

RAPPORT DE MISSION

2015-2016

ALLEMAGNE ET BRUXELLES





RAPPORT DE MISSION

2015-2016

ALLEMAGNE ET BRUXELLES

Joëlle Boucher-Kirouac

Sophie Jacques-Barma

Katéri Lalancette

Julien Mc Donald-Guimond

Remerciements

Quel défi considérable que d'organiser des rencontres pour une mission de près de trois semaines dans un pays dont nous ne connaissons pas la langue! La belle aventure que fut notre mission exploratoire en Allemagne et à Bruxelles n'aurait pu avoir lieu sans l'aide précieuse de divers intervenants. Du fond du cœur, nous tenons à remercier :

Les membres du conseil d'administration de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant (FJCB) et, plus particulièrement, sa présidente, **Mme Maryse Gaudreault**, députée de Hull, qui ont donné leur feu vert à l'organisation de ce fabuleux périple;

Mme Claire Dumais-Faber, coordonnatrice des programmes de stages de la FJCB, et **Mme Krystal Mc Laughlin**, conseillère aux programmes éducatifs, pour leur soutien indéfectible;

M. Patrick Giasson, conseiller à la Direction des relations interparlementaires et internationales et du protocole de l'Assemblée nationale du Québec, pour ses conseils et ses contacts précieux et pour son assistance tout au long de l'élaboration de notre mission;

M. Claude Trudelle, délégué général du Québec à Munich, et toute son équipe de la Délégation du Québec en Allemagne, qui nous ont accompagnés dans le processus d'organisation et qui nous ont chaleureusement accueillis à Munich;

M. Thierry Lorman, du ministère des Relations internationales et de la Francophonie, qui nous a prodigué d'excellents conseils;

Mme Barbara Starringer et **Mme Hannelore Roedel**, du *Landtag* bavarois, qui nous ont organisé un programme extraordinaire à Munich;

M. Alan Bowman, chef de mission adjoint à la Mission du Canada auprès de l'UE, pour son formidable accueil;

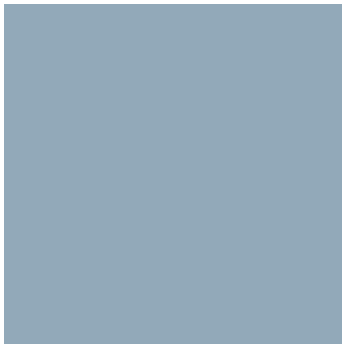
Mme Suzanne Connely, agente des relations avec les médias et de la diffusion de l'information à la Mission du Canada auprès de l'UE, pour l'organisation de rencontres passionnantes à Bruxelles;

Tous nos bibliothécaires attirés de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale — **Mme Valérie Bourdeau**, **M. Alexandre Laflamme**, **Mme Carolyné Ménard**, **M. Martin Pelletier** et **Mme Claudette Robillard** —, sans qui la préparation de cette mission aurait été beaucoup plus laborieuse;

M. Louis Massicotte et **Mme Ece Ozlem Atikcan**, professeurs au Département de science politique de l'Université Laval, pour leurs excellentes présentations des systèmes politiques allemand et européen;

Les Offices jeunesse internationaux du Québec (LOJIQ), pour leur soutien financier.

Nous souhaitons enfin remercier toutes les personnes qui ont eu la générosité de nous accorder du temps et de partager avec nous leur expérience personnelle et leur point de vue sur l'Allemagne. C'est grâce à chacune de ces personnes que notre mission a pu être une si grande réussite, une expérience unique. Nous espérons que ce rapport fera honneur à leur incroyable collaboration.



De gauche à droite : Sophie et Julien à Nuremberg et Joëlle et Sophie à Berlin.



Table des matières

Remerciements.....	5
Introduction.....	9
 1. L'Allemagne d'hier à aujourd'hui.....	 11
 2. Fédéralisme allemand	 14
2.1. Le pouvoir exécutif.....	17
2.1.1. Le président	17
2.1.2. Le chancelier	18
2.1.3. Le Conseil des ministres.....	18
2.2. Le pouvoir législatif	19
2.2.1. Le <i>Bundestag</i>	20
2.2.1.1. Les fonctions du <i>Bundestag</i>	21
2.2.1.2. Les élections	27
2.2.1.3. Les partis politiques.....	28
2.2.1.4. Les groupes parlementaires	31
2.2.2. Le <i>Bundesrat</i>	35
2.2.2.1. La composition du <i>Bundesrat</i>	35
2.2.2.2. Les compétences du <i>Bundesrat</i>	38
2.2.2.3. Le fonctionnement du <i>Bundesrat</i>	40

3. Les états fédérés : La Bavière	42
3.1. L'exécutif	44
3.2. Le législatif.....	44
3.2.1. Le fonctionnement du <i>Landtag</i>	49
4. L'Allemagne dans l'UE	52
4.1. Les institutions européennes	53
4.1.1. Le Conseil européen.....	53
4.1.2. Le Conseil	54
4.1.3. La Commission	55
4.1.4. Le Parlement européen	56
4.2. Les organes consultatifs	59
4.2.1. Le Comité des régions	59
4.2.2. Le Comité économique et social européen.....	60
4.3. La représentation des intérêts allemands.....	61
4.3.1. La Représentation permanente de l'Allemagne.....	61
4.3.2. Le Bureau du <i>Bundestag</i> à Bruxelles.....	61
4.3.3. La Représentation de la Bavière	63
5. Étude de cas : La crise des migrants.....	68
5.1. Les politiques d'accueil des réfugiés au niveau européen	73
5.2. Les politiques d'accueil des réfugiés au niveau fédéral	76
5.3. Les politiques d'accueil des réfugiés au niveau régional	80
Conclusion	83
Annexe I - Budget	85
Annexe II - Programme de mission.....	87
Bibliographie	91
Notes.....	93



Introduction

Chaque année, la Fondation Jean-Charles Bonenfant permet aux boursiers stagiaires d'étudier, dans une perspective comparative, certains traits du système parlementaire et politique d'un pays démocratique de leur choix. C'est dans cette optique que nous avons décidé de porter notre choix sur la République fédérale d'Allemagne qui, par son « parlementarisme rationnalisé¹ », est une vitrine pour l'ensemble des démocraties libérales modernes.

Plusieurs raisons nous ont poussés à choisir d'étudier l'Allemagne. À l'instar du Canada, cette fédération est constituée de divers paliers de gouvernement qui doivent collaborer, notamment en raison d'une répartition des pouvoirs complexe et décentralisée. Son système parlementaire bicaméral avec des représentants élus au *Bundestag* et des représentants des gouvernements des *Länder* au *Bundesrat* nous apparaissait particulièrement intéressant dans le contexte de remise en question du rôle du Sénat canadien. De même, à l'heure où la représentation à l'Assemblée nationale du Québec est questionnée et où le gouvernement fédéral veut procéder à une réforme du mode de scrutin, l'étude de l'application du système électoral allemand et des conséquences qui en découlent, notamment la prévalence des gouvernements de coalition, apparaît hautement pertinente.

De plus, par l'intégration de l'Allemagne au sein de l'organe supranational qu'est l'Union européenne (UE), où les compétences sont à la fois exclusives, partagées et complémentaires, il s'avérait particulièrement intéressant de faire le détour par

Bruxelles qui est, aujourd'hui plus que jamais, le lieu où les décisions touchant l'ensemble des citoyens européens sont prises. Dans le contexte actuel marqué par la succession de crises financières, humanitaires et politiques, il nous semblait opportun d'étudier l'influence de l'Allemagne auprès des institutions européennes.

Notre intérêt pour cette destination s'explique aussi par les liens économiques, politiques et culturels que le Canada entretient avec l'Allemagne. Les deux pays partagent des valeurs similaires telles que la coopération internationale et l'atteinte de cibles ambitieuses de réduction de gaz à effet de serre.

Des relations particulièrement fortes existent également entre la province du Québec et le *Land* de Bavière. Tous deux portent effectivement un grand intérêt à la défense de l'identité et de la culture qui leur sont propres. Le Québec et l'Allemagne sont confrontés à plusieurs problématiques communes, notamment le vieillissement de la population, l'immigration, le développement durable et la protection de la culture. De ce fait, les politiques publiques allemandes offrent d'excellentes pistes de réflexion pour le Québec.

Notre mission exploratoire s'est donc articulée autour de trois grands axes : 1) l'étude du système politique aux niveaux régional, fédéral et supranational; 2) l'exploration des institutions parlementaires représentant la population allemande – le *Landtag* à Munich, le *Bundestag* et le *Bundesrat* à Berlin et institutions européennes à Bruxelles –; ainsi que 3) l'analyse de l'évolution d'une politique au sein de ces trois paliers, soit celle de l'accueil des réfugiés.

Nous présenterons nos conclusions sur ces trois axes préétablis en cinq chapitres. D'abord, nous ferons une brève présentation de la situation en Allemagne, dans une perspective historique et contemporaine. Ensuite, nous aborderons le fonctionnement de la fédération allemande en nous attardant au palier de gouvernance fédéral. Par la suite, nous nous consacrerons aux spécificités du niveau régional, en étudiant le cas de la Bavière. Éléments essentiels de la politique allemande, nous présenterons les canaux d'influence et de représentation de l'Allemagne au sein de l'UE. Pour finir, nous exposerons une étude de cas, celle de la crise des migrants, particulière par ses implications tant régionales, nationales que supranationales. Puissent notre fascination et l'effervescence de ce pays se transmettre au travers de ces lignes.



Devant le *Landtag* à Munich.



1. L'Allemagne

D'hier à aujourd'hui

L'État-nation allemand tel qu'on le connaît aujourd'hui a une histoire d'une grande complexité, mais surtout d'une très grande richesse. L'origine du royaume de Germanie remonte au IX^e siècle de notre ère. L'histoire du monde germanophone se caractérise notamment par d'importantes variations de ses limites géographiques et par de nombreux changements sur les plans linguistique, culturel et politique. Le territoire évoluera des siècles durant, allant des principautés désorganisées du Saint Empire romain germanique à l'unification de l'Allemagne par le fameux Otto Von Bismarck (1871), en passant par le morcellement du territoire – en raison de la religion ou des velléités dominatrices de certaines principautés – ou encore par la suprématie de la Prusse sur la Confédération allemande.

Pour l'Allemagne nouvellement unifiée, le XX^e siècle en fut un des plus difficiles. Au début du siècle, le pangermanisme a pour effet d'exacerber les tensions sur le continent européen, conduisant à l'entrée en guerre de l'Allemagne dans la Grande Guerre. Durement affectée par les affrontements et par ses conséquences — le traité de Versailles —, puis par la crise économique de 1929, l'Allemagne assiste à la montée du national-socialisme, mouvement mené par le tristement célèbre Adolf Hitler. Le III^e Reich et la Seconde Guerre mondiale ont puissamment marqué l'Allemagne, notamment dans ses valeurs et dans sa façon de concevoir la politique. Au sortir de la guerre, l'Allemagne se retrouve amputée d'une partie de son territoire et forcée de verser des réparations, en plus de subir



Photo prise au musée du parlementarisme, Berlin.

l'occupation des puissances victorieuses — la France, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS).

La défaite de l'Allemagne nazie n'amène toutefois pas un rétablissement immédiat de la vie démocratique. Le contexte de la guerre froide entraîne la création de deux États séparés, façonnés par les Alliés. Il faut attendre 1949 pour assister aux premières élections démocratiques en Allemagne de l'Ouest (RFA), nouvellement dotée d'une constitution conçue et rédigée sous l'étroite supervision des forces occupantes, alors que la section Est (RDA) adopte le système politique de l'URSS.

En 1990, la situation économique difficile en RDA de même que le vent de changement soufflant sur le monde communiste précipitent la réunification de l'Allemagne. L'adhésion de la RDA à la RFA, demandée par la majorité des premiers élus de l'Est, est convenue par traité entre les deux États allemands. Avec les quatre anciens Alliés sont convenues les conditions de politique étrangère et de sécurité de l'unité allemande. Depuis, dans la conception qu'elle se fait d'elle-même, l'Allemagne réunifiée est un État national démocratique post-classique solidement ancré dans la communauté d'États supranationale qu'est l'UE.

Aujourd'hui, l'Allemagne est considérée comme le centre de gravité de l'UE. Personne ne peut ignorer l'influence d'Angela Merkel, chancelière fédérale depuis 2005, ni la performance économique de l'Allemagne à la suite de la crise économique de 2008. De plus, la chancelière a joué un rôle de premier plan dans la crise de la dette grecque et dans celle touchant l'Ukraine. En 2015, tous les yeux étaient tournés vers l'Allemagne, Merkel ayant manifesté le souhait d'accueillir entre 800 000 et 1 000 000 de demandeurs d'asile dans la foulée de la crise des migrants.

Cinquième économie au monde², première économie d'Europe et deuxième pays le plus peuplé, l'Allemagne est un acteur incontournable au niveau mondial. Reconnue pour sa main-d'œuvre hautement qualifiée, l'Allemagne est un leader mondial sur le plan de la production manufacturière et industrielle. Alors que plusieurs pays ont dû délaisser ces secteurs, étant incapables de se mesurer à des économies émergentes comme la Chine ou l'Inde, l'Allemagne a su se démarquer grâce à sa capacité d'innover et a ainsi augmenté sa productivité tout en assurant la production de biens de haute qualité.

À l'instar des autres pays industrialisés, l'Allemagne est aujourd'hui confrontée à des défis démographiques importants. Le faible taux de fécondité et l'arrivée croissante d'immigrants augmentent la pression sur les services sociaux et forcent les dirigeants à revoir le fonctionnement de leurs systèmes de manière à les adapter aux réalités contemporaines. Afin de briser les tendances de haut taux de chômage et de faible croissance économique qui prévalaient dans les années quatre-vingt-dix, le chancelier Schroeder a lancé une série de réformes qui ont contribué au succès relatif de l'Allemagne lors de la crise financière de 2008 et à l'actuelle santé économique du pays. Néanmoins, beaucoup de travail reste à faire alors que l'Europe tout entière s'appuie sur la stabilité de l'Allemagne.

En somme, si plusieurs inquiétudes sont aujourd'hui liées à l'Europe, que ce soit par rapport à sa reprise économique, à sa crise migratoire ou à ses tensions internes, les espoirs, eux, sont dirigés vers l'Allemagne. Cela dit, l'espoir implique aussi une forte pression et des attentes élevées de la part des pays européens et de la communauté internationale, ce que l'Allemagne prend très au sérieux.

En un coup d'oeil

Profil statistique de l'Allemagne

Population	80 854 408 habitants
PIB par habitant	47 400 \$US
Capitale	Berlin
Superficie	357 340 km ²
Principales industries	fer, acier, machineries, véhicules, charbon, ciment, produits chimiques
Principaux partenaires commerciaux	France, Pays-Bas, Royaume-Uni, États-Unis, Chine, Belgique
Indice de Gini	27 (Top 15)
Principaux groupes ethniques	Allemands, 91,5 %; Turcs, 2,4 %; autres, 6,1 %
Langues parlées	allemand (officielle), danois, frison, sorabe et romani (minoritaires officielles)
Religions pratiquées	protestantisme, 34 %; catholicisme, 34 %; islamisme, 3,7 %; autres, 28,3 %
Production d'électricité	combustibles fossiles, 45,7 %; sources renouvelables, 41,2 %; autres, 9,3 %



2. Fédéralisme allemand

Conscient de sa responsabilité devant Dieu et devant les hommes, animé de la volonté de servir la paix du monde en qualité de membre égal en droits dans une Europe unie, le peuple allemand s'est donné la présente Loi fondamentale en vertu de son pouvoir constituant.

- Préambule de la Loi fondamentale allemande

Les institutions de la République fédérale d'Allemagne sont définies par la Loi fondamentale (*Grundgesetz*), promulguée le 23 mai 1949 par la RDA. On y trouve la définition des droits fondamentaux, du fédéralisme, des institutions parlementaires et du pouvoir judiciaire.

La Loi fondamentale a été élaborée en réaction aux insuffisances de la République de Weimar qui ont favorisé l'avènement du nazisme. Elle a été rédigée par le Conseil parlementaire qui se compose de membres élus par les parlements des *Länder*. Cette Loi jette les bases d'un système parlementaire solide s'inspirant des meilleurs éléments des démocraties existantes.

Le Conseil parlementaire allemand a opté pour le principe d'un État fédéral, car, en plus de la traditionnelle séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire (dite horizontale), il implique un partage entre la Fédération et les *Länder* (dit

vertical). Cette double répartition, horizontale et verticale, est un frein efficace aux abus de pouvoir. Censée n'être que provisoire — l'article 146 contient toujours la promesse d'une « Constitution » devant la remplacer —, la Loi fondamentale s'applique à l'Allemagne réunifiée depuis le 3 octobre 1990.

Combinée à la jurisprudence — particulièrement celle de la Cour constitutionnelle fédérale — et aux apports des constitutionnalistes à la doctrine, la Loi fondamentale fait forte impression, car elle souligne les libertés individuelles défendues par les droits fondamentaux en plus de donner de l'importance au bien commun et à l'obligation de l'État de garantir des standards économiques et sociaux minimums.

Le droit constitutionnel allemand est un modèle majeur en matière de protection de la dignité humaine. Certes, la Loi fondamentale consacre d'emblée le principe de l'intangibilité de la dignité de l'être humain. Le fait que ce principe soit intangible



Le saviez-vous?

Le succès de la Loi fondamentale est observable bien au-delà des frontières de l'Allemagne. Ses articles, sa structure et ses principes sont considérés comme des modèles pour plusieurs États en sortie de crises et de bouleversements politiques. Suivant la dictature hitlérienne, l'Allemagne est parvenue à écrire un nouveau chapitre de démocratie et d'État de droit. L'impératif constitutionnel du « plus jamais ça » a inspiré de nombreux États, aussi bien en Europe — Espagne, Portugal, Grèce et plusieurs États de l'ex-URSS —, en Asie — Japon, Corée du Sud et Taiwan —, en Afrique — principalement en Afrique du Sud — qu'en Amérique latine.



Dans les rues de Berlin.

le place au-dessus des droits et libertés fondamentaux, dont l'inviolabilité peut être soumise à certaines restrictions³.

Pour le constitutionnaliste Peter Häberle, la norme constitutionnelle qui est « peut-être la plus réussie à l'échelle mondiale » est celle qui garantit la substance de la Loi fondamentale⁴. En vertu de cette norme, le législateur doit prendre lui-même les décisions essentielles pour l'exercice des droits fondamentaux et ne peut déléguer ce pouvoir à l'administration.

La Loi fondamentale énonce les cinq bases structurant l'ordre constitutionnel allemand, à savoir la République, la démocratie, l'État de droit, l'État social et le fédéralisme. En effet, l'article 20 définit la République fédérale d'Allemagne comme un « État fédéral démocratique et social » et comme un État de droit. Le second alinéa précise la conception essentiellement représentative de la démocratie allemande, associant ponctuellement les citoyens à la décision politique par la votation, tout en prévoyant la séparation des pouvoirs entre des « organes spéciaux investis des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ».

Ces cinq bases s'appliquent non seulement à l'échelle fédérale (*Bund*), mais aussi à celle des États fédérés (*Länder*)⁵. Comme le stipule l'article 28, « [l']ordre constitutionnel des *Länder* doit être conforme aux principes d'un État de droit républicain, démocratique et social, au sens de la présente Loi fondamentale ». Sur le plan constitutionnel, les *Länder* donnent la légitimité au *Bund* d'exister : au moment de rédiger la nouvelle constitution, la France, pour des raisons historiques, ne voulait pas d'un gouvernement central trop fort.



De gauche à droite : Landtag de la Bavière, Bundesrat et Bundestag.



En un coup d'œil

La répartition des compétences entre la Fédération et les *Länder*

En vertu des articles 30 et 70 de la Loi fondamentale, les *Länder* ont le droit d'exercer les pouvoirs étatiques, d'accomplir les missions de l'État et de légiférer dans les cas où la Loi ne le confère pas à la Fédération. L'article 31 donne la primauté du droit fédéral sur le droit de *Land* et l'article 83 prévoit que les *Länder* exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre.

On distingue deux types de compétences législatives de la Fédération : les compétences exclusives (les *Länder* n'ont le pouvoir de légiférer que si une loi fédérale les y autorise expressément) et les compétences concurrentes (les *Länder* ont le pouvoir de légiférer tant et aussi longtemps que la Fédération n'a pas légiféré à ce sujet, sauf exceptions). En voici quelques exemples :

Compétences exclusives :

- affaires étrangères, défense et protection de la population civile;
- nationalité;
- monnaie;
- production et utilisation de l'énergie nucléaire.

Compétences concurrentes :

- droit civil, droit pénal, organisation judiciaire;
- état civil;
- droit de séjour et d'établissement des étrangers;
- affaires concernant les réfugiés et les expulsés;
- promotion de la production agricole et forestière;
- financement des hôpitaux et tarification des soins hospitaliers.



2.1. Le pouvoir exécutif

L'instance en charge de l'exécutif en Allemagne est bicéphale: elle comprend un président et un chancelier⁶.

2.1.1. Le président

Contrairement au système qui existait sous la République de Weimar, le président fédéral allemand n'est pas élu au suffrage universel direct, mais par l'Assemblée fédérale. Celle-ci est composée de tous les membres du *Bundestag* et d'un nombre égal de délégués désignés à la discrétion des différents parlements des *Länder*. Convoquée par le président du *Bundestag*, l'Assemblée fédérale se réunit au moins trente jours avant la fin du mandat du président sortant ou au plus tard trente jours après une cessation anticipée des fonctions. Le président est investi pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois.

Selon l'article 54 de la Loi fondamentale, tout citoyen allemand ayant le droit de vote au *Bundestag* et âgé de 40 ans le jour de l'élection est éligible à la fonction présidentielle. Le candidat recherché doit être, de préférence, une personnalité politique reconnue pour sa modération, dotée d'un certain prestige et suffisamment respectée pour transcender les lignes de parti. C'est pour cette raison que le président ne peut appartenir ni au gouvernement ni à un organe législatif de la Fédération ou d'un *Land* au moment de son élection.

Si rien dans la Loi fondamentale n'interdit au président de faire des déclarations politiques, le chef d'État ne commente pas publiquement les enjeux, particulièrement lorsqu'ils divisent les partis. À l'image du monarque britannique, le président fédéral exerce des fonctions avant tout symboliques, ce qui lui laisse peu de pouvoir réel. Ses prérogatives ne sont toutefois pas négligeables : il représente la République fédérale au niveau international, exerce un droit de grâce et nomme certains juges et fonctionnaires. Comme le gouverneur général du Canada et le lieutenant-gouverneur du Québec, le président signe toutes les lois fédérales pour qu'elles entrent officiellement en vigueur.



Joachim Gauck.

Source: www.bundespraesident.de

Qui suis-je ?

Depuis 2012, le président est Joachim Gauck:

En 1989, il a été un des fondateurs du Nouveau Forum – un mouvement politique de l'Allemagne de l'Est formé dans les mois ayant précédé la chute du mur de Berlin – et est devenu son porte-parole;

En mars 1990, il est entré dans le premier Parlement librement élu de la RDA en tant que membre de l'Alliance 90;

De 1991 à 2000, il a été le commissaire fédéral pour les dossiers de la Sûreté de l'État de l'ancienne République démocratique allemande;

En 2003, il est devenu le président de l'Association « *Gegen Vergessen – Für Demokratie* » (Contre l'oubli – Pour la démocratie);

Il a reçu de nombreux honneurs et prix pour son travail, y compris la médaille Theodor Heuss, le prix Geschwister Scholl, le Prix européen des droits de l'homme et le prix Ludwig Börne. Il détient des doctorats honorifiques des universités de Rostock, de Jena et d'Augsbourg.

2.1.2. Le chancelier

Le chancelier est le chef du gouvernement allemand. Sur proposition du président fédéral, il est élu sans débat et à la majorité absolue par le *Bundestag*. Ne pouvant outrepasser la volonté exprimée par les électeurs, le président désigne naturellement le chef du parti ou le leader de la coalition ayant remporté le scrutin législatif. L'élection a lieu tous les quatre ans — soit en même temps que l'élection du *Bundestag* — et évidemment lorsqu'un chancelier démissionne ou décède. Le président fédéral ne peut intervenir en aucune façon, à moins que le *Bundestag* ne parvienne à élire un chancelier dans des délais donnés, ce qui ne s'est jamais produit⁷.

Le chancelier joue un rôle analogue à celui du premier ministre du Canada.

+ Qui suis-je?

Angela Merkel est la chancelière fédérale. Physicienne de formation, elle est élue une première fois au *Bundestag* en 1990 sous la bannière de l'Union chrétienne-démocrate (CDU). En 2000, elle en devient la première femme présidente. Merkel est élue chancelière de la République par les membres du *Bundestag* à la suite des élections de novembre 2005, conduisant son parti à la victoire. C'est à la tête d'une « grande coalition » avec le Parti social-démocrate (SPD) qu'elle effectue son premier mandat. Les élections de 2009 la reconduisent dans ses fonctions de chancelière, cette fois à la tête d'une coalition avec le Parti libéral-démocrate (FDP). Lors des dernières élections, la CDU est portée de nouveau au pouvoir et elle obtient un troisième mandat, formant une coalition avec le SPD.

Depuis 2006, Merkel a été désignée la femme la plus puissante du monde à neuf reprises par le célèbre magazine *Forbes*⁸. Elle est également considérée comme la personnalité politique la plus importante de l'UE. Toutefois, en 2015, son aura a été ternie par sa gestion de la crise migratoire en Europe.

2.1.3. Le Conseil des ministres

Une fois investi, le chancelier forme son cabinet ministériel à sa discrétion, ce choix n'ayant pas à être avalisé par le *Bundestag*, mais plutôt par le président fédéral. Le chancelier assure, de concert avec ses ministres, les grandes orientations politiques de son gouvernement et en assume la responsabilité.

Au quotidien, le cabinet fonctionne de manière très peu collégiale. Comme Gosselin et Fillion le mentionnent : « [...] les décisions qui en ressortent relèvent de coutume de tractations bilatérales entre le chancelier et le ministre immédiatement concerné par le dossier ⁹ ». Ainsi, le cabinet a plutôt pour fonction d'entériner les décisions déjà arrêtées.

Contrairement à une pratique répandue dans plusieurs pays et au Québec, les ministres fédéraux ont tendance à conserver leur ministère respectif pendant de longues périodes¹⁰. Ils acquièrent ainsi une expertise importante dans leur domaine de prédilection. Néanmoins, Merkel n'a pas semblé perpétuer cette pratique à la tête de ses trois gouvernements. Chaque ministre élabore les politiques relevant de son secteur de compétences en collaboration avec de proches conseillers, mais toujours en concertation avec le chancelier.

2.2. Le pouvoir législatif



L'édifice du *Reichstag*, où siègent les membres du *Bundestag*.

Source: © *Bundestag* Allemand/ SMNeumann

Le système parlementaire allemand est bicaméral par tradition. De fait, selon Claus Dieter Koggel, un directeur que nous avons rencontré à la Chambre haute, l'union des principautés en une seule entité sous le Saint Empire romain germanique avait été acceptée parce que les régions étaient individuellement représentées dans une seconde instance, le *Bundesrat*. Cette double composition fut reproduite sous la République de Weimar.

Lors du III^e *Reich*, sous la dictature nazie, la Chambre haute fut abolie. Au moment de réinstaurer la démocratie, il fut décidé de revenir aux traditions et de mettre en place deux chambres. Ainsi, la Loi fondamentale allemande de 1949 institue un Parlement bicaméral composé du *Bundestag* — la « Diète » fédérale représentant le peuple allemand — et du *Bundesrat* — le Conseil fédéral représentant les États fédérés. Les deux chambres ne partagent pas les mêmes prérogatives.

2.2.1. Le *Bundestag*

Situé à Berlin, dans le bâtiment du *Reichstag*, le *Bundestag* est le Parlement national de la République fédérale d'Allemagne et son organe constitutionnel suprême. Élu par le peuple, le *Bundestag* est l'enceinte dans laquelle sont formulées et débattues les orientations pour la conduite politique du pays. La 18^e législature est composée de 631 députés provenant de divers horizons politiques.



Le saviez-vous?

Le 20 juin 1991, les parlementaires allemands décidaient de transférer le siège du gouvernement et du Parlement de Bonn à Berlin. Après différents concours internationaux d'architecture, un nouveau quartier parlementaire a vu le jour dans la capitale.

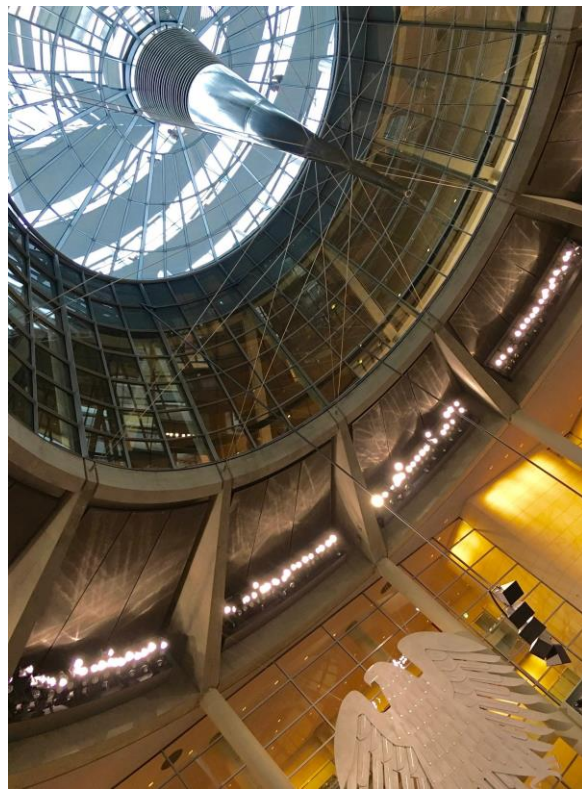


Exposition au *Deutscher Dom* des œuvres d'art se trouvant au *Bundestag*.

Si son enveloppe historique a été conservée, l'ancien bâtiment du *Reichstag* a été entièrement transformé et modernisé à l'intérieur, notamment avec la construction de sa coupole de verre. Œuvre de l'architecte britannique Norman Foster, le bâtiment reflète bien les contrastes qui caractérisent si bien Berlin. Autour de l'édifice central, trois nouveaux bâtiments ont été construits dans une architecture novatrice voulant représenter la transparence de l'État et respectant l'environnement.



La coupole installée au-dessus de la salle plénière.



2.2.1.1. Les fonctions du *Bundestag*

+ *En un coup d'œil*

Les trois fonctions principales du *Bundestag* :

1. Élire le chancelier fédéral sur proposition du président de la République.
2. En collaboration avec le *Bundesrat*, exercer le pouvoir législatif.
3. Contrôler les actions du gouvernement.

L'élection de la chancelière ou du chancelier par le *Bundestag* montre à quel point, à l'instar du Canada et du Québec, les organes constitutionnels sont étroitement liés entre eux. Les parlementaires participent aussi à la désignation d'autres titulaires de fonctions importantes : la moitié des juges de la Cour constitutionnelle fédérale, le président et le vice-président de la Cour fédérale des comptes et le commissaire fédéral à la protection des données et au droit à l'information.

Comme au Québec, la législation allemande relève de la Chambre basse. Ce faisant, le *Bundestag* est l'organe législatif le plus important au palier fédéral. Comme à l'Assemblée nationale, les travaux parlementaires sont organisés en commissions et en assemblée plénière. Puisque les *Länder* détiennent une part substantielle du pouvoir de l'État dans le système fédéral, le *Bundesrat* prend part au processus législatif. Ensemble, les deux chambres votent toutes les lois entrant dans le champ de compétence du palier fédéral.

L'initiative législative appartient aux membres du *Bundestag*, du *Bundesrat* et du gouvernement. On parle de « projet de loi » lorsqu'elle émane du gouvernement et de « proposition de loi » lorsqu'elle provient des députés du *Bundestag* ou des membres du *Bundesrat*. Toutefois, la majorité des initiatives législatives sont élaborées par le gouvernement.

En un coup d'œil

Le processus législatif

1. La présentation publique et officielle au *Bundestag*

Avant de pouvoir être examinés à la Chambre basse, la proposition ou le projet de loi sont transmis au président du *Bundestag*, enregistrés par l'administration puis imprimés. Ce sont ces impressions qui sont distribuées à tous les membres du *Bundestag*, du *Bundesrat* et aux ministères fédéraux.

Initiative gouvernementale sans incidence financière

A. Le chancelier transmet le projet de loi au *Bundesrat* qui a six semaines pour prendre position. Par la suite, le gouvernement a la possibilité de présenter son point de vue par écrit.

B. Lorsque c'est fait, le chancelier communique le projet de loi et le point de vue du *Bundesrat* au *Bundestag*.

Initiative gouvernementale avec incidence financière

Le projet de loi est transmis simultanément aux deux chambres.

Initiative du *Bundesrat*

A. La proposition de loi que la majorité des membres de la Chambre haute ont approuvée est transmise au gouvernement fédéral qui a six semaines pour prendre position et exprimer son point de vue.

B. Le gouvernement présente la proposition de loi et son point de vue au *Bundestag*.



Initiative du *Bundestag* (par un groupe parlementaire)

La proposition ne doit pas être soumise au *Bundesrat* en premier. De ce fait, le gouvernement se sert de ses groupes parlementaires pour déposer au *Bundestag* les projets de loi particulièrement urgents.

Lorsqu'il ou elle est inscrit(e) à l'ordre du jour de l'assemblée plénière du *Bundestag*, le projet ou la proposition de loi a franchi la première étape du processus législatif, soit la présentation publique et officielle au *Bundestag*.

2. La première lecture

Réalisée à partir des recommandations du Comité des doyens, la première lecture consiste essentiellement à désigner la ou les commissions qui traiteront des aspects techniques du projet ou de la proposition de loi et qui le ou la prépareront pour l'étape suivante. Si plusieurs commissions sont désignées, la première sera responsable du bon déroulement de la procédure. On dira qu'elle est saisie « au fond ». Les autres seront plutôt saisies « pour avis ». Il n'y a généralement pas de débat en plénière à cette étape, à moins que le Comité des doyens ou un groupe parlementaire ne le demande. C'est possible dans le cas de propositions ou de projets de loi particulièrement controversés.

3. Le travail en commission

Comme au Québec, le travail législatif de détail s'effectue dans les commissions permanentes. Des experts peuvent être conviés à des auditions publiques pour appuyer les parlementaires dans leur étude du sujet. La plupart des propositions ou des projets de loi seront modifiés à cette étape, tant par les groupes de la majorité que par les groupes de l'opposition. Lorsque les délibérations sont terminées, la commission saisie « au fond » présente ses conclusions en plénière au *Bundestag*.

4. La deuxième lecture

La proposition ou le projet de loi est engagé en assemblée plénière. En règle générale, le débat et le vote portent sur l'ensemble de la proposition ou du projet de loi, mais il est possible de voter sur chaque disposition.

À cette étape, tout membre du *Bundestag* peut déposer des amendements qui seront traités sur-le-champ en plénière. Si un amendement est adopté, la nouvelle mouture de la proposition ou du projet de loi doit être réimprimée et redistribuée (à moins d'un consentement des deux tiers de la Chambre).

5. La troisième lecture

Un nouveau débat peut être tenu à la demande d'un groupe parlementaire ou d'au moins 5 % des membres du *Bundestag*. Aussi, à cette étape, les amendements ne peuvent plus être déposés par des députés à titre individuel, mais seulement par un groupe parlementaire ou par 5 % des membres du *Bundestag* et à la condition de ne porter que sur les dispositions amendées en seconde lecture.

La troisième lecture est suivie du vote final. En réponse à la question du président du *Bundestag* relative aux voix pour, contre et aux abstentions, les députés se lèvent.

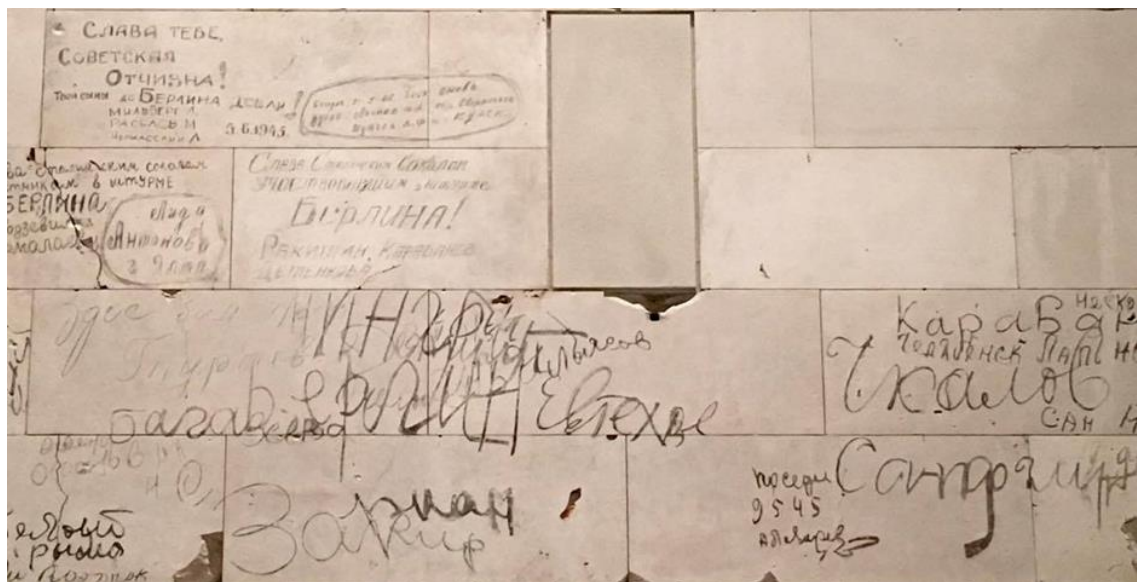
6. L'approbation du *Bundesrat*

La proposition de loi adoptée par le *Bundestag* à la majorité requise est alors transmise au *Bundesrat* pour la suite du processus législatif. Les étapes varient s'il s'agit d'une loi d'approbation ou d'opposition.

7. L'entrée en vigueur de la loi

Une fois adoptée, la loi est imprimée, puis transmise au chancelier et au ministre compétent qui apposeront leur contreseing. La loi est ensuite transmise au président fédéral qui, avant de la signer, s'assure qu'elle a été adoptée conformément aux règles constitutionnelles et qu'aucune de ses dispositions n'est en contradiction flagrante avec la Loi fondamentale. Si elle est conforme, il la signe et la fait publier au journal officiel fédéral. La loi est ainsi promulguée.

En plus d'exercer son rôle de législateur, le *Bundestag* a pour mandat de contrôler l'exécutif. Lorsqu'il veut faire adopter ses projets, le gouvernement se doit d'avoir la confiance du Parlement. Pour ce faire, les députés doivent être informés du travail et des projets du gouvernement. Ils disposent de divers mécanismes de contrôle, comme les « petites et grandes questions », les questions écrites et séances réservées aux questions orales, « l'heure d'actualité », les questions orales posées au gouvernement fédéral et les commissions permanentes, qui permettent d'accomplir à la fois le mandat de législation et de contrôle. D'autres instances spéciales peuvent également être mises en œuvre, comme des commissions d'enquête. Celles-ci sont instituées presque exclusivement aux fins du contrôle du gouvernement. Aussi, le *Bundestag* peut renverser le chancelier à condition de désigner, à la majorité absolue, un nouveau chancelier selon la procédure du « vote de défiance constructif ».



Graffitis de soldats russes sur les murs du *Bundestag* datant de la Seconde Guerre mondiale.



Sur le terrain

À Berlin, nous avons eu l'occasion de visiter l'ambassade du Canada en Allemagne en compagnie de Marie-Claire Hall, responsable des programmes éducatifs, et de David Ehinger, conseiller en affaires publiques. Lors de notre passage, l'ambassade bourdonnait d'activité parce que le Canada est très impliqué dans la Berlinale, festival cinématographique allemand mondialement reconnu.

Silence, on tourne !



En direct du tapis rouge de la Berlinale!



En compagnie de David Ehinger, conseiller en affaires publiques à l'ambassade du Canada à Berlin.

Pistes de bonnes pratiques

De la diversité dans les mécanismes de contrôle

Les séances réservées aux questions orales

Tout député a le droit, pendant chaque séance réservée aux questions orales (trois heures par semaine), d'adresser au gouvernement fédéral jusqu'à deux questions pour réponse orale. Chaque question peut se diviser en deux rubriques. Les réponses sont données à l'oral pendant la séance. L'auteur de la question ainsi que d'autres députés peuvent poser des questions supplémentaires. En l'absence de l'auteur de la question pendant ladite séance, la question reçoit une réponse écrite si l'auteur en a manifesté le souhait.

« Petites et grandes questions »

Adressées au président du *Bundestag*, ces questions ne peuvent être soumises par écrit au gouvernement que si au moins 5 % des députés le veulent ou par un groupe parlementaire.

Le gouvernement fédéral répond aux « petites questions » uniquement par écrit, alors que les « grandes questions » sont débattues en Chambre. Comme les « grandes questions » portent sur des sujets politiques importants, l'opposition a ainsi l'occasion de soulever des points critiques en séance publique et d'exposer sa vision des choses.

Les questions écrites

Chaque mois, tout membre du *Bundestag* peut adresser au gouvernement jusqu'à quatre questions pour réponse écrite. Des réponses doivent être données dans un délai d'une semaine à compter de leur réception par la chancellerie fédérale. Les questions et les réponses sont publiées dans une publication hebdomadaire.

Les questions orales posées au gouvernement fédéral

Immédiatement après la réunion du Conseil des ministres, le mercredi, les membres du *Bundestag* peuvent poser des questions aux membres du gouvernement fédéral sur un sujet d'actualité.

D'une durée de 30 minutes, cette procédure permet aux députés de connaître les premiers éléments d'information sur l'issue des délibérations du gouvernement.

L'heure d'actualité

Si les députés ne sont pas satisfaits des réponses fournies par le gouvernement pendant la séance réservée aux questions orales, 5 % d'entre eux ou un groupe parlementaire peuvent solliciter une « heure d'actualité » qui se déroulera tout de suite après la séance réservée aux questions orales.

Une telle procédure peut également être tenue sous forme de discussion sur un sujet d'actualité et d'intérêt général sans suivre une séance réservée aux questions orales. Elle devra alors avoir été décidée par le Comité des doyens ou demandée par 5 % des membres du *Bundestag*.

Les interventions des députés ne doivent pas excéder cinq minutes et le nombre d'orateurs est restreint. Le groupe parlementaire ayant demandé l'heure d'actualité peut faire intervenir un orateur supplémentaire.



Le banc du gouvernement au *Bundestag*.

Source : *Bundestag, Le Bundestag dans les faits : le Parlement allemand en un coup d'oeil*, Berlin, *Bundestag* allemand — Service des relations publiques, 2014, p. 13.

2.2.1.2. Les élections

Selon la Loi fondamentale, les députés du *Bundestag* sont élus au suffrage universel direct, libre, égal et secret pour une législature d'une durée de quatre ans.

L'élection des membres de la Chambre basse se fait selon un mode de scrutin proportionnel personnalisé. Au moment des élections, chaque électeur dispose de deux voix. Par la première, l'électeur choisit son représentant régional au *Bundestag* en votant pour le député de circonscription. La seconde voix est attribuée à un parti et permet de décider du rapport de force entre les partis représentés au *Bundestag*.

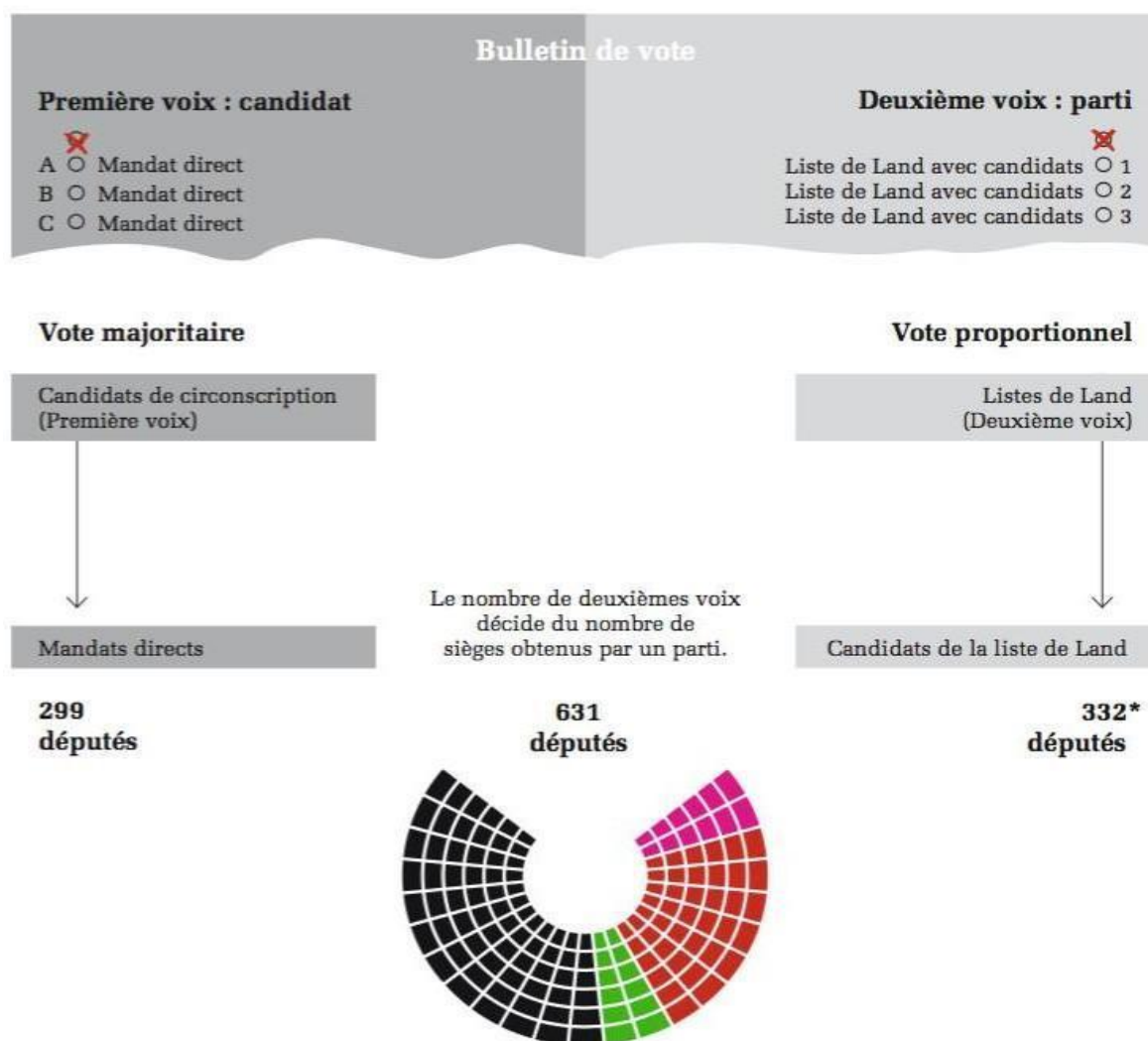
+ Composition du *Bundestag*

18^e législature

631 députés :

299 élus dans les circonscriptions selon le principe du scrutin majoritaire uninominal à un tour;

332* élus par le biais de listes de Land, établies dans chaque Land fédéral par les divers partis.



Source : Bundestag, *Le Bundestag dans les faits : le Parlement allemand en un coup d'oeil*, Berlin, Bundestag allemand — Service des relations publiques, 2014, p. 33.

*Y compris 4 mandats excédentaires et 29 mandats de compensation au début de la 18^e législature

Les 598 sièges fixes sont distribués entre les partis qui ont obtenu au moins 5 % des deuxièmes voix ou au moins trois mandats directs. Chacun de ces partis se voit alors attribuer des sièges au *Bundestag* en fonction du nombre de voix qu'il a gagné.

Toutefois, à la suite d'injonctions de la Cour constitutionnelle fédérale, le *Bundestag* a introduit en 2013, par le biais du 22^e amendement à sa loi électorale, un nouveau mode de conversion des voix en mandats de députés. Depuis, les deuxièmes votes des électeurs sont convertis en deux niveaux de répartition comportant chacun deux étapes de calculs effectués selon la méthode Sainte-Laguë/Schepers. Seuls les partis ayant recueilli au moins 5 % des deuxièmes voix exprimées ou qui ont obtenu un mandat direct dans au moins trois circonscriptions électorales participent à la répartition des sièges¹¹.

La première étape consiste à déterminer le contingent de sièges de chaque *Land* en fonction de la population allemande y résidant. Ces contingents sont ensuite répartis entre les listes de *Land* des différents partis.

La seconde étape permet de calculer le nombre

minimum de sièges obtenu par parti à l'échelle nationale. Pour y arriver, on sélectionne la valeur la plus élevée entre le nombre de circonscriptions gagnées directement avec les premières voix et le nombre de sièges calculé suivant les deuxièmes voix. Le plus élevé des deux chiffres représente le nombre minimum de sièges d'un parti dans le *Land* concerné. La somme des nombres minimums de sièges du parti dans l'ensemble des *Länder* constitue le nombre minimum garanti de sièges à l'échelle fédérale. Dans l'éventualité où un parti gagne plus de sièges par l'entremise du premier vote que par l'entremise de la liste, il y a ce qu'on appelle des mandats compensatoires. Ceux-ci sont attribués aux autres partis politiques afin que soit respecté le principe de proportionnalité.

Le résultat de cette répartition des voix détermine le rapport de force au *Bundestag* et les possibilités de formation d'un gouvernement. Seuls les partis qui détiennent la majorité des sièges de députés peuvent former le gouvernement. De fait, dans ce pays, la formation de coalition est chose courante.

2.2.1.3. Les partis politiques

Le paysage politique fédéral est relativement stable puisque trois des cinq principaux partis politiques allemands ont été représentés sans interruption entre 1949 et 2013. Depuis les dernières années, on assiste toutefois, comme au Québec et au Canada, à une croissance de la volatilité de l'électorat allemand.

Malgré son système électoral partiellement proportionnel, seuls six partis politiques ont réussi à se faire élire au *Bundestag* depuis 1961. En effet, l'effet

habituel de l'élection au scrutin proportionnel plurinominal est mitigé par la « barre des 5 % » qui empêche les partis les plus petits de participer au partage des sièges, évitant ainsi le morcellement de la Chambre basse.

Nous présenterons ici les six partis politiques qui ont réussi à être représentés au *Bundestag* au cours des dernières législatures.



Bündnis 90 / Die Grünen

Parti politique de centre-gauche, *Bündnis 90 / Die Grünen* est né de la fusion de deux partis politiques en 1993. Le Parti vert allemand (*Die Grünen*) a été fondé en 1980 en Allemagne de l'Ouest et tire ses origines du mouvement écologiste et pacifiste de la fin de années 1970. Les Verts font leur entrée au Parlement en 1973, fleurs en main et « baskets » aux pieds: ils bouleverseront l'ordre établi jusqu'à la réunification¹². Quant à elle, l'Alliance 90 (*Bündnis 90*) est un groupement de militants pour les droits de l'homme en Allemagne de l'Est. Ils ont obtenu leur meilleur résultat aux élections fédérales de 2009, avec 10,7 % des voix. Les Verts allemands sont membres du Parti vert européen.

Ce parti, en comparaison avec les autres partis écologistes dans le monde, fait partie de ceux qui rencontrent le plus de succès. Effectivement, ils ont occupé les mairies de plusieurs grandes villes, comme Stuttgart, Fribourg-en-Brisgau ou Darmstadt, et ont dirigé le *Land* du Bade-Wurtemberg.



Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU)

La CDU a été fondée en 1945, peu après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, à l'initiative d'anciens membres du parti démocrate-chrétien *Zentrum* qui était actif avant la dictature nazie. Toutefois, contrairement à son ancêtre, le nouveau parti réunit des catholiques et des protestants. Traditionnellement très pro-européenne — elle est d'ailleurs membre du Parti populaire européen (PPE) —, la CDU est un parti démocrate-chrétien classique, c'est-à-dire qu'elle se situe au centre droit de l'échiquier politique.

La CDU a obtenu environ 28 % des voix à toutes les élections depuis 1998, alors qu'elle obtenait 35 % des voix en moyenne depuis la Seconde Guerre mondiale. Ce parti détient le record de longévité à la direction du gouvernement fédéral. Cinq chanceliers sur les huit qui ont gouverné l'Allemagne en sont issus.

Enfin, la CDU est traditionnellement représentée dans tous les *Landtag* allemands, sauf en Bavière où c'est la CSU qui représente la démocratie chrétienne.



Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU)

Régulièrement qualifiée de « petite sœur » de la CDU, la CSU représente la démocratie chrétienne en Bavière. Participant à tous les gouvernements fédéraux de la CDU, elle s'en distingue toutefois par un programme plus conservateur et moins en faveur de l'Europe.

Elle a été fondée en 1946 dans l'optique de poursuivre la tradition du Parti populaire bavarois (BVP) d'avant-guerre. Elle défend les intérêts et les compétences du *Land* duquel elle est issue, sans toutefois revendiquer son autonomie ou son indépendance.



Die Linke

Né en 2007 de la fusion du Parti du socialisme démocratique (ex-Parti socialiste unifié, qui fut le parti officiel de la RDA) et de l'Alternative électorale travail et justice sociale (réunissant des représentants de l'extrême gauche et d'anciens sociaux-démocrates de l'Allemagne de l'Ouest), *Die Linke* est un parti socialiste.

Ce parti est plus populaire dans l'ancienne Allemagne de l'Est et a obtenu son meilleur score aux élections fédérales de 2009, avec 12 % des voix. *Die Linke* n'a jamais participé à un gouvernement fédéral. Il est membre du Parti de la gauche européenne.



Freie Demokratische Partei (FDP)

Fondé en 1948, le FDP est un parti de tendance libérale. À l'échelle européenne, il est membre de l'Alliance des libéraux et démocrates pour l'Europe. Si aucun de ses chefs n'a gouverné l'Allemagne, ce parti a été en coalition avec presque tous les gouvernements allemands, de 1949 à 1998, qu'ils soient de droite ou de gauche.

Obtenant en général entre 6 % et 10 % des voix, il a réalisé son meilleur résultat lors des élections fédérales de 2009 en obtenant 14,6 % des voix. Pour la première fois, il a complètement été balayé aux dernières élections.



Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)

Le Parti social-démocrate d'Allemagne est le plus ancien parti politique du pays. Fondé au milieu du XIX^e siècle, il renonce au marxisme un siècle plus tard et accepte l'économie de marché. D'abord plutôt hostile à l'intégration européenne, il se range rapidement du côté pro-européen et devient membre du Parti socialiste européen (PSE).

Jusqu'au début des années 1970, le SPD obtenait environ 46 % des voix. Trois chefs du SPD ont d'ailleurs occupé le poste de chancelier : Willy Brandt (1969-1974), Helmut Schmidt (1974-1982) et Gerhard Schröder (1998-2005). Le parti a toutefois connu un déclin depuis, jusqu'à atteindre son plus faible score aux élections fédérales de 2009 avec 23 % des voix.

2.2.1.4. Les groupes parlementaires

Le travail au Parlement a de multiples facettes: les députés doivent donc se concerter et coordonner leur travail. Comme au Québec, le travail parlementaire est assuré par les groupes parlementaires.

Deux conditions doivent être remplies pour qu'un groupe de députés de même allégeance politique soit considéré comme un groupe parlementaire (*Fraktionen*) au *Bundestag*. D'abord, l'association envisagée doit regrouper au moins 5 % des membres, soit 32 députés. Au Québec, il faut faire élire 12 députés pour former un groupe parlementaire reconnu, soit environ 10 %. L'objectif derrière cette limite est d'empêcher les groupuscules d'abuser des pouvoirs parlementaires liés au statut de groupe parlementaire. L'autre condition pour former un groupe parlementaire est que les membres doivent appartenir à un même parti ou à des partis ayant des orientations politiques concordantes et n'étant pas en concurrence dans un des 16 *Länder*.

+ Le saviez-vous? « Die Union »



La CDU, représentée dans l'ensemble des *Länder* fédéraux sauf la Bavière, et la CSU, représentée uniquement en Bavière, ont toujours constitué un seul groupe parlementaire depuis 1949. Ce groupe porte le nom de CDU/CSU et représente la droite démocrate-chrétienne et conservatrice, mais n'existe pas en dehors du Parlement. Il est également surnommé « l'Union ».

Les groupes parlementaires jouent un rôle décisif dans le travail du *Bundestag* puisque c'est en leur sein que les partis politiques s'accordent sur les positions qu'ils défendront en Chambre. Le public attend des groupes qu'ils adoptent des positions unanimes sur les grandes questions. Le travail en commission est largement préparé et déterminé par les groupes parlementaires. En effet, chaque groupe nomme un porte-parole par commission, qui est chargé de coordonner le travail des députés membres desdites commissions en plus de s'assurer qu'ils agissent conformément aux décisions adoptées.

Également, à l'intérieur de chaque groupe, on retrouve des groupes régionaux au sein desquels les députés peuvent discuter des questions politiques de leur *Land*. Cela s'apparente aux caucus régionaux que l'on retrouve dans certains groupes parlementaires à l'Assemblée nationale du Québec.



Pistes de bonnes pratiques

La liberté de conscience des députés

Les députés allemands ne sont pas contraints de se soumettre à l'avis de leur groupe parlementaire, la fameuse ligne de parti. Leur liberté de mandat et de conscience est effectivement garantie par l'article 38 de la Loi fondamentale, qui énonce que les députés, « représentants de l'ensemble du peuple, ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions et ne sont soumis qu'à leur conscience ».

Le Règlement confère aux groupes parlementaires certains droits exclusifs: déposer des propositions de loi et de résolution ainsi que des amendements — même au stade de la troisième lecture —, exiger la tenue d'une séance réservée aux questions d'actualité, adresser des « grandes questions » et des « petites questions » au gouvernement ou encore demander l'ajournement de la discussion d'un point de l'ordre du jour, la vérification du quorum, l'institution d'une commission d'études *ad hoc* ou d'enquête, un vote par appel nominal, etc. Enfin, ils ont accès à un financement particulier pour leur fonctionnement.

Le rapport de force entre les groupes parlementaires détermine le temps de parole qui leur est accordé.

Les députés qui ne sont affiliés à aucun groupe parlementaire disposent d'un droit de parole et de vote en séance plénière. Ils peuvent introduire des motions de procédure et des amendements, présenter des explications de vote, poser des questions au gouvernement et devenir membres d'une commission avec voix consultative.

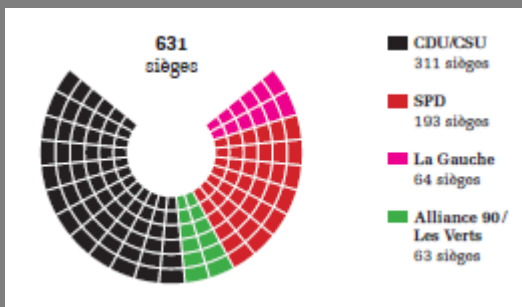
Tous les députés jouissent de l'immunité parlementaire sous deux dimensions : l'inviolabilité et l'irresponsabilité. Sont toutefois exclues de cette immunité les injures et la diffamation.



Le saviez-vous?

Portrait de la 18^e législature

Les élections pour le 18^e *Bundestag* allemand, le 22 septembre 2013, ont conduit — numériquement parlant — à la formation du plus grand Parlement de l'histoire de la République fédérale (après les trois législatures ayant fait l'objet d'un régime particulier en raison de la réunification). Sous la législature actuelle, le *Bundestag* compte quatre groupes parlementaires:



1. Avec 311 sièges, la coalition CDU/CSU forme le groupe le plus puissant. Il s'agit du parti de la chancelière Merkel.
2. Le groupe *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, regroupant les membres élus du plus vieux parti politique d'Allemagne, a obtenu 193 sièges. Avec la CDU/CSU, le SPD forme le gouvernement actuel.
3. La *Fraktion Die Linke im Bundestag* (La Gauche) a quant à elle 64 sièges. On y retrouve des députés du parti *Die Linke*.
4. Les 63 sièges restants appartiennent au groupe Alliance 90/Les Verts.



La salle plénière.

Source : <http://www.cicero.de/berliner-republik/parlamentarier-ruehrt-euch-endlich/51811>





Le saviez-vous?

Une salle de recueillement au parlement

Près des deux tiers des députés de la 18^e législature déclarent faire partie de l'une des deux Églises chrétiennes d'Allemagne. Quatre membres se disent de confession musulmane.

Un espace pour l'expression religieuse, aménagé par l'artiste Günther Uecker, est mis à la disposition des députés au parlement. Cette salle est conçue dans une optique interreligieuse, c'est-à-dire qu'elle fait place à toutes les religions, plus particulièrement à l'islam, au christianisme et au judaïsme. La salle peut être complétée par des symboles religieux mis à la disposition des députés. Un rebord en pierre dans le sol permet au prier de s'orienter vers Jérusalem et La Mecque.

Tous les jeudis et les vendredis à 8 h 35, lorsque le *Bundestag* siège, les cloches de la cathédrale de Cologne résonnent à l'intérieur de l'édifice et invitent les personnes présentes à un moment de recueillement en commun.



La salle de recueillement du *Bundestag*.

2.2.2. Le *Bundesrat*

Conformément à la Loi fondamentale, de nombreuses décisions politiques sont prises dans les *Länder*. Cependant, au niveau fédéral, le *Bundestag* et le gouvernement ne peuvent prendre les décisions seuls. Les *Länder* exercent leur influence au niveau fédéral par l'entremise de leur porte-parole : le *Bundesrat*.

Le *Bundesrat* est l'un des cinq organes constitutionnels permanents de la République fédérale d'Allemagne¹³. Organe éternel, le *Bundesrat* n'est jamais dissout et change seulement lors des élections dans les *Länder*. Avec la diversification du paysage politique allemand, de plus en plus d'idéologies sont représentées au *Bundesrat*, ce qui le rend très imprévisible. Le siège du *Bundesrat* est situé à Berlin, dans le bâtiment de

l'ancienne Chambre haute du Parlement prussien.

Tout d'abord, le *Bundesrat* n'est pas une chambre à part, instituée par les *Länder* pour s'opposer au palier fédéral, mais bien une partie intégrante de la Fédération allemande. L'article 50 de la Loi fondamentale souligne d'ailleurs la participation des *Länder* à l'administration de la Fédération. En fait, l'importance des *Länder* dans la Fédération allemande est si grande que la Loi fondamentale stipule que « toute modification de la présente Loi fondamentale qui toucherait à l'organisation de la Fédération en *Länder*, au principe du concours des *Länder* à la législation [...] est interdite ».



« Par l'intermédiaire du *Bundesrat*, les *Länder* concourent à la législation et à l'administration de la Fédération et aux affaires de l'UE. »

Article 50 de la Loi fondamentale.

2.2.2.1. La composition du *Bundesrat*

Le *Bundesrat* est un organe du pouvoir législatif fédéral composé de membres du pouvoir exécutif des états fédérés. Ceci permet notamment un contrôle substantiel des *Länder* sur la législation fédérale ainsi que le partage des expériences administratives des *Länder* avec la Fédération.

Selon la Loi fondamentale, « [l]e *Bundesrat* se compose de membres des gouvernements des *Länder*, qui les nomment et les révoquent ». Parmi les personnes autorisées à être membres du

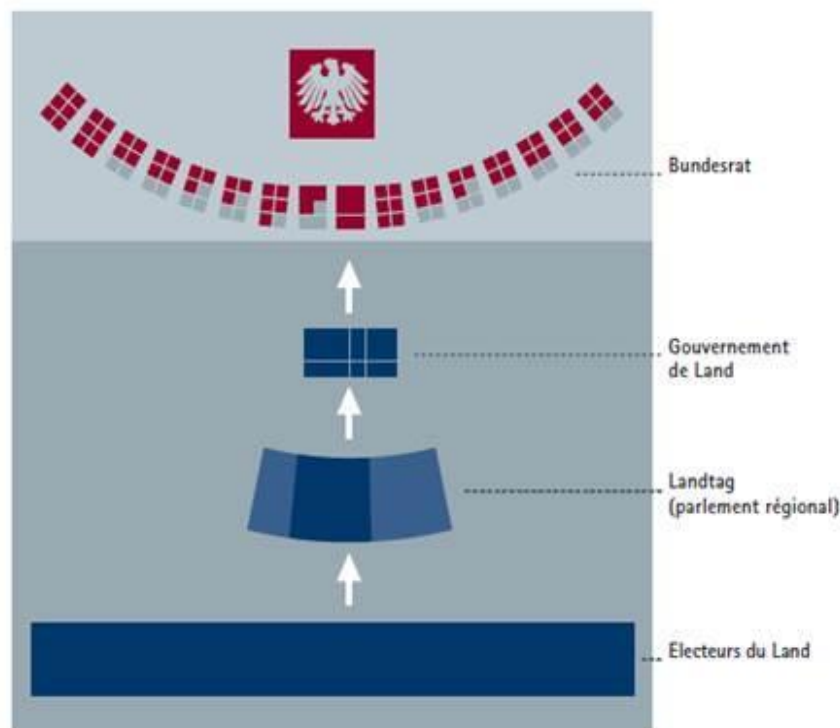
Bundesrat, on retrouve les ministres-présidents et les ministres des *Länder*, les maires-régnants et ministres des villes-États (Berlin, Brême et Hambourg), ainsi que les secrétaires d'État lorsque ces derniers disposent d'un siège et d'une voix au sein du Conseil des ministres de leur *Land*.

Dans les faits, tous les membres du gouvernement des *Länder* sont automatiquement membres du *Bundesrat*. Le président du *Bundesrat* n'est pas élu par ses pairs, mais plutôt désigné sur la base d'un roulement annuel

entre chaque *Land*, en commençant par le *Land* qui compte le plus d'habitants. Chacun des 16 *Länder* a donc accès à la présidence une fois tous les 16 ans. Ce système permet de soustraire le choix du président aux fluctuations de la majorité et à l'influence des partis.

Les membres du *Bundesrat* s'acquittent donc d'une double fonction : possédant un mandat à la fois au sein de leur *Land* et de la Fédération, ils sont politiciens à deux niveaux de gouvernance. Cette situation oblige les membres du *Bundesrat* à toujours tenir compte des impacts des politiques de leur *Land* sur la Fédération, mais aussi des impacts des décisions fédérales sur les activités de leur *Land*.

Si les électeurs décident avant tout de la composition de leur Parlement régional et des personnes qui doivent gouverner leur *Land*, leur vote influe aussi sur l'attribution des sièges au sein du *Bundesrat*. En effet, comme la majorité de chaque Parlement régional désigne le gouvernement du *Land* qui, à son tour, délègue ses membres au *Bundesrat*, ce dernier se trouve à être indirectement un organe élu. Ceci contribue à assurer la légitimité démocratique du *Bundesrat*.

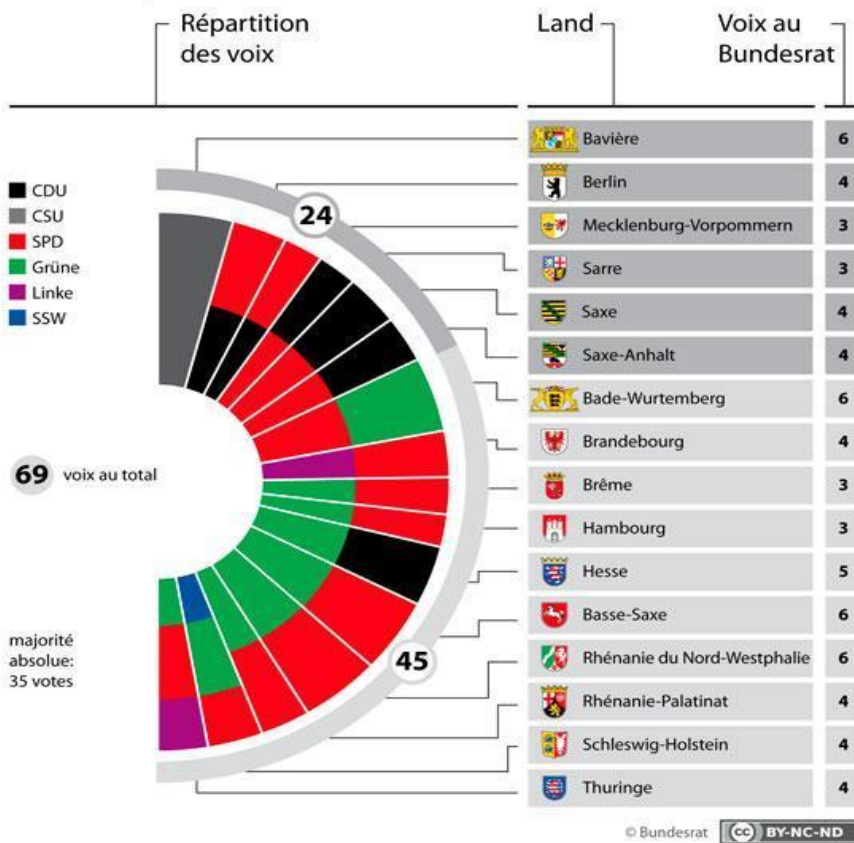


Source : Konrad Reuter, *Bundesrat et État fédéral*, 2009.

Le *Bundesrat* compte 69 membres et dispose d'autant de voix. La majorité absolue généralement requise pour les décisions est donc de 35 voix et la majorité des deux tiers parfois nécessaire est formée de 46 voix.

Pour préserver un arbitrage équitable entre la représentation fédérative (égalitaire) et démocratique (proportionnelle) des *Länder*, l'attribution du nombre de voix par *Land* relève d'un processus sophistiqué. Par l'article 51 de la Loi fondamentale, il a été convenu que « [c]haque *Land* a au moins trois voix, les *Länder* qui comptent plus de deux millions d'habitants en ont quatre, ceux qui comptent plus de six millions d'habitants en ont cinq, ceux qui comptent plus de sept millions d'habitants en ont six ».

La composition du Bundesrat



Comme dans la plupart des systèmes bicaméraux, il peut arriver que la majorité dans une chambre soit différente de la majorité de l'autre chambre. Le cas allemand est particulièrement intéressant puisque les membres du *Bundesrat* sont à la fois politiciens fédéraux et régionaux. Alors que le *Bundesrat* est supposé représenter les intérêts des régions, il peut être délicat de distinguer ceux-ci des intérêts propres aux partis politiques représentés. Le ministre-président de Rhénanie-du-Nord-Westphalie mentionnait d'ailleurs en 1971 que « [n]ous [les élus régionaux] sommes tant les pères de notre pays que les fils de notre parti [et] devons prouver notre capacité à faire des compromis, sans nous compromettre et sans compromettre nos idées¹⁴ ».

Lorsque la majorité des sièges au *Bundestag* diffère de celle au *Bundesrat*, ce dernier peut, dans les faits, devenir un partenaire plus réfractaire au gouvernement que le *Bundestag* qui, lui, partage de facto la même majorité que le gouvernement. Néanmoins, contrairement à ce qui peut parfois être observé aux États-Unis, la Fédération allemande n'a jamais été victime d'une polarisation politique de longue durée. Ceci est sans doute attribuable à la culture très forte du compromis en Allemagne.

2.2.2.2. Les compétences du *Bundesrat*

Le fédéralisme allemand se distingue du système canadien du fait de la participation directe, par le biais du *Bundesrat*, des gouvernements des États fédérés aux décisions de l'État fédéral. Le *Bundesrat* s'acquitte de trois fonctions principales :

1. Il fait valoir les intérêts des *Länder* auprès de la Fédération et, indirectement, auprès de l'UE.
2. Il intègre l'expérience politique et administrative des *Länder* dans la législation et l'administration fédérales ainsi que dans les affaires de l'UE.
3. Il exerce une responsabilité globale vis-à-vis de la République fédérale d'Allemagne.

Dans la plupart des domaines, la législation relève de la compétence de la Fédération, tandis que l'administration est a priori l'affaire des *Länder*. La juridiction est quant à elle liée à la fois à la Fédération et aux *Länder*.



Pistes de bonnes pratiques

Contrairement au Canada où les membres du Sénat sont nommés par le premier ministre, le modèle allemand où les membres de la seconde chambre sont nommés par les gouvernements régionaux constitue une piste intéressante à explorer. À l'heure où la légitimité et, dans une certaine mesure, la pertinence du Sénat canadien sont ébranlées, il s'avère à propos d'étudier des systèmes comme ceux de l'Allemagne. Parmi les particularités dignes d'intérêt, on retrouve la plus grande proximité des membres de la seconde chambre de ses électeurs (par l'entremise des gouvernements régionaux), la présidence par roulement et le partage de l'expertise entre fonctionnaires fédéraux et régionaux.

Bien que les *Länder* soient en quelque sorte soumis à la volonté de la Fédération et limités dans leur autonomie politique, ils exercent grâce au *Bundesrat* une influence non négligeable en ce qui a trait à la définition de l'action fédérale. Il est donc essentiel de comprendre que la Fédération et les *Länder* sont étroitement liés l'un à l'autre.

La Loi fondamentale attribue au *Bundesrat* une multitude d'autres pouvoirs, notamment le pouvoir d'élire la moitié des membres de la Cour constitutionnelle fédérale et le droit de proposition ou d'approbation pour la nomination des procureurs généraux et des membres de la direction de la banque centrale, la *Bundesbank*.



« Les tâches dont s'acquitte le *Bundesrat* portent sur la législation, l'administration et la politique européenne, c'est-à-dire sur toute la partie productive de l'activité gouvernementale de la Fédération¹⁵. »

Lors de l'étude d'un projet de loi, l'influence du *Bundesrat* sur la finalité de celui-ci dépend de sa nature. Certains projets de loi sont étudiés par le *Bundesrat*, mais ce dernier ne peut empêcher leur adoption si le *Bundestag* décide d'aller de l'avant, alors que d'autres projets de loi nécessitent l'approbation du *Bundesrat* pour être adoptés.

Les dispositions particulières de la Loi fondamentale précisent pour quelles lois l'approbation du *Bundesrat* est requise. Ces lois s'articulent autour de trois catégories :

1. Les lois portant sur la modification de la Constitution. Dans ce cas, l'approbation du *Bundesrat* est requise à la majorité des deux tiers.
2. Les lois mettant en cause, d'une façon ou d'une autre, les finances des *Länder*. Du côté des recettes, il s'agit essentiellement des lois d'impôts, au produit desquels participent les *Länder* et les communes : impôts sur le revenu, taxe sur la valeur ajoutée, taxes professionnelles et taxes de circulation sur les véhicules à moteur. Du côté des dépenses, il s'agit notamment de toutes les lois fédérales contraignant les *Länder* à fournir à des tiers des prestations en espèces, des prestations en nature ou d'autres prestations de ce type.
3. Les lois touchant l'autonomie organisationnelle et administrative des *Länder*.

Ces critères sont hautement significatifs, car il suffit qu'une seule disposition d'un projet de loi réfère à l'un de ceux-ci pour que l'approbation du *Bundesrat* devienne nécessaire.

Depuis la réforme du fédéralisme de 2006, les *Länder* peuvent recourir à leur propre législation pour déroger aux dispositions de la législation fédérale en matière d'organisation et de procédure administrative. Ainsi, l'approbation du *Bundesrat* n'est nécessaire que lorsque la législation fédérale impose une réglementation administrative uniforme sans que les *Länder* aient la possibilité d'y déroger¹⁶. Cette réforme a été introduite dans le but de diminuer la proportion de projets de loi nécessitant l'approbation du *Bundesrat*. Cette proportion atteignait près de 50 %, en 2006.

Au niveau européen, le *Bundesrat* peut également être amené à jouer un rôle important. Dans le cas de législations ayant trait aux compétences de la Fédération allemande, le gouvernement allemand représente les intérêts de l'Allemagne, mais est tout de même tenu de prendre en considération l'avis du *Bundesrat*. Toutefois, dans le cas de législations touchant aux compétences des *Länder*, le *Bundesrat* obtient le dernier mot quant à la position adoptée par l'Allemagne et peut même diriger entièrement les négociations dans les domaines de la formation scolaire, la culture ou la radiodiffusion.

En matière d'affaires étrangères, le gouvernement fédéral s'occupe dans les faits de prendre les décisions et de représenter les intérêts allemands. Cela dit, dans le cadre de projets internationaux dont le contenu relève de la compétence des *Länder*, l'approbation du *Bundesrat* est nécessaire et, en cas d'opposition, peut empêcher une convention internationale de prendre effet. Par exemple, des traités relatifs au droit fiscal, à l'aide en cas de catastrophe ou à l'entraide administrative requerraient l'approbation du *Bundesrat*.

2.2.2.3. Le fonctionnement du *Bundesrat*

Le *Bundesrat* est impliqué très tôt dans le processus législatif, car la constitution allemande prévoit que le *Bundesrat* doit être le premier organe à recevoir les projets de loi déposés par le gouvernement¹⁷. Il a ainsi la possibilité de prendre position par rapport aux propositions législatives dans un délai variant de trois à neuf semaines.

Le *Bundesrat* peut alors étudier les propositions législatives au sein de ses commissions et proposer des amendements. Cela dit, la position du *Bundesrat* se résume souvent à une déclaration de non-objection. Ce premier avis du *Bundesrat* est un signal important pour le gouvernement et le *Bundestag*, particulièrement dans les cas où le projet de loi nécessite l'approbation du *Bundesrat* pour être promulgué. À la suite de la réception de ce premier avis, le gouvernement énonce une réplique et trois documents sont déposés sur le parquet du *Bundestag* : le projet de loi, l'avis du *Bundesrat* et la réplique du gouvernement.

Si un projet de loi est ensuite adopté par le *Bundestag*, ce premier est transmis au *Bundesrat* par le président du *Bundestag* pour une seconde lecture. Le projet est alors étudié en commission et un rapport est déposé au *Bundesrat*. Le Conseil des ministres de chaque *Land* peut alors prendre connaissance de ce rapport et instruire son ou ses délégués de la position à adopter.

Les états membres du *Bundesrat* sont appelés à voter en bloc, c'est-à-dire que chaque *Land* ne peut voter que pour une position. Ceci peut sembler évident, mais lorsque, comme dans la plupart des cas, les gouvernements des régions sont formés par une coalition, cet aspect devient important. Une absence de consensus au sein d'un *Land* conduit à une abstention et est comptée comme un vote négatif, ce qui crée beaucoup de suspense pour l'atteinte de la majorité absolue. Le gouvernement fédéral doit donc



En compagnie de Ruth Berkefeld, dans la salle plénière du *Bundesrat*.

chercher des appuis au *Bundesrat* au moment de déposer ses politiques, afin de s'assurer une approbation par les *Länder*. Les coalitions au *Bundesrat* peuvent prendre des formes très diverses. Comme chaque *Land* a ses particularités et que les partis fédéraux et provinciaux ne sont pas nécessairement partenaires, il est possible d'observer des coalitions basées sur l'appartenance idéologique des partis, la force économique des *Länder* ou encore leur emplacement géographique. Par exemple, les *Länder* se sont opposés au gouvernement fédéral au sujet d'un projet de loi qui aurait permis l'écoute secrète auprès de la population allemande. Cela a donné lieu à une coalition entre des partis de droite et des partis de gauche malgré leur divergence idéologique.

Dans le cas d'un projet de loi d'approbation, l'adoption par le *Bundesrat* est nécessaire à l'avancement du projet de loi. En cas d'opposition de la part de celui-ci, deux scénarios sont possibles : le *Bundesrat* peut faire avorter le projet de loi ou, encore, le *Bundesrat* comme le *Bundestag* peuvent convoquer la Commission de médiation afin de trouver un terrain d'entente.

Cette Commission est composée d'un nombre égal de membres du *Bundesrat* et du *Bundestag* pour un total de 32 membres. Chacun des 16 *Länder* a un siège, tandis que les sièges du *Bundestag* sont distribués proportionnellement selon l'importance de chaque parti politique. Les différentes parties tentent alors de s'entendre sur certains amendements, afin de faire

aboutir le projet de loi. À la suite de ce travail de concertation, les deux chambres sont invitées à voter de nouveau sur le projet loi. Un nouveau refus de la part du *Bundesrat* peut signifier la mort d'un projet de loi dans un cas nécessitant son approbation. Dans un cas où le *Bundesrat* ne peut que manifester son opposition au projet, le *Bundestag* peut renverser la position du *Bundesrat* et procéder à l'adoption sans l'accord de ce dernier¹⁸.

Au cours de la 17^e législature, 102 des 401 projets de loi étudiés sont passés par la Commission de médiation et 99 projets de loi ont été adoptés à la suite de cette procédure¹⁹. Au cours de la 18^e législature, la Commission de médiation a rarement été convoquée parce que la chancelière Angela Merkel négocie avec les *Länder* tôt en amont du processus législatif.

Le *Bundesrat* peut également exercer son contrôle sur le gouvernement en convoquant des ministres pour venir s'exprimer en commission. Inversement, tout ministre fédéral a le droit d'être entendu au *Bundesrat* s'il le désire.

Ainsi, il apparaît évident que l'influence et le pouvoir du *Bundesrat* dans les affaires de la Fédération sont étendus. Ce système induit une culture du compromis et de modération significative au sein de l'appareil législatif allemand. Néanmoins, cela peut aussi mener les autorités à vider en partie les projets de loi de leur substance, afin de permettre leur approbation.



3. Les états fédérés

La Bavière

La Bavière, qui a pour nom officiel « État libre de Bavière », est le plus vaste *Land* d'Allemagne et possède la deuxième plus grande population avec ses 12,7 millions d'habitants dont 1,3 million d'étrangers.

Bordée par l'Autriche, la Suisse, la République tchèque et par les *Länder* du Bade-Wurtemberg, Hesse, Thuringe et Saxe, la Bavière est reconnue comme une des régions européennes les plus innovantes. Son économie se caractérise par une industrie automobile forte (BMW, Audi, Man), un terrain fertile pour le développement des entreprises et un dynamisme enviable dans plusieurs domaines de la haute technologie tels que la biotechnologie, l'aérospatiale, la photonique, les produits chimiques et les technologies de l'environnement. Le gouvernement joue un rôle important dans le soutien à l'industrie technologique. À preuve, il lançait en 2014 le plan « *Bayern DIGITAL* » qui se traduit par des investissements de 1,8 million d'euros visant à créer un « écosystème numérique ».

Les Bavarois sont les premiers à profiter de cette économie forte avec un niveau de vie élevé et un taux de chômage chiffré à 3,6 %, en 2015.

Outre ses particularités culturelles et économiques, ce sont les relations privilégiées qu'entretient la Bavière avec le Québec qui nous ont poussés à visiter ce *Land*. Depuis 1989, les deux régions coopèrent dans une « volonté commune de contribuer au développement de partenariats et d'accroître sans cesse leurs réseaux²⁰ ». Cette coopération est particulièrement dynamique dans les domaines de l'innovation technologique, du développement durable et de la création artistique. À titre d'exemple, notons que la Bavière, leader dans le domaine de l'électrification des transports en Allemagne, a retenu le Québec comme partenaire international dans le cadre du programme fédéral allemand « Vitaines régionales et électromobilité ».



Sur le terrain

Lors de notre séjour en Bavière, nous avons été reçus à la Délégation générale du Québec à Munich. Le délégué général, Claude Trudelle, nous a fait découvrir son travail et celui de son équipe qui consistent, entre autres, à promouvoir le talent québécois sur les territoires allemand, autrichien et suisse.

Comme le soulignait Benedikt Miklos, attaché aux affaires politiques, publiques et à la coopération, leur principal mandat est d'accompagner les entreprises québécoises qui souhaitent investir le marché allemand. En préparant leur visite, en établissant des contacts et en trouvant des partenariats, la Délégation est un appui indéniable aux entrepreneurs qui ont des visées internationales. Nous avons également été sensibilisés à l'importante présence culturelle québécoise en sol germanophone, où près de deux prestations d'artistes de la province sont présentées chaque jour.

L'équipe de la Délégation assure aussi une veille médiatique de la façon dont les Allemands perçoivent le Québec et ses artistes. Ils ont le réflexe de repérer les bonnes pratiques allemandes dont peut s'inspirer notre province, et ce, dans les domaines économique, technologique, culturel et politique.



Dans les bureaux de la Délégation générale du Québec à Munich.



Qui suis-je?

Depuis le 27 octobre 2008, Horst Seehofer est le ministre-président de la Bavière.

D'abord fonctionnaire, il est élu comme député fédéral le 5 octobre 1980 sous la bannière de la CSU.

Il occupe tour à tour les postes de ministre fédéral de la Santé, de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Protection des consommateurs et de président fédéral de l'Allemagne par intérim.

En 2008, il prend la tête du gouvernement de la Bavière, formant une coalition avec le Parti libéral-démocrate (FDP).

Depuis mai 2013, il a la majorité absolue au *Landtag*.



Horst Seehofer

Source : Facebook de Horst Seehofer

3.1. L'exécutif

Au plus tard le 22^e jour qui suit les élections a lieu la première assemblée plénière (*Plenum*) qui rassemble tous les députés. Cette séance dite constitutive est l'occasion pour le Parlement d'élire un ministre-président à la majorité simple des voix et par vote secret.

Une fois élu, ce dernier a pour tâche de constituer son Cabinet qui comprend tout au plus 17 ministres et secrétaires d'État. Ce Cabinet doit obtenir l'approbation de la majorité du *Landtag* et, avec le ministre-président, il constitue l'organe exécutif. Fait intéressant, si le ministre-président quitte ses fonctions, tout son cabinet doit démissionner. De plus, la destitution d'un membre du gouvernement exige aussi l'aval du Parlement.

Lors de notre passage en Bavière, Horst Seehofer (CSU) était le ministre-président. Son rôle est comparable à celui du premier ministre du Québec.

3.2. Le législatif

« *Bayern ist ein Volksstaat* », qui peut se traduire par « La Bavière est un État populaire », apparaît au tout début de la constitution bavaroise et rappelle que le seul détenteur du pouvoir public est le peuple.

Le *Landtag* bavarois est l'organe central de la démocratie représentative qui prévaut en Bavière. Situé dans la ville de Munich, il est formé d'un minimum de 180 députés élus selon un mode de scrutin proportionnel mixte. Toute nouvelle législature débute avec l'élection par vote secret du nouveau ou de la nouvelle président(e). En 2013, Barbara Stamm (CSU) a été reconduite comme présidente. Le Parlement procède ensuite à l'élection du ou de la vice-président(e) et du ou de la secrétaire. La présidence du *Landtag*, composée de dix personnes, est ainsi formée.



Qui suis-je?

Barbara Stamm est la présidente du *Landtag* depuis octobre 2008.

- Auparavant, elle a travaillé comme éducatrice qualifiée jusqu'en 1970.
- Elle est élue députée pour la première fois en 1976 sous la bannière de la CSU.
- Elle a occupé les postes de ministre de la Santé et de ministre des Affaires sociales.
- De 1998 à 2001, elle a occupé la fonction de vice-ministre-présidente de la Bavière.
- Du 12 au 16 mai 2015, elle a participé à la 8^e Session de la Commission parlementaire mixte Québec-Bavière, à Québec.



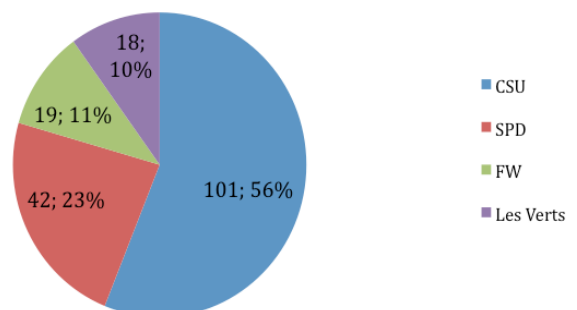
Barbara Stamm
Source : Wikipédia.

Les élections fonctionnant selon un mode de scrutin proportionnel mixte, l'électeur qui se présente à l'urne se voit remettre deux bulletins de vote distincts : sur le premier, il doit choisir le député qui représentera sa circonscription; sur le second bulletin, le nom de chaque candidat de listes présenté par les différents partis est inscrit.

Ceci fait en sorte que les bulletins de vote peuvent avoir des dimensions impressionnantes. L'électeur choisit un candidat sur cette liste. Ce faisant, il donne à la fois son appui à un parti politique, mais aussi à un candidat en particulier qu'il souhaite voir siéger au Parlement. Fait intéressant, ce deuxième bulletin de vote employé dans une circonscription en particulier ne contient pas les noms des candidats dits « de circonscription ». Le vote de préférence révèle ainsi la popularité d'un candidat à l'extérieur de sa circonscription. C'est pour cette raison que la liste bavaroise est dite « non bloquée » puisque les candidats élus le sont en fonction de leur score personnel et non en fonction de l'ordre de priorité établi par les partis politiques comme c'est le cas pour les élections au palier fédéral.

En raison des mandats excédentaires et compensatoires, il peut y avoir plus de 180 députés au Parlement. Ce fut le cas entre 2008 et 2013 puisque 187 députés siégeaient alors au *Landtag*. Au moment de notre séjour, les dernières élections législatives de Bavière s'étaient tenues le 15 septembre 2013. Les résultats ont permis à l'Union chrétienne-sociale en Bavière (CSU) de remporter la majorité des sièges avec un total de 101 députés élus. La composition du Parlement de la 17^e législature au sortir des élections était la suivante :

Composition du Landtag suivant l'élection du 15 septembre 2013





Le saviez-vous?

La CSU, mise sur pied en 1945 à Munich, est au pouvoir depuis 1957 et a même dirigé la Bavière sans partage du pouvoir entre 1962 et 2008²¹.

Étant donné la proportionnelle mixte, le *Landtag* abrite souvent un nombre important de partis politiques. Lorsque aucun de ces partis n'obtient à lui seul la majorité des sièges, les coalitions entre deux ou plusieurs formations s'avèrent nécessaires. À titre d'exemple, il y a eu une coalition dite « noire-jaune » formée de la CSU et du FDP, entre le 30 octobre 2008 et le 8 octobre 2013. Ensemble, les deux partis avaient récolté 108 sièges sur 187. La 17^e législature est, quant à elle, marquée par un gouvernement de l'Union chrétienne-sociale d'Allemagne qui jouit d'une majorité absolue avec 101 sièges. Le Parti social-démocrate (SPD), les Électeurs libres (FW, conservateur) et les Verts forment quant à eux l'opposition.



Hannelore Roedel nous a fait visiter les coulisses du *Landtag*.

+ *Sur le terrain*

Rencontre avec Hans-Ulrich Pfaffmann (SPD) et Kerstin Celina (Verts)

Un des moments forts de notre passage à Munich fut sans contredit la discussion avec ces deux députés de l'opposition. Questionné sur la démotivation de ne jamais être au pouvoir, Pfaffmann, qui cumule dix-sept ans de vie politique au *Landtag*, a répondu que le travail dans l'opposition est très important puisque c'est par l'exercice du contrôle du gouvernement que s'anime réellement la démocratie. Celina, quant à elle, a rappelé qu'il est toujours possible pour un parti comme les Verts de proposer des idées qui finissent par être prises en compte par le Parlement. Un bon exemple est celui du cannabis médical, thème qui a finalement été abordé au Parlement grâce à l'insistance de l'opposition. Elle considère même que sa position actuelle lui confère une plus grande liberté de pensée comparativement aux membres de la CSU. Le travail qui s'y rattache n'en demeure pas moins éreintant puisque avec un plus petit nombre de députés, ils doivent couvrir un même nombre de commissions.

À propos de la crise des migrants, autant Pfaffmann que Celina se désolent d'une montée de la droite et espèrent que les citoyens examinent la situation d'un œil critique en s'attardant aux faits plutôt qu'aux discours de peur. Pour Celina, il est essentiel de recentrer le débat sur le sort réservé aux réfugiés, particulièrement ceux qui ne parviendront jamais à rejoindre l'Europe. Les deux députés s'entendent pour dire que l'éducation constitue la meilleure façon d'élever un discours et que c'est par l'éducation qu'on réussit à intéresser les gens à la politique.



Hans-Ulrich Pfaffmann et Kerstin Celina.

Sources: site Internet SPD et compte Twitter de Kerstin Celina.

+ *Sur le terrain*

Rencontre avec Reinhold Bocklet (CSU)

Lors de notre visite au Parlement bavarois, nous avons eu le privilège d'échanger avec Reinhold Bocklet, vice-président du *Landtag* depuis 2009. Bocklet, qui a notamment occupé les fonctions de membre du Parlement européen (1979-1993), de ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts au *Landtag* (1993-1998) et de membre du Comité des régions de l'UE (1994-2003), a généreusement répondu à nos questions, et ce, malgré la barrière linguistique.

Le vice-président s'est montré particulièrement éclairant en ce qui a trait à la spécificité de la Bavière. Cette dernière existant comme unité politique bien avant la formation de l'Allemagne, il est facile de comprendre le fort sentiment d'appartenance des Bavarois pour leur région. La Bavière, qui n'est pas officiellement un *Land* mais bien un « État libre » (*Freistaat*), fait la fierté de ses citoyens grâce à son histoire et à son économie florissante. Comme nous l'a expliqué Bocklet, la Bavière n'était pas dans une bonne situation économique au sortir de la Seconde Guerre mondiale. De bons investissements et l'abandon dans les années soixante des mines de charbon ont transformé pour le mieux l'économie bavaroise caractérisée par un réseau de PME hors du commun. Les Bavarois tiennent à leur « indépendance », étant très critiques envers tout ce qui peut lui nuire. Bocklet pense d'ailleurs que le *Bundesrat* permet une bonne représentation des gouvernements régionaux, mais pas nécessairement des *Länder*.

Sur la question des migrants, Bocklet a exprimé l'idée que même un pays riche comme l'Allemagne n'a pas la capacité d'accueillir un nombre illimité de réfugiés. La décision du gouvernement fédéral d'accueillir 1,1 million de personnes pèse sur les *Länder* qui doivent maintenant les prendre en charge sans avoir nécessairement les ressources pour le faire. Pour lui, il est impératif d'aider financièrement la Turquie et l'Albanie afin de mieux contrôler le flux de migrants.

À la fin de la rencontre, nous lui avons demandé quelles étaient ses plus grandes réalisations politiques. Il s'est dit très heureux d'avoir mis en place une politique pour encourager l'agriculture biologique au cours de son mandat comme ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts. La négociation au Parlement européen pour l'augmentation du nombre de députés allemands ainsi que la mise en place de la représentation de la Bavière auprès de l'UE figurent également en tête de liste de ses plus grands accomplissements.



En compagnie de notre interprète, Marjam Mayer, et du vice-président du *Landtag*, Reinhold Bocklet.

3.2.1 Le fonctionnement du *Landtag*

C'est lors des séances plénières que les députés du *Landtag* délibèrent sur les projets de loi et prennent des décisions qui touchent l'ensemble des citoyennes et des citoyens. À l'image de la démocratie représentative, ces séances sont publiques afin de permettre à tous de suivre les débats. La séance plénière a lieu une fois par semaine et toujours en alternance entre le mardi, le mercredi et le jeudi. Cette planification tient compte des activités du *Bundesrat* qui ont lieu le vendredi et auxquelles participent des membres du gouvernement de la Bavière.

Les partis d'opposition qui ont entre autres comme mandat de questionner le gouvernement sur ses actions, le font dans le cadre de ce qu'on appelle « l'heure actuelle ». Chacun leur tour, les partis de l'opposition choisissent le sujet de « l'heure actuelle » et doivent en soumettre le contenu vingt-quatre heures avant la plénière.

Les temps de parole alloués à chacune des formations politiques sont modulés en fonction de leur représentation au *Landtag*, mais le parti qui décide du sujet discuté dispose automatiquement d'un temps de parole plus restreint. Au *Landtag*, la flexibilité est de mise quant au respect des temps alloués. Il n'est pas rare de

permettre à un député de terminer son discours même si cela implique un dépassement du temps accordé. Dans ce cas, il y a ajustement proportionnel des minutes octroyées aux autres groupes parlementaires. Pour la 17^e législature, la CSU possède les deux tiers des minutes alors que l'opposition se partage le tiers restant.

Les commissions jouent un rôle clé dans le processus législatif bavarois puisqu'elles permettent un travail de préparation aux assemblées plénières. Pour chaque législature, des commissions permanentes sont mises en place pour agir dans différents champs de compétence. À titre d'exemple, on retrouve la Commission du budget de l'état et des questions financières, la Commission de la constitution, du droit, des questions parlementaires et de la protection du consommateur, la Commission de l'économie, des infrastructures, des transports et des technologies, ou encore la Commission de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts.

Le nombre de membres dans chacune des commissions est déterminé par le Parlement et respecte une répartition proportionnelle des groupes parlementaires. Comme au Québec, les séances des commissions sont en général ouvertes au public.



Le Maximilianeum, siège du *Landtag* bavarois.

Source : <http://www.stadtfuehrungen-doehring.de/fuehrung/das-maximilianeum-besuch-im-bayerischen-landtag/>



Sur le terrain

Nous avons eu la chance d'assister à quelques séances de commissions parlementaires, ce qui nous a permis de mieux comprendre la dynamique interne du *Landtag*. Le 23 février 2016, la Commission des affaires fédérales et européennes se réunissait entre autres pour préparer le programme de la prochaine année. Il a été convenu que des thèmes abordés en 2015 comme la crise économique, les réfugiés et les changements climatiques continueraient d'être au cœur des débats de la Commission en 2016. Sur la crise des réfugiés, des inquiétudes ont été soulevées du côté de l'opposition par rapport à la répartition des migrants entre les pays de l'UE, par rapport à la sécurité des frontières et par rapport au degré de formation des nouveaux arrivants. Les discussions entourant cette thématique nous ont fait réaliser toute l'importance de bien définir les champs de compétences régionaux et les champs de compétences de l'UE. Un bon nombre de questions du type « Qui a compétence sur quoi ? » ont été posées à l'expert invité.

La Commission de l'économie, des infrastructures, des transports et des technologies nous a fait découvrir des préoccupations tout à fait différentes. Les loteries illégales étaient au centre des échanges le jour de notre visite. Tous les parlementaires présents à la table semblaient s'entendre pour dire que le sujet avait son importance, étant donné la possibilité pour l'Allemagne d'être sanctionnée par l'UE pour présence soutenue de loteries illégales. La publicité pour paris sportifs semblait être particulièrement dérangeante.



Séance de commission parlementaire au *Landtag*.



Pistes de bonnes pratiques

Le référendum d'initiative populaire

À la démocratie représentative bavaroise s'ajoutent des éléments de démocratie directe par l'entremise des initiatives populaires. Ce mécanisme dont peuvent se servir les citoyens pour directement initier des projets de loi est explicité dans la Constitution. De manière concrète, une requête pour l'autorisation d'une initiative populaire doit recueillir 25 000 signatures de personnes aptes à voter. Une fois cette étape franchie, l'initiative populaire est à son tour soumise à l'appui d'un certain nombre de citoyens : 10 % des personnes ayant le droit de vote doivent signer l'initiative pour qu'elle devienne un projet de loi. Par la suite, le *Landtag* délibère et vote sur le projet de loi. Si ce dernier n'obtient pas l'approbation du Parlement, il sera soumis à un référendum populaire. Le vote sur un référendum se fait à la majorité absolue. Pour qu'il ait valeur juridique et politique, au moins un tiers des électeurs doivent se prononcer.



4. L'Allemagne dans l'UE

L'UE traverse une période de changements accompagnée d'importantes turbulences. Crise économique et financière, crise des migrants et *Brexit* sont autant d'enjeux qui mettent à l'épreuve la résilience de cette organisation supranationale. Devant la difficulté de trouver des solutions communes, plusieurs questions se posent, notamment quant à sa pertinence et à sa valeur ajoutée pour les États membres. Un sentiment d'euroscepticisme se fait grandissant en réaction à ces crises, bien que certains soutiennent que la force de l'Europe repose sur l'unité et non sur la division de ses États membres.



« L'UE doit faire partie de la solution. »

Christopher Schmidt, officier fédéral pour le ministère des Affaires étrangères, Allemagne.

En tant que membre fondateur de l'UE, l'Allemagne a grandement valorisé le supranationalisme et l'approfondissement de l'intégration européenne²². Pour elle, l'UE est synonyme d'énormes avancées économiques et politiques, et ce, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ces avancées — notamment un regain de souveraineté nationale grâce à l'intégration européenne — n'auraient pu être accomplies sans l'Union. De ce fait, l'Allemagne éprouve une certaine « responsabilité » envers la pérennité de cette organisation supranationale et tient à rappeler l'importance des valeurs européennes devant le repli national²³.

Les intérêts nationaux de chaque État membre étant multiples et diversifiés, la recherche de consensus s'avère parfois périlleuse au sein de l'UE. Avec 28 États membres, plusieurs institutions, des organes consultatifs et une multitude de représentants des intérêts, toute décision européenne passe par d'importantes négociations. De plus, on assiste à une importante complexification des institutions en raison de l'accroissement de l'intégration. Presque tous les sujets sont discutés par les acteurs politiques européens.

L'Allemagne tente donc de se présenter comme un acteur de type « médiateur ». Son influence sur la politique européenne actuelle est bien visible dans le traitement des différentes questions européennes : politiques monétaire, économique et sociale, gestion des crises grecque et de l'immigration, négociation avec la Turquie, etc.

4.1. Les institutions européennes

Une décision européenne implique quatre acteurs : le Conseil européen, le Conseil, la Commission et le Parlement. Au sein de ces institutions, l'Allemagne joue un rôle important et il est possible d'estimer son influence

4.1.1. Le Conseil européen

En un coup d'œil

Rôle : définir les orientations et les priorités politiques générales.

Membres : les chefs d'État ou de gouvernement des États membres, le président du Conseil et le président de la Commission.

Le traité de Lisbonne de 2009 transforme la nature juridique du Conseil européen, passant de simple réunion régulière entre chefs d'État à véritable institution de l'UE. On lui accorde ainsi plus de pouvoir. Il est désormais chargé de désigner le président de la Commission et le haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères.

Le Conseil européen est le niveau de coopération le plus élevé entre les États membres. Bien qu'il n'exerce pas de fonction législative, il publie des « conclusions » qui identifient les grandes problématiques devant être traitées par le Conseil, c'est-à-dire par les ministres des États membres. Ces conclusions peuvent également inviter les membres de la Commission européenne à présenter des propositions portant sur des enjeux ou opportunités.

Le Conseil européen se réunit en général deux fois par année. Des réunions extraordinaires ou informelles peuvent également être convoquées pour traiter des questions urgentes nécessitant une décision au plus haut niveau en matière d'économie ou de politique étrangère.

Au niveau national, les décisions prises au Conseil européen n'ont pas à être approuvées par le *Bundesrat* ni par le *Bundestag*. Toutefois, en cas de crise, la chancelière prononce un discours devant le *Bundestag* pour présenter ses orientations. Si les parlementaires peuvent l'interroger à ce sujet, ils ne peuvent valider ou invalider l'orientation choisie par le chef du gouvernement.

Actuellement, dans ce sommet des 28 chefs d'État, l'autorité de Merkel est incontestable. La manière dont elle a tracé la ligne dans le lourd dossier ukrainien en est un bon exemple. Le président américain en défère même à la chancelière qui a imposé à la diplomatie allemande une nouvelle fermeté à l'égard de Moscou depuis l'annexion de la Crimée.

Il faut cependant tempérer son influence dans le contexte de la crise des réfugiés. Alors que l'Allemagne pratique une politique d'accueil et que la chancelière semble prête à tout pour donner un caractère européen au traitement de cette crise, certains États, comme la Pologne, refusent toute répartition forcée des réfugiés allant à l'encontre de la souveraineté nationale. Merkel a également de la difficulté à se trouver des partenaires forts, comme la France ou le Royaume-Uni, pour la soutenir dans la gestion de cette crise.

4.1.2. Le Conseil



En un coup d'œil

Rôle : il négocie et adopte les actes législatifs dans la plupart des cas avec le Parlement européen dans la procédure législative appelée « codécision ».

Membres : un ministre de chaque État membre.

Pôle de décision essentiel dans le triangle institutionnel de l'UE, le Conseil réunit les ministres compétents de chaque gouvernement national pour examiner, convenir, modifier et adopter la législation. Le Conseil est également responsable de coordonner les politiques des États membres et de définir la politique étrangère de l'UE.

La présidence du Conseil est tournante entre les 28 États membres. Ainsi, c'est au gouvernement de l'État qui occupe la présidence d'organiser et de présider les différentes réunions du Conseil.

Les intérêts nationaux ou des États fédérés allemands sont ici représentés par les ministres qui sont responsables du domaine dans lequel l'UE s'apprête à légiférer.

En Allemagne, par l'intermédiaire du *Bundesrat*, les *Länder* participent également aux affaires européennes. En effet, s'il est question d'une compétence relevant des *Länder*, le *Bundesrat* a la possibilité de donner un avis et d'envoyer ses représentants, c'est-à-dire des élus des *Länder* – parfois même des premiers ministres –, au Conseil.

Les décisions au Conseil se prennent généralement à la majorité qualifiée, c'est-à-dire qu'il faut obtenir l'aval de 16 États sur 28 (55 %) représentant au moins 65 % de la population totale de l'UE. Avec ses 80 millions d'habitants, l'Allemagne dispose d'un poids considérable dans ce processus de décision. Les sujets sensibles comme la politique étrangère et la fiscalité nécessitent cependant l'unanimité.

4.1.3. La Commission



En un coup d'œil

Rôle : bras exécutif de l'UE, la Commission soumet des propositions législatives dans les domaines où l'UE a la compétence exclusive ou partagée avec les États. Elle gère et exécute les politiques et le budget, veille à l'application du droit européen de concert avec la Cour de justice et représente l'Union sur la scène internationale.

Membres : un collège de 28 commissaires, soit un par État membre.

La Commission est l'institution politiquement indépendante qui représente les intérêts de l'Union dans son ensemble. La direction politique de cette institution est assurée par 28 commissaires, soit un par État membre.

Ce collège de commissaires est composé du président de la Commission, de ses sept vice-présidents et de vingt commissaires chargés de différents portefeuilles. Tous ont occupé des fonctions politiques dans leur pays, mais, en tant que membres de la Commission, ils sont tenus d'agir dans l'intérêt de l'ensemble de l'Union. Ils ne peuvent recevoir d'instructions de leur gouvernement.

Une nouvelle Commission est désignée tous les cinq ans, dans les six mois qui suivent l'élection du Parlement européen. Ce sont les gouvernements des États membres qui proposent un nouveau président, lequel doit être élu par le Parlement. Le futur président sélectionne les vice-présidents et commissaires sur la base de propositions des États membres. Ces candidats doivent présenter leur programme au Parlement européen et répondre aux questions des « eurodéputés ». Puis les parlementaires procèdent au vote pour accepter ou refuser l'équipe proposée. Enfin, les candidats sont nommés par le Conseil européen à la majorité qualifiée²⁴.

La Commission est responsable devant le Parlement européen, qui peut la démettre en votant une motion de censure. Elle assiste aux séances plénières du Parlement, notamment pour clarifier et justifier ses propositions de législation et pour répondre aux questions des députés.

Tenter d'exercer une certaine influence sur les travaux de la Commission est un choix stratégique, car c'est elle qui détient, en général, le monopole de l'initiative législative et des pouvoirs exécutifs importants dans des domaines tels que la concurrence et le commerce extérieur²⁵.

Sur les 23 000 employés de cette institution, environ 2 000 sont allemands, ce qui équivaut à 9 %. On peut donc supposer que, par le travail administratif, l'Allemagne est influente. Il s'agit d'une stratégie intéressante : on retrouve des hauts fonctionnaires allemands au sein de l'administration, alors que ses représentants élus occupent majoritairement des fonctions d'arrière-plan. Certains intervenants rencontrés nous ont affirmé que l'Allemagne exerce ainsi une influence considérable tout en étant moins visible pour le public. Il faut toutefois nuancer cette affirmation par le fait que l'Allemagne n'est pas intéressée à jouer le rôle de l'hégémonie régionale en raison de son histoire. Les Britanniques réussissent également à occuper de bonnes positions dans l'administration européenne.

4.1.4. Le Parlement européen



En un coup d'œil

Rôle : bras législatif, le Parlement partage, avec le Conseil, le pouvoir de légiférer. Il exerce un contrôle démocratique sur les institutions européennes et partage l'autorité budgétaire avec le Conseil.

Membres : 751 députés élus au suffrage universel direct.

À l'origine, le Parlement était formé de membres issus des parlements nationaux. Depuis 1979, les eurodéputés sont directement élus par les citoyens de l'UE pour représenter leurs intérêts. Les élections se tiennent tous les cinq ans. Tout citoyen européen âgé d'au moins 18 ans (16 ans en Autriche) peut exercer son droit de vote, ce qui représente environ 375 millions d'électeurs.

Les sièges du Parlement sont répartis entre les États membres en fonction de leur poids démographique dans l'UE. Chaque État membre dispose d'un nombre de députés plus ou moins proportionnel à sa population, calculé selon le principe de la proportionnalité dégressive : aucun pays ne peut avoir moins de 6 ou plus de 96 députés. Les plus petits pays sont ainsi mieux représentés, car ils disposent toujours de six députés. Cela crée donc une distorsion entre le nombre de personnes que chaque membre du Parlement représente. Comme l'Allemagne est le pays le plus peuplé, elle se retrouve avec le plus grand nombre de députés, soit 96. La plupart se retrouvent par ailleurs dans les deux plus gros groupes parlementaires, soit le Parti populaire européen (PPE) et les Sociaux et démocrates européens (S&D).



La salle plénière du Parlement européen.

Les eurodéputés sont généralement associés à un parti politique national dans leur pays d'origine. Toutefois, dans l'enceinte européenne, les partis nationaux s'allient pour former, à l'échelle de l'UE, des groupes politiques. Les eurodéputés sont libres de se joindre ou non à un groupe politique. Il y a donc un spectre politique plutôt large au sein d'un même groupe. La ligne de groupe est plutôt flexible : les eurodéputés sont libres de voter selon leurs convictions. La recherche de compromis est certes la clé, mais également la norme dans cette institution, d'autant plus qu'aucun parti n'est majoritaire. Selon les eurodéputés, il y a moins de confrontation au Parlement européen que dans les parlements nationaux. Les alliances se créent et se défont selon les sujets abordés.

+ *En un coup d'œil*

Les groupes politiques au Parlement européen

	Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-Chrétiens)
	Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen
	Conservateurs et Réformistes européens
	Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe
	Gauche unitaire européenne/Gauche verte
	Les Verts/Alliance libre européenne
	Groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe
	Europe des Nations et des Libertés

Selon le règlement intérieur du Parlement européen, tout groupe politique doit être composé d'un nombre minimal de 25 députés élus dans au moins un quart des États membres²⁶. Il y a huit groupes politiques qui sont présents sur l'axe gauche-droite.

Certains députés n'appartiennent à aucun groupe et, dans ce cas, ils font partie des non-inscrits.

Les employés au Parlement européen

Il y a environ 11 000 personnes qui travaillent au Parlement européen. De ce nombre, 6 000 sont des fonctionnaires européens, tandis que les autres font partie du personnel politique. Le nombre de fonctionnaires provenant du personnel politique augmente de façon importante depuis les dernières années. À ce sujet, certaines personnes rencontrées nous ont fait part de leurs questionnements sur la neutralité de ces fonctionnaires issus du monde partisan.

4.2. Les organes consultatifs

Deux organes consultatifs ont également un rôle à jouer dans le processus de décision européen. À travers le Comité des régions (CdR) et le Comité économique et social européen (CESE), les Allemands tentent de faire valoir leurs intérêts nationaux.

4.2.1. Le Comité des régions



En un coup d'œil

Rôle : représente les villes et les régions de l'Europe.

Membres : 350 membres qui sont des élus locaux ou régionaux des 28 États membres.

Le droit européen est très important à l'échelon local ou régional : 70 % des décisions prises à Bruxelles et à Strasbourg ont un impact direct à ces niveaux. Or, les régions ne sont pas directement consultées dans le processus législatif.

Le Comité des régions, en tant qu'organe consultatif, permet donc de donner la parole aux régions d'Europe lors de l'élaboration des politiques européennes afin d'assurer le respect des identités, des compétences et des besoins régionaux et locaux. Les membres du Comité sont des élus municipaux ou des représentants régionaux, agissant pour le compte de l'ensemble des gouvernements locaux et régionaux en activité dans l'UE.

La Commission et le Parlement ont le devoir de consulter le Comité des régions sur les questions qui le concernent – telles que la politique régionale et environnementale – et sur les enjeux touchant l'éducation et les transports. Lorsqu'une proposition législative est envoyée au Comité des régions, les membres en débattent et l'adoptent en séance plénière, puis émettent un avis qui reflète l'intérêt commun des régions. Le Parlement et la Commission ne sont toutefois pas tenus de suivre les avis du Comité. Ce dernier peut aussi formuler de sa propre initiative des avis sur des questions spécifiques.

À sa création, cet organe a reçu l'appui constant des *Länder*, car ils voyaient en lui la possibilité d'influencer le processus d'élaboration des politiques. Étant témoins du transfert de pouvoirs du fédéral vers le niveau supranational, ces derniers se sont mobilisés pour, eux aussi, être présents sur la scène européenne. Cela s'explique par la particularité du système fédéral allemand et la représentation des *Länder* au niveau fédéral au sein du *Bundesrat*. Tout comme la France, l'Italie et le Royaume-Uni, l'Allemagne dispose du plus grand nombre de membres, soit 24²⁷.

L'importance du Comité des régions est cependant questionnée en raison de sa faible influence et de sa difficulté à trouver des compromis. Effectivement, en raison de la diversité des intérêts des régions européennes, il est difficile pour les membres de trouver une position unique et consensuelle sur un enjeu.

Plusieurs prônent son démantèlement, notamment pour permettre des économies²⁸. À l'opposé, les membres des régions sont en faveur d'une augmentation des pouvoirs de cette institution pour favoriser une UE plus démocratique et plus responsable.

4.2.2. Le Comité économique et social européen



En un coup d'œil

Rôle : représente la société civile organisée.

Membres : 350 membres représentant des associations d'employeurs, des organisations de travailleurs et des représentants de la société civile des 28 États membres.

Le Comité économique et social européen (CESE) est un autre organe consultatif de l'UE. Il est composé de membres provenant de trois groupes, soit des associations d'employeurs, des organisations de travailleurs et des représentants de la société civile issus des domaines socio-économique, civique, professionnel et culturel.

Les membres sont désignés par leur gouvernement respectif, puis nommés par le Conseil. Tout comme les membres du Comité des régions, ils participent au processus législatif en examinant les propositions de législation et en formulant un avis qui tient compte de l'intérêt général de tous les groupes représentés.

La Commission et le Parlement sont également obligés de consulter son avis sur un large éventail de domaines au début du processus de législation. L'élaboration de l'avis peut être très longue. Le CESE peut aussi émettre des avis de sa propre initiative lorsqu'il estime qu'il en va de l'intérêt de la société civile européenne.

Le CESE fait la promotion d'une société plus participative au sein de l'Union. Il fait néanmoins face aux mêmes critiques que le Comité des régions. La recherche de compromis tend à diluer les avis qui y sont produits, ce qui mène à une remise en question de sa pertinence. La plupart des représentants des intérêts ont déjà des bureaux à Bruxelles et font du lobbying de manière directe auprès des institutions européennes et des décideurs, ce qui diminue considérablement l'influence du CESE.

4.3. La représentation des intérêts allemands

Pour faire valoir les intérêts allemands au sein du processus de décision européen, d'autres moyens plus informels sont utilisés. Il y a évidemment de nombreux lobbyistes qui travaillent dans l'intérêt des compagnies privées et des organisations non gouvernementales dont le siège social est situé en Allemagne.

On retrouve aussi, en plus de la représentation du gouvernement allemand, une représentation du *Bundestag* et de chacun des gouvernements des *Länder*.

4.3.1. La Représentation permanente de l'Allemagne

La Représentation²⁹ permanente joue un rôle clé dans la promotion des intérêts allemands au sein de l'UE, notamment en relayant l'information européenne au gouvernement allemand. Comme toute mission diplomatique, la Représentation joue le rôle de médiatrice entre le pays qu'elle représente et l'organisation pour laquelle elle est accréditée. Elle représente donc les intérêts du gouvernement fédéral au sein du Conseil, de la Commission et du Parlement. À cette fin, les représentants permanents et leur personnel participent au processus de prise de décision européen en amont.

La Représentation cherche également quels États partagent les mêmes intérêts et lesquels ne les partagent pas. Il s'agit donc pour le représentant permanent et pour les 190 employés sous sa direction d'établir les stratégies les plus efficaces pour faire valoir les intérêts du gouvernement.

4.3.2. Le Bureau du *Bundestag* à Bruxelles

Jouant désormais un rôle institutionnel prévu par les traités, les parlements nationaux sont appelés à contribuer activement au bon fonctionnement de l'UE. Par la voie institutionnelle, ces derniers veillent au respect du principe de subsidiarité et participent aux mécanismes d'évaluation de l'espace de justice, de liberté et de sécurité ainsi qu'aux procédures de révision des traités.



Le saviez-vous?

La représentation du *Bundestag* est la seule à avoir ses bureaux à l'extérieur du Parlement européen. C'est notamment pour cette raison qu'elle est la plus grande délégation d'un Parlement membre de l'UE.

Selon Fabian C. Lang, qui travaille à la représentation du *Bundestag*, plusieurs parlements nationaux s'intéressent au modèle de représentation allemand.

Le *Bundestag* a décidé à l'unanimité d'ouvrir un bureau de liaison à Bruxelles afin que ses membres puissent être informés en temps réel des pourparlers et pour travailler en amont dans les affaires européennes. Le Bureau du *Bundestag* à Bruxelles est unique en raison de sa structure. Effectivement, en plus des fonctionnaires parlementaires, on retrouve des représentants de chaque parti politique reconnu au *Bundestag*. Ce Bureau traduit donc cette volonté des parlementaires allemands d'être présents à Bruxelles pour influencer, par la voie informelle, les décideurs européens.

Contrairement à la représentation du gouvernement fédéral et à celles des *Länder*, les employés du Bureau du *Bundestag* à Bruxelles ne travaillent pas directement pour influencer les décideurs. Ils prennent part aux réunions des commissions du Parlement européen, aux manifestations et aux conférences de presse et ils entretiennent des contacts intenses avec l'Administration européenne. Avec cet important réseau de contacts, ils cherchent à mettre les parlementaires allemands en relation avec les bonnes personnes, principalement les commissaires et les eurodéputés rapporteurs, afin qu'ils puissent intervenir dès le début du processus législatif.

Le Bureau s'occupe donc de tout le volet des activités interparlementaires, qu'elles se déroulent à Bruxelles ou à Berlin. Entre élus, il est souvent plus facile de discuter et de se comprendre. Grâce à ces relations, les parlementaires peuvent transmettre à Berlin leurs impressions du moment, ce qui donne une impulsion importante à l'action politique allemande.

Ce service détaché du *Bundestag* constitue également un système d'alerte précoce sur les procédures en cours et sur les décisions qui se prennent au niveau européen. Ainsi, les députés, les commissions et les groupes parlementaires allemands sont informés à partir de ce Bureau sur les développements de politiques au sein des institutions de l'Union. Le Bureau cherche à aller au-delà de la couverture médiatique sur l'UE, cette dernière étant déjà très exhaustive.

Il n'a pas la volonté d'entrer en compétition avec la représentation de l'Allemagne, qui a sensiblement le même objectif. Au contraire, il s'agit plutôt d'une alternative pour les parlementaires, surtout pour les membres de l'opposition, qui sont plus à l'aise de communiquer directement avec le *Bundestag* plutôt qu'avec le gouvernement. Avec l'information qu'ils obtiennent, les parlementaires allemands sont à même de communiquer avec leur famille politique européenne. Le bureau de liaison s'avère le chemin le plus court entre Berlin et Bruxelles.

Le Bureau répond aussi aux demandes d'information venant des institutions européennes qui désirent saisir les particularités du système fédéral allemand. La législation européenne tendant vers l'uniformisation, les décideurs européens veulent donc s'assurer de sa bonne application en Allemagne. Le contexte actuel, qui place l'Allemagne dans une position d'hégémonie régionale, accroît aussi l'intérêt des commissaires pour ce pays.

4.3.3. La Représentation de la Bavière



Devant « le château bavarois », en compagnie de Julian Firsching, de la Représentation de la Bavière.

Si la Bavière est ce qu'elle est aujourd'hui, c'est notamment grâce à l'intégration européenne. Cependant, pour la Bavière, l'Europe doit être celle des citoyens, celle des régions et respecter pleinement le principe de subsidiarité.



« Nous travaillons pour une Europe qui se concentre sur les tâches essentielles plutôt que sur la production de plus de régulation, de plus de centralisme et de bureaucratie. »

Horst Seehofer, ministre-président de la Bavière,
du 12 novembre 2013.

La Représentation a été créée en 1987 en tant que bureau d'information de l'État libre de Bavière. Dans le cadre de la mise en œuvre du traité de Maastricht de 1992 et de la création du Comité des régions en 1994, le Bureau a modifié son statut pour devenir la Représentation de l'État libre de Bavière auprès de l'UE.

Située littéralement au pied du Parlement européen, dans l'ancien Institut Pasteur, la Représentation de la Bavière dispose de beaucoup de moyens pour faire valoir les intérêts bavarois. Elle a pour principales tâches d'informer le gouvernement bavarois sur le développement des activités de l'UE, notamment en ce qui concerne la Commission européenne, le Parlement européen et le Comité des régions. Tout comme le Bureau du *Bundestag*, elle informe les institutions européennes sur les politiques du gouvernement de l'État de Bavière.

Environ 70 % de la législation qui est mise en pratique en Allemagne est d'origine européenne. La politique européenne concerne donc plus que jamais la politique bavaroise. Avec l'information qu'il récolte directement à Bruxelles grâce à la Représentation de la Bavière, le gouvernement bavarois est à même de prendre position sur les différents enjeux et d'influencer la Commission dans le sens de ses intérêts.

Les employés de la représentation régionale ne se considèrent pas à proprement parler comme des lobbyistes, et ce, pour des raisons constitutionnelles. En tant qu'entités fédérées au sein de l'Allemagne, les *Länder* font partie de la structure administrative européenne par leur responsabilité à mettre en œuvre la législation européenne. Il faut également souligner que les régions font partie intégrante de la structure institutionnelle de l'UE par leur implication dans le Comité des régions³⁰.

La Représentation soutient également les membres bavarois du Comité des régions et conseille la communauté d'affaires de Bavière dans ses prises de contact avec les institutions européennes. Elle s'occupe de la préparation et de l'organisation des visites des membres du gouvernement bavarois et organise plusieurs activités à Bruxelles pour faire rayonner la culture bavaroise.



En un coup d'œil

L'influence allemande

Conseil européen : Angela Merkel.

Conseil de l'UE : ministre fédéral ou ministre des *Länder* au nom du *Bundesrat*, en fonction de la compétence dont il est question.

Commission européenne :

- Günther Oettinger, commissaire européen à l'Économie et à la Société numérique.
- 1 959 membres du personnel sont d'origine allemande sur un total de 23 507.

Parlement européen : 96 députés européens allemands sur 751.

- Le président du Parlement depuis 2014 est l'Allemand Martin Schulz.
- Le secrétaire général du Parlement européen est l'Allemand Klaus Welle.

Fonds européen de stabilité financière : le directeur général est Klaus Regling.

Comité des régions, sur 350 membres :

- 21 représentent les *Länder*;
- 3 représentent les autorités locales de l'Allemagne.

Comité économique et social européen, sur 350 membres :

- 24 membres représentent le milieu des affaires, du travail et d'autres sphères de compétences des *Länder*.

Les 16 *Länder* ont chacun une représentation à Bruxelles pour faire valoir leurs intérêts.

Il y a 8 600 groupes de représentations d'intérêts à Bruxelles, dont 1 029 sont des organisations dont le siège social est en Allemagne.



Sur le terrain

La Délégation du Québec à Bruxelles

Similairement à la Bavière, le Québec possède une délégation générale à Bruxelles, dont l'un des principaux mandats est de suivre les travaux de l'UE touchant aux intérêts du Québec. Lors de notre rencontre avec le délégué général, Michel Audet, et ses attachés, nous avons appris que la Délégation s'occupe notamment de préparer les visites de politiciens québécois sur le territoire du Benelux, de développer les marchés économiques pour les PME québécoises et de promouvoir les productions artistiques de la province. L'un des dossiers ayant récemment tenu occupé le personnel de la Délégation a été le traité de libre-échange Canada-UE dans lequel le Québec a évidemment beaucoup d'intérêts. Malheureusement, plusieurs Européens confondent cet accord avec celui à l'étude entre les États-Unis et l'UE. Ce quiproquo incite la Délégation à diffuser beaucoup d'informations à ce sujet afin que les acteurs européens fassent bien la distinction et se positionnent en conséquence.



Promenade dans Bruxelles.



Sur le terrain

La Mission du Canada auprès de l'Union européenne assure la représentation des intérêts canadiens à l'UE. Son rôle, nous a expliqué l'ambassadeur Costello, diffère de celui d'une ambassade typique en mettant davantage l'accent sur les relations politiques que sur les relations commerciales ou culturelles.

Cindy Munro, responsable du dossier « immigration », nous a expliqué que l'UE est très intéressée par les politiques d'intégration des immigrants en vigueur au Canada, particulièrement au sujet du programme de parrainage des réfugiés. Munro suit également de près les débats avec l'UE sur la question des visas imposés par le Canada aux ressortissants roumains et bulgares. Marie Gagné, responsable des politiques commerciales et environnementales, étudie pour sa part les modèles de bourse de carbone présents en Europe, de même que les politiques d'économie circulaire. L'objectif de ces échanges est toujours de partager les bonnes pratiques entre les États.

Questionné au sujet du possible BREXIT, l'ambassadeur Costello a rétorqué que l'intérêt du Canada est de garder une Europe forte et unie. « *The future belongs to those who show up !* », a-t-il ajouté.



En haut : avec l'ambassadeur Daniel Costello

En bas : avec Alan Bowman, chef de mission adjoint et ancien boursier de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant (1995-1996)



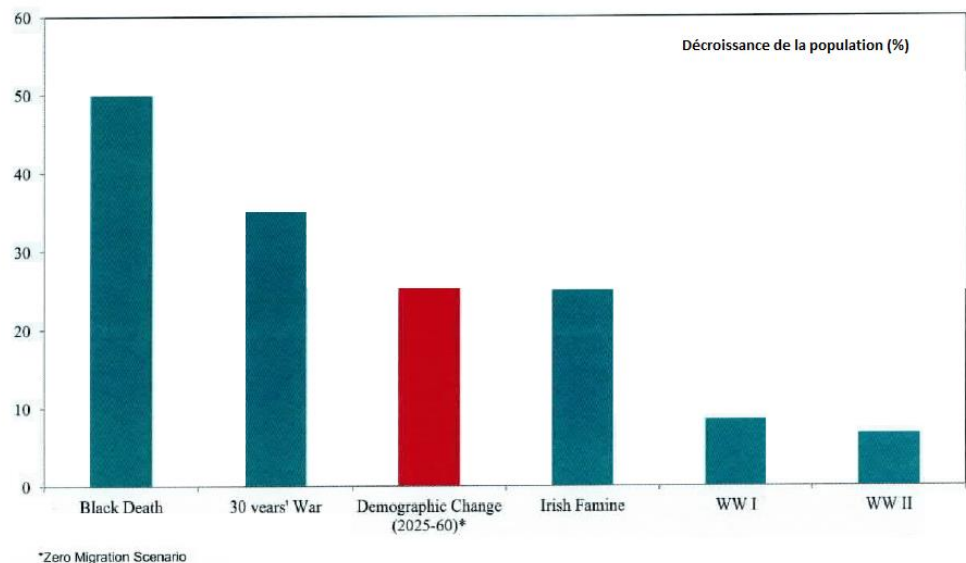
5. ÉTUDE DE CAS

La crise des migrants

Afin de saisir les implications d'une politique aux trois niveaux de gouvernance, nous avons décidé d'étudier les politiques d'accueil des réfugiés. Deux raisons ont motivé ce choix. D'abord, l'afflux de migrants en situation de détresse en Europe suscite de vives réactions. L'UE fait en effet face à l'une des pires crises migratoires de l'histoire³¹. L'Allemagne, par son poids économique, démographique et sa décision unilatérale d'accueillir 800 000 réfugiés³², est considérée comme un acteur clé dans la résolution de cette crise.

D'autre part, et à l'instar du Québec, l'Allemagne vit un « *Demographic Tsunami* » : la baisse attendue de la population entre 2025 et 2060, attribuable au vieillissement de la population, est comparable aux périodes de la Peste noire, de la guerre de Trente Ans, de la famine irlandaise et des deux guerres mondiales. C'est ce que démontre le graphique suivant :

Changements démographiques en fonction des grandes crises



Source : ministère des Finances fédéral

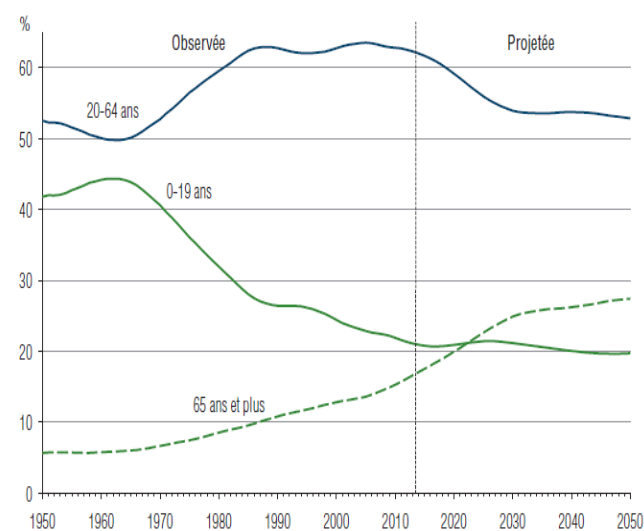


En un coup d'œil

Le vieillissement de la population au Québec

L'ampleur et la vitesse du vieillissement de la population québécoise créent de nombreuses préoccupations, notamment en ce qui a trait à la fiscalité et au système de santé. Avec un indice de fécondité de 1,64 enfant par femme, le Québec doit se tourner vers des alternatives s'il souhaite maintenir son niveau de population, le seuil de remplacement des générations étant de 2,1 enfants par femme dans les pays développés³³. Sur le plan fiscal, le vieillissement de la population pose des problèmes d'équité intergénérationnelle et de pérennité des régimes de retraite. Alors qu'il y avait 7,8 travailleurs par retraité au Québec en 1971, on prévoit qu'il n'y aura plus que 2,1 travailleurs par retraité d'ici à 2030³⁴.

Proportion des grands groupes d'âge, Québec, 1950-2050



Sources : Statistique Canada, Estimations démographiques (1950-2013) ; Institut de la statistique du Québec, Perspectives démographiques, édition 2014 (2014-2050).



Nous faisons le plein d'énergie à la Grand-Place!

En Allemagne, l'une des solutions proposées pour régler ce défi majeur est de hausser le nombre d'immigrants, notamment ceux qualifiés.

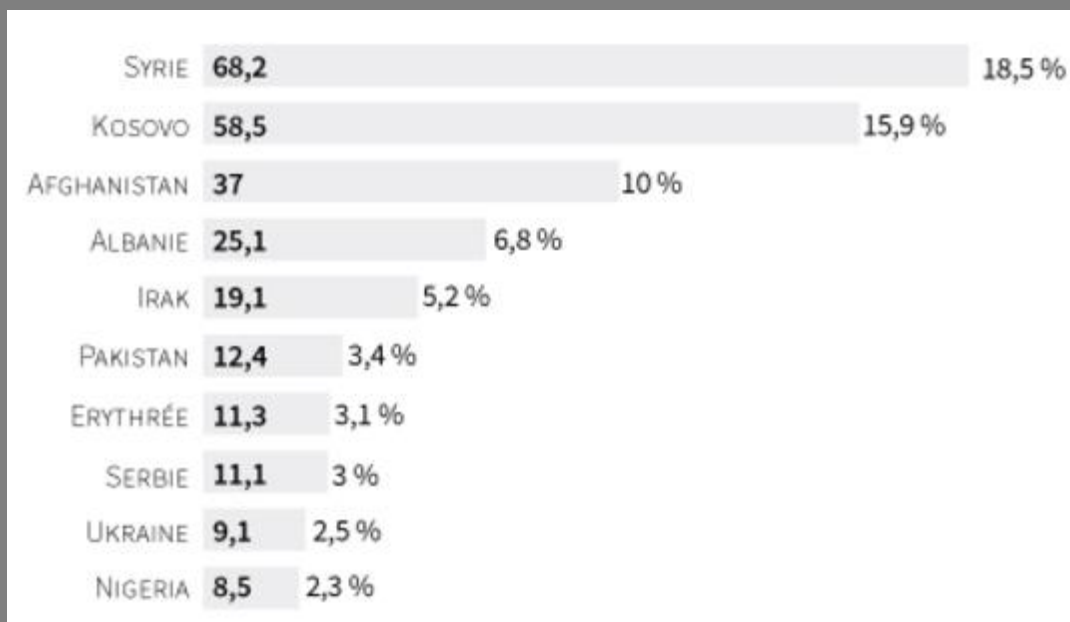
Avec la crise des réfugiés en Europe, nous trouvons intéressant de voir si ce problème pouvait en fait être la solution au vieillissement de la population.



En un coup d'œil

La crise des migrants

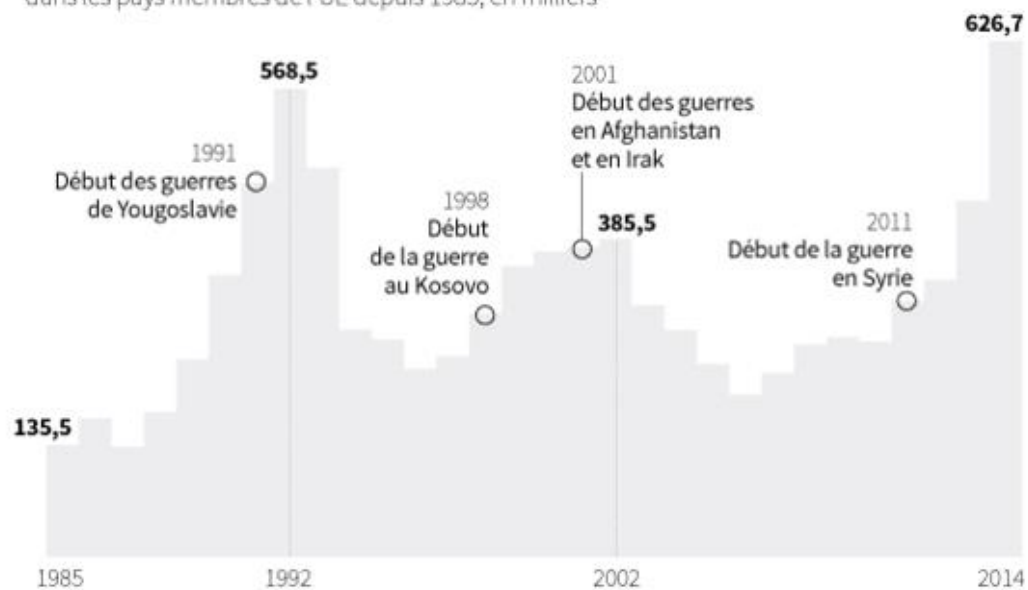
1. Origine des migrants



Source : Eurostat, janvier à mai 2015.

LA PLUS GRANDE VAGUE DE RÉFUGIÉS DEPUIS 30 ANS

Evolution du nombre de demandeurs d'asile dans les pays membres de l'UE depuis 1985, en milliers



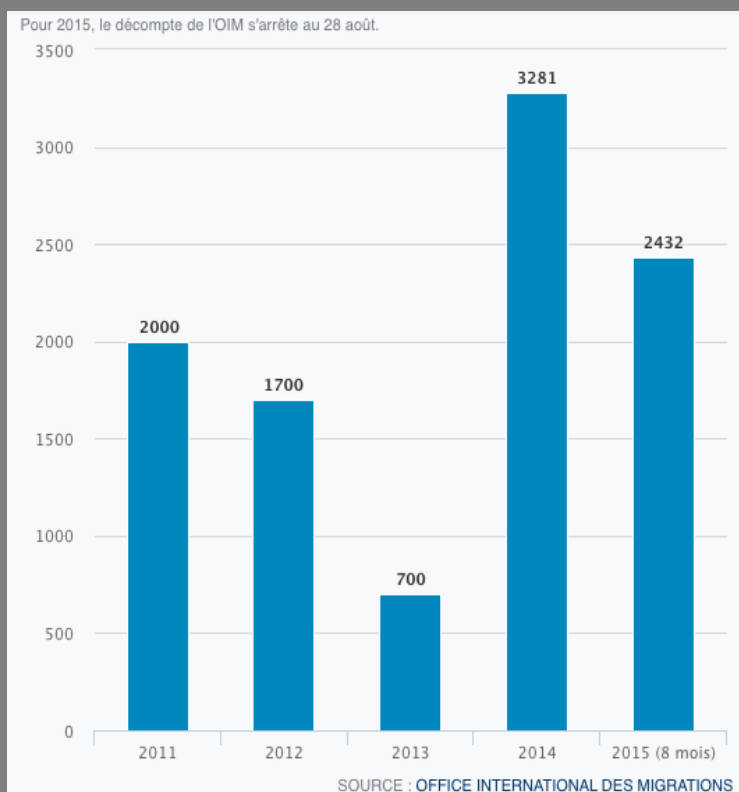
Source : Eurostat.



2. Les routes migratoires

La Méditerranée constitue la porte d'entrée privilégiée par les migrants. La périlleuse traversée des migrants s'est accompagnée de nombreux naufrages aux portes de l'UE. Depuis 2000, 20 000 migrants sont décédés en mer.

Estimations du nombre de morts en Méditerranée



3. Les destinations

Il est difficile de savoir exactement où les migrants décident de s'établir une fois arrivés en Europe, en raison du caractère irrégulier de la plupart des migrants. L'espace Schengen, qui permet la libre circulation des personnes et des biens au sein de 26 États européens, fait en sorte que les migrants peuvent circuler librement une fois entrés en sol européen. Néanmoins, avec les dépôts de demandes d'asile, on peut dresser un portrait reflétant la pointe de l'iceberg. L'Allemagne est de loin la plus sollicitée avec 125 000 demandes déposées seulement durant les cinq premiers mois de 2015.

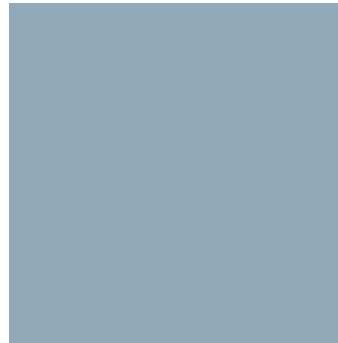


Source : Le Monde.

Devant ce flux incessant de personnes, plusieurs pays européens ont fermé leurs frontières. Les pays européens peinent ainsi à coordonner leurs efforts.



Au Parlement européen.



5.1. Les politiques d'accueil des réfugiés au niveau européen

L'une des législations majeures en matière de réfugiés au niveau européen est incontestablement le Règlement du Parlement européen et du Conseil européen n°604-2013, dit Règlement de Dublin III. Ce Règlement, originellement adopté en 1990, a été modifié à trois reprises. Il établit les critères et les mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

En d'autres mots, cette procédure détermine quel État membre est responsable de traiter une demande d'asile dans le but de s'assurer que chaque demande est traitée, et ce, par un seul État membre de l'UE. Dans l'éventualité où un demandeur d'asile ferait une seconde demande dans un autre État membre, ce dernier serait dans l'obligation de transférer le demandeur là où il a fait sa demande initiale.

+ *Le saviez-vous?*

Le Règlement Dublin III est applicable dans 32 pays dont les 28 États membres de l'UE, mais aussi l'Islande, la Norvège, le Liechtenstein et la Suisse.

Selon certaines personnes que nous avons rencontrées, ce Règlement est rapidement devenu inapproprié lorsque la crise des réfugiés a commencé à prendre de l'ampleur, en 2015. Comme la plupart des demandeurs arrivaient par les pays du Sud de l'Europe, notamment par la Grèce et l'Italie — du fait de la proximité de ces États membres par rapport à leurs pays d'origine —, ils ont rapidement été submergés par leur obligation de traiter toutes les demandes d'asile.

Ces États auraient alors demandé de l'aide aux autres membres de l'UE, mais, comme il s'agit d'un sujet sensible, il n'a pas été possible de trouver un consensus. Devant l'ampleur de la tâche et leurs ressources limitées face à cette pression migratoire, ces États ont dû se résoudre à laisser

passer des réfugiés afin de soulager la pression. À partir de l'automne 2015, le Règlement de Dublin III a essentiellement cessé d'être appliqué.

De plus, comme il n'est pas concrètement possible de retracer les réfugiés une fois entrés en sol européen, certains proposent de restreindre leurs avantages sociaux au pays les ayant officiellement accueillis. En d'autres mots, un réfugié accueilli par l'Allemagne n'aurait pas intérêt à s'installer dans un autre pays de l'UE, car ses avantages sociaux ne seraient effectifs qu'en Allemagne.

À plus long terme, l'Allemagne poursuit des solutions plus ambitieuses, comme la possibilité de supporter l'installation des réfugiés en Turquie ou encore la résolution des conflits en Syrie.



Mise à jour

À la suite de notre passage à Bruxelles, nous avons suivi l'évolution de la crise des migrants en Europe. Le 19 mars 2016, un accord a été signé entre l'UE et la Turquie au sujet de la gestion du flux de réfugiés³⁵. Selon les dispositions de cet accord, chaque réfugié qui arrive en sol grec ou italien est immédiatement déporté en Turquie où il doit remplir sa demande d'asile et attendre dans des camps. Pour chaque réfugié ainsi déporté, l'UE s'est engagée à accueillir un demandeur d'asile dûment enregistré en Turquie.

Ceci a été mis en place dans le but de réorganiser la gestion de l'accueil des réfugiés. L'entente prévoit également un support financier pour la Turquie ainsi qu'une accélération des procédures visant son entrée au sein de l'UE. Bien que cet accord soit très controversé, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, affirme qu'il respecte toutes les normes internationales et européennes et qu'il ne contrevient pas au principe de non-refoulement.

Nous avons également relevé que les décisions de l'UE en matière d'immigration gagnent en importance par rapport aux lois nationales des États membres. En effet, une politique européenne globale en matière de migration est un objectif primordial pour l'UE. Par cette politique migratoire, elle vise à mettre en place une approche équilibrée entre la migration légale et la migration clandestine. S'il revient à l'UE de définir les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers, il demeure que les États membres sont en droit de fixer eux-mêmes le nombre de ressortissants qu'ils accueillent³⁶.



En bref

Une crise de leadership?

Pour François Crépeau, rapporteur spécial des Nations Unies pour les droits de l'homme et des migrants et professeur de droit international, la crise des migrants n'est pas, contrairement à ce que laissent entendre plusieurs politiciens, une crise de capacité d'accueil, mais une crise de leadership politique. Selon lui, les politiciens européens sont réticents à prendre position en faveur des migrants, de peur de perdre leur électorat au profit des partis extrémistes³⁷.

Cette hypothèse du rapporteur spécial des Nations Unies nous a, en quelque sorte, été confirmée par quelques intervenants. Ceux-ci soutenaient que, contrairement à l'Allemagne qui a expérimenté le multiculturalisme avec l'immigration turque dans les années 50, plusieurs pays d'Europe — notamment de l'Est — n'ont que peu d'expérience et ne réussissent pas l'intégration des quelques immigrants qu'ils ont déjà. Ils sont donc craintifs à l'idée d'en accueillir davantage. Par ailleurs, les partis politiques de droite de plusieurs pays européens alimentent ces craintes en liant migration et terrorisme.

5.2. Les politiques d'accueil des réfugiés au niveau fédéral

L'attitude d'ouverture envers les immigrants de l'Allemagne est relativement nouvelle, selon divers intervenants que nous avons rencontrés. En effet, avant 2005, l'Allemagne ne se considérait pas du tout comme un pays d'immigration. Le sujet était plus ou moins ignoré par le fédéral, tandis qu'au niveau régional, on faisait preuve de pragmatisme de court terme.

Depuis la Loi sur l'immigration de 2005, l'Allemagne a entrepris un sérieux rattrapage législatif, systémique et culturel afin de s'adapter aux nouvelles réalités. Déjà en 2013, selon les intervenants rencontrés à l'Office fédéral de l'immigration et des réfugiés (BAMF), l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) mentionnait que l'Allemagne avait la législation la plus libérale d'Europe en matière d'immigration³⁸. En 2014, selon *le Federal Statistical Office*, 20,3 % de la population allemande était d'origine étrangère.

La crise des migrants étant très complexe, elle place l'Allemagne dans une position difficile. D'un côté, les migrants veulent venir dans ce pays qui symbolise l'Europe salvatrice, tandis que, de l'autre, le pays sait qu'il ne peut pas accepter les millions de demandeurs d'asile. En août 2015, le BAMF annonçait que l'Allemagne allait cesser de renvoyer les demandeurs d'asile syriens vers leur point d'entrée dans l'UE, tel que le prévoit le Règlement de Dublin III³⁹.

De ce fait, les Allemands s'attendent à recevoir plus de 800 000 migrants en 2015, soit quatre fois plus que l'année précédente et dix fois plus que la France. Dans plusieurs États européens, on pense que c'est un problème allemand, car il s'agit d'une décision prise unilatéralement par Merkel, sans consultation avec les États membres. Au ministère fédéral des Affaires étrangères allemand, on tente plutôt de trouver une solution européenne. Or, les embûches ne cessent de s'accumuler : attentats terroristes à Paris⁴⁰, événements de Cologne⁴¹, liberté de circulation dans l'Espace Schengen — l'une des plus grandes réussites de l'UE, selon Christopher Schmidt —, difficultés administratives avec les *Länder*, etc.

Opposée aux ténors de son propre parti, mais soutenue par l'opposition, Merkel a fait le pari d'ouvrir les frontières de son pays aux réfugiés. Elle affirme que « l'islam fait partie de l'Allemagne » et confirme qu'il n'y aura « aucune tolérance à l'égard de ceux qui remettent en cause la dignité d'autres hommes⁴² ». 500 millions d'euros supplémentaires ont été investis par le gouvernement pour améliorer les capacités d'accueil de l'Allemagne. L'intégration des réfugiés coûterait 15 milliards de dollars à l'État, mais, selon certains économistes, les effets positifs de cet investissement se font déjà sentir⁴³.

Par ailleurs, depuis le début de la crise des migrants, trois lois ont été adoptées et une était à l'étude lors de notre passage :

- *New Regulations of the Rights of Abode and End of Residence Act;*
- *Asylum Procedure Acceleration Act;*
- *Data Exchange Revision Act;*
- *Asylum Package II* (à l'étude).

Au niveau fédéral, les politiques d'asile sont élaborées par le BAMF. Cette agence, sous la gouverne du ministère de l'Intérieur, possède vingt-deux bureaux régionaux, soit au moins un dans chaque *Land*, et son quartier général se situe à Nuremberg.

Le BAMF est chargé de coordonner l'accueil, la répartition et, depuis 2005, l'intégration des demandeurs d'asile. Il est également chargé d'administrer et de répartir entre différents projets le financement reçu par l'UE, ce qui implique une obligation de reddition de comptes devant la Commission européenne.

Lorsqu'un réfugié arrive en Allemagne, il est d'abord orienté vers le bureau local le plus près qui est administré par un *Land*. À ce bureau, le système de répartition allemand, appelé EASY, est utilisé afin de rediriger le demandeur vers un autre *Land* ou non, selon les quotas légalement établis pour chacun d'entre eux.

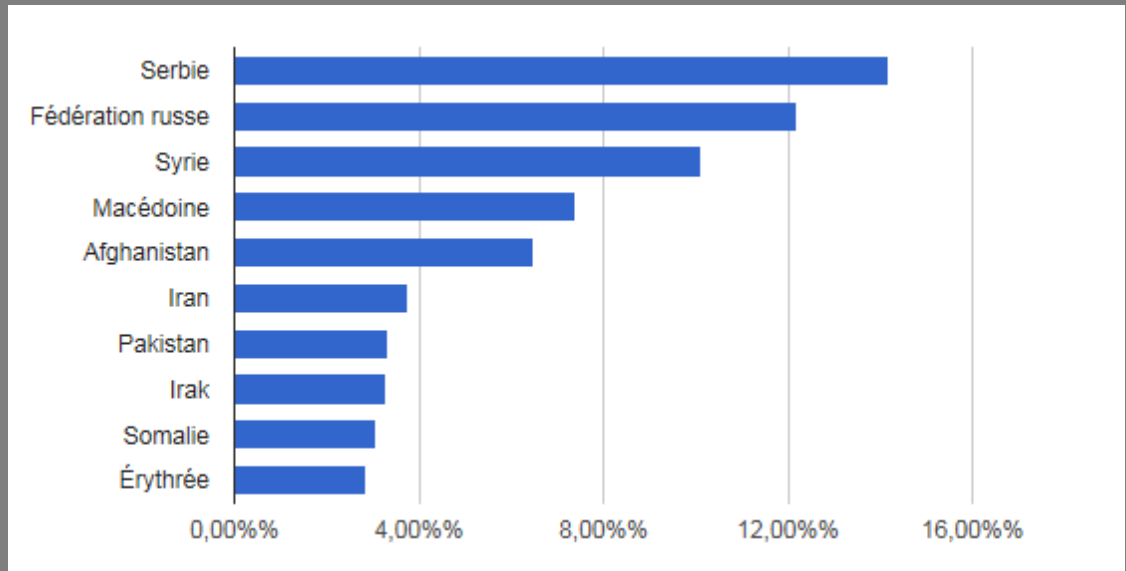


En compagnie de Heike Hoyer du ministère des Affaires étrangères.



En un coup d'œil

Les origines des migrants en Allemagne



Source : Le Monde.

Arrivé à ce nouveau point de réception, les procédures d'asile s'enclenchent, mais le tout prend du temps. Avant que les processus administratifs, l'identification et les entrevues soient complétés, plusieurs mois, voire une année peut s'écouler. La majorité des demandes sont traitées en moins de six mois, mais certaines peuvent durer très longtemps, tout dépendant du pays d'origine, de la situation du demandeur et du volume de demandes reçues. Ainsi, les demandeurs d'asile en attente sont logés dans des centres de réception sous la responsabilité des *Länder* où ils reçoivent une aide de subsistance.

Au moment de notre passage au BAMF, les fonctionnaires étaient sur le point de mettre en place une nouvelle organisation de l'accueil des réfugiés. L'ancien système décrit plus haut ayant été conçu pour traiter environ 30 000 réfugiés. En raison de la crise des migrants, il y avait urgence de le moderniser.

La nouvelle procédure a pour objectif de diminuer significativement le temps de traitement des demandes par l'implantation d'un classement des réfugiés selon trois catégories. Après leur arrivée dans un centre de réception, les demandeurs seront immédiatement triés selon qu'ils peuvent être acceptés avec certitude, être refusés avec certitude ou leur cas est incertain.

Les demandeurs pouvant être acceptés avec certitude proviennent de pays officiellement reconnus comme non sécuritaires et dont la sécurité est menacée. Pour ceux-ci, le délai de traitement visé est de seulement 24 à 48 heures. Lorsqu'ils sont acceptés, ils sont envoyés dans les *Länder* — des quotas sont déterminés en fonction du nombre d'habitants et de la grandeur de chaque *Land* — et le processus d'intégration s'enclenche. Pour s'assurer que les réfugiés vont et restent dans le *Land* qui leur a été attribué, l'État leur verse de l'aide sociale seulement s'ils s'y trouvent.

Les demandeurs pouvant être refusés avec certitude sont ceux provenant de pays reconnus comme sécuritaires. En effet, plusieurs individus, notamment en provenance des Balkans et de l'Afrique du Nord, tentent de profiter de la crise pour immigrer au sein de l'UE et ne sont pas éligibles au statut de demandeurs d'asile. Une amélioration de la coopération entre l'UE et les pays des Balkans a d'ailleurs simplifié les processus de déportation des demandeurs refusés vers ces pays.

Enfin, les demandeurs dont le cas est incertain sont traités selon l'ancienne procédure. L'étude de leur dossier prend généralement plus de temps.

Selon les projections du ministère des Finances, la venue des réfugiés aura un impact très incertain sur la fiscalité allemande. Bien que les réfugiés puissent contribuer au renouvellement de la population allemande, ils sont généralement peu éduqués et accentuent la pression sur les services sociaux. À ce sujet, certaines compagnies voient un potentiel d'employabilité — de la main-d'œuvre non qualifiée — pour les réfugiés.

De 1990 à 2014, les dépenses en services sociaux en Allemagne ont cru de 4,4 % en pourcentage du PIB, tandis que la moyenne de l'OCDE est de 4,1 %. Des politiques sont en place afin de former les réfugiés qui arrivent en Allemagne, mais, selon le ministère des Finances, les ressources humaines disponibles (professeurs, psychologues, etc.) sont tout simplement insuffisantes. Il ne s'agirait donc pas d'un manque de ressources financières (bien que l'Allemagne ait dépensé près de 21 milliards d'euros l'an dernier pour l'accueil des réfugiés), mais d'une pénurie de formateurs et d'aidants qualifiés. Diverses mesures ont été mises en œuvre pour solutionner ce problème : augmenter le nombre de participants par classe, réduire les critères de qualification pour les enseignants en intégration, réduire la bureaucratie et créer des projets combinant intégration et qualification professionnelle.



Le saviez-vous?

Compétence fédérale : l'intégration des adultes. Le nouveau programme d'intégration (600 leçons de langue de 45 minutes et 60 leçons d'orientation) est financé par le fédéral.

Compétence régionale : l'intégration des enfants, puisque l'éducation est une compétence des *Länder*.

5.3. Les politiques d'accueil des réfugiés au niveau régional



« *We can make it!* »

— Angela Merkel au sujet de l'accueil de près d'un million de réfugiés en 2015

L'engagement de la chancelière en matière d'accueil des réfugiés a également eu un impact au niveau des *Länder*. Les résultats des élections régionales qui ont eu lieu depuis le début de la crise des migrants sont frappants. Les partis nationalistes, anti-européens et de droite sont de plus en plus populaires. À la suite des élections régionales de mars 2016, l'Alternative pour l'Allemagne (AFD), parti populiste anti-européen et anti-immigration, a fait d'autres gains et est désormais représentée dans la moitié des *Länder*⁴⁴. Cela illustre, selon Axel Kreienbrink du BAMF, les tensions entre les gouvernements des régions et les niveaux fédéral et européen quant à la gestion de la crise des migrants.

À la suite de la suspension de l'application du Règlement de Dublin par l'Allemagne en août 2015 et pour soulager l'Italie et la Grèce, le gouvernement fédéral allemand a adopté une entente de relocalisation des réfugiés entre les *Länder*. Cependant, ce sont ces derniers qui décident du nombre et de la vitesse d'arrivée des migrants.

Les *Länder* n'ayant pas été consultés avant la déclaration de la chancelière d'accueillir des milliers de réfugiés, ils ne se disent pas prêts à accueillir les migrants aussi rapidement que le voudrait le fédéral, et

ce, pour des raisons financières et logistiques.

En matière d'habitation, plusieurs *Länder* manquent déjà de logements. Au ministère de la Santé, nous avons appris que les migrants sont contraints d'aller dans les hôpitaux pour recevoir des soins de base, car ils n'ont pas accès à des médecins de famille⁴⁵. Cela crée une saturation des services d'urgence.

L'une des difficultés les plus soulignées par les intervenants rencontrés est l'accès aux soins psychologiques, à la fois parce qu'il ne s'agit pas d'une pratique connue et promue par les nouveaux arrivants et parce que les spécialistes ne parlent pas la langue des personnes nécessiteuses. Les enfants ont particulièrement besoin de ressources psychologiques, mais l'État peine à leur en offrir.

En bref, les *Länder* ont de la difficulté à accepter cette décision prise au niveau européen et demandent un appui financier plus important au gouvernement fédéral. Horst Seehofer, le chef de la CSU en Bavière, réclame la création de « zones de transit » à la frontière, où seraient hébergés les demandeurs d'asile afin de refouler ceux qui viennent des Balkans⁴⁶. La Bavière est particulièrement touchée par la crise

puisque la grande majorité des réfugiés qui arrivent en Allemagne y transitent.

À la Représentation de la Bavière à Bruxelles, on affirme que le *Land* est en accord avec l'orientation de Merkel, à savoir que la solution doit être européenne. On voudrait toutefois que les mesures soient plus claires : les frontières ouvertes doivent permettre une mobilité des travailleurs, et non pas permettre aux gens d'obtenir de meilleurs avantages sociaux.

En décembre 2015, afin de ménager les contestataires et de rassurer les élus locaux totalement débordés, Merkel a plaidé pour une « réduction perceptible » du nombre des migrants. Toutefois, au nom d'« impératifs humanitaires », elle a refusé de fermer les frontières et de fixer un quota annuel, comme le réclame la CSU en Bavière⁴⁷.

En résumé, une bonne partie de la population allemande est ouverte à la venue des migrants, notamment en raison de la « culture de bienvenue » qui prévaut au pays depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Économiquement parlant, selon les spécialistes, l'Allemagne est suffisamment forte pour accueillir et intégrer les nouveaux arrivants. Il n'en demeure pas moins que des enjeux logistiques préoccupent les gouvernements des *Länder*. Le manque de coordination dans la gestion des afflux de migrants a conduit à des dérapages verbaux anti-réfugiés par plusieurs partis politiques populistes, qui gagnent en popularité auprès d'une frange de la population allemande.



Petite pause devant l'œuvre de l'artiste et dissident chinois Ai Weiwei, devant le Konzerthaus de Berlin. En habillant les colonnes de l'édifice avec 14 000 gilets de sauvetage portés par des migrants, il cherchait à exposer le triste sort de ces personnes anonymes qui osent traverser la mer Méditerranée à la recherche d'une vie plus prometteuse.



Conclusion



Il n'est pas difficile de comprendre le caractère si particulier que revêt la mission exploratoire à l'étranger pour tout boursier-stagiaire de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant. Cette incursion au sein même d'un système parlementaire qui nous était complètement inconnu constitue aussi bien un enrichissement pour l'intellect qu'une occasion unique pour l'esprit voyageur.

Dès le premier jour, l'organisation de cette mission nous aura appris à travailler en équipe, et ce, malgré les diverses difficultés rencontrées. Que ce soit pour le choix de la destination, la délimitation de nos objectifs de mission, les décisions à prendre entourant la logistique et l'organisation des rencontres, nous avons toujours réussi à travailler dans l'harmonie et le consensus, même si les opinions divergeaient parfois.

Le fait de visiter un pays dont nous ne parlons pas la langue nous a rendu la tâche plus ardue. Nous avons usé de créativité et d'imagination pour organiser des rencontres en français ou en anglais. Nous avons même réussi à nous trouver une jeune interprète lors de notre séjour au *Landtag* bavarois, où les activités se sont toutes déroulées en allemand.

Les dix-huit jours que nous avons passés en sols allemand et belge nous ont permis de conduire plus d'une quarantaine de rencontres auprès de parlementaires, de fonctionnaires, de journalistes et d'experts de domaines des plus variés, qui ont tous, à leur façon, abreuvé notre soif de savoir concernant les enjeux politiques et le fonctionnement de la République fédérale d'Allemagne.

À l'origine, notre décision de nous envoler pour l'Allemagne s'explique par le fait que le pays constitue, tout comme le Canada, une fédération composée de différents paliers gouvernementaux. En particulier, l'étude du système bicaméral avec des représentants des gouvernements des *Länder* au *Bundesrat* nous apparaissait fort intéressante dans le contexte où la pertinence du Sénat canadien est remise en doute. Le mode de scrutin de type proportionnel mixte allemand se présente également comme un sujet de choix alors qu'Ottawa s'interroge sur une réforme électorale.

Le choix de nous rendre en Bavière, notamment pour mieux comprendre les relations entre un gouvernement régional et le gouvernement fédéral, se justifie par les liens forts qui unissent ce *Land* et le Québec.

En terminant notre séjour à Bruxelles, nous avons pu comprendre de quelle façon l'Allemagne et la Bavière défendent leurs intérêts au palier supranational qu'est l'UE. Nous avons pris conscience de l'importante influence qu'a cette puissance économique sur des politiques qui touchent les 28 États membres.

Sans aucun doute, le pays que nous avons visité est devenu un incontournable et joue un rôle de premier plan dans les enjeux les plus cruciaux. La crise des réfugiés en est un bon exemple. Nous avons été en mesure de constater l'ampleur du défi qui attend l'Allemagne après l'accueil d'un si grand nombre de réfugiés, que ce soit par rapport à l'intégration ou à leur répartition sur le territoire.

Malgré les nombreuses ressemblances entre nos deux systèmes, reproduire le modèle allemand au Québec serait probablement très difficile. Des différences culturelles et politiques fondamentales entre le Québec et l'Allemagne – les relations entre les femmes et les hommes, la culture du compromis très présente en Allemagne et la forte centralisation du système politique canadien – créent des barrières imposantes quant à l'importation parfaite du modèle politique germanique dans notre province. Il n'en demeure pas moins que certaines bonnes pratiques dont il a été question dans ce rapport pourraient possiblement être mises en place au Québec.



Allez Berlin !

Annexe I - Budget

Postes budgétaires	Prévisions	Dépenses réelles
<u>Hébergement :</u>		
Berlin 7 nuits	1 150,00 \$	1 187,00 \$
Nuremberg 1 nuit	Non prévue ⁴⁸	222,48 \$
Munich 3 nuits	1 400,00 \$	450,88 \$ (381,89 \$ + 68,99 \$ (dépôt requis))
Wiesbaden 1 nuit	Non prévue	220,57 \$
Bruxelles 6 nuits	800,00 \$	1 010,32 \$ (968,00 \$ + 42,32 \$ (taxes hébergement))
Total hébergement	3 350,00 \$	3 091,25 \$
<u>Transport :</u>		
Avion	4 100,00 \$	4 100,00 \$
Voiture et trains :		
-Québec-Montréal	50, 00 \$	128,80 \$
-Berlin-Nuremberg	300,00 \$	364,59 \$ (309,24 \$ + 55,35 \$ (essence))
-Nuremberg-Munich	660,00 \$ (total transport en train)	149,86 \$
-Munich-Wiesbaden		182,98 \$
-Wiesbaden-Bruxelles		386,18 \$
Métro/Bus/Tramway	360,00 \$ (4,00 \$/jour/personne)	309,91 \$
Taxi	Non prévue	26,01 \$
Total transport	5 470,00 \$	5 648,33 \$
<u>Nourriture :</u>		
Per diem	7 200,00 \$	5 760,00 \$
Total nourriture	7 200,00 \$	5 760,00 \$
<u>Divers :</u>		
- Adhésion LOJIQ	125,00 \$	125,00 \$
- Assurances	365,00\$	245,24 \$
-Téléphone	70,00 \$	0,00 \$
- Cadeaux	200,00 \$	195,46 \$
- Interprète	Non prévue	306,00 \$
Total divers	760,00 \$	871,70 \$

<u>Activités culturelles :</u>		
- Musée DDR de Berlin	Non prévue	36,72 \$
- Cathédrale de Berlin	Non prévue	36,72 \$
- Synagogue de Berlin	Non prévue	27,54 \$
- Château de Charlottenburg	Non prévue	64,26 \$
- Château de Nuremberg	Non prévue	29,07 \$
Total	0,00 \$	194,31 \$
<u>Imprévus</u>	500,00 \$	
Total	500,00 \$	
Coût total de la mission	17 280,00 \$	15 565,59 \$⁴⁹

Annexe II – Programme

13 février 2016

17:00 Départ de l'Aéroport Pierre-Elliott-Trudeau (Montréal)

14 février 2016

05:55 - 06:25 Escale à Paris

09:00 Arrivée à Berlin

15 février 2016

11:00 - 12:00 Visite du Ministère des Affaires étrangères
Heike Hoyer, chef de bureau des relations avec les États-Unis et le Canada
Christopher P. Schmidt, coordinations européennes

13:30 - 15:00 Visite du *Bundestag*

16:00 - 17:00 Visite de l'Institut pour les politiques européennes (IEP)
Julian Plottka, Chercheur

16 février 2016

10:15 - 12:00 Visite du *Bundesrat*
Mme Ruth Berkefeld, Relations parlementaires

Exposé et discussion
M. Claus Dieter, Directeur des relations parlementaires

17 février 2016

11:00 - 12:00 Visite au ministère de la Santé
Sophie Meiser, Division des politiques bilatérales en santé

18 février 2016

14:00 - 15:30 Visite du Ministère des Finances
Benno Graw, Directeur adjoint de la division des tendances démographiques

19 février 2016

10:00 - 12:00 Visite de l'ambassade du Canada en Allemagne
Davis Ehinger, Conseiller affaires publiques
Marie-Claire Hall, Responsable des programmes éducatifs

21 février 2016

09:00 Départ de Berlin

15:00 Arrivée à Nuremberg

22 février 2016

09:00 Visite du *Federal Office for Migration and Refugees*
M. Michael Konther, Directeur politique de coopération internationale
Dr Axel Kreienbrink, politiques d'immigrations en Allemagne
Mr Thomas Langwald, programme d'accueil des réfugiés
Mr Martin Lauterbach, politiques d'intégrations

19:00 Départ de Nuremberg

21:00 Arrivée à Munich

23 février 2016

Visite du Landtag de Bavière

09:30 Accueil part Mme Roedel

10:00 - 10:45 Rencontre avec la direction de la séance plénière
M. Stuhlmüller

11:00 - 11:45 Visite de la direction des archives et de la bibliothèque du Parlement
M. Nadler

12:30 - 13:30 Comité fédéral, affaires européennes et relations
intergouvernementales

13:45 - 14:30 Comité des requêtes

15:00 - 16:00 Rencontre avec M. Reinhold Bocklet, Vice-président

24 février 2016

Visite du Landtag de Bavière

9:00 - 9:30 Visite guidée du Landtag

10:30 - 11:30 Comité du budget et des finances

11:45 Discussion avec deux membres du Parlement
M. Hans-Ulrich Pfaffmann (SPD)
Mme Kerstin Celina (Verts)

14:00 - 15:15 Représentant d'État pour la protection des données
M. Pirack

14:30 - 15:30 Visite de la Délégation générale du Québec à Munich
Claude Trudelle, Délégué général
Benedikt Miklós, attaché aux affaires politiques, publiques et
à la coopération

25 février 2016

Visite du Landtag de Bavière

09:00	Visionnement de la séance plénière
10:00 - 11:00	Principe de relations publiques Mme Lux
11:15 - 12:15	L'État de la Bavière et les médias M. Bachmann, éditeur en chef de « Kontrovers » M. Preis
13:00 - 14:00	Relations internationales et protocole Mme Roedel
15:30	Séance plénière
18:00	Départ de Munich
22:00	Arrivée à Wiesbaden

26 février 2016

10:00 - 12:30	Visite du <i>Federal Returning Officer</i>
14:00 - 16:00	Visite de l'Institut allemand de recherche en démographie Dr. Andreas Mergenthaler, Chercheur Frank Michel, Chercheur
18:00	Départ de Wiesbaden
22:00	Arrivée à Bruxelles

29 février 2016

10:30 - 12:30	Université libre de Bruxelles
13:45 - 15:45	Visite de la Mission du Canada à l'UE Daniel Costello, Ambassadeur du Canada auprès de l'Union européenne Alan Bowman, Chargé de mission adjoint Cindy Munro, Conseillère en immigration
16:00 - 17:00	Visite de la délégation du Québec à Bruxelles Michel Audet, Délégué général du Québec Mathieu Parenteau, Directeur affaires européennes Catherine Mainville, Attachée affaires européennes

1 mars 2016

9:30 - 11:00	Visite du Comité économique et social européen
11:30 - 12:30	Visite du Bureau du <i>Bundestag</i> à Bruxelles

Fabian C. Lang

14:00 - 17:00

Visite du Comité des régions

17:30 - 18:30

Conférence des Présidents - Parlement européen
Adam Isaacs, Chef d'unité

2 mars 2016

9:30 - 11:30

Visite du Parlement européen
Ieva Valutyte, Délégation pour les relations avec le Canada

12:45 - 13:30

Visite de la Représentation de la Bavière à Bruxelles

3 mars 2016

11:50

Départ de Bruxelles



Bibliographie



« À Cologne, l'agression de dizaines de femmes lors du Nouvel An suscite l'indignation ». *Le Monde*, 5 janvier 2016.

« Allemagne : Angela Merkel, la femme qui dit non ». *Jeune Afrique*, 24 décembre 2015.

« Allemagne : les partis traditionnels perdants aux élections régionales, Merkel paie sa politique d'accueil des migrants ». *Jeune Afrique*, 14 mars 2016.

« Attentats terroristes à Paris ». *Radio-Canada*, 20 avril 2016.

« Comment l'Allemagne fait-elle pour accueillir 1 million de réfugiés? ». *Radio-Canada*, 16 décembre 2015.

« Germany raises estimate on refugee arrivals to 800,000 this year ». *The Guardian*, 20 août 2015.

« Immigration : l'Europe face au tsunami humain des réfugiés ». *Jeune Afrique*, 7 septembre 2015.

« L'Europe aux prises avec l'une des plus graves crises migratoires de l'Histoire ». *Sud-Ouest*, 27 août 2015.

« Réfugiés : Berlin suspend le renvoi des migrants syriens ». *Jeune Afrique*, 26 août 2015.

BAYERISCHER LANDTAG. *Le Landtag de Bavière au Maximilianeum*. Munich, Services des relations publiques visiteurs, 1^{re} édition, 16^e législature, juillet 2010, 168 p.

BOULETEL, Cécile. « À Cologne, l'agression de dizaines de femmes lors du Nouvel An suscite l'indignation ». *Le Monde*, 5 janvier 2016.

BUNDESPRAESIDENT. Site du président fédéral allemand. [En Ligne], consulté le 30 mai 2016, <http://www.bundespraesident.de/EN/>.

BUNDESREGIERUNG. Site du gouvernement fédéral allemand. [En Ligne], consulté le 30 mai 2016, https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/FR/Homepage/_node.html.

BUNDESTAG. *Le Bundestag dans les faits : le Parlement allemand en un coup d'œil*. Berlin, Bundestag allemand — Service des relations publiques, 2014.

CALLA, Cécile et Marion VAN RENTERGHEM. « La CSU est menacée de perdre sa majorité absolue en Bavière ». *Le Monde*, 27 septembre 2008.

COMMISSION EUROPÉENNE. « Accord UE-Turquie sur la réponse à la crise des réfugiés ». Actualité, 19 mars 2016. [En ligne], consulté le 8 mai 2016, http://ec.europa.eu/news/2016/03/20160319_fr.html.

COMMISSION NATIONALE SUR LA PARTICIPATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS EXPÉRIMENTÉS DE 55 ANS ET PLUS. « Le vieillissement de la main-d'œuvre et l'avenir de la retraite : des enjeux pour tous, un effort de chacun ». [En Ligne], consulté le 31 mai 2016, http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/GD_rapport_synthese_commission_nationale.pdf.

DEUTSCHER BUNDESTAG. Site du Bundestag. [En Ligne], consulté le 30 mai 2016, http://www.bundestag.de/htdocs_f/.

ÉLECTIONS EN EUROPE. « Système politique allemand ». Site d'Élections en Europe. [En ligne], consulté le 6 mai 2016, <http://elections-en-europe.net/institutions/systeme-politique-allemand/>.

EWALT, David M. « The World's Most Powerful People 2015 ». *Forbes*. [En Ligne], consulté le 31 mai 2016 <http://www.forbes.com/powerful-people/#/tab:women>.

FOISSARD, Cécilia. « Aux portes de l'Europe ». *Impact Campus*, 9 février 2016.

GEORGEN, Annabelle. « Il y a trente ans, les Verts révolutionnaient la politique allemande ». *Le Monde*, 6 mars 2013.

GOSSELIN, Guy et Marcel FILLION. *Régimes politiques et sociétés dans le monde*. Québec, Presses de l'Université Laval, 2007, 386 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. « Québec-Bavière 25 ans, un partenariat d'avenir ». Brochure remise par la Délégation du Québec à Munich en février 2016.

HÄBERLE, Peter. « Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, C.F ». Müller, 3. Auflage, Heidelberg, 1983.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. « Le bilan démographique du Québec ». Édition 2015. [En ligne], consulté le 8 mai 2016, <http://www.stat.gouv.qc.ca/docs-hmi/statistiques/population-demographie/bilan2015.pdf#page=35>.

MASSICOTTE, Louis. *À la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec*. Document de travail. Montréal, Université de Montréal, 2004, 122 p.

NOVAK, Petr. « La Commission européenne ». Fiches techniques sur l'UE — 2016. [En ligne], consulté le 6 mai 2016, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_1.3.8.pdf.

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE. *Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne*. Berlin : Bundestag allemand, 1949.

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE. Site de la Représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne à l'UE. [En ligne], consulté le 30 mai 2016, http://www.bruessel-eu.diplo.de/Vertretung/bruessel_eu/en/Startseite.html.

REUTER, Konrad. *Bundesrat et État fédéral*. Berlin, Secrétariat du Bundesrat, 14^e édition, 2009, 64 p.

RIGAUX, François. « Les sources philosophiques de l'intangibilité de la dignité humaine ». *Bulletin de la Classe des lettres*. Académie royale de Belgique, 2001.

SCHOTT, Stéphane. « Allemagne — Les institutions. *Encyclopædia Universalis*. [En ligne], consulté le 22 mars 2016, <http://www.universalis.fr/encyclopedie/allemande-les-institutions/>.

UE. « Budget 2016 ». Journal officiel de l'Union européenne. [En ligne], consulté le 8 mai 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:048:FULL&from=FR>.

UE. « Commission européenne en bref ». Europa. [En ligne], consulté le 6 mai 2016, http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_fr.htm.

UE. « États membres de l'UE ». Europa. [En ligne], consulté le 6 mai 2016, http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_fr.htm.

UE. « Fiches techniques sur l'UE : Le Comité des régions ». Parlement européen, à votre service. [En ligne], consulté le 8 mai 2016, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.3.14.html.

UE. « Parlement européen en bref ». Europa. [En ligne], consulté le 6 mai 2016, http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_fr.htm.

UE. Règlement du Parlement intérieur. 8^e législature : 2014-2109.

UE. Traité sur l'UE. C326/13, 26 octobre 2012.

VAUDANO, Maxime. « Comprendre la crise des migrants en Europe, en cartes, en graphiques et en vidéos ». *Le Monde*, 12 décembre 2015.



Notes



1. Guy Gosselin et Marcel Fillion, *Régimes politiques et sociétés dans le monde*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2007, p. 217.
2. À parité de pouvoir d'achat.
3. François Rigaux, « Les sources philosophiques de l'intangibilité de la dignité humaine », *Bulletin de la Classe des lettres*, Académie royale de Belgique, 2001, p. 561.
4. Peter Häberle, « Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, C.F. ». Müller, 3. Auflage, Heidelberg, 1983.
5. Stéphane Schott, « Allemagne — Les institutions », *Encyclopædia Universalis*, [En Ligne], consulté le 22 mars 2016, <http://www.universalis.fr/encyclopedie/allemande-les-institutions/>.
6. Guy Gosselin et Marcel Fillion, *op. cit.*, p 230.
7. Élections en Europe, « Système politique allemand », Site d'Élections en Europe, [En ligne], consulté le 31 mai 2016.
8. David M. Ewalt, « The World's Most Powerful People 2015 », *Forbes*, [En Ligne], consulté le 31 mai 2016 <http://www.forbes.com/powerful-people/#/tab:women>.
9. Guy Gosselin et Marcel Fillion, *op. cit.*, p. 231.
10. *Ibid*, p. 231.
11. Deutscher Bundestag, « Répartition des sièges au 18^e Bundestag allemand », septembre 2015, [En Ligne], consulté le 1^{er} avril 2016, <https://www.bundestag.de/htdocs/f/bundestag/pleniere/pleniere>.
12. Annabelle Georgen, « Il y a trente ans, les Verts révolutionnaient la politique allemande », *Le Monde*, 6 mars 2013.
13. Les quatre autres étant le président, le *Bundestag*, le gouvernement fédéral et la Cour constitutionnelle.
14. Konrad Reuter, « Bundesrat et État fédéral », 14^e édition, Berlin, *Bundesrat* 2009, p. 34.
15. Konrad Reuter, *op. cit.* p. 34.
16. République fédérale d'Allemagne, *Loi fondamentale*, article 84.
17. Excepté pour le budget qui doit être présenté simultanément au *Bundestag* et au *Bundesrat* par le gouvernement.
18. Une opposition votée à la majorité au *Bundesrat* doit être renversée au moins à la majorité au *Bundestag* de la même façon qu'une opposition votée aux deux tiers doit être renversée au moins aux deux tiers.
19. Konrad Reuter, *op. cit.*, p. 64.
20. Gouvernement du Québec, « Québec-Bavière 25 ans, un partenariat d'avenir », brochure remise par la Délégation du Québec à Munich en février 2016.
21. Cécile Calla et Marion Van Renterghem, « La CSU est menacée de perdre sa majorité absolue en Bavière », *Le Monde*, 27 septembre 2008.
22. En 1957, seulement la partie ouest de l'Allemagne, la République fédérale d'Allemagne, intègre la Communauté économique européenne (CEE), ancêtre de l'UE.


23. UE, « États membres de l'UE », Europa, [En ligne], consulté le 6 mai 2016, http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_fr.htm.
24. UE, « Commission européenne en bref », Europa, [En ligne], consulté le 6 mai 2016, http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_fr.htm.
25. Petr Novak, « La Commission européenne », Fiches techniques sur l'UE — 2016, [En ligne], consulté le 6 mai 2016, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_1.3.8.pdf.
26. UE, « Règlement du Parlement intérieur », 8^e législature : 2014-2109, article 32, paragraphe 2.
27. UE, « Fiches techniques sur l'UE : Le Comité des régions ». Parlement européen, à votre service, [En ligne], consulté le 8 mai 2016, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuid=FTU_1.3.14.
28. Pour l'année 2016, le Comité des régions (section 7 du budget de l'Union) dispose d'un budget administratif de quelque 90 millions d'euros et emploie 500 personnes. UE, « Budget 2016 », Journal officiel de l'Union européenne, [En ligne], consulté le 8 mai 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:048:FULL&from=FR>.
29. République fédérale d'Allemagne, Site de la Représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne à l'UE, [En Ligne], consulté le 10 mai 2016, http://www.bruessel-eu.diplo.de/Vertretung/bruessel_eu/en/Startseite.html.
30. UE, « Traité sur l'UE C326/13 », 26 octobre 2012, article 305.
31. « L'Europe aux prises avec l'une des plus graves crises migratoires de l'Histoire », *Sud-Ouest*, 27 août 2015.
32. « Germany raises estimate on refugee arrivals to 800,000 this year », *The Guardian*, 20 août 2015.
33. Institut de la statistique du Québec, « Le bilan démographique du Québec », Édition 2015, [En Ligne], consulté le 8 mai 2016, <http://www.stat.gouv.qc.ca/docs-hmi/statistiques/population-demographie/bilan2015.pdf#page=35>.
34. Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 ans et plus, « Le vieillissement de la main-d'œuvre et l'avenir de la retraite : des enjeux pour tous, un effort de chacun », [En Ligne], consulté le 31 mai 2016, http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/GD_rapport_synthese_commission_nationale.pdf.
35. Commission européenne, « Accord UE-Turquie sur la réponse à la crise des réfugiés », Actualité, 19 mars 2016, [En ligne], consulté le 31 mai 2016, http://ec.europa.eu/news/2016/03/20160319_fr.htm.
36. Parlement européen, « Fiche technique sur l'UE », [En Ligne], consulté le 31 mai 2016, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.12.3.html.
37. Cécilia Foissard, « Aux portes de l'Europe », *Impact Campus*, 9 février 2016.
38. Lauterbach et Reinmann, *Federal Office for Migration and Refugees*.
39. « Réfugiés : Berlin suspend le renvoi des migrants syriens », *Jeune Afrique*, 26 août 2015.
40. « Attentats terroristes à Paris », *Radio-Canada*, 20 avril 2016.
41. « À Cologne, l'agression de dizaines de femmes lors du Nouvel An suscite l'indignation », *Le Monde*, 5 janvier 2016.
42. « Immigration : l'Europe face au tsunami humain des réfugiés », *Jeune Afrique*, 7 septembre 2015.
43. « Comment l'Allemagne fait-elle pour accueillir 1 million de réfugiés? », *Radio-Canada*, 16 décembre 2015.



44. « Allemagne : les partis traditionnels perdants aux élections régionales, Merkel paie sa politique d'accueil des migrants », *Jeune Afrique*, 14 mars 2016.
45. L'administration des hôpitaux se fait par des propriétaires privés (églises, compagnies privées, individus, etc.), d'où l'importance d'avoir des normes centrales très précises.
46. « Allemagne : Angela Merkel, la femme qui dit non », *Jeune Afrique*, 24 décembre 2015.
47. *Ibid.*
48. Deux nuits prévues à Munich ont été remplacées par une nuit à Nuremberg et une nuit à Wiesbaden.
49. Le coût réel de la mission pour la FJCB est de 12 735,59 \$ puisque LOJIQ a contribué à hauteur de 2 830,00 \$.



+



FONDATION
JEAN-CHARLES-BONENFANT

Joëlle Boucher-Kirouac
Sophie Jacques-Barma
Katéri Lalancette
Julien Mc Donald-Guimond