

Quel pouvoir législatif régional ?  
L'exemple des Länder allemands  
et quelques remarques (« d'outre-Rhin ») sur le cas français

Hellmut Wollmann  
Humboldt-Universität zu Berlin  
Hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de

Contribution (discussion draft !)  
préparée pour le colloque  
La territorialisation du droit : Perspectives et limites  
organisé à Strasbourg  
21-22 juin 2013

Cette contribution a deux sections.

Dans une première partie je donnerai une brève esquisse de la problématique en Allemagne  
Puis dans un deuxième temps, quelques observations (de l'extérieur notamment « d'outre-Rhin ») seront présentées.

### 1. *L'enjeu du pouvoir législatif régional en Allemagne*

La répartition et la pratique des pouvoirs législatifs en Allemagne sont caractérisées par une tension et une ambivalence typique du système fédéral.

D'une part, dans le cadre de la République Fédérale, la Constitution Fédérale (« Loi Fondamentale », Grundgesetz) de 1949 commence par un catalogue des « droits fondamentaux » dont un des premiers (l'article 3) déclare que « tous les hommes sont égaux devant la loi ». L'article 1 détermine que « les droits fondamentaux lient les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire à titre de droit directement applicable ». De plus, dans un autre article clé (l'article 72 de la Constitution) il est stipulé que la législation fédérale doit viser à « réaliser des conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral» (*Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet*)<sup>1</sup>. Ces données constitutionnelles qui expriment des valeurs « républicaines » à l'allemande ont été interprétées comme les principes d'un Etat fédéral (légalement) égalitaire, (socio-économiquement) « homogène » et (politiquement) « solidaire ».

D'autre part, en attribuant des pouvoirs législatifs propres aux Länder qui sont traditionnellement reconnus comme porteurs d'une autonomie (quasi) souveraine (*Eigenstaatlichkeit*) la Constitution Fédérale admet que chaque Land, élément constitutif de la structure fédérale, peut, dans la limite de son pouvoir législatif propre, adopter et mettre en vigueur des actes législatifs (en tant de loi du Land) qui, le cas échéant, peuvent différer de la législation ou des autres Länder. Donc, la Constitution Fédérale ouvre la porte constitutionnelle à une différenciation interrégionale et à des inégalités entre les Länder. Dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle Fédérale il était précisé (voire son « leading

---

<sup>1</sup> Article 72 (2) Dans les domaines de l'article 74, al. 1 n<sup>os</sup> 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 et 26, la Fédération a le droit de légiférer lorsque et pour autant que **la réalisation de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral** ou la sauvegarde de l'unité juridique ou économique dans l'intérêt de l'ensemble de l'Etat rendent nécessaire une réglementation législative fédérale

case » décidé la 25 février 1960<sup>2</sup>) que la garantie de l'égalité « devant la loi » ancrée dans article 3 de la Constitution Fédérale ne s'applique pas aux actes législatifs d'un Land puisque ceux-ci sont censés émaner de la (quasi) souveraineté du Land concerné (pour une discussion détaillée et référenciée voir Mellinshoff/Palm 2008, pp. 73-76). Donc, les actes législatifs adoptés par les Länder peuvent aboutir à des inégalités interrégionales et donner lieu au phénomène d'un fédéralisme « hétérogène », « non-égalitaire » et « concurrentiel »

### 1.1. La répartition des compétences législatives avant la réforme constitutionnelle de 2006

Depuis la mise en place du système fédéral en 1949 la répartition des compétences législatives entre la Fédération (Bund) et les Länder a été caractérisée par la distinction assez complexe entre quatre types des compétences législatives (pour détails voir aussi Wollmann 2010a).

- Quant au pouvoir législatif fédéral on devait distinguer entre les actes législatifs relevant de *compétence exclusive* de la Fédération (qui comprend les matières qui structurellement requièrent une régulation à envergure nationale), d'une part, et relevant de la *compétence de « cadre »* (*Rahmengesetzgebung*), d'autre part (ancien article 75 Loi Fondamentale). Concernant cette dernière catégorie, le législateur fédéral était restreint à fixer le « cadre », tandis que les règles détaillées relevaient des Länder. Les matières pertinentes étaient énumérées dans l'article 75 (elles concernaient notamment l'enseignement universitaire et les agents publics)<sup>3</sup>
- Une autre variante du pouvoir législatif réside dans une forme de compétence « mixte », ( la « *konkurrierende Gesetzgebung* » prévue par l'article 72 de la Loi Fondamentale). Pour certaines matières législatives énumérées dans la Constitution Fédérale le pouvoir législatif peut être exercé soit par le législateur fédéral (aboutissant à du droit fédéral), soit par chacun des Länder (aboutissant à du droit du Land concerné) - sous la réserve cruciale qu' une loi déjà adoptée par un Land peut être supplantée par une loi fédérale ou que les Länder soient empêchés d'adopter une telle législation dès que le législateur fédéral a exercé cette compétence et adopté une régulation fédérale.
- Finalement il y a la *compétence exclusive* des Länder dans la laquelle chaque Land peut adopter un acte législatif en tant de droit de ce Land. Dans le passé, de telles

---

<sup>2</sup> Voir BVerfGE 10, 354 (371)

<sup>3</sup> voir anciens *Hochschulrechtsrahmengesetz* et *Beamtenrechtsrahmengesetz*

matières « exclusives » des Länder concernaient surtout le système scolaire et la police, c'est-à-dire les deux responsabilités « classiques » des *Länder*..

Cette répartition compliquée des compétences législatives a, au fil d'années, évoqué des problèmes sérieux.

Premièrement la compétence « cadre » du législateur fédérale a resserré la marge législative des *Länder* même dans des compétences qui, à proprement dire, relèvent des *Länder*, comme l'enseignement supérieur/universitaire. De plus, la coexistence des règlements en droit fédéral (« lois cadre ») et du droit d'un *Land* (législation « de détail ») a généré une espèce d'« enchevêtrement (du droit) à l'allemande »,

En outre, l'exercice de la « compétence concurrente » par le législateur fédéral a abouti à une expansion permanente du droit fédéral et à une contraction correspondante du droit de *Länder*. Tandis que dans l'intention initiale des « pères » de la Constitution de 1949, cette clause constitutionnelle (article 72) ne devait être exercée par le législateur fédéral que pour « réaliser des conditions de vie équivalentes sur le territoire de la Fédération » et devait être conçue de façon restrictive, le législateur fédéral en a, au cours d'années, fait un usage intensif. Ceci a conduit à une « homogénéisation » et une sorte de (« re)centralisation » du « droit du pays » qui n'a été ni voulue ni anticipée par les « pères » de la constitution. Cette évolution a été décrite, avec une connotation critique, comme une marche vers un « Etat fédéral unitaire » (*unitarischer Bundesstaat*) (Konrad Hesse 1962. En même temps, à cause du resserrement des activités législatives des *Länder*, leurs parlements risquaient d'être politiquement de plus en plus marginalisés.

### 1.2. La réforme constitutionnelle de 2006

En 2003, le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder* se mirent d'accord sur la mise en place d'une Commission de Réforme, composée de 16 représentants issus du Parlement fédéral et 16 autres des *Länder*, qui devait « moderniser le système fédéral ». (Pour les détails des vastes débats politiques suscités par cette réforme voir Wachendorfer-Schmidt 2004, Wollmann 2004, 2010a, Benz 2010, Gunlicks 2005, 2007). Malgré des discussions et des négociations intensives, les membres de la commission ne sont pas parvenus à trouver un compromis sur quelques points cruciaux, concernant surtout sur le

système éducatif (*Bildung*). La Commission s'est séparée en décembre 2004 sans aucune recommandation finale.

Suite aux élections fédérales générales de septembre 2005, le nouveau gouvernement, constitué sous la forme d'une « grande coalition » composée des Chrétiens Démocrates et des Sociaux-démocrates, sous la direction de la Chancelière *Angela Merkel*, a décidé, dans son « contrat de coalition » du 11 novembre 2005, de moderniser le système fédéral en se référant aux résultats provisoires de la dernière commission (inachevée). Le 16 février 2006, le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder* sont tombés d'accord sur les principes d'un projet de réforme constitutionnel introduit dans le processus législatif en mars 2006. Il a été adopté le 1er septembre 2006 par le Parlement fédéral et le Conseil Fédéral avec les deux tiers de majorité constitutionnellement requis dans les deux chambres

Cette réforme constitutionnelle qui est entrée en vigueur le 1er septembre 2006 constitue un compromis entre les intérêts de la Fédération (Bund) et les *Länder*. Elle a été qualifiée « la plus grande réforme constitutionnelle depuis 1949 ». On se bornera ici à donner un bref aperçu de la controverse très large dont cette réforme a fait l'objet (pour une analyse plus détaillée voir Wachendörfer-Schmidt 2004, Wollmann 2004, 2010a) :

D'une part le gouvernement fédéral visait à réduire le catalogue des matières législatives pour lesquelles le consentement du *Bundesrat* (c'est-à-dire, pratiquement, des gouvernements des *Länder* qui contrôlent les votes dans le *Bundesrat*) est requis (*Zustimmungsgesetze*) ; ce sont les matières pour lesquelles le *Bundesrat* dispose d'un « veto absolu » .

D'autre part les *Länder* poussaient à substantiellement élargir les matières relevant de leur compétence législative exclusive

#### *Élargissement des compétences législatives (exclusives) des Länder*

Issu de la réforme du fédéralisme de 2006 les compétences législatives des *Länder* ont augmenté remarquablement.

D'abord la Fédération s'est retirée complètement de son antérieure compétence « de cadre » (*Rahmengesetzgebung*). Par conséquent l'enseignement supérieur et le personnel public des

*Länder* et des collectivités sont passés sous la seule responsabilité législative des *Länder*.

En outre les *Länder* ont gagné des nouvelles compétences exclusives sur

- le régime pénitentiaire (*Strafvollzugsrecht*),
- sur les restaurants/débits de boissons (*Gaststättenrecht*)
- la fermeture des magasins (*Ladenschlussrecht*),
- les réunions/meeting politiques (*Versammlungsrecht*)
- et la presse (*Presserecht*).

De plus ils continuent à exercer, comme leur responsabilité « classique », le pouvoir législatif sur la police (*Landespolizeirecht*)

En somme, les gains des *Länder* sur le terrain législatif sont significatifs. En même temps les possibilités d'une différenciation interrégionale et d'« inégalités » interrégionales, en autres mots : les traits d'un fédéralisme « hétérogène », se sont multipliés.

Pour brièvement illustrer l'émergence et l'impacte de telle différenciation et de possibles « inégalités » interrégionales, deux secteurs, notamment la fonction publique et l'enseignement supérieur, vont être mis en relief..

*.La fonction publique (fonctionnaires et autres agents) des Länder et des collectivités locales*

L'attribution à la législation exclusive des *Länder* de la matière du personnel public des *Länder* et des collectivités locales a abouti à une différenciation interrégionale tangible puisqu'elle porte sur des paramètres importants de ce personnel, incluant la définition et composition de la fonction publique (fonctionnaires titulaires de droit public, *Beamte*, ou employés à titre contractuel) et les conditions financières etc. Cela peut susciter des différences et disparités sensibles et contentieuses d'un Land à l'autre

En exerçant leurs autonomie législative quelques *Länder* qui se trouvent dans des conditions financièrement plus favorables que les autres (par exemple le Bade- Wurtemberg versus Berlin) ont pu offrir non seulement des conditions d'emploi meilleures à leur personnel, mais sont entrés dans une concurrence avec les autres *Länder* en affichant des conditions d'emploi

plus favorables et en attirant des employés (par exemples des enseignants) qualifiés d' autres Länder offrant une rémunération inférieure.

### *L'enseignement supérieur/universitaire*

Dès que, suite à la réforme de 2006, la Fédération a abandonné la compétence « cadre » sur l'enseignement supérieur et l'a cédé entièrement aux Länder, la différenciation interrégionale qui auparavant marquait déjà la politique universitaire des Länder a été accentué..

Par exemple, en ce qui concerne la question très sensible des frais universitaires (*Studiengebühren*) les Länder ont adopté des stratégies diverses aboutissant à des inégalités renforcées entre les Etats fédérés.. Dans une récente décision du 8 mai 2013, la Cour Constitutionnelle Fédérale a confirmé sa jurisprudence antérieure fondée sur la compétence législative exclusive des Länder,, en décidant que chaque Land peut fixer des frais universitaires différentes sans violer le principe d'égalité (des étudiants) issue de l'article 3 de la Constitution Fédérale. En revanche, à l'intérieur de chaque Land, le principe d'égalité est applicable de sorte qu'une différenciation des frais universitaires au sein du même Land entre des étudiants résidant dans ce Land (« *Landeskinder* », « enfants du Land ») et ceux venus d'un autre Land violerait le principe d'égalité<sup>4</sup>.

Un autre point sensible concerne la rémunération du personnel universitaire, laquelle, à la suite de la réforme de 2006, révèle des inégalités considérables entre les Länder ce qui a un effet sur le recrutement des personnels hautement qualifiées.

### *1.3. Résumé et « bilan »*

A la suite de la réforme constitutionnelle de 2006 qui élargissait l'éventail des compétences législatives des Länder, le fédéralisme allemand a évolué nettement vers le profil d'un fédéralisme hétérogène et concurrentiel. L'élargissement de la compétence législative des Länder aboutit, dans certains secteurs, à une différenciation croissante entre les Länder et conduit, soit effectivement, soit potentiellement, à des « inégalités socio-économiques d'un Land à l'autre. Puisque, dans la tradition et la doctrine du fédéralisme allemand les Länder

---

<sup>4</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 8. Mai 2013; „Unterschiedliche Regelungen in verschiedenen Ländern sind verfassungsrechtlich im Bundesstaat nicht nur möglich, sondern gewollt. Der Gleichheitssatz ist daher nicht anwendbar, wenn es um eine Ungleichbehandlung durch Regelungen verschiedener Rechtsetzer geht. Er ist hingegen anwendbar, soweit es wie hier um die Ungleichbehandlung von Landeskindern und anderen Personen in einer Landesregelung geht“ (<http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg13-039.html>)

sont considérés comme porteurs d'une quasi souveraineté (*Eigenstaatlichkeit*) les inégalités interrégionales qui peuvent émerger de la législation des Länder ne peuvent pas être incriminées comme une violation du principe de l'égalité ancré dans l'article 3 de la Constitution Fédérale. En d'autres termes, une, telle différenciation ou une telle « inégalité » qui émane de l'exercice du pouvoir législatif des Länder représente une caractéristique intrinsèque de la structure fédérale en tant qu'elle non seulement accepte et tolère, mais stimule, favorise voire présuppose une telle différenciation et un tel pluralisme interrégional..

Quels sont les atouts de l'expansion des compétences législatives de Länder dans le sillage de la réforme constitutionnelle de 2006 ?

- Premièrement le rôle des <parlements des Länder a été conforté par le transfert des compétences législatives de la Fédération aux Länder. Cela contribue à stopper et même à inverser le déclin que les Länder ont connu, en tant de niveau «meso »/régional du système fédéral dans le cadre de l' « Européanisation ».
- En deuxième lieu,, la « régionalisation » du pouvoir législatif permet et favorise au niveau des de Länder une politique de « proximité » qui leur donne la possibilité de prendre en compte les conditions socio-économiques qui leur sont propres, du contexte local, et des intérêts des citoyens « de base ». Ceci s'exprime notamment dans des affaires quotidiennes et apparemment «triviales », telles que l'interdiction de fumer dans les lieux publics, la détermination des heures d'ouverture des magasins, etc. qui désormais relèvent du choix des Länder.
- Par ailleurs, la « régionalisation » du pouvoir législatif a introduit et conforté un élément concurrentiel dans les relations mutuelles entre les Länder. D'un coté, cela risque de susciter une sorte de « darwinisme » entre le Länder en privilégiant les Länder financièrement et économiquement plus forts et en mettant à l'écart ceux plus faibles. D'un autre coté, cela renforce des mécanismes de concurrence tout à fait «sains » susceptibles d'inciter les Länder à se « comparer » les uns avec les autres dans un processus d'expérimentation » permanente et de « benchmarking ». Cependant, cette concurrence, parfois vive et même farouche entre les Länder, va être modérée et « apprivoisée » par des mécanismes inhérents au système fédéral lui-même, soit au plan constitutionnel qui réclame le principe de solidarité entre les Länder, ainsi que cela résulte de la référence dans l'article 72 de la Constitution aux « conditions de vie équitables » et qui intègre un mandat constitutionnel de « péréquation » financière entre les Länder, soit au plan politique et culturel. Ce sens

d'une solidarité nationale et interrégionale a été « testée » d'une manière impressionnante lors de l'Unification laquelle a vu un soutien financier, personnel etc. sans précédent des Länder allemands d'Ouest en faveur de ceux de l'Est.

## *2. Quelques observations (« d'outre-Rhin ») sur la problématique d'une compétence législative des régions françaises*

### *2.1. Acte II de 2003 : une décentralisation toujours inachevée voire tronquée*

L'« Acte II de la décentralisation » de 2003 s'avère en fin de compte, une décentralisation inachevée, voire tronquée. Certes, l'insertion (dans l'article 1 de la Constitution) de la référence à « une république d'organisation décentralisée » constitue un pas en avant important qui pourrait, dans le futur, légitimer des mesures encore plus « audacieuses ». Mais la révision constitutionnelle de 2003 s'abstient décidément de reconnaître les régions en tant que « vraies régions ». A défaut, les régions ne sont énumérées dans l'article 72 que comme un des trois niveaux de collectivités territoriales, sans aucune différenciation de rang constitutionnel. De surcroît, la Constitution a fixé explicitement qu'« aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ». En somme, il n'y a pas de différenciation ni de hiérarchie fonctionnelle ou institutionnelle entre les trois niveaux de collectivités territoriales. Après l'« Acte II » de 2003, la France reste loin d'une organisation « régionalisée » à l'instar de l'Italie ou de l'Espagne (et, bien entendu, encore moins d'une organisation fédérale à l'allemande).

Ces insuffisances ont été immédiatement critiquées sévèrement. Alors que Jean-Pierre Raffarin était Président de la Région Poitou-Charentes et det l'Association des régions de France, il était un grand avocat de régions fortes. Or c'est sous son gouvernement que la révision de la Constitution aboutissant à une régionalisation inachevée, a été adoptée. Martin Malvy, président du conseil régional Midi-Pyrénées, avait alors écrit amèrement et laconique: « Décentralisation : quand Raffarin enterre Raffarin »<sup>5</sup>.

### *2.2. Série de conférences en 2003 des premiers ministres de Länder allemands et des présidents des régions française – une chance perdue ?*

---

<sup>5</sup> dans Le Monde date du 28 juillet 2004

Immédiatement après l'adoption de la révision de la Constitution de 2003, le Premier Ministre Raffarin a pris l'initiative d'entamer une série de conférences franco-allemandes réunissant les présidents des régions françaises et les premiers ministres des Länder allemands. L'invitation des « chefs » des régions et des Länder sous la houlette du Premier Ministre Raffarin et du Chancelier allemand Gerhard Schröder peut être légitimement interprétée comme une intention de Jean-Pierre de Raffarin d'élever le rôle des régions française à un niveau comparable à celui des Länder allemands et de couvrir cette approche d'une aura gouvernementale.

Le 26 juin 2003 un premier « sommet » franco-allemand a eu lieu à Berlin avec le Chancelier Schröder, Jean-Pierre Raffarin et un grand nombre de premiers ministres des Länder allemands et de présidents de régions françaises. Un autre « sommet » franco-allemands a été organisé par le premier ministre dès les 27-28 octobre 2003 à Poitiers (la « capitale » de la région dont Raffarin auparavant était le président). Un des thèmes clé était l'intensification de la coopération, « entre pairs », à savoir entre régions et Länder. A cette occasion, le Chancelier Schröder a exposé à Jean Pierre Raffarin les compromis permanents qu'implique la gestion du fédéralisme et les limites que ce système comporte au regard de l'égalité des citoyen »<sup>6</sup>. Cette suite rapide d'initiatives et de rencontres signalait une dynamique remarquable et l'intention de Monsieur Raffarin de pousser cette coopération « entre pairs ». Pourtant les élections régionales de 2004 ont largement détruit cette perspective, entraînant, comme l'a observé Jean Luc Bœuf (2010) « un net ralentissement voire un arrêt des pouvoirs complémentaires aux régions ». Le fait qu'après les élections régionales, toutes les régions sauf l'Alsace ont été gouvernées par des majorités socialistes a conduit le gouvernement Raffarin et ses successeurs conservateurs à renoncer à poursuivre une « vraie » régionalisation du pays. Les gouvernements conservateurs étaient évidemment hantés par le spectre que les régions pourraient être instrumentalisées par les socialistes comme outil de « contre-pouvoir » contre le gouvernement central.

### *2.3 Quels blocages à l'attribution des compétences législatives aux régions ? .*

Premièrement, comme dit tout à l'heure, c'est un facteur nettement politique (voire « politicien »), puisque les gouvernements conservateurs renonçaient à assigner des

---

<sup>6</sup> Catherine Chatignoux, dans Les Echos, date du 28 octobre 2003

compétences législatives aux régions en craignant d' « armer » ainsi l'opposition socialiste au plan régional.

Deuxièmement, une inertie et une réticence politiques qui courent à travers et au-delà des lignes et clivages des partis politiques tendent à bloquer l'attribution des fonctions législatives aux régions. D'abord, les élites nationales, qu'elles soient conservatrices ou socialistes, rechignent à renforcer l'autonomie politique et législative des régions en les percevant comme des rivaux et concurrents du pouvoir central. Les « notables » locaux qui, grâce à la pratique du « cumul de mandats », sont aussi membres de l'Assemblée Nationale ou du Sénat partagent l'attitude jalouse de l'élite nationale contre les régions. Les mêmes « notables » locaux qui, toujours grâce au cumul des mandats, ont également un siège dans un conseil général tendent à rejeter un renforcement législatif des régions en le percevant comme un défi et un danger pour leur département. Ainsi, l'opposition contre l'émergence d'un « vrai » pouvoir régional semble être enracinée dans le « cumul de mandats » qui est une « exception française » au regard des autres pays européens. Ce mélange des intérêts politiques (qui, n'oublions pas, sont aussi des intérêts financiers et personnels) a imprimé au système politique français une inertie et un blocage tout à fait stupéfiants.

Finalement l'introduction et le développement de compétences législatives aux régions rencontre une barrière idéologique, basée notamment sur le principe « sacralisé (Domenach 2010) » de l'égalité et sur le dogme que la dimension nationale constitue la seule source de légitimité pour l'adoption d'actes législatifs. Pourtant, cette doctrine semble être ébranlée à plusieurs égards. D'abord, on sait depuis longtemps que le principe jacobin selon lequel la France est un pays « uni et indivisible » est historiquement un postulat voire une fiction idéologique et que la France a aussi une face « girondine » qui se manifeste, comme Pierre Grémion l'a montré, par une pluralité et une diversité géographique, politique, sociale, culturelle etc. du pays. En outre, la prétendue uniformité légale (« jacobine ») a été dans la réalité de la France contemporaine, modifiée et « trouée » par une différenciation législative et normative considérable, soit en Alsace et dans les départements mosellans (au plus tard dès la fin du 19<sup>e</sup> siècle), soit dans les départements d'outre-mer et en Corse. En outre, la procédure de l'« expérimentation » introduite en 2003 a institué, sous certaines conditions et pour une durée limitée, la compétence d'adopter des règles normatives. Bien que cette compétence « expérimentale » n'ait été utilisée jusqu'ici que par peu de collectivités territoriales, son existence contribue à ébranler la doctrine de l'« unicité » du pouvoir législatif.

#### 2.4. *Résumé, perspective : Vers une « vraie » régionalisation de la France ?*

Dans une perspective comparatiste, tant de l'extérieur » que d'outre-Rhin », il est frappant d'observer que la France s'entête dans un « exceptionnalisme » et une « unicité » crispés sur le dogme du « monopole » du législateur national et réduisant les régions à un statut de collectivités territoriales « ordinaires », sans compétence et autonomie législative propres. En revanche l'Espagne et l'Italie, qui étaient des pays de tradition « napoléonienne » et unitaire ont bougé en 1978 respectivement 2001 et ont doté leurs régions de compétences législatives. En Allemagne, pays traditionnellement fédéral, les compétences législatives des Länder ont été élargies considérablement en 2006. Quelle que soit la variante, soit « vraiment » régionale, soit fédérale, l'attribution de compétences législatives aux régions ou aux Länder aboutit à une différenciation renforcée et à une certaine « in-égalisation » entre les régions/Länder, qui n'est pas seulement constitutionnellement « acceptée » et tolérée, mais explicitement considérée comme un trait clé de la structure (« vraiment ») régionale ou fédérale, destinée à à garantir et à renforcer la pluralité et la diversité régionales..

Sur ce fond de politique et d'institutions comparées, le développement en France des régions qui cesseraient d'être des collectivités territoriales « ordinaires », qui obtiendraient un statut constitutionnel « élevé » et à qui des compétences législatives propres seraient attribuée doit être considéré (et revendiqué) comme un pas indispensable pour moderniser en profondeur le système politique de la France et pour le rendre compétitif avec les autres grands pays à l'échelle tant européenne que globale. Bien entendu, une telle démarche demanderait de faire « sauter un certain nombre de verrous culturels et constitutionnels » (comme le dit Remond 2010. 60) et ne devrait pas se contenter d'un « bricolage » constitutionnel mais être fondé sur une véritable réforme « big bang » (voire Wollmann 2010b).

D'après ce qui a été dit précédemment, l'inertie idéologique en terme de doctrine « jacobine » semble surmontable, puisque, comme déjà mentionné, la doctrine jacobine a été contrebalancée et ébranlée par les convictions et réalités « girondines ». De plus, l'unicité « jacobine » a été déjà mise en question par le concept de l' « expérimentation ». En revanche, l'opposition et la résistance contre tout changement du statu quo qui se retranche derrière les institutions et les intérêts politiques, personnels et financiers des acteurs concernés est beaucoup plus difficile à surmonter et à rompre. Il est révélateur que, bien que François Hollande se soit engagé par une de ses promesses électorales à abolir le cumul de mandats et bien que il dispose d'une large majorité (à vrai dire : apparemment fragile) dans les deux chambres parlementaires il a jusqu'à présent échoué à réaliser sa promesse..

L'attribution de pouvoirs législatifs aux régions, qui constituerait une composante cruciale d'un « acte III » de la décentralisation de la France, devrait être poursuivie par tous les acteurs responsables, avant tout par le Président de la République lui-même, comme un des « chantiers » constitutionnels de grande urgence.

### *Bibliographie sélectionnée*

Benz, Arthur 2008: From Joint Decision Traps to Over-regulated Federalism - Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform, in: German Politics, vol. 17, no. 4, pp. 440-456

Boeuf, Jean Luc 2010, Le pouvoir réglementaire des régions françaises. Passé, présent, avenir, dans Pouvoirs Locaux, no. 86. pp. 63-73

Domenach, Jacqueline 2010, La reconnaissance d'un pouvoir normatif régional entre utopie et principe de réalité. Dans : Pouvoirs Locaux, no. 86, pp. 52-5

Gunlicks, Arthur B. 2007, German Federalism Reform Part One, in : German Law Journal, (available at [www.germanlawjournal.com/article](http://www.germanlawjournal.com/article) )

Hesse, Konrad 1962, Der unitarische Bundesstaat, C.F.Müller: Karlsruhe

Remond, Bruno 2010, De la logique d: une certaine diversification territoriale des normes juridiques, dans; Pouvoirs Locaux, no. 86, pp. 58-62

Wachendorfer-Schmidt, Ute 2004, Le fédéralisme et sa réforme en Allemagne, dans : Annuaire 2004 des Collectivités Locales, Paris : CNRS, pp.257-278

Wollmann, Hellmut 2004, Quelle modernisation du fédéralisme allemand ?, dans : Pouvoirs Locaux, no. 64 II/2004, pp 133-140

Wollmann, Hellmut 2010a, Le fédéralisme allemand devient-il plus «hétérogène» et « concurrentiel » ? in : Pouvoirs Locaux, no. 86, pp. 82-90

Wollmann, Hellmut 2010b, La réformes des collectivités locales : Vers un « big bang » ou une autre « mini-réforme » ?, dans : Neméry, Jean-Claude (dir.), Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales française ?. L'Harmattan, pp. 349-359

Wollmann, Hellmut/ Bouckaert, Geert 2006, State Organisation in France and Germany Between Territoriality and Functionality, in: Hoffmann-Martinot, Vincent/ Wollmann, Hellmut (ed.), State and Local Government Reforms in France and Germany, VS Verlag Wiesbaden, pp. 11-38

Wollmann, Hellmut & Geert Bouckaert 2008, Réorganisation de l'Etat en France et en Allemagne, dans : Pouvoirs Locaux, No. 76, I/2008, pp. 113-120