

Les enjeux du fédéralisme en Allemagne, dans le domaine de l'environnement et de la santé

Prof. Dr. Gerhard Roller

Plan

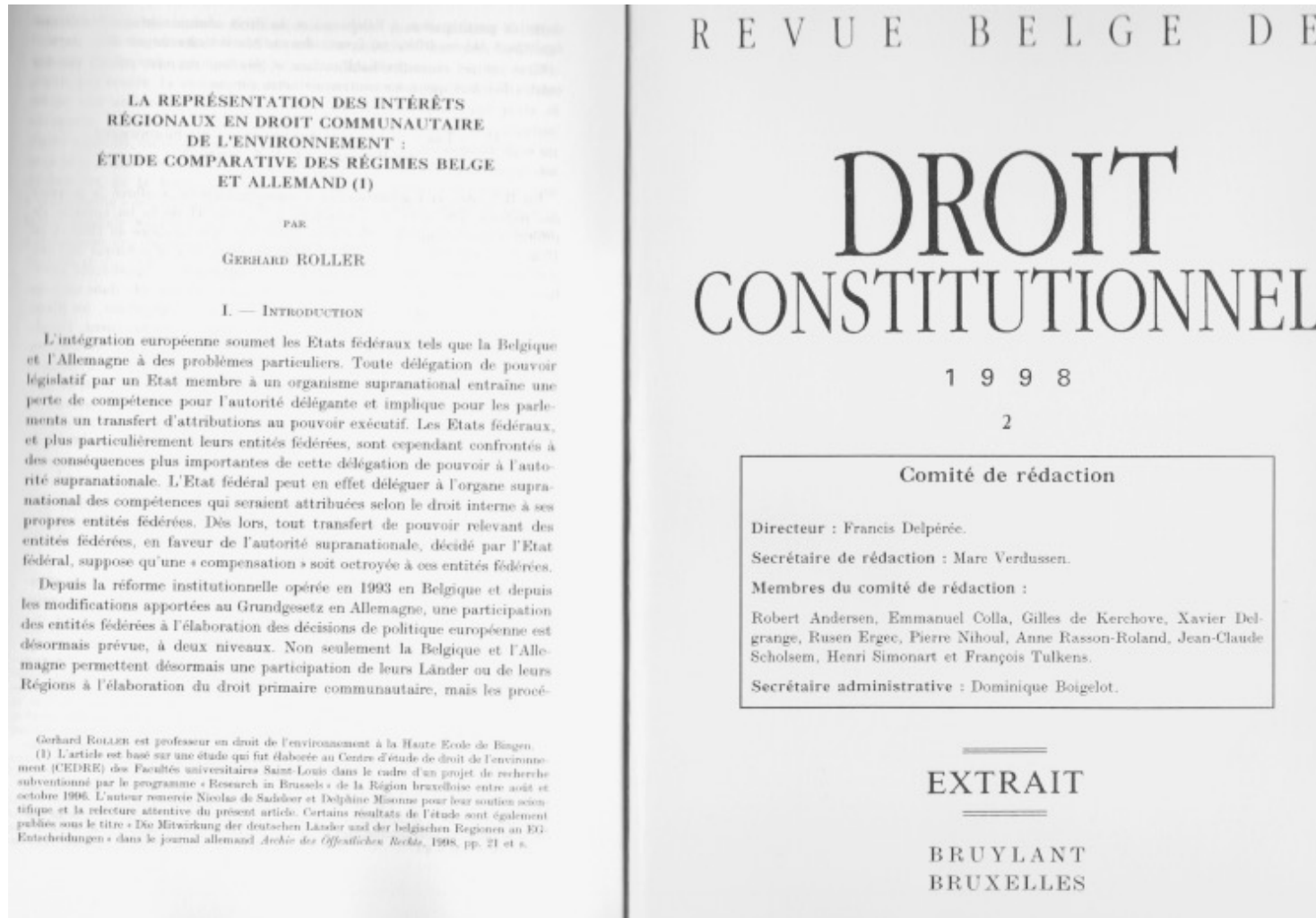
- Introduction
- Les fondements du fédéralisme allemand
- Le rôle des Länder dans la législation environnementale
- Le rôle des Länder dans l'application du droit de l'environnement
- Le fédéralisme et la crise sanitaire
- Conclusion/Leçons

Introduction

Gerhard Roller

- 2006-2019 Chargé de cours à l'École National Supérieur d'Ingénieur de Bourges
- 2001 Chercheur associé des facultés universitaires St. Louis, Bruxelles
- 1997 Professeur à l'Université de Sciences appliquées à Bingen
- 1994-1998 Avocat indépendant à Francfort
- 1993-1995 Coordinateur de projets interdisciplinaires à l'Öko-Institut Darmstadt
- 1990-93 Assistant à la faculté de droit Goethe-Universität de Frankfurt

Introduction

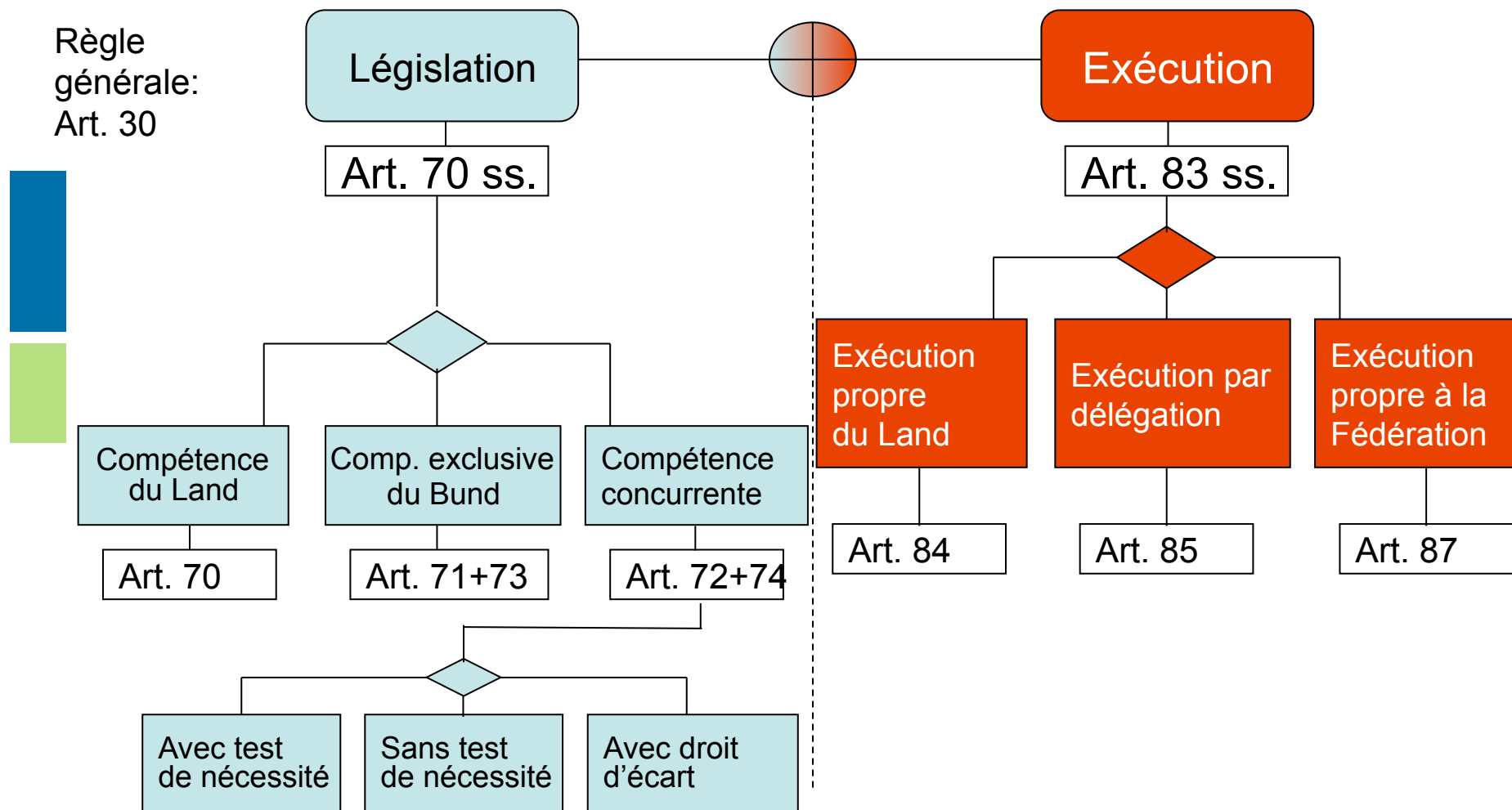


Introduction




Les fondements du fédéralisme allemand

Les compétences législatives et exécutives



Les fondements du fédéralisme allemand

Répartition des compétences entre la Fédération et les Länder Article 30




L'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'État relèvent des Länder, à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'autorise une règle différente.

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.

Les fondements du fédéralisme allemand

Répartition des compétences entre la Fédération et les Länder Article 30




L'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'État relèvent des Länder, à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'autorise une règle différente.

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.

Les fondements du fédéralisme allemand

Répartition des compétences entre la Fédération et les Länder Article 30



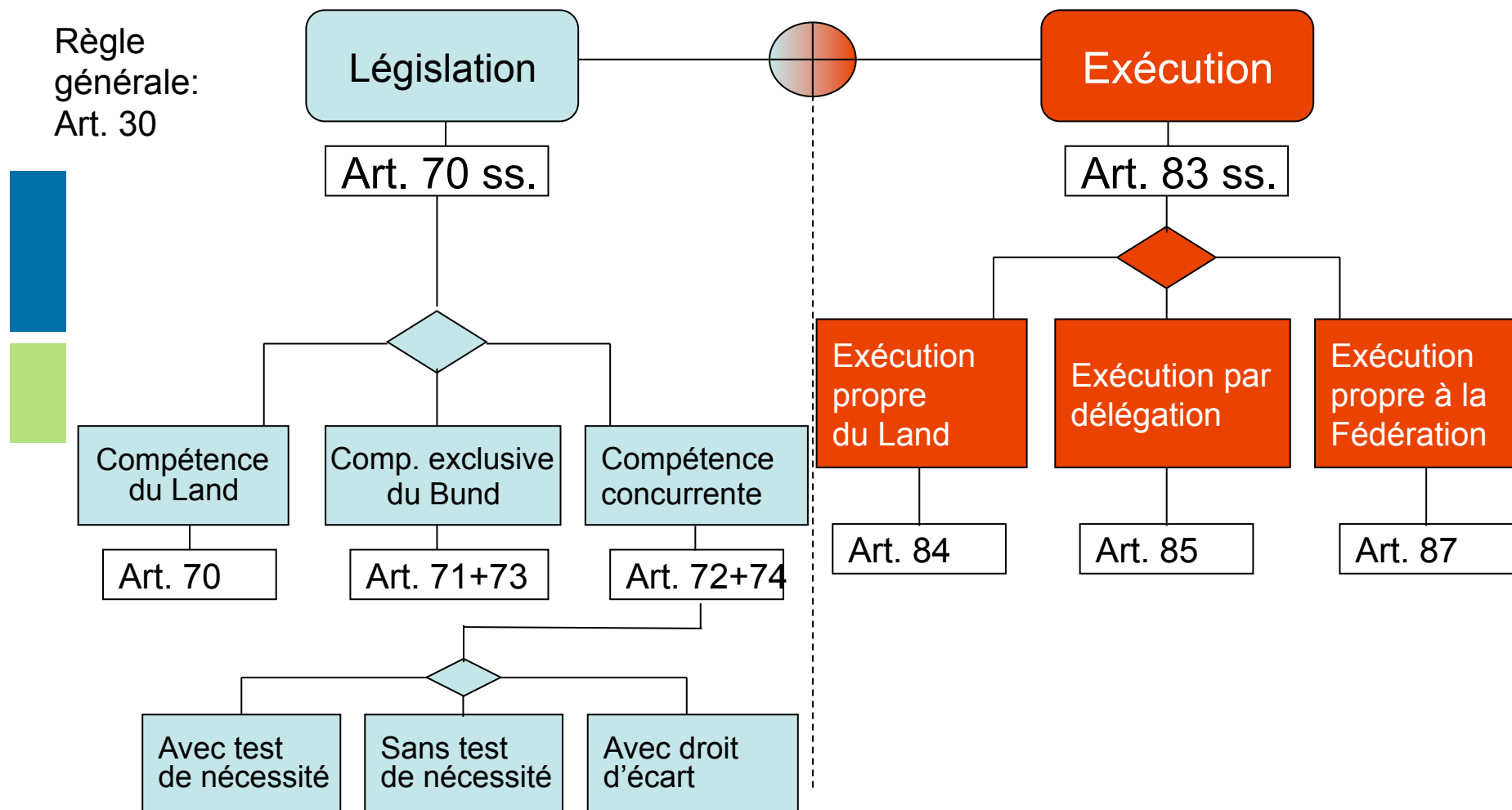
L'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'État relèvent des Länder, à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'autorise une règle différente.

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.

Règle selon la conception du Grundgesetz:
Les Länder sont compétent
Mais: En réalité c'est plus différencié.


Les fondements du fédéralisme allemand

Les compétences législatives et exécutives



Les fondements du fédéralisme allemand

Répartition des compétences législatives entre la Fédération et les Länder Article 70



(1) Les Länder ont le droit de légiférer dans les cas où la présente Loi fondamentale ne confère pas à la Fédération des pouvoirs de légiférer.

(2) La délimitation des compétences de la Fédération et des Länder s'effectue selon les dispositions de la présente Loi fondamentale relatives aux compétences législatives exclusives et concurrentes.

(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

(2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.

Les fondements du fédéralisme allemand

Répartition des compétences législatives entre la Fédération et les Länder Article 70

(1) Les Länder ont le droit de légiférer dans les cas où la présente Loi fondamentale ne confère pas à la Fédération des pouvoirs de légiférer.

(2) La délimitation des compétences de la Fédération et des Länder s'effectue selon les dispositions de la présente Loi fondamentale relatives aux compétences législatives exclusives et concurrentes.

(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

(2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.

Les fondements du fédéralisme allemand

Répartition des compétences législatives entre la Fédération et les Länder Article 70

(1) Les Länder ont le droit de légiférer dans les cas où la présente Loi fondamentale ne confère pas à la Fédération des pouvoirs de légiférer.

(2) La délimitation des compétences de la Fédération et des Länder s'effectue selon les dispositions de la présente Loi fondamentale relatives aux compétences législatives exclusives et concurrentes.

(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

(2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.

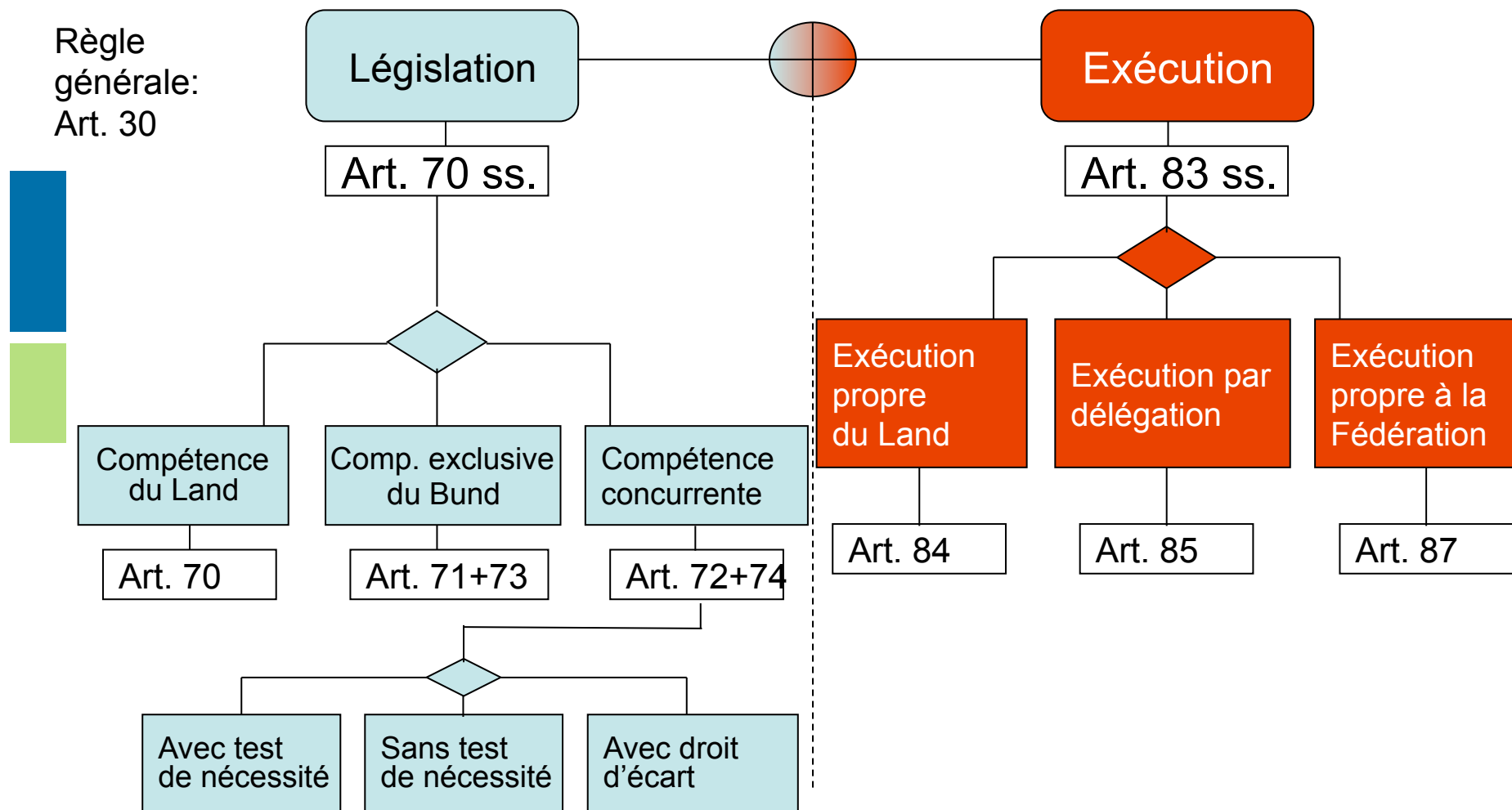
Les fondements du fédéralisme allemand

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle:

- La répartition des compétences législatives est exhaustive et sépare strictement entre la fédération et les Länder; une “double compétence” est exclue (Arrêt de la Cour constitutionnelle du 25 mars 2021 (“*Berliner Mietendeckel*”))
- Les Art. 30 et 70 al.1 de la Loi Fondamentale ne contiennent pas de présomption de compétence en faveur des Länder (Arrêt du 25 mars 2021, par. 82)
- Les Länder disposent d’une compétence résiduaire


Les fondements du fédéralisme allemand

Les compétences législatives et exécutives




Les fondements du fédéralisme allemand

Compétence législative concurrente de la Fédération Article 72

- 
- (1) Dans le domaine de la compétence législative concurrente, les Länder ont le pouvoir de légiférer aussi longtemps et pour autant que la Fédération n'a pas fait par une loi usage de sa compétence législative.

Les fondements du fédéralisme allemand

Compétence législative concurrente de la Fédération Article 72

- 
- (1) Dans le domaine de la compétence législative concurrente, les Länder ont le pouvoir de légiférer **aussi longtemps et pour autant que la Fédération n'a pas fait par une loi usage de sa compétence législative.**

Le rôle des Länder dans la législation environnementale

Compétence législative concurrente, liste des matières

Article 74

(extrait relatif à l'environnement et la santé)

(1) La compétence législative concurrente s'étend aux domaines ci-dessous :

(...)

N°. 24. traitement des déchets, maintien de la pureté de l'air, lutte contre le bruit (sauf bruit d'origine comportementale) ;

(...)

N°. 29. protection de la nature et conservation des sites ;

N°. 30. répartition foncière ;

N°. 31. aménagement du territoire ;

N°. 32. régime des eaux

Le rôle des Länder dans la législation environnementale

Compétence législative concurrente, liste des matières Article 74

(extrait relatif à l'environnement et la santé)

(1) La compétence législative concurrente s'étend aux domaines ci-dessous :

(...)

N°. 24. traitement des déchets, maintien de la pureté de l'air, lutte contre le bruit (sauf bruit d'origine comportementale) ;

(...)

N°. 29. **protection de la nature et conservation des sites** ;

N°. 30. répartition foncière ;

N°. 31. **aménagement du territoire** ;

N°. 32. **régime des eaux** → depuis la réforme 2006

Inclut climat

Le rôle des Länder dans la législation environnementale

Compétence législative concurrente, liste des matières

Article 74

N°. 11. droit économique (mines, industrie, économie de l'énergie, artisanat, professions industrielles et commerciales, banque et bourse, assurances de droit privé), (....);

N°. 19. mesures contre les maladies humaines et animales constituant un danger public ou à caractère transmissible, (...)

N°. 20. droit des produits alimentaires y compris des animaux servant à leur obtention, droit des produits d'agrément, des produits d'usage courant, des aliments pour animaux, ainsi que protection des semences et plants agricoles et forestiers lors de leur mise en circulation, protection des plantes contre les maladies et les parasites, ainsi que protection des animaux

Le rôle des Länder dans la législation environnementale

Compétence législative concurrente, liste des matières

Article 74

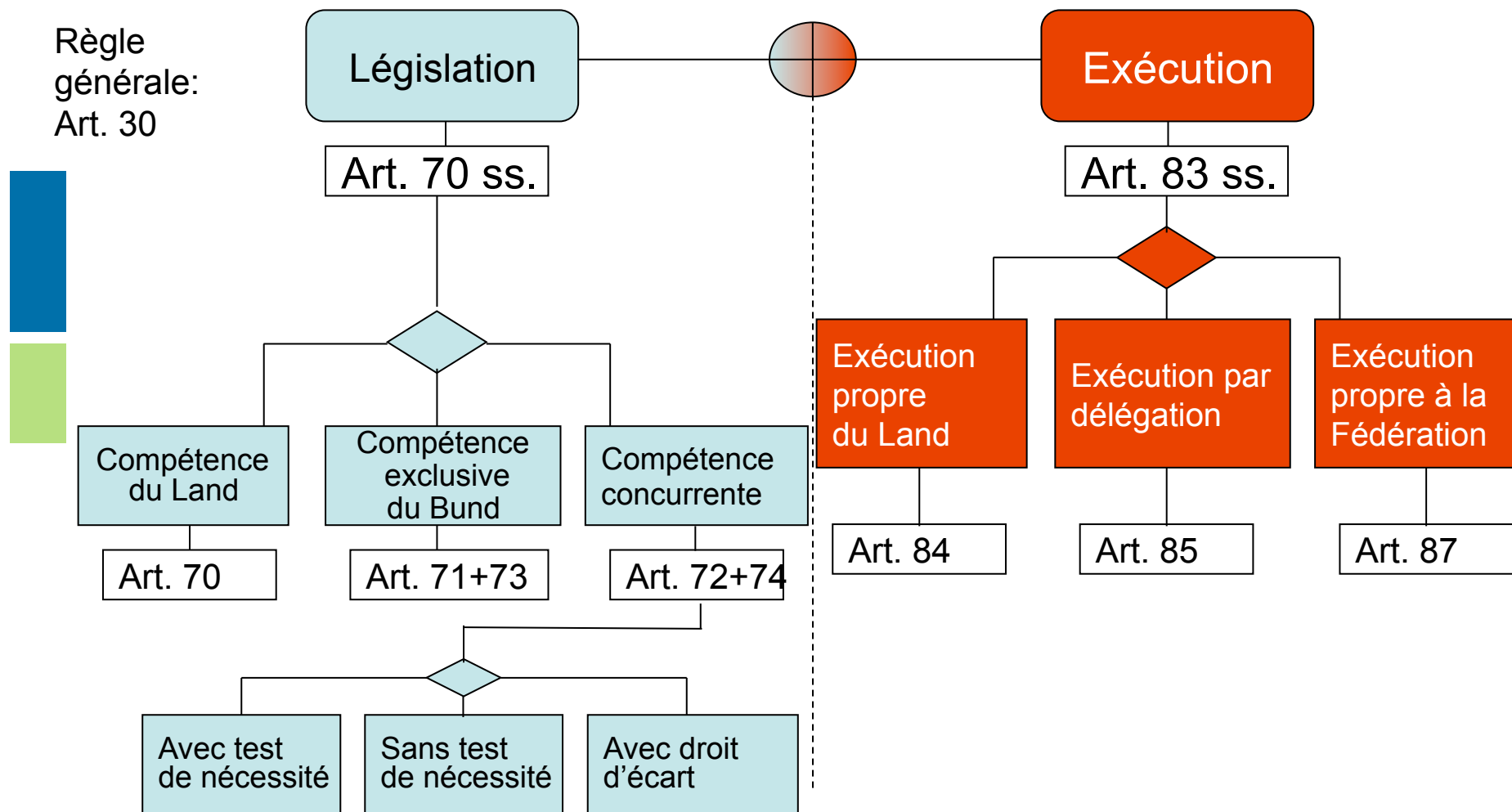
N°. 11. droit économique (mines, industrie, économie de l'énergie, artisanat, professions industrielles et commerciales, banque et bourse, assurances de droit privé), (....);

N°. 19. **mesures contre les maladies humaines** et animales constituant un danger public ou **à caractère transmissible**, (...)

N°. 20. droit des produits alimentaires y compris des animaux servant à leur obtention, droit des produits d'agrément, des produits d'usage courant, des aliments pour animaux, ainsi que protection des semences et plants agricoles et forestiers lors de leur mise en circulation, protection des plantes contre les maladies et les parasites, ainsi que protection des animaux

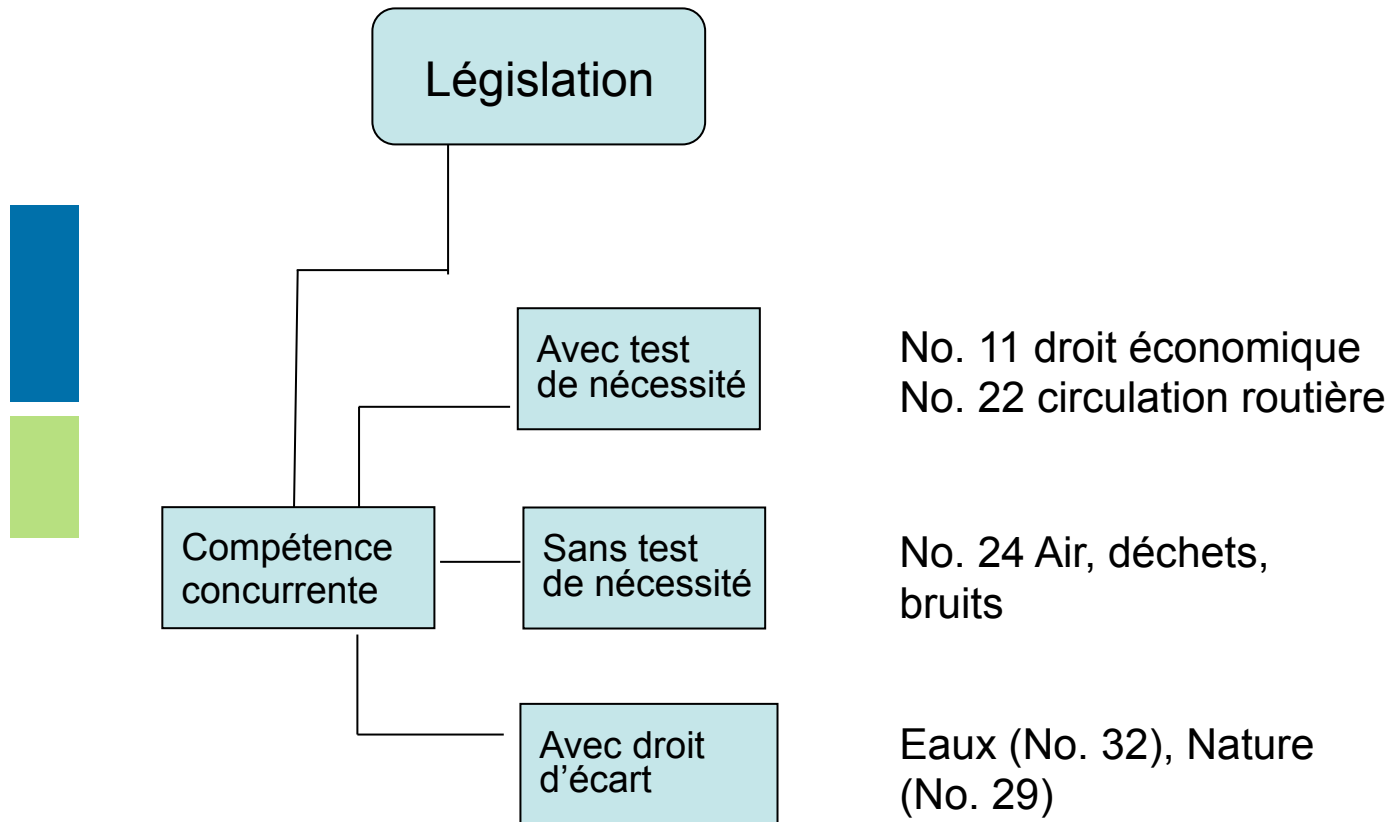
Les fondements du fédéralisme allemand

Les compétences législatives et exécutives




Les fondements du fédéralisme allemand

Les compétences législatives et exécutives en droit de l'environnement



Le rôle des Länder dans la législation environnementale

Compétence législative concurrente de la Fédération Article 72




(2) Dans les domaines de l'article 74, al. 1 nos 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 et 26, la Fédération a le droit de légiférer lorsque et pour autant que l'établissement de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou la sauvegarde de l'unité juridique ou économique rendent nécessaire une législation fédérale dans l'intérêt de l'ensemble de l'État.

(2) Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Le rôle des Länder dans la législation environnementale

Compétence législative concurrente de la Fédération Article 72



(2) Dans les domaines de l'article 74, al. 1 nos 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 et 26, la Fédération a le droit de légiférer lorsque et pour autant que l'établissement de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou la sauvegarde de l'unité juridique ou économique **rendent nécessaire** une législation fédérale dans l'intérêt de l'ensemble de l'État.

(2) Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung **erforderlich macht**.

Le rôle des Länder dans la législation environnementale

Compétence législative concurrente de la Fédération Article 72

(2) Dans les domaines de l'article 74, al. 1 nos 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 et 26, la Fédération a le droit de légiférer lorsque et pour autant que¹ **l'établissement de conditions de vie équivalentes** sur le territoire fédéral ou la **2 sauvegarde de l'unité juridique** ou **3 économique** rendent nécessaire une législation fédérale dans l'intérêt de l'ensemble de l'État.

(2) Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit **die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet** oder die **Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit** im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Le rôle des Länder dans la législation environnementale


- Peu de compétence législative propre
- Nouveau (2006): Droit d'écart dans les domaines protection de la nature et regime des eaux
- Influence importante sur la législation par la deuxième chambre (Bundesrat)

Le rôle des Länder dans l'application du droit de l'environnement

L'exécution des lois fédérales et l'administration fédérale

Répartition des compétences entre la Fédération et les Länder

Art. 83



Sauf disposition contraire prévue ou admise par la présente Loi fondamentale, les Länder exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre.

Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt.

Le rôle des Länder dans l'application du droit de l'environnement

L'exécution des lois fédérales et l'administration fédérale

Répartition des compétences entre la Fédération et les Länder

Art. 83

Sauf disposition contraire prévue ou admise par la présente Loi fondamentale, les Länder exécutent les lois fédérales **à titre de compétence propre**.

Die Länder führen die Bundesgesetze **als eigene Angelegenheit** aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt.

Le rôle des Länder dans l'application du droit de l'environnement

- En vertu de l'Art 83, 84 du GG, ce sont les Länder qui exécutent les lois (aussi et surtout les loi fédérales!) et qui organise l'administration et les procédures administratives.
- Le Bund ne dispose que de très peu d'organes administratifs. En environnement ce sont quatre Agences qui assument des taches de protection de l'environnement sous la tutelle du Ministère de l'environnement:
 - l'Agence fédérale de l'environnement (*Umweltbundesamt*)
 - l'Agence fédérale pour la protection de la nature (*Bundesamt für Naturschutz*)
 - l'Agence fédérale pour la protection contre les radiations (*Bundesamt für Strahlenschutz*)
 - Et depuis 2016 l'Agence fédérale pour la sécurité de la gestion des déchets nucléaires (*Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung*).

L'application du droit de l'environnement: Exemple

L'autorisation d'une installation classée:

- L'autorité compétente est déterminée selon la législation des Länder.
- Les critères de fonds: Dans la loi fédérale sur les pollutions (Bundes-Immissionsschutzgesetz) et dans des décrets fédéraux qui concrétisent la loi.
- Aussi très important: Des règles administratives (fédérales) (Art 84 GG), ex: "Instruction technique air"
Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft, TA Luft)

L'application du droit de l'environnement: Cas particulier du nucléaire

L'autorisation d'une installation nucléaire:

- En vertu de l'Art. 85 du *Grundgesetz* le nucléaire fait partie de la compétence exécutive par délégation
- La fédération peut décider même dans les procédures concrètes sur l'application des normes fédérales („Droit d'instructions“ → Art. 85 al. 3)

Le fédéralisme et la crise sanitaire

Loi relatif à la protection contre les maladies infectieuses

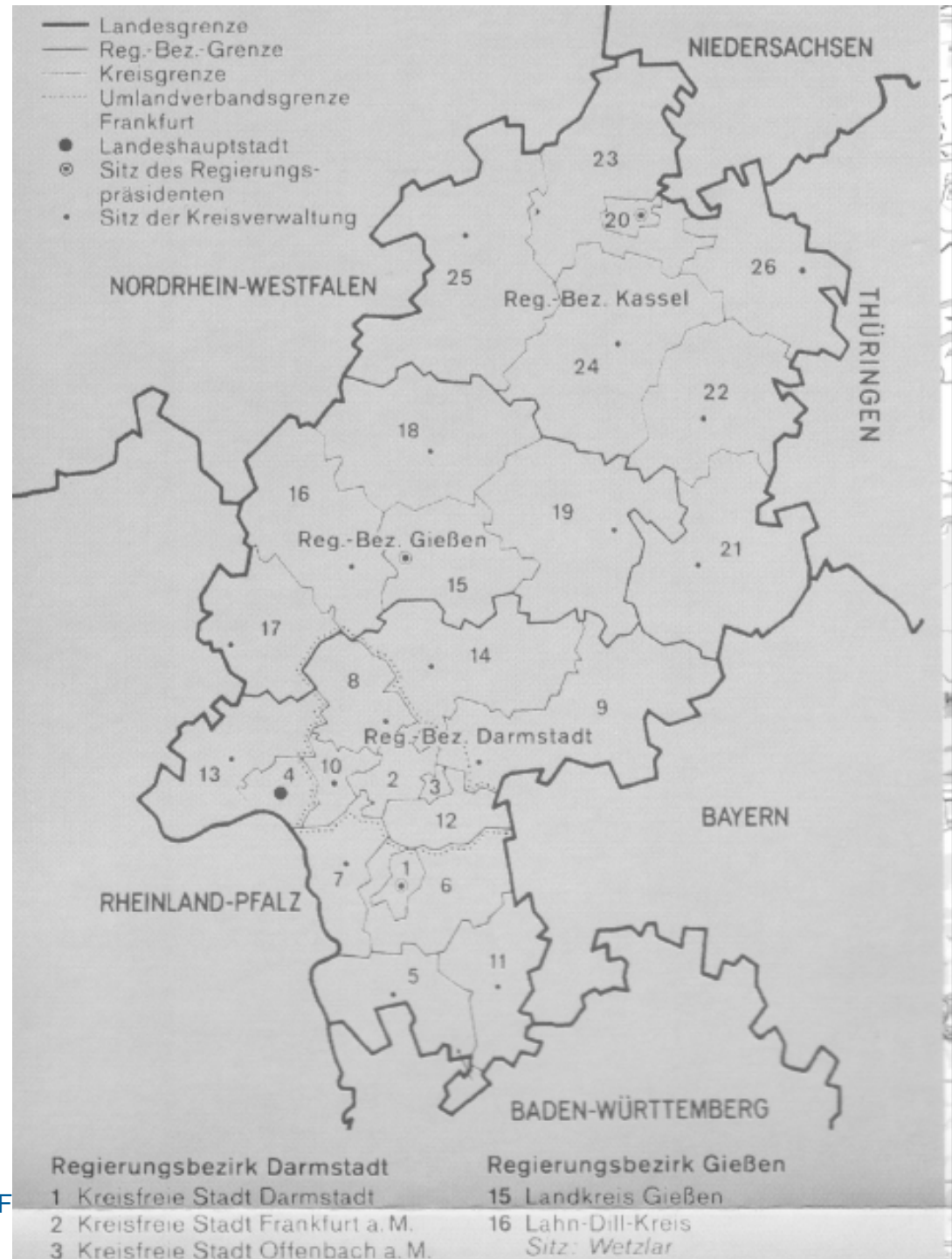
- Compétence législative concurrente (Art. 74 al. 1 No. 19): État fédéral
- Art. 28 de la loi de protection contre les maladies infectieuses: “mesures nécessaires” → Concrétisé dans l’Art. 28a nouveau
- *Bundesnotbremse* “frein de secours fédéral”: Art. 28 b nouveau du 7 mai 2021
- Compétence exécutif: Länder → Service de santé public au niveau des arrondissements (Landkreise) (*Gesundheitsämter*)

La pratique

- Préparation des décisions par les “Ministerpräsidentenrunden” avec la chancellerie (et certains ministres fédéraux)
- Ces décisions n’ont aucun valeur juridique → transpositions dans les lois (décrets) des Länder. Modifications fréquentes selon la situation sur place, préférences et situations politiques etc.

Les fondements du fédéralisme allemand

Les arrondissements, Land de la Hesse



Le fédéralisme et la crise sanitaire

Couvre-feu

- Avant: décision de l'autorité régionale compétente
- Maintenant: Automatisation prévue par la loi (art. 28 b) > 100/100.000/ semaine.

Contrôle judiciaire

- Contrôle par les juges régionaux
- Contrôle uniquement par la Cour Constitutionnelle

Effacité du Fédéralisme

Points faibles

- Structures complexes
- Structures coûteuses
- Risques de blockage

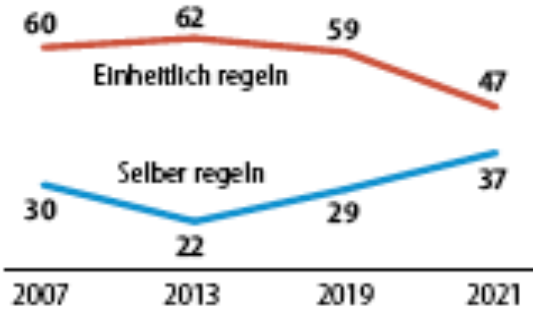
Point forts

- “laboratoire” pour la démocratie
- Plus proche aux citoyens
- Compétition pour les meilleures solutions
- Solutions plus différenciées et adaptées à la situation régionale

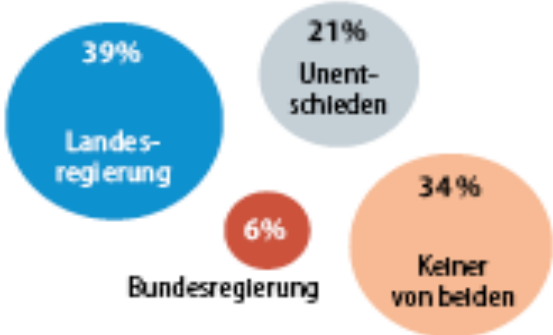
La perception du fédéralisme par les citoyens

Zufriedenheit mit dem Föderalismus

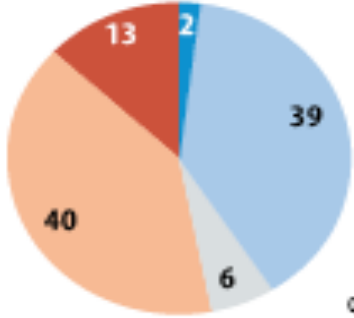
Sollten die einzelnen Bundesländer möglichst viel selber regeln können oder sollten die meisten Dinge in Deutschland einheitlich geregelt werden? (In %)



Kümmert sich die Bundesregierung in Berlin oder die Regierung Ihres Bundeslandes mehr um die Wünsche und Sorgen der Bevölkerung?



Wie zufrieden sind Sie mit der Bundespolitik? (In %)



Wie zufrieden sind Sie mit der Landespolitik in Ihrem Bundesland? (In %)



Allensbach Institut, FAZ 20.5.2021, p. 8

Conclusion

- Les Länder jouent un rôle dominant dans l'application des lois (fédérales) mais l'état fédéral domine la législation (contrairement à la situation belge)
- La participation des Länder à la législation fédérale se fait par la deuxième chambre (*Bundesrat*) uniquement
- En droit de l'environnement la réforme de 2006 a renforcé légèrement le pouvoir législatif des Länder
- La pratique du fédéralisme allemand utilise beaucoup d'instruments coopératifs ("*Ministerkonferenzen*", "*Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften*")
- La lutte contre le changement climatique est une obligation de tous les pouvoirs étatiques.
- Grosso modo, le fédéralisme s'est montré apte à répondre à la crise sanitaire, il n'y a pas de raison de concentrer davantage des compétences au niveau fédéral.