

Infographie

▶ Les cinq organes constitutionnels permanents de la Fédération	4
Double séparation des pouvoirs dans l'État fédéral	7
▶ La répartition des sièges au Bundesrat	17
découle des élections dans les Länder	30
La commission de médiation – trouver des compromis	
▶ Étapes de la procédure législative selon la Loi fondamentale	41
L'approbation du Bundesrat est requise lorsque les intérêts des Länder sont touchés	47
Approbation ou veto pour les accords internationaux	51
▶ Continuité et stabilité dans la démocratie fédérale	63
Trait d'union entre la Fédération et les Länder	67
Le Bundesrat – un bilan en quelques chiffres	70
La procédure législative de la Fédération	72

Éditeur :

Bundesrat
Presse und Kommunikation
(Presse et communication)
D-11055 Berlin
Tél. : +49 30 18 9100-0
Courriel : referatP4@bundesrat.de
www.bundesrat.de

Rédaction : Bundesrat – Presse und Kommunikation (Presse et communication)
Traduction : Solveig Kahnt

Conception et mise en page : EYES-OPEN – Agence de communication
Sabine Dittrich, Martin Jagodzinski

Crédits photographiques : Bundesrat (pp. 49, 69), Dirk Michael Deckbar (première de couverture, pp. 8, 13, 14/15, 25, 33, 34/35, 36/37, 45, 53, 54/55, 57, 64), photothek.net/Florian Gärtner (quatrième de couverture, pp. 2/3, 23, 60), picture alliance/Christoph Soeder (p. 29), picture alliance/Kay Nietfeld (p. 43)

Aigle du Bundestag : auteur Ludwig Gies,
adaptation en date de 2008 : buero uebele, Stuttgart

Impression : PIEREG Druckcenter Berlin GmbH

Berlin, 2020 – 15^e édition

Pour de plus amples informations – gratuites – sur le travail du Bundesrat,
veuillez vous adresser au

Bundesrat, Presse und Kommunikation, D-11055 Berlin
ou consulter le site www.bundesrat.de.

Vous pouvez suivre le Bundesrat :



Le Bundesrat est l'un des cinq organes constitutionnels permanents de la République fédérale d'Allemagne. Il représente les 16 Länder, c'est-à-dire les 16 États membres de la Fédération, dans l'actuel système fédératif.

Élément charnière entre la Fédération et les Länder, le Bundesrat sert également de contrepoids au Bundestag et au gouvernement fédéral. Cette répartition des compétences instaure un contrôle du pouvoir au sein de l'État fédéral et garantit la stabilité de la démocratie fédérale.

Décrivant l'organisation et les missions complexes du Bundesrat, la présente brochure en fournit un exposé factuel et rigoureux à l'aide de schémas informatifs et explicatifs.



 Bundesrat
D-11055 Berlin
www.bundesrat.de

Le Bundesrat et l'État fédéral

Le Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne



 Bundesrat

Sommaire

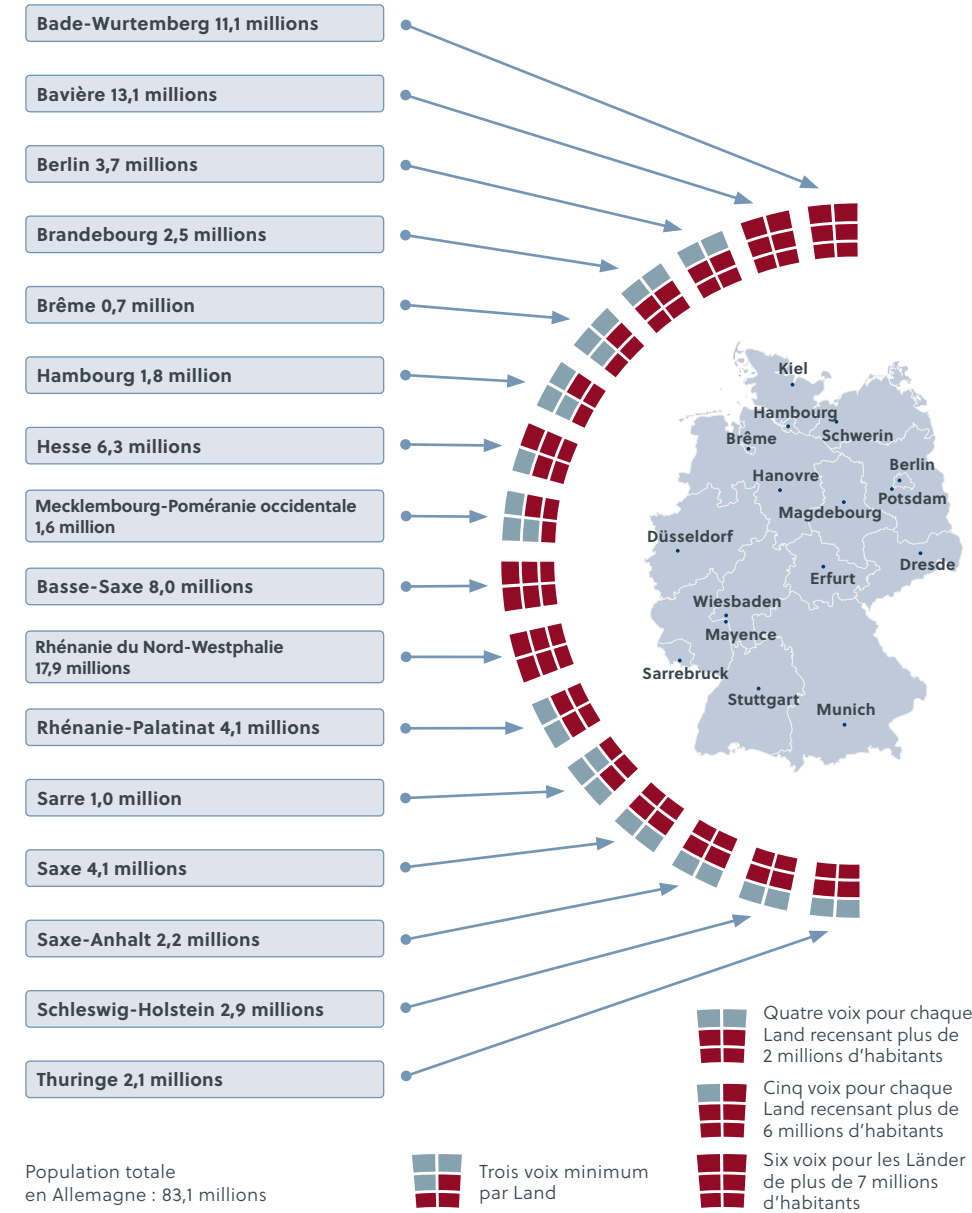
▶ L'État fédéral	
Un organe constitutionnel fédératif	5
Fédéralisme – l'unité dans la diversité	6
Avantages de l'État fédéral par rapport à l'État unitaire	9
Inconvénients de l'État fédéral ?	11
Une forme de gouvernement qui a de l'avenir	11
Séparation et partage des tâches	12
▶ Organisation et fonctionnement	
Siège du Bundesrat – l'assemblée plénière	16
La répartition des voix	18
Les membres du Bundesrat	19
Le Président et le præsidium	20
Les scrutins	22
L'assemblée plénière	24
Les commissions	26
La chambre européenne – un Bundesrat en miniature	27
La commission de médiation	28
Le fonctionnement du Bundesrat	31
▶ Le rôle du Bundesrat	
Le Bundesrat – un organe de la Fédération	38
Activités productives aux effets tangibles	38
1. Prise de position sur les projets gouvernementaux	39
2. Saisine de la commission de médiation	40
3. Décisions concernant les lois requérant l'approbation du Bundesrat	40
4. Contribution aux lois pouvant faire l'objet d'une opposition	43
5. Élaboration de propositions	44
6. Règlements	46
7. Approbation de dispositions administratives générales	46
8. Participation aux affaires européennes	48
9. Participation aux affaires étrangères	50
10. Droit d'être informé par le gouvernement fédéral	50
11. Autres fonctions – nominations	52
▶ Le statut du Bundesrat	
Ordre constitutionnel démocratique – séparation des pouvoirs	56
Un organe de décision constitutionnel et fédératif	56
Un organe de décision constitutionnel et politique	59
Fonction de contrôle et contrepoids au gouvernement fédéral	61
Fonction corrective et contrepoids au Bundestag	62
Chambre fédérale représentant les Länder et chambre des Länder à l'échelle fédérale	66
Le meilleur de la tradition – prédécesseurs du Bundesrat	68

Les armoiries des 16 Länder

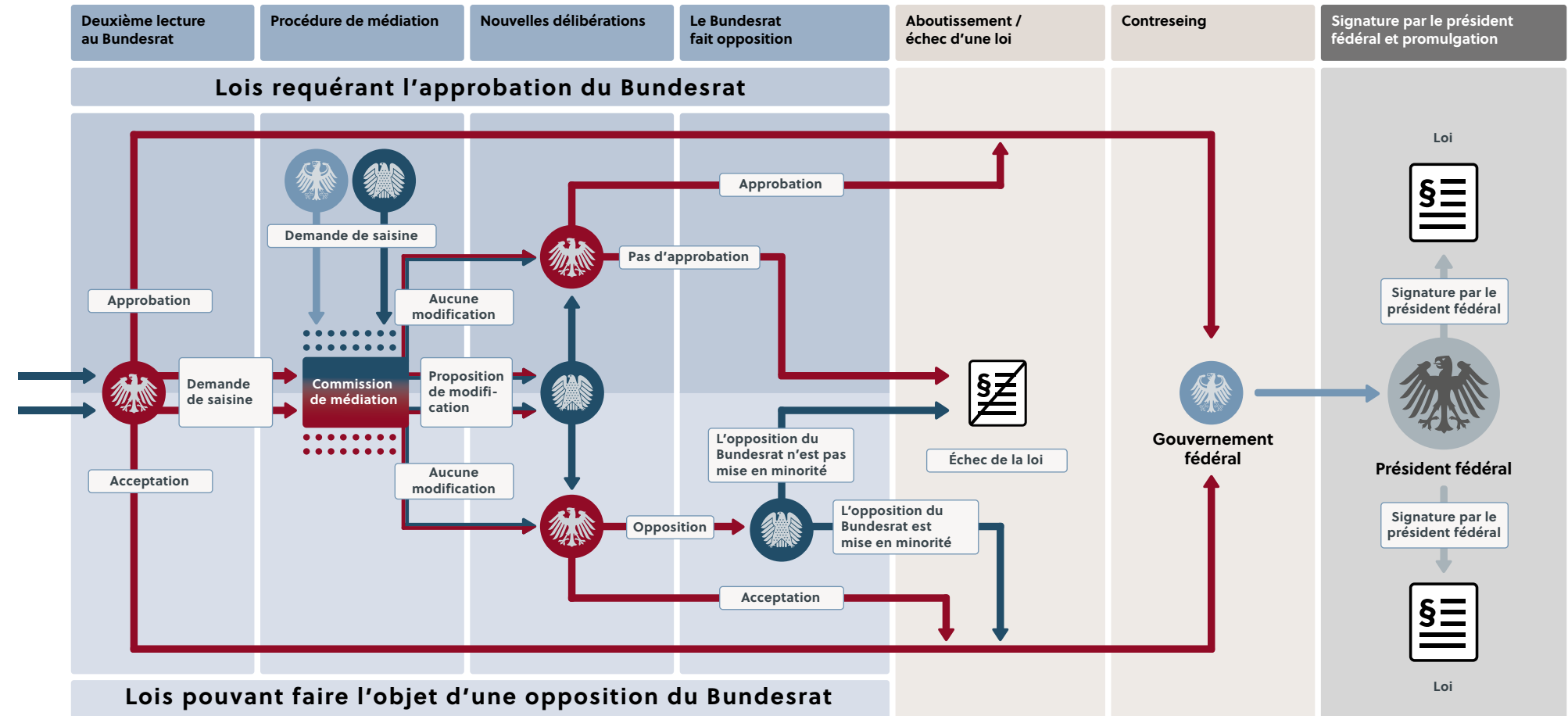
 Baden-Württemberg Superficie : 35 748 km ²	 Bavière Superficie : 70 542 km ²
 Berlin Superficie : 891 km ²	 Brandebourg Superficie : 29 655 km ²
 Brême Superficie : 419 km ²	 Hambourg Superficie : 755 km ²
 Hesse Superficie : 21 116 km ²	 Mecklembourg-Poméranie occidentale Superficie : 23 295 km ²
 Basse-Saxe Superficie : 47 710 km ²	 Rhénanie du Nord-Westphalie Superficie : 34 112 km ²
 Rhénanie-Palatinat Superficie : 19 858 km ²	 Sarre Superficie : 2 571 km ²
 Saxe Superficie : 18 450 km ²	 Saxe-Anhalt Superficie : 20 454 km ²
 Schleswig-Holstein Superficie : 15 804 km ²	 Thuringe Superficie : 16 202 km ²

Superficie des Länder (situation au 31 décembre 2018) – source : © Office fédéral de la Statistique (destatis) 2019

La répartition des voix au Bundesrat 69 voix au total



Nombre d'habitants (30 juin 2019) – source : © Office fédéral de la Statistique (destatis) 2019
Base cartographique : Office fédéral de la cartographie et de la géodésie



- Toutes les lois adoptées au Bundestag sont transmises au Bundesrat (deuxième lecture). Le Bundesrat dispose alors d'une marge de manœuvre plus ou moins grande, selon que les lois en question nécessitent son approbation ou non. Les lois requérant l'approbation expresse du Bundesrat sont explicitement mentionnées dans la Loi fondamentale. À l'inverse, toutes les lois ne correspondant pas à l'un des cas ou domaines qui y figurent sont des lois pouvant faire l'objet d'une opposition.
- Lorsque le Bundestag et le Bundesrat ne s'entendent pas sur un projet ou une proposition de loi, il est possible de faire intervenir la commission de médiation, qui tente alors de trouver un compromis. Cette commission se compose de 16 membres du Bundesrat et de 16 députés du Bundestag. Elle peut être saisie par le Bundesrat, mais aussi – lorsque le Bundesrat n'approuve pas une loi requérant son approbation – par le Bundestag et le gouvernement fédéral. Ainsi, il existe plusieurs procédures de médiation différentes.
- Si la commission de médiation propose d'amender la loi concernée, le Bundestag doit entériner cette recommandation. Le Bundesrat entre alors à nouveau en jeu pour examiner l'amendement en question. Si la commission de médiation propose de ne pas modifier la loi concernée, le texte est simplement transmis au Bundesrat qui décide :
 - s'il l'accepte ou s'y oppose ;
 - s'il l'accorde ou refuse son approbation.
- L'opposition manifestée par le Bundesrat peut être mise en minorité par la majorité absolue, c'est-à-dire par la majorité des membres du Bundestag. Si le Bundesrat fait opposition à la majorité des deux tiers, le Bundestag doit également réunir deux tiers des suffrages pour rejeter cette opposition.
- Une loi voit le jour :
 - lorsque le Bundesrat l'approuve, lorsqu'il ne saisit pas la commission de médiation (acceptation), lorsqu'il n'oppose aucun veto à la suite d'une procédure de médiation ;
 - ou lorsque le Bundestag met l'opposition du Bundesrat en minorité.
 Une loi échoue :
 - à défaut d'approbation (le cas échéant, au terme d'une ou plusieurs procédures de médiation),
 - lorsque le Bundestag ne met pas l'opposition du Bundesrat en minorité.
- La loi est contresignée par le chancelier ou la chancelière fédéral/e et par le ou la ministre compétent/e.
- Pour terminer, la loi est transmise pour signature au président fédéral. Elle est promulguée au Journal officiel fédéral et peut entrer en vigueur comme l'a prévu le législateur.

Le Bundesrat et l'État fédéral

Le Bundesrat
de la République fédérale d'Allemagne

Auteur : Konrad Reuter

Éditeur : Bundesrat, Presse et communication

Berlin, 2020 – 15^e édition

Par souci de lisibilité, la présente publication n'emploie pas systématiquement la forme masculine et féminine lorsqu'elle désigne des personnes par le biais de substantifs et de pronoms. Dans les cas concernés, cela n'implique aucune discrimination du sexe non mentionné. Nous vous remercions pour votre compréhension.



L'État fédéral

C'est dans le contexte allemand du fédéralisme que le Bundesrat prend tout son sens. Voilà pourquoi la présente brochure commence par un exposé des principales caractéristiques du

fédéralisme. Quels en sont les avantages et les inconvénients par rapport à un État unitaire ? L'un des principaux modes opératoires de l'État fédéral démocratique réside dans la double séparation des pouvoirs.

Les cinq organes constitutionnels permanents de la Fédération

- Le président de la République fédérale d'Allemagne
- Le Bundestag
- Le gouvernement fédéral
- **Le Bundesrat**
- La Cour constitutionnelle fédérale



Un organe constitutionnel fédératif

Le Bundesrat est l'un des cinq organes constitutionnels permanents de la République fédérale d'Allemagne. À côté du président fédéral, du Bundestag, du gouvernement fédéral et de la Cour constitutionnelle fédérale, le Bundesrat est l'organe fédératif qui représente les Länder. Participant aux décisions politiques de la Fédération, il fait contrepoids aux instances constitutionnelles que sont le Bundestag et le gouvernement fédéral et sert de trait d'union entre la Fédération et les Länder. En son article 50, qui mentionne explicitement depuis 1992 la dimension politique européenne, la Loi fondamentale définit le statut et la fonction du Bundesrat :

C'est à la lumière du cadre dans lequel elle s'inscrit que cette disposition constitutionnelle se comprend le mieux : le fédéralisme, dans la forme particulière qu'il revêt en Allemagne, à savoir l'organisation de l'État en une Fédération et plusieurs Länder. En Allemagne, le fédéralisme a été – et continue d'être – la forme d'organisation gouvernementale qui sous-tend l'unité de l'État, tout en lui imposant des limites internes à même de prévenir toute dérive de l'idée unitaire. Cette disposition fait également écho au système fédéral et donc fédératif tel que le définit l'article 20, al. 1, de la Loi fondamentale :

► Article 50 de la Loi fondamentale

« Par l'intermédiaire du Bundesrat, les Länder participent à la législation et à l'administration de la Fédération et aux affaires de l'Union européenne. »

► Article 20, al. 1, de la Loi fondamentale

« La République fédérale d'Allemagne est un État fédéral démocratique et social. »

Fédéralisme

L'unité dans la diversité

Dérivé du latin « foedus » (qui signifie à la fois « fédération », « alliance » et « contrat de loyauté »), le terme « fédéralisme » désigne un principe d'organisation dans le cadre duquel des entités étatiques en principe autonomes et égales en droit forment un ensemble politique global. L'État fédéral est la forme la plus poussée de ce type d'union : plusieurs États s'allient pour former un État central (la Fédération, le Bund ou l'Union) dans lequel chacun conserve sa propre qualité d'État (les États fédérés, les Länder ou les cantons) ; ces États agissent conformément aux règles de leur alliance, tant ensemble en leur qualité d'État central que chacun pour soi dans la mesure où ils sont des États membres autonomes. Union fédérative plus ténue, la confédération réunit des États qui conservent leur entière souveraineté et dont l'association en tant que telle ne constitue pas un État. La Confédération germanique (Deutscher Bund) de 1815 à 1866 en a été un exemple.

À l'opposé de ces formes de fédéralisme, l'État unitaire (État centralisé) ne compte pas d'unités autonomes ayant chacune leur propre qualité d'État, mais seulement des subdivisions administratives (districts, provinces, départements). Dans le fédéralisme, l'État central est responsable des domaines politiques requérant une approche cohérente. Mais il doit s'en tenir là, car tous les autres domaines relèvent de la compétence des différents États fédérés. De ce fait, si

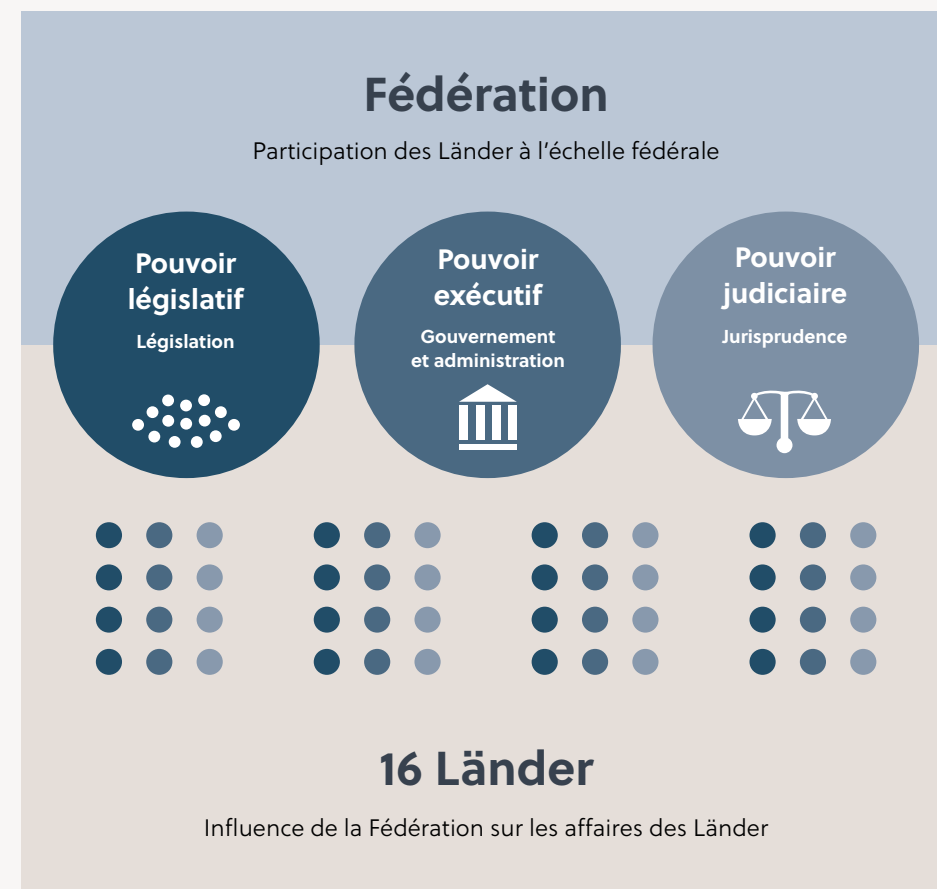
l'homogénéité est très présente, dans un État fédéral, la différence l'est tout autant. La règle fondamentale des États véritablement fédéraux peut se résumer comme suit : l'unité dans la diversité.

Une forme de gouvernement moderne

En sa qualité d'auteur de la Loi fondamentale, le Conseil parlementaire a opté en 1949 pour le maintien du principe consacré, en Allemagne, de l'État fédératif : parce qu'en sus de la traditionnelle séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire (la « séparation horizontale des pouvoirs »), ce principe implique aussi un partage entre la Fédération et les Länder (la « séparation verticale des pouvoirs ») et parce que cette double répartition constitue une prévention efficace des abus de pouvoir. Ce principe de base est même déclaré intangible et irrévocable, dans son essence, par la Constitution.

► **L'article 79, al. 3, de la Loi fondamentale dispose :**
« Toute modification de la présente Loi fondamentale qui toucherait à l'organisation de la Fédération en Länder, au principe de la participation des Länder à la législation ou aux principes énoncés aux articles 1 et 20, est interdite. »

Double séparation des pouvoirs dans l'État fédéral



Tant que la Loi fondamentale s'applique, les principes de la structure fédérative doivent être maintenus. Cela n'empêche toutefois pas de réformer les relations entre la Fédération et les Länder. Et de fait, depuis que la République fédérale

d'Allemagne existe, plusieurs réformes du fédéralisme ont été mises en œuvre : pour que la répartition des tâches entre Fédération et Länder soit en adéquation avec des réalités quotidiennes qui changent et pour moderniser le système d'interdépendances.



Avantages de l'État fédéral par rapport à l'État unitaire

Plus de partage du pouvoir

À la séparation horizontale des pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire), l'État fédéral ajoute une séparation verticale des pouvoirs : entre l'État central et les États membres de la Fédération. Ce partage permet d'exercer un contrôle et de prévenir les abus de pouvoir.

Plus de démocratie

L'organisation en unités étatiques de taille relativement réduite facilite la compréhension de l'action gouvernementale, ce qui encourage la participation active du citoyen. Dans l'État fédéral, les citoyennes et les citoyens peuvent également exercer leur droit de vote (qui est un droit de décision démocratique fondamental) à double titre : en votant pour le Parlement de l'État central et en votant pour le parlement régional de l'un des États membres.

Plus d'opportunités pour les dirigeants

Les partis politiques bénéficient d'une plus grande émulation et d'un plus grand nombre d'opportunités, car même s'ils sont en position minoritaire au sein de l'État central, il leur est possible d'assumer des responsabilités politiques dans les États membres, ce qui leur permet non seulement de tester, mais aussi de prouver leurs capacités, tant en termes de performances qu'en termes de leadership.

Plus proche des réalités

Dans l'État fédéral, les organes gouvernementaux sont plus proches des problèmes régionaux que dans l'État unitaire. Il n'y a pas de « provinces » lointaines et oubliées.

Plus proche du citoyen

Les citoyennes et les citoyens trouvent plus rapidement le chemin des instances étatiques. Ils ont plus de facilité à entrer en contact avec les politiciens et les autorités que dans le cas d'un État unitaire, dont le centre reste anonyme et lointain.

Plus d'émulation

Inévitablement mis en compétition les uns avec les autres, les États membres entrent dans une émulation d'idées et de concepts (fédéralisme d'émulation). Cette émulation est stimulante et l'échange d'expériences favorise le progrès, tout en permettant de se prémunir contre des évolutions indésirables à l'échelle fédérale.

Plus de solidarité

La Fédération et les Länder sont tenus d'adopter une ligne de conduite conforme aux intérêts fédéraux et de faire preuve de loyauté fédérale : ils doivent conjuguer leurs efforts, tenir compte les uns des autres et s'entraider. Ainsi, les Länder ont le droit de bénéficier d'aides pour leurs citoyens.

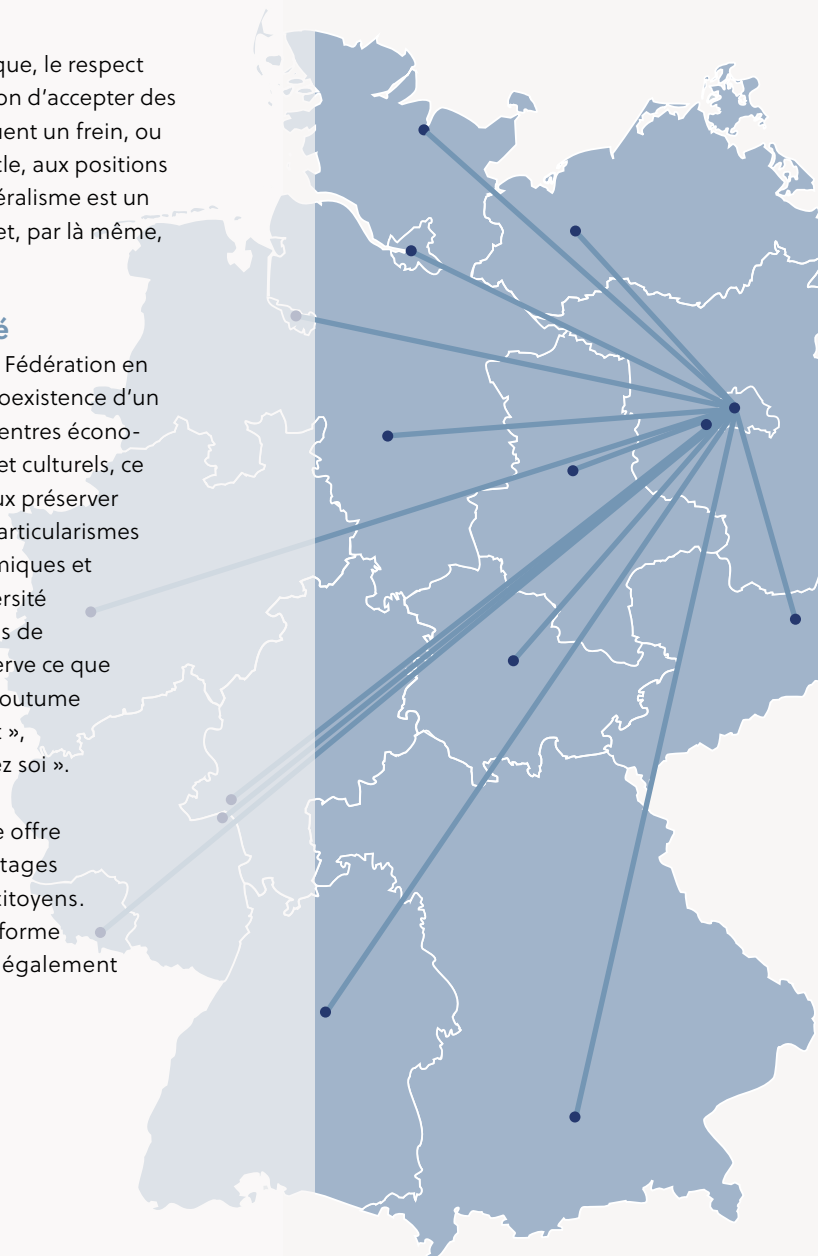
Plus d'équilibre

Le contrôle réciproque, le respect mutuel et l'obligation d'accepter des compromis constituent un frein, ou du moins un obstacle, aux positions extrémistes. Le fédéralisme est un facteur d'équilibre et, par là même, de stabilisation.

Plus de diversité

L'organisation de la Fédération en Länder garantit la coexistence d'un grand nombre de centres économiques, politiques et culturels, ce qui permet de mieux préserver et développer les particularismes historiques, économiques et culturels. Cette diversité peut conduire à plus de liberté. Et elle préserve ce que les Allemands ont coutume d'appeler « Heimat », c'est-à-dire le « chez soi ».

Ainsi, le fédéralisme offre de nombreux avantages aux citoyennes et citoyens. Mais comme toute forme d'État, il comporte également des inconvénients.



Inconvénients de l'État fédéral ?

Hétérogène

L'autonomie des Länder s'accompagne inévitablement de différences. La diversité est le contraire de l'homogénéité. Il peut en résulter des difficultés, par exemple pour les élèves des écoles primaires et secondaires, lorsqu'ils déménagent d'un Land à un autre. L'homogénéité n'est néanmoins pas une valeur en soi – une réglementation fédérale uniforme peut également s'avérer néfaste.

Concertations chronophages

Les parlements, gouvernements et administrations de la Fédération et des Länder doivent attendre les suggestions, décisions ou approbations des uns et des autres et ils doivent mener de laborieuses négociations pour trouver des solutions communes. Ce processus de concertation est chronophage.

Complexe

Le partage du pouvoir entre la Fédération et les Länder est synonyme de coopération, de respect mutuel, de contrôle réciproque et de délimitation des compétences de part et d'autre. L'activité étatique qui en découle est complexe et parfois difficile à saisir pour le citoyen.

Coûteux

Les parlements, gouvernements et administrations ont la réputation d'être plus coûteux, dans l'ensemble, que les organes correspondants dans un État unitaire. Il est néanmoins difficile de savoir si cette estimation est exacte car dans un État unitaire, les institutions des Länder ne sauraient être supprimées sans être remplacées. Quant à savoir si des administrations centrales géantes dotées d'une infrastructure nationale seraient effectivement moins onéreuses, la question reste ouverte.

Une forme de gouvernement qui a de l'avenir

En Allemagne, le fédéralisme s'inscrit dans une longue tradition historique et au 21^e siècle, cette forme de gouvernement reste en phase avec son temps – notamment grâce à sa souplesse. À côté de l'Allemagne, bien d'autres pays ont un système fédéral, tout en étant dotés de structures fort différentes les unes des autres. Ainsi, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Brésil,

le Canada, les États-Unis, l'Inde, le Mexique, la Russie et la Suisse sont des États fédéraux.

Par ailleurs, des États aussi centralisés que l'Espagne, la France et l'Italie ont commencé à régionaliser leur pays : même s'il ne s'agit pas de fédéralisme, la direction prise est bien celle-là. Dans ce contexte, une chose est certaine : ce n'est pas sous la forme

d'un État centralisé, mais seulement sous celle d'une union fédérative qu'il sera possible de construire une Europe unie.

Ainsi, c'est précisément pour l'Europe que le fédéralisme est une forme de gouvernement pleine d'avenir.

Séparation et partage des tâches

Tâches distinctes et tâches communes

La Loi fondamentale assigne des compétences précises à la Fédération et aux Länder dans les domaines législatif, exécutif et judiciaire. Pour généraliser, on peut affirmer que 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 et que la juridiction est étroitement liée à la Fédération et aux Länder. Les Länder ont néanmoins d'importantes compétences législatives – surtout lorsque leur propre droit constitutionnel, la culture, les sciences, l'éducation (écoles et établissements d'enseignement supérieur), le droit communal et la police sont concernés. De son côté, la Fédération dispose, dans certains domaines, d'une administration complète – comme c'est le cas pour les affaires étrangères, la Bundeswehr (armée fédérale) et le placement des demandeurs d'emploi.

Cette répartition des tâches confère une position forte à la Fédération : disposant d'une vaste souveraineté législative,

elle peut établir des normes fédérales qui s'appliqueront à l'ensemble des Länder et des citoyens. La Loi fondamentale instaure néanmoins un rééquilibrage : par l'intermédiaire du Bundesrat, les Länder exercent une influence sur la Fédération et sur l'exécution de ses tâches.

Le principe dominant est le suivant :

La législation incombe largement à la Fédération, l'administration est généralement l'affaire des Länder.

Le Bundesrat – un trait d'union

Le Bundesrat sert de trait d'union entre la Fédération et les Länder. Étant donné que la répartition des tâches met l'accent sur la Fédération, le Bundesrat veille à ce qu'il n'en résulte aucune incompatibilité et aucun dualisme insoluble entre l'État central et les États membres de la Fédération. Il s'attache également à ce que les Länder n'éprouvent aucune lassitude à l'égard de la Fédération. Cette fonction médiatrice est déterminante dans son statut constitutionnel et sa composition :

► Le Bundesrat est un organe constitutionnel de la Fédération, mais il se compose de représentants des Länder. En participant à la législation fédérale, les Länder reçoivent une certaine contrepartie pour leur perte considérable de compétence législative propre ; cela leur permet également d'avoir leur mot à dire sur l'administration de la Fédération et sur les affaires de l'Union européenne.

► Le Bundesrat est un organe du pouvoir législatif fédéral, mais il se compose de membres du pouvoir exécutif des Länder. Ainsi, l'expérience gouvernementale et administrative des Länder profite directement à la législation de la Fédération.



Organisation et fonctionnement

Qui siège au Bundesrat, qui est autorisé à délibérer et à voter ? Comment se prennent les décisions ? Ce chapitre présente la composition et les

différents organes du Bundesrat. Il décrit également le travail quotidien de cet organe constitutionnel. Le Bundesrat a un rythme et un style qui lui sont propres.



Le siège du Bundesrat

L'assemblée plénière

Depuis le 1^{er} août 2000, le Bundesrat siège à Berlin dans le bâtiment de l'ancienne Chambre des seigneurs de Prusse, aux numéros 3 et 4 de la Leipziger Straße. Avant son déménagement, le Bundesrat était au Parlement fédéral de Bonn – et occupait la salle plénière dans laquelle le Conseil parlementaire a élaboré la Loi fondamentale en 1949. Aujourd'hui, il n'a plus qu'une petite antenne dans l'ancienne capitale.

Le Bundesrat se définit par son assemblée plénière, le plénum. Sa composition découle de l'article 51 de la Loi fondamentale :

► **Article 51, al. 1, 1^{re} phrase, de la Loi fondamentale**
« Le Bundesrat se compose de membres des gouvernements des Länder, qui les nomment et les révoquent. »

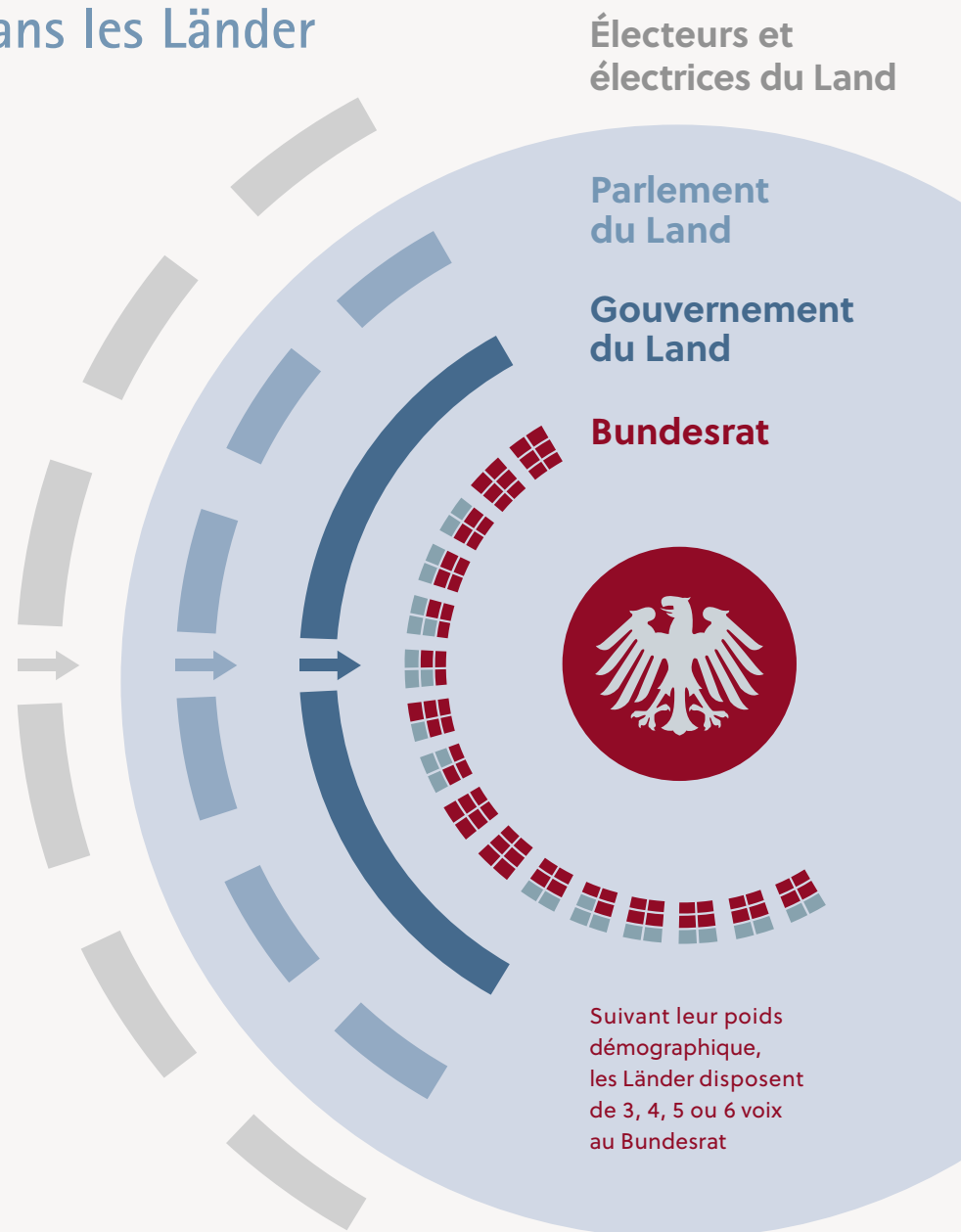
Ainsi, seules les personnes qui disposent d'un siège et d'une voix au sein du gouvernement d'un Land peuvent être membres du Bundesrat. C'est parmi ces personnes que les délégués au Bundesrat sont choisis par leur gouvernement – sachant que chaque Land ne peut envoyer plus de membres titulaires au Bundesrat qu'il n'y détient de voix. Toutefois, les personnes restantes sont habituellement nommées membres suppléants, si bien que dans

la pratique tous les membres des gouvernements régionaux font partie du Bundesrat. Et comme son règlement octroie les mêmes droits aux membres suppléants qu'aux membres titulaires, ses quelque 170 délégués jouissent tous de droits égaux. Le Bundesrat est un « parlement des gouvernements des Länder ». En son sein, l'opposition des différents Länder n'a aucune possibilité de se faire entendre directement.

« Organe permanent »

Dans la mesure où il n'existe pas d'élections au Bundesrat, cet organe n'a pas de législature. Du point de vue constitutionnel, le Bundesrat est un organe permanent, qui se renouvelle régulièrement avec les élections des parlements régionaux. De ce fait, ces élections ont toujours des retombées politiques sur la Fédération. Ainsi, si les électeurs et les électrices décident avant tout de la composition de leur parlement régional et des personnes qui doivent gouverner leur Land, leur vote influe aussi, indirectement, sur l'attribution des sièges et des voix au sein du Bundesrat : car c'est la majorité de chaque parlement régional qui désigne le gouvernement du Land qui, à son tour, délèguera tout ou partie de ses membres au Bundesrat. C'est là, notamment, ce qui confère sa légitimité démocratique au Bundesrat : sa composition est déterminée par des élections et par la volonté du peuple. Le pouvoir qu'il exerce émane du peuple.

La répartition des sièges au Bundesrat découle des élections dans les Länder



La répartition des voix

États et habitants

Un organe fédéral et fédératif se doit-il de représenter tous les États membres à part égale ou bien est-il plus démocratique, pour déterminer le nombre de voix accordé à chaque Land, d'accorder la priorité au nombre d'habitants ? En 1949, le Conseil parlementaire a inscrit une égalité pondérée des Länder dans la Constitution : en fonction de son poids démographique, chaque Land s'est vu attribuer trois, quatre ou cinq voix. Ce faisant, le Conseil parlementaire a perpétué la tradition constitutionnelle de l'Allemagne qui avait d'ores et déjà prévu dans le Bundesrat de 1871, et par la suite dans le Conseil d'Empire, une pondération des voix pour les différents États membres. Par ailleurs, grâce à ce choix qui leur alloue un nombre de voix relativement élevé par rapport à leur poids démographique, les petits Länder ne peuvent pas être mis en minorité par les grands Länder.

Tel qu'il a été formulé par le Conseil parlementaire, l'article 51, al. 2, de la Loi fondamentale représente un compromis entre la volonté de traiter les Länder sur un pied d'égalité et l'idéal démocratique exigeant que le nombre de voix reflète parfaitement la population.

Nouvelle pondération au sein de l'Allemagne réunifiée

En rejoignant l'Allemagne réunifiée, les Länder de l'ex-RDA ont entraîné un rééquilibrage de la répartition des voix entre petits, moyens et grands Länder.

Les quatre grands Länder devant au moins conserver leur minorité de blocage contre les amendements de la Constitution (plus d'un tiers des voix), l'article 51, al. 2, de la Loi fondamentale a été modifié dans le traité d'unification du 31 août 1990.

Un quatrième niveau d'attribution des voix a été introduit, selon lequel les Länder comptant plus de sept millions d'habitants ont six voix.

► Article 51, al. 2, de la Loi fondamentale

« Chaque 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. »

Le nombre de voix attribué à chaque Land figure sur l'illustration en deuxième de couverture de la présente brochure. Le Bundesrat dispose de 69 voix et compte autant de membres titulaires.

Ainsi, la majorité absolue requise pour les décisions est de 35 voix et la majorité des deux tiers parfois nécessaire est formée par 46 voix.

Les membres du Bundesrat

Tous issus des gouvernements des Länder

Seuls les ministres-présidents et ministres des Länder, ainsi que les maires (chefs de gouvernement) et sénateurs (ministres) des villes-États que sont Berlin, Brême et Hambourg, sont autorisés à être membres du Bundesrat. Les secrétaires d'État peuvent également faire partie du Bundesrat, à condition de disposer d'un siège et d'une voix au sein du conseil des ministres de leur Land. Le gouvernement de chaque Land choisit les membres qu'il délègue au Bundesrat sur la base d'une décision ; lorsqu'elles quittent leur gouvernement ou sont révoquées par lui, ces personnes cessent automatiquement d'être membres du Bundesrat.

Double fonction

Ainsi, les membres du Bundesrat doivent tous s'acquitter d'une double fonction : possédant un mandat à la fois au sein de leur Land et de la Fédération, ils sont politiciens d'un Land et de la Fédération. Les membres du Bundesrat assument donc une responsabilité politique étendue : ne pouvant faire abstraction de l'impact sur la politique fédérale de leurs activités politiques au service du Land, ils ressentent également les effets directs de leur politique fédérale sur le ministère de leur Land.

Mandat

Dans la mesure où les voix de chaque Land ne peuvent être exprimées que globalement, les différents membres du Bundesrat pris

isolément ne peuvent pas exercer librement leur mandat. Toutefois, s'ils ne sont pas investis d'un mandat libre, ces membres ne sont pas pour autant soumis à un « mandat impératif ». Ils agissent conformément à une ligne de conduite uniforme, élaborée en commun au sein du conseil des ministres. Ils représentent leur Land.

Position de veto pour chacun d'entre eux

Si les membres du conseil des ministres d'un Land donné ne parviennent pas à s'accorder et s'ils émettent un vote non-unanime au Bundesrat, le vote du Land en question sera considéré comme nul. Il en résulte que chaque membre du Bundesrat peut se mettre en position de veto : en exprimant un suffrage différent, chaque votant est à même de faire échouer le vote positif de son Land et par là même les effets de ce vote sur la majorité absolue requise pour les décisions.

Les membres du Bundesrat ne sont pas rémunérés pour leur activité parlementaire. Ils reçoivent une simple indemnité journalière ainsi qu'un remboursement de leurs frais de déplacement.

Droit de parole au Bundestag

L'article 43 de la Loi fondamentale accorde un droit considérable, voire un privilège, aux membres du Bundesrat : ceux-ci peuvent participer à toutes les séances du Bundestag et de ses commissions et doivent y être entendus à tout moment. Ils peuvent

également y envoyer des « délégués » pour les représenter. À l'inverse, les députés du Bundestag n'ont pas de possibilité analogue de s'informer et de se faire entendre au sein du Bundesrat. Dans la pratique, les membres du Bundesrat font fréquemment

valoir ce droit, qui représente une large partie de la coopération avec le Bundestag. Il est interdit d'exercer un double mandat à la fois au Bundesrat et au Bundestag. Ces deux fonctions sont incompatibles.

Le président et le *præsidium*

Lorsqu'il s'agit de leur représentant suprême, tous les Länder jouissent des mêmes droits au sein du Bundesrat : chaque année, le ministre-président d'un Land est élu à la présidence, selon un ordre déterminé par le nombre d'habitants des Länder. Conformément à un accord conclu par les ministres-présidents à Königstein/Taunus en 1950, c'est au Land le plus peuplé qu'il revient de commencer. Cette règle présente un double avantage : elle permet à chaque Land d'accéder à la présidence tous les seize ans et elle soustrait l'attribution de cette fonction aux fluctuations de majorités et à l'influence des politiques de parti.

La tâche principale du président consiste à convoquer l'assemblée plénière du Bundesrat en session et à en diriger les séances. Il est le représentant juridique de la République fédérale d'Allemagne pour toutes les affaires relevant du Bundesrat. Le président du Bundesrat est assisté par deux vice-présidents, qui le soutiennent dans l'accomplissement de ses tâches et le suppléent en cas d'empêchement. Le premier vice-président élu est toujours le président de l'année précédente et le deuxième est toujours le président de

l'année suivante. Ainsi, grâce à la procédure adoptée pour l'élection de ses membres, le *præsidium* bénéficie, avec trois membres qui y passent chacun trois années, d'une certaine continuité.

Le président du Bundesrat est l'autorité suprême dans la hiérarchie de cette institution. Comptant quelque 200 employés, son administration doit avant tout participer à la préparation et au bon déroulement des séances plénières et des commissions. Elle est dirigée par la secrétaire générale du Bundesrat.

Pouvoir du chef d'État

En dehors des devoirs de sa charge au sein de sa propre institution, le président du Bundesrat se voit confier une responsabilité particulière par la Loi fondamentale :

► Article 57 de la Loi fondamentale

« En cas d'empêchement du président fédéral ou de vacance anticipée de ses fonctions, ses pouvoirs sont exercés par le président du Bundesrat. »

Il est notamment nécessaire de représenter le président fédéral lorsque celui-ci est à l'étranger ou en vacances. Il incombe alors au président du Bundesrat, à titre d'exemple, de signer les lois, de recevoir les lettres de créance d'ambassadeurs étrangers, et de nommer et révoquer des fonctionnaires fédéraux.

De ce fait, le président du Bundesrat est souvent considéré, d'un point de vue protocolaire, comme le « n° 2 », précédé par le président fédéral. Il n'existe toutefois pas d'ordre de préséance fixe en République fédérale d'Allemagne. Dans la pratique, après le représentant suprême que le protocole place incontestablement au-dessus de tous, à savoir le président fédéral, la question de l'ordre dans lequel se rangent les représentants suprêmes des organes constitutionnels – Bundesrat, Bundestag allemand, gouvernement fédéral et Cour constitutionnelle fédérale – reste donc en suspens.

Budget du Bundesrat

C'est à la présidence du Bundesrat, c'est-à-dire au président et aux deux vice-présidents, qu'il incombe d'établir le budget du Bundesrat. Au sein du budget général de la Fédération, qui s'élevait à environ 362 milliards d'euros en 2020, la « section 03 – Bundesrat » compte, avec quelque 39 millions, parmi les enveloppes les plus modestes.

Conseil consultatif permanent

Le *præsidium* est assisté d'un conseil consultatif permanent composé de seize plénipotentiaires des Länder auprès de la Fédération. Comparable au conseil des Anciens d'autres parlements, cet organe conseille le président et le *præsidium*. Mais il assure avant tout d'importantes missions d'information et de coordination. Le mercredi, à l'issue des réunions du conseil des ministres, le conseil consultatif permanent est informé des délibérations et des décisions du gouvernement fédéral par un représentant de ce même gouvernement.

Représentations des Länder

À Berlin, chaque Land a sa propre représentation auprès de la Fédération afin de défendre ses intérêts auprès du Bundesrat, du Bundestag, du gouvernement fédéral et divers autres organes siégeant dans la capitale.

Chaque représentation est dirigée par un ou une plénipotentiaire du Land auprès de la Fédération. Tout plénipotentiaire membre du gouvernement de son propre Land est généralement membre du Bundesrat.

Les scrutins

Comme le stipule la Loi fondamentale, chaque Land ne peut exprimer ses voix que globalement. Avant tout vote au sein du Bundesrat, le gouvernement de chaque Land doit donc parvenir à un accord sur la manière dont il compte exprimer ses voix. Ce mode de scrutin peut parfois entraîner des tensions graves, voire se muer en une véritable épreuve de force, surtout pour les gouvernements de coalition.

Le gouvernement du Land donne les instructions

Au Bundesrat, c'est la volonté du Land qui doit s'exprimer, et non celle de ses membres pris individuellement. Du fait de cette disposition de la Loi fondamentale, il est impossible qu'un Land exprime des voix s'annulant mutuellement. Seul le gouvernement du Land est autorisé à donner les instructions qui guideront le vote. Selon la Loi fondamentale, ni son ministre-président, pourtant investi dans son Land du pouvoir légal d'émettre des directives, ni son parlement ne sont autorisés à le faire. De ce fait, les gouvernements des Länder assument une responsabilité parlementaire et sont donc susceptibles d'être renversés par le parlement de leur Land, notamment en raison de leurs prises de position au Bundesrat.

Vote

Les voix d'un Land sont exprimées par ses membres siégeant au Bundesrat. Parmi ces représentants, les personnes chargées de voter sont généralement désignées soit par le gouvernement du Land en amont de la

séance plénière, soit par les représentants eux-mêmes pendant la séance plénière. Habituellement, un seul représentant par Land – le délégué au vote – est choisi. Dans la grande majorité des cas, il est établi par décision du gouvernement comment il conviendra de voter au Bundesrat. Mais il arrive que le conseil des ministres accorde une certaine marge de manœuvre au délégué au vote, afin qu'il puisse se concerter avec les autres Länder, conserve la possibilité de défendre des positions de médiation et soit à même d'intégrer tout élément nouveau, apparu seulement après la réunion du conseil des ministres.

La Loi fondamentale exige que les voix soient exprimées globalement sans stipuler de quelle manière cela doit se faire dans la pratique. Voilà pourquoi la Cour constitutionnelle fédérale a décidé en 2002 que le suffrage émis par un délégué au vote peut, à tout moment, être contredit par un autre membre du Bundesrat originaire du même Land. Dans ce cas, les conditions nécessaires à l'institution du délégué au vote ne sont plus remplies. Ainsi, pendant les séances, le président du Bundesrat n'accepte la voix d'un seul membre comme étant le suffrage de l'ensemble d'un Land qu'à la condition qu'aucun autre membre du même Land n'exprime de voix différente. Si le vote de ce Land n'est pas unanime, il sera considéré comme nul ; lorsqu'un Land manifeste des divergences dans l'expression de sa volonté, le Bundesrat n'en tient pas compte dans le résultat des votes.

Pas de décision sans majorité absolue

Au Bundesrat, l'abstention ne permet pas – comme le prévoient la plupart des accords de coalition pour les différends politiques – d'afficher une position neutre. Selon l'article 52, al. 3, de la Loi fondamentale, le Bundesrat statue uniquement à la majorité absolue de ses voix, voire à la majorité des deux tiers pour les lois portant modification de la Constitution. Il en résulte que toute abstention équivaut à un vote négatif – dont la portée dépendra de la manière dont la question de vote aura été formulée.

Scrutins

Au Bundesrat, les votes s'effectuent généralement à main levée. Compte tenu du nombre important de consultations à effectuer à chaque séance, le président du Bundesrat ne compte généralement que les votes positifs, déterminant ainsi la majorité ou la minorité des voix. Les votes négatifs et les abstentions qui n'ont pas d'incidence sur la majorité absolue ne sont donc pas comptés. En cas d'amendement de la Constitution, et pour toute autre décision particulièrement importante, le vote s'effectue par appel des Länder. Les Länder expriment alors leurs voix les uns après les autres, après avoir été appelés par ordre alphabétique. Dans ce cas, leur comportement de vote est notifié dans le compte rendu de la séance. Le règlement du Bundesrat ne prévoit pas de vote secret.



L'assemblée plénière

Le vendredi à 9 h 30, habituellement toutes les trois semaines, l'assemblée plénière du Bundesrat se réunit pour tenir ses séances publiques. Les membres de l'assemblée prennent place dans les seize blocs de fauteuils de la salle plénière. Il n'y a pas de groupes parlementaires. Les fauteuils sont disposés dans l'ordre alphabétique des noms des Länder – tout comme les armoiries des Länder qui ornent le mur du fond. C'est au milieu, quelque peu en hauteur et face aux membres de l'assemblée, que siègent le président, son secrétaire et la secrétaire générale du Bundesrat. Les sténographes sont assis devant la tribune. Des membres et représentants du gouvernement fédéral sont assis sur la droite du præsidium, tandis que des fonctionnaires du Bundesrat sont assis sur la gauche. Les discours sont prononcés à la tribune.

Ordre du jour

L'ordre du jour des séances, habituellement très chargé (il comprend 40 à 50, parfois même plus de 80 points), est traité avec une grande concentration. Les débats et différents discours sont généralement suivis de votes détaillés. Pour gagner du temps et limiter le nombre de scrutins, on s'efforce de résumer le plus possible l'énoncé des votes portant sur plusieurs questions.

Leur longueur n'est pas limitée, mais les discours ne s'éternisent pas ; il est fréquent qu'ils ne soient pas prononcés et simplement consignés dans le compte rendu de séance.

La plupart des séances du Bundesrat durent entre trois et quatre heures.

Priorité à la modération

Les séances plénières se distinguent par le calme et la précision ambiantes. Débats houleux, tumultes de joutes verbales et d'applaudissements n'y sont pas de mise. La raison : au Bundesrat, avec les particularités qui caractérisent ses modes de décision, vacarme et remous ne mènent à rien – ou presque. Voilà la raison pour laquelle le Bundesrat accorde une très grande importance à la modération. Pour toutes les procédures, le règlement tient l'obligance et la prévenance pour évidents. Dans de nombreux domaines minutieusement réglementés par les autres parlements, il renonce entièrement à toute norme et en appelle aux pratiques de la maison. Pour le bon déroulement des affaires, il recommande de trouver des compromis et de ne pas miser sur la confrontation – car aucune décision ne peut être prise sans accord par le biais de votes antinomiques.

Des votes minutieusement préparés

Si le ton est calme, les séances sont loin d'être de tout repos. Face à l'abondance de projets et propositions figurant généralement à l'ordre du jour, elles doivent être d'une grande rigueur. La rapidité des votes, en particulier, y est telle que même les spectateurs les plus compétents de la tribune ont du mal à suivre.



Les commissions

Le cœur de l'activité parlementaire réside dans le travail des commissions. Qu'ils aient été émis par le gouvernement fédéral, le Bundestag ou l'un des seize Länder, projets et propositions sont d'abord soumis aux débats des commissions.

Les textes sont alors passés au peigne fin par des ministres des Länder particulièrement qualifiés ou par les représentants qu'ils ont délégués.

Compétences

Chaque Land délègue un membre à chacune des 16 commissions du Bundesrat et y dispose d'une voix. La répartition des tâches entre ces commissions correspond, pour l'essentiel, à la répartition des compétences entre les différents ministères fédéraux.

Commissions spécialisées

Dans les commissions des affaires étrangères et de la défense, les Länder sont généralement représentés par leur chef de gouvernement – raison pour laquelle on les qualifie de « commissions politiques ». Dans les commissions spécialisées, en revanche, comme la commission économique ou la commission des finances, les Länder sont représentés par leur ministre compétent. Tous les membres des commissions peuvent se faire suppléer par un chargé de mission, c'est-à-dire un fonctionnaire ou un employé ministériel spécialement qualifié – une option dont il est fréquemment fait usage, surtout dans les commissions spécialisées, si bien que certaines commissions se réunissent

presque systématiquement en comité de fonctionnaires. Il arrive que les chargés de mission se succèdent au cours d'une même séance et que chaque point de l'ordre du jour soit traité par les experts régionaux compétents en la matière.

Décisions politiques

Il est clair que les commissions prennent des décisions politiques, mais leur tâche est avant tout technique ; elles se doivent d'effectuer un travail pratique et méticuleux. Les projets y sont examinés jusque dans leurs moindres détails ; et les Länder ont alors la possibilité d'apporter leur participation à la législation de la Fédération ainsi qu'aux dispositions de l'Union européenne, tout en les contrôlant et en les améliorant. La réputation dont jouit le travail des commissions est justifiée par leurs connaissances, qui reposent pour leur part sur l'expérience que les exécutifs des Länder ne cessent d'acquérir sur le terrain en faisant appliquer la loi.

Dialogue entre la Fédération et les Länder

C'est par ailleurs dans les commissions que se noue une partie du dialogue permanent entre la Fédération et les Länder. Car les membres du gouvernement fédéral ont le droit et, sur demande du Bundesrat, l'obligation de participer aux séances des commissions (de même qu'à celles de l'assemblée plénière). Ils doivent être entendus à tout moment.

- ▶ Commission des affaires culturelles
- ▶ Commission des affaires étrangères
- ▶ Commission de la défense
- ▶ Commission économique
- ▶ Commission de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire
- ▶ Commission de la famille et des personnes âgées
- ▶ Commission des femmes et de la jeunesse
- ▶ Commission des finances
- ▶ Commission juridique
- ▶ Commission de la politique agricole et de la protection des consommateurs
- ▶ Commission des questions de l'Union européenne
- ▶ Commission de la santé
- ▶ Commission des transports
- ▶ Commission du travail, de l'intégration et de la politique sociale
- ▶ Commission de l'urbanisme, du logement et de l'aménagement du territoire

Des chargés de mission du gouvernement fédéral, c'est-à-dire des agents des ministères fédéraux, peuvent également participer aux débats. C'est ainsi qu'experts de l'exécutif fédéral et spécialistes des

exécutifs régionaux se font face dans les salles des commissions du Bundesrat. Afin de garantir la discrétion nécessaire à des discussions franches et ouvertes, les séances des commissions ne sont pas publiques.

La chambre européenne Un Bundesrat en miniature

Lorsqu'elles se veulent contraignantes, les décisions doivent impérativement être prises par l'assemblée plénière du Bundesrat. À une exception près : selon l'article 52, al. 3a, de la Loi fondamentale, le Bundesrat peut constituer, pour les affaires de l'Union européenne, une chambre européenne

dont les décisions valent décisions du Bundesrat. Débattant de dossiers urgents et confidentiels portant sur des projets s'inscrivant dans le cadre de l'UE, la chambre européenne peut statuer sans séance, par voie d'enquête. Visant à éviter l'organisation de séances exceptionnelles

du Bundesrat, elle n'intervient que lorsque le président du Bundesrat la convoque expressément. À ce jour, elle n'a que rarement tenu séance.

Ses délibérations sont publiques ; elles peuvent toutefois se dérouler à huis clos en

cas de dossier confidentiel. Chaque Land délègue un membre (et un seul) de son gouvernement à la chambre européenne. Il y dispose d'autant de voix qu'au sein du plénum. Ainsi, cette chambre est un Bundesrat en miniature pour les cas exceptionnels.

La commission de médiation

Trait d'union entre le Bundestag et le Bundesrat

C'est grâce à la coopération du Bundestag et du Bundesrat que les lois voient le jour. Près de 40 % d'entre elles (à savoir les lois requérant l'approbation du Bundesrat) ne peuvent entrer en vigueur qu'à la condition que les deux maisons parviennent à un accord. En cas de divergences d'opinion, il incombe à la commission de médiation d'aider ces deux institutions à parvenir à un compromis.

Commission commune du Bundestag et du Bundesrat

La commission de médiation est une commission commune dans laquelle le Bundestag et le Bundesrat sont représentés par un nombre égal de membres : chacun des 16 Länder y détient un siège, l'autre moitié de la commission étant constituée par le Bundestag, qui définit l'attribution de ses 16 sièges au prorata des effectifs des groupes parlementaires. Cette commission regroupe donc 32 membres. Chaque membre dispose

d'un adjoint qui lui est personnellement affecté et qui ne prend part aux réunions qu'en suppléance de ce membre.

Chaque groupe parlementaire et les différents Länder ne sont autorisés à changer de représentants que quatre fois au maximum durant une législature du Bundestag. Les réunions de la commission de médiation sont strictement confidentielles. Elles sont dirigées selon un roulement trimestriel par l'un des deux présidents de la commission – dont l'un est un membre du Bundesrat et l'autre un député du Bundestag – qui se suppléent mutuellement.

Majorités politiques des partis

Dans leur mission de médiation, les membres de la commission ne sont pas liés par des instructions. Les majorités politiques des partis et des Länder en présence ont néanmoins leur importance dans les délibérations, car cette commission ne remplit sa mission que si les propositions sont finalement adoptées par le Bundestag et le Bundesrat.

Les cas de médiation

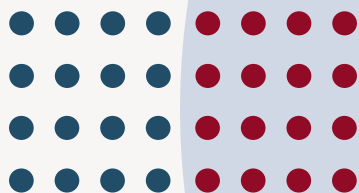
La commission de médiation ne peut intervenir que si elle est saisie par le Bundesrat, le Bundestag ou le gouvernement fédéral s'agissant d'une loi déterminée. Dans la mesure où le dernier mot revient au Bundesrat dans la procédure législative, c'est généralement lui qui prend cette initiative. Le Bundesrat peut saisir la commission de médiation sur toutes les lois adoptées par le Bundestag, alors que le Bundestag et le gouvernement fédéral ne peuvent la convoquer que si le Bundesrat a rejeté une loi requérant son approbation. Les lois soumises à approbation peuvent donc, le cas échéant, donner lieu à trois procédures de médiation successives. Après quoi ces démarches seront closes, car chacun des organes constitutionnels n'est habilité à saisir ladite commission qu'une seule fois sur la même loi. La commission de médiation statue à la majorité. Une proposition de compromis – c'est ainsi que sont appelées toutes les décisions de la commission de médiation – ne nécessite donc aucunement l'adhésion de tous les membres de la commission.



La commission de médiation

Trouver des compromis

Jeter des ponts



Parvenir à un accord



Bundesrat

Parler ouvertement

Négocier équitablement



Bundestag

Selon le règlement interne, la procédure de médiation peut aboutir à l'un des quatre résultats suivants :

- La commission recommande d'amender la loi adoptée par le Bundestag, c'est-à-dire de reformuler, compléter ou supprimer des dispositions rejetées par le Bundesrat.
- La loi adoptée par le Bundestag est entérinée. Les amendements proposés par le Bundesrat sont par conséquent rejetés.
- La commission demande au Bundestag de retirer la loi qu'il a adoptée. Ce cas

survient lorsque le Bundesrat rejette l'ensemble du texte et parvient ainsi à faire prévaloir sa position au sein de la commission de médiation.

- La procédure est close sans avoir abouti à une proposition de compromis. Ce cas se présente notamment lorsque la parité des voix a empêché qu'une majorité se dégage à la commission.

La commission de médiation peut uniquement soumettre des propositions visant à écarter des désaccords entre le Bundesrat et le Bundestag, elle ne peut pas adopter de lois à proprement parler. Elle ne constitue aucunement un « superparlement ».

Le fonctionnement du Bundesrat

Deux éléments caractérisent le mode de travail du Bundesrat et le différencient de celui des autres corps législatifs : la double fonction de ses membres et les délais impartis pour la plupart des décisions. Il en résulte que le travail du Bundesrat ne s'accomplit pas seulement à Berlin, mais, en majeure partie, dans les capitales des Länder et qu'il constitue à chaque fois une véritable course contre la montre.

Des délais de délibération courts

Les délais de délibération du Bundesrat sont très courts. Ils sont généralement de six semaines pour les projets de loi du

gouvernement fédéral en première lecture, de trois semaines pour les lois adoptées par le Bundestag en deuxième lecture et de deux semaines pour exercer son droit de veto. La brièveté des délais contraint le Bundesrat à travailler à un rythme soutenu. Lorsque qu'un texte est particulièrement volumineux, le Bundesrat peut, à titre exceptionnel, demander que le délai soit porté à neuf semaines. Il peut également le faire lorsqu'il doit prendre position sur des propositions de modification de la Loi fondamentale ainsi que sur des propositions de transfert de droits de souveraineté à l'Union européenne ou à des organismes internationaux.

Environ 11 séances par an

Les séances plénières ont toujours lieu un vendredi toutes les trois semaines et ce, environ 11 fois par an. Le calendrier des séances plénières est fixé d'avance pour l'année civile, en fonction des semaines de séance du Bundestag. Le gouvernement fédéral transmet ses projets au Bundesrat six semaines avant ces dates butoirs, tandis que le Bundestag fait parvenir ses propositions trois semaines à l'avance. Ces textes sont immédiatement distribués aux commissions compétentes : ils sont imprimés et remis à leurs membres. Les commissions doivent avoir terminé leurs délibérations deux semaines avant la séance plénière. Elles ne disposent donc que de peu de temps pour se pencher sur les textes en question : un peu moins de quatre semaines pour préparer les délibérations relatives aux projets de loi du gouvernement et moins d'une semaine pour les propositions de loi du Bundestag.

Les dossiers sont préparés par les Länder

Ces délais extrêmement serrés ne sont acceptables que dans la mesure où les membres du Bundesrat et les experts envoyés par les ministères des Länder ont la possibilité de s'informer préalablement auprès d'autres sources. Les informations recueillies en amont sont décisives car avant même que les commissions ne se réunissent au Bundesrat, la position de chaque Land doit avoir fait l'objet d'une

concertation entre ses différents ministères. S'il s'agit de questions de portée politique, le conseil des ministres du Land entre en jeu, lui aussi, et doit examiner les grandes lignes du texte en question. Mais ce n'est qu'au sein des commissions du Bundesrat que les décisions à proprement parler peuvent être véritablement préparées.

Les décisions politiques sont prises par les gouvernements des Länder

Les membres des commissions et leurs chargés de missions (des fonctionnaires) mènent d'intenses débats pour préparer les recommandations destinées à l'assemblée plénière. Regroupées dans un imprimé préparé par le secrétaire de la commission compétente, ces recommandations servent de base aux décisions ultérieures des capitales des Länder. Officiellement, les conseils des ministres des Länder doivent alors étudier toutes les propositions et recommandations qui figurent à l'ordre du jour du Bundesrat. Dans la pratique, d'autres comités composés de fonctionnaires les ont déjà examinées, si bien que seules les questions les plus importantes ou celles qui restent controversées sont traitées par le conseil des ministres. Celui-ci décide au cas par cas si les membres du Bundesrat sont liés par des instructions, comment il conviendra de voter, et quelles motions supplémentaires doivent être déposées.

Recherche d'alliés

À la lumière des délibérations des conseils des ministres, experts des représentations des Länder et secrétaires des commissions du Bundesrat débattent encore une fois de la séance plénière deux jours avant qu'elle ne se déroule. À ce stade, les Länder s'appliquent tout particulièrement à activer divers canaux en vue de gagner des alliés à leur cause. Juste avant l'ouverture de la séance plénière, un bref entretien confidentiel, appelé « conférence préparatoire » a lieu entre les membres du Bundesrat.

Décisions et imprimés

Les décisions relatives à chaque projet et à chaque proposition sont prises au cours de la séance publique. Elles sont envoyées le jour même au gouvernement fédéral ou aux autres autorités compétentes, puis publiées (sur papier et sur Internet) sous forme d'imprimé, tout comme le compte rendu de la séance. Les délibérations des commissions en prévision de la séance suivante recommencent habituellement dès la semaine qui suit.





Le rôle du Bundesrat

Le Bundesrat est investi d'une mission constitutionnelle : participer à la législation, à l'administration et à la politique européenne de la Fédération. La description exacte

de ses tâches figure dans différentes dispositions de la Loi fondamentale. Le chapitre qui suit énumère ces tâches et explique en quoi elles consistent.



Le Bundesrat

Un organe de la Fédération

Le Bundesrat est un organe de la politique fédérale. Bien qu'il soit fréquemment qualifié de chambre des Länder, il n'est précisément pas un organe des Länder. En tant qu'organe de la Fédération, il exerce des compétences exclusivement fédérales.

Tâches incombant à la Fédération et tâches revenant aux Länder

Le Bundesrat n'est pas responsable des tâches qui incombent aux Länder. Ce n'est pas une instance de coordination pour les problèmes et les affaires que les Länder voudraient régler uniformément ou sur lesquels ils souhaiteraient se concerter,

comme les dates des vacances scolaires. S'il est bien sûr judicieux de se concerter à ce sujet, c'est uniquement à la Conférence permanente des ministres de l'éducation et des affaires culturelles des Länder qu'il revient d'adopter le « règlement des vacances », sans quelque participation que ce soit du Bundesrat. Les conférences spécialisées existent pour tous les ministères régionaux, de même qu'une Conférence des ministres-présidents regroupant les chefs de gouvernement des 16 Länder allemands. Il n'existe aucun lien institutionnel entre les conférences spécialisées des différents ministères et le Bundesrat.

Activités productives aux effets tangibles

Activité étatique de la Fédération

Les tâches dont s'acquitte le Bundesrat s'articulent autour de la législation nationale, l'administration et la politique européenne, c'est-à-dire toute la partie productive de l'activité étatique de la Fédération. La notion de participation à laquelle recourt la Loi fondamentale en

son article 50 ne renvoie pas seulement à des activités d'assistance et de conseil, mais aussi à des activités productives aux effets tangibles – voire, le cas échéant, à des décisions que le Bundesrat prend seul. L'élément déterminant est, en l'occurrence, la manière dont la Constitution définit la participation en question.

1. Prise de position sur les projets gouvernementaux

Le Bundesrat a le « premier mot » sur les projets gouvernementaux

En République fédérale d'Allemagne, la plupart des lois émanent du gouvernement fédéral. Or, c'est au Bundesrat que revient le premier mot lors de leur examen parlementaire. En effet, la Loi fondamentale stipule que le gouvernement fédéral doit transmettre ses projets de loi en premier lieu au Bundesrat. Seul le projet de budget doit être soumis parallèlement au Bundesrat et au Bundestag. Le Bundesrat est autorisé à prendre position dans un délai de six semaines (délai pouvant être ramené à trois semaines ou porté à neuf semaines dans certains cas particuliers). Il use de ce droit presque sans exception. L'examen des projets de loi du gouvernement et les efforts déployés pour les modifier par le biais de prises de position constituent l'une des activités principales du Bundesrat. Au cours de cet « examen en première lecture », l'expérience et la compétence acquises par les Länder – qui, dans la pratique, appliquent la quasi-totalité des lois – viennent enrichir la législation fédérale. Ainsi, l'exécutif des Länder mène un dialogue intense avec l'exécutif de la Fédération. La fonction de contrôle du Bundesrat au sein de la structure fédérative apparaît alors dans toute sa clarté.

Les commissions du Bundesrat examinent les projets de loi sous tous leurs aspects : constitutionnel, technique, financier et politique. Il est très fréquent qu'elles proposent des amendements, des ajouts ou des alternatives. Mais il leur arrive aussi, de temps à autre, de résumer leur prise de position à deux mots : « aucune objection ». Et il est très rare qu'un projet de loi ne débouche sur aucune décision.

À ce stade de la procédure législative, le gouvernement fédéral et le Bundestag ne sont pas encore liés par la prise de position du Bundesrat. Mais ce premier mot est un signal important, qui laisse présager de ce que sera son « dernier mot » au cours de l'examen en seconde lecture. À ce titre, les prises de position du Bundesrat ne sauraient donc être ignorées. Après en avoir pris connaissance, le gouvernement fédéral expose son avis dans une réplique sous forme écrite. Le projet de loi, la prise de position et la réplique sont alors déposés au Bundestag.

2. Saisine de la commission de médiation

Tous les textes de loi adoptés par le Bundestag doivent être transmis au Bundesrat par le président du Bundestag. Cet « examen en seconde lecture » débute également par de nouvelles délibérations au sein des commissions, en particulier pour s'assurer qu'il a été tenu compte de la prise de position du Bundesrat en première lecture et pour vérifier si le Bundestag a procédé à des remaniements. Si le texte adopté par le Bundestag repose sur une proposition de loi qu'il a lui-même élaborée (c'est-à-dire sur une initiative émanant d'un groupe parlementaire), ce texte sera simplement soumis à l'examen en seconde lecture, qui porte alors son nom à tort.

Lorsque le Bundesrat n'est pas d'accord sur un texte adopté par le Bundestag, il peut, dans un délai de trois semaines, saisir la commission de médiation. La demande de saisine, qui doit être votée par le plénum à la majorité absolue, s'accompagne alors de propositions d'amendement concrètes avec une justification détaillée. Mais le Bundesrat peut aussi saisir la commission de médiation pour des problèmes d'ensemble, en vue d'un remaniement de fond du texte concerné.

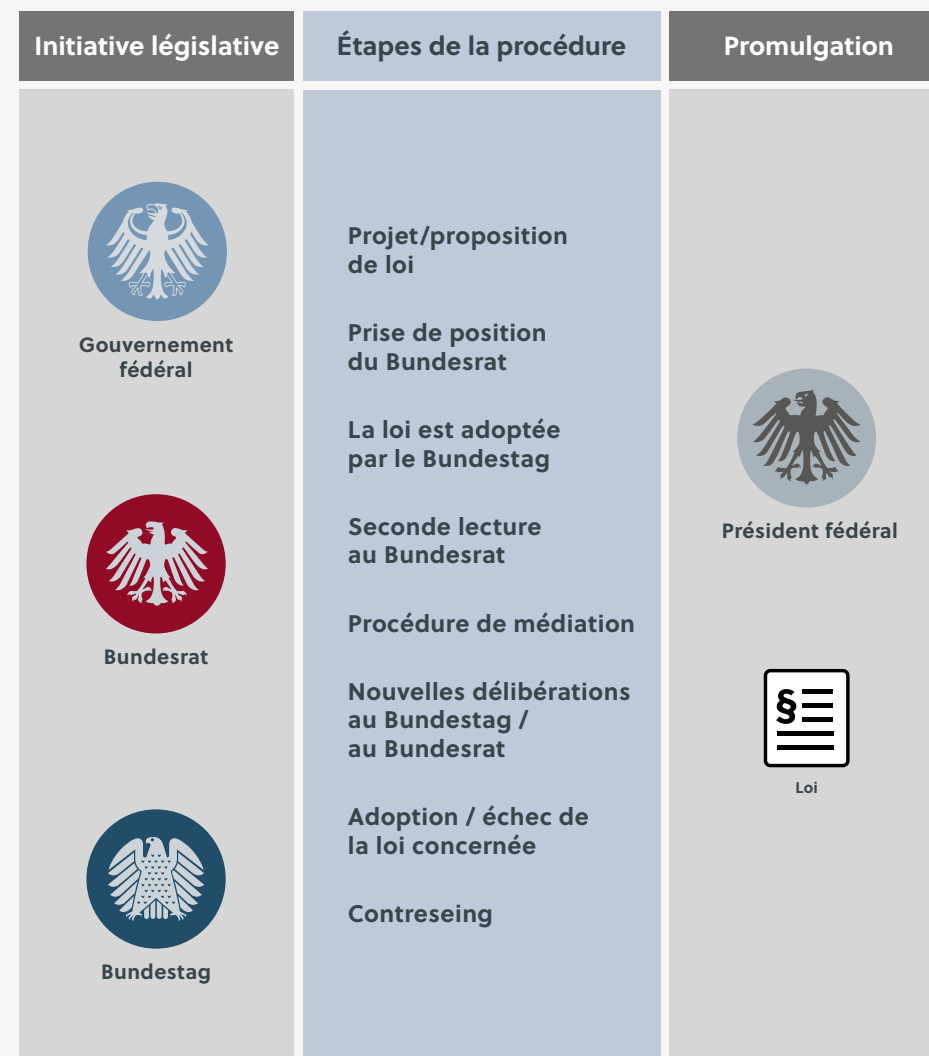
3. Décisions concernant les lois requérant l'approbation du Bundesrat

Les lois qui touchent particulièrement les intérêts des Länder ne peuvent entrer en vigueur que si le Bundesrat les approuve expressément. Si le Bundesrat s'y oppose définitivement, ces lois sont réputées échouées. Le Bundestag ne peut alors pas voter contre les rejets du Bundesrat. Le seul recours possible du Bundestag et du gouvernement fédéral consiste à saisir la commission de médiation pour entreprendre une tentative de conciliation. Pour qu'une loi requérant l'approbation du Bundesrat puisse passer, il faut donc

nécessairement qu'il y ait accord entre le Bundestag et le Bundesrat. La Loi fondamentale précise quelles sont les lois qui nécessitent l'approbation du Bundesrat. Ces lois se divisent en trois groupes :

- Les lois portant modification de la Constitution ou opérant des transferts de souveraineté vers l'Union européenne. Dans ce cas, l'approbation du Bundesrat est requise à la majorité des deux tiers.

Étapes de la procédure législative selon la Loi fondamentale



Pour une illustration détaillée des différentes étapes de la procédure législative, veuillez consulter le rabat à la fin de cette brochure.

► Les lois touchant, d'une manière ou d'une autre, aux finances des Länder. Il s'agit essentiellement des lois d'impôts, au produit desquels participent les Länder et les communes : par exemple les impôts sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

► Les lois mettant en cause l'autonomie administrative des Länder.

Une simple disposition suffit pour que l'ensemble d'une loi nécessite l'approbation du Bundesrat, par exemple lorsqu'elle touche aux recettes des Länder. Il en va de même lorsqu'une loi fédérale impose certaines réglementations de compétences, des formulaires, des délais ou de nouvelles autorités administratives aux Länder, sans que leur propre législation ne leur permette d'y déroger. Ces dispositions particulières peuvent rendre l'approbation du Bundesrat nécessaire même pour des lois qui ne touchent pas, dans leur ensemble, les intérêts des Länder.

Loi requérant l'approbation du Bundesrat ou pas ?

Le oui ou le non du Bundesrat ne peut jamais porter que sur une loi prise dans son ensemble ; il est interdit de ne rejeter qu'une partie de la loi, c'est-à-dire de procéder à la suppression de certaines de ses dispositions.

En cas de litige, c'est en premier lieu au président fédéral qu'il revient de décider,

au moment où elle est promulguée, si une loi requiert l'approbation du Bundesrat ou non. Si les divergences d'opinion persistent, c'est à la Cour constitutionnelle fédérale qu'il revient de décider. C'est à elle, également, qu'il reviendrait de décider au cas par cas si le droit d'approbation du Bundesrat a été contourné et s'il y a eu enfreinte à la loi.

Il arrive que des lois ne nécessitant l'approbation du Bundesrat que pour des dispositions relatives à la procédure soient scindées en une loi de procédure – qui nécessite l'approbation du Bundesrat – et une loi de fond – qui ne nécessite pas l'approbation du Bundesrat. Dès lors, le Bundesrat peut tout au plus s'opposer à la loi de fond, sachant que son veto pourra être mis en minorité par le Bundestag. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale, il est possible de procéder à de tels partages dans les limites du pouvoir discrétionnaire du législateur – des limites que la Cour n'a jamais eu à définir de manière précise.

De son côté, le Bundesrat estime que ces limites sont systématiquement dépassées lorsqu'en raison de la teneur de leurs dispositions, les lois concernées doivent nécessairement former une unité sur le plan de la technique législative.

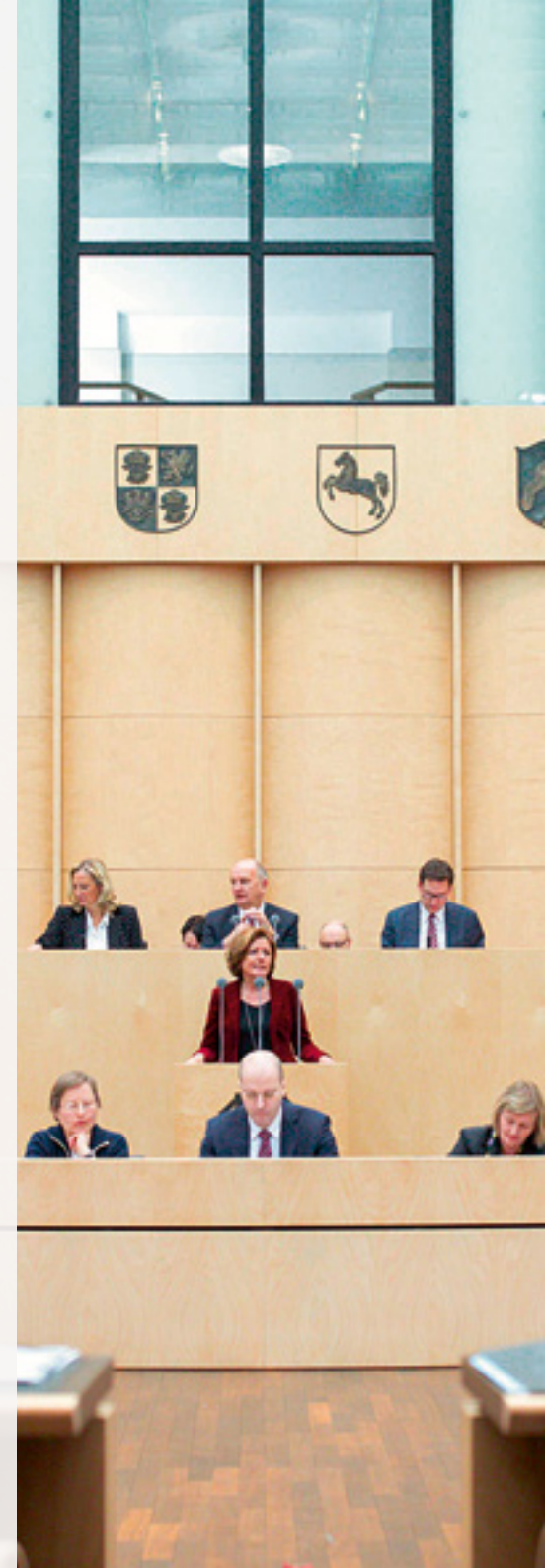
Poids du Bundesrat

Le rang et l'importance politiques que la Constitution confère au Bundesrat découlent principalement de son droit de codécision pour les lois nécessitant son approbation.

Du fait de ce droit, le Bundesrat exerce une influence considérable sur la législation : en effet, dans la pratique, près de 40 % des lois fédérales requièrent son approbation. Le cas échéant, le Bundestag ne peut donc pas légiférer seul, il doit décider en tenant compte du Bundesrat. Cependant, le Bundesrat ne peut non plus rien obtenir à lui seul : un « non » de sa part constitue seulement une entrave, mais pas une contribution active. De ce fait, les deux maisons sont tenues de trouver le point d'équilibre entre les intérêts de l'une et de l'autre. Elles doivent faire preuve de compréhension mutuelle et s'accorder une attention réciproque, en les reconnaissant comme principes politiques de l'État fédéral. Or, c'est précisément le cas dans la réalité : à ce jour, seules très peu de lois ont échoué du fait du Bundesrat.

4. Contribution aux lois pouvant faire l'objet d'une opposition

Le Bundesrat apporte également une contribution aux lois qui ne nécessitent pas son approbation, c'est-à-dire aux lois pouvant faire l'objet d'une opposition. Dans ce cas, l'intervention du Bundesrat peut uniquement faire office de mise en garde expresse à l'égard du Bundestag. Lorsque le Bundesrat fait opposition dans un délai de deux semaines à l'issue de la procédure de médiation, le Bundestag est tenu de délibérer une nouvelle fois



sur le texte en question. Si le Bundestag ne partage pas les réserves du Bundesrat, il peut rejeter à la majorité absolue de ses voix (c'est-à-dire avec la « majorité de la chancelière ») l'opposition que le Bundesrat a lui aussi votée à la majorité absolue.

Si l'opposition du Bundesrat a été votée à la majorité des deux tiers, le Bundestag ne pourra la rejeter qu'avec deux tiers des suffrages exprimés et à la condition que

ces voix représentent au moins la majorité des membres du Bundestag.

Si l'opposition est rejetée, la loi concernée peut entrer en vigueur. En revanche, si le Bundestag ne réussit pas à rallier la majorité nécessaire au rejet de l'opposition, la proposition de loi avorte, au même titre que lorsque le Bundesrat oppose un refus définitif à une loi requérant son approbation.

5. Élaboration de propositions

Le Bundesrat a le droit de déposer des propositions de loi au Bundestag. Ces propositions sont d'abord soumises au gouvernement fédéral, afin qu'il puisse prendre position. Elles doivent ensuite être transmises au Bundestag dans un délai de six semaines – voire trois ou neuf dans certains cas particuliers.

Le Bundestag examine les propositions des Länder suivant la même procédure que pour les initiatives émanant de ses propres rangs ou les projets de loi du gouvernement fédéral. Pouvant décider librement en la matière, il peut refuser d'adopter un texte de loi. Dans ce cas, le Bundesrat ne peut pas saisir la commission de médiation. Voilà en grande partie pourquoi le Bundesrat n'émet que peu d'initiatives législatives.

Il n'empêche qu'un certain nombre d'avancées juridiques significatives sont à imputer au Bundesrat : c'est lui qui a récemment présenté les textes relatifs aux rodéos motorisés et contre le voyeurisme morbide dans les accidents de la route. Et c'est également lui qui a donné le coup d'envoi du salaire minimum légal.

Le nombre de textes présentés par le Bundesrat a augmenté ces dernières années. À côté de cela, le Bundesrat recourt fréquemment à la résolution – qui vient compléter, sur le plan politique, son droit d'initiative. Généralement adressées au gouvernement fédéral, ces requêtes visent à attirer l'attention sur des problèmes n'ayant pas encore trouvé de solution satisfaisante.



6. Règlements

Outre les lois, les règlements régissent les interactions sociales. Le Code de la route est un exemple que tout le monde connaît. Ce code a été édicté par le ministre fédéral des Transports, avec l'approbation du Bundesrat. Le Bundestag n'est généralement pas impliqué dans les règlements.

Contrôle et codécision

Les règlements sont des décrets d'application de la loi de portée générale. Ainsi, ils représentent l'administration de la Fédération. La plupart des règlements émis par le gouvernement fédéral requièrent l'approbation du Bundesrat. Même si, au plan politique, ces projets attirent bien moins l'attention que les lois, ils constituent une grande part du travail du Bundesrat. Dans la plupart des cas, le Bundesrat accorde son approbation « sous réserve » de certaines modifications. Ensuite, pour que le règlement puisse entrer en vigueur, le gouvernement fédéral doit mettre en œuvre les amendements introduits par le Bundesrat – sans quoi il est contraint de renoncer à sa promulgation.

La commission de médiation ne peut pas être saisie. Par le biais de son droit d'approbation, le Bundesrat est donc habilité à participer, à égalité de droits, au contenu des règlements.

Depuis l'amendement constitutionnel de 1994, le Bundesrat dispose d'un droit de motion formel en matière de règlements. Il peut adresser des propositions au gouvernement fédéral, en vue de l'édiction de règlements qui nécessiteront son approbation.

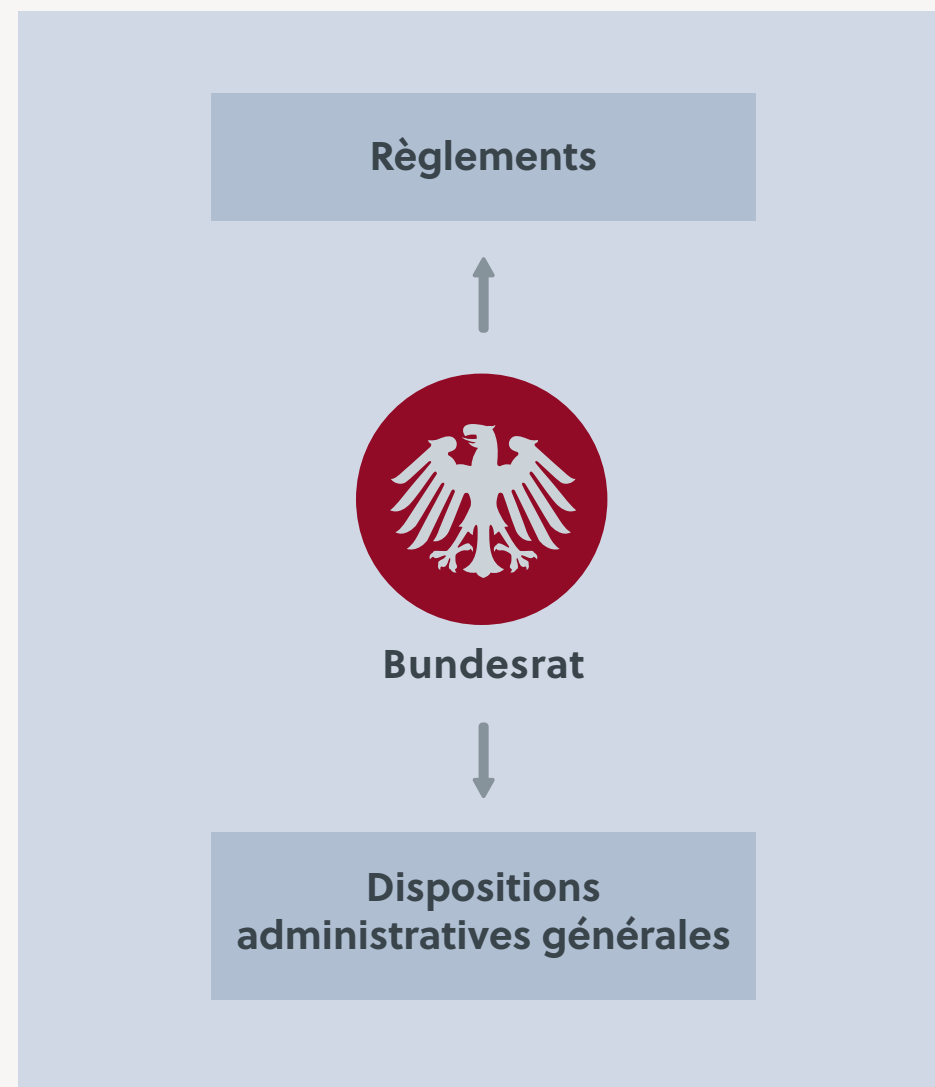
Pour illustrer la diversité de ce domaine, il suffit de se pencher sur les intitulés de quelques règlements. Citons, à titre d'exemple, les projets de modification concernant le règlement sur les terrains destinés à la construction, le règlement sur le bien-être des animaux et l'élevage, le règlement sur l'immatriculation des véhicules et le règlement sur la sécurité et la santé au travail.

7. Approbation de dispositions administratives générales

Tout comme les règlements, de nombreuses dispositions administratives générales sont soumises à l'approbation du Bundesrat quand ces textes touchent les compétences des Länder. C'est par exemple avec l'approbation du Bundesrat qu'ont été

adoptés le barème des amendes d'avertissement punissant les infractions au Code de la route, et le système de points pouvant entraîner le retrait du permis de conduire.

L'approbation du Bundesrat est requise lorsque les intérêts des Länder sont touchés



8. Participation aux affaires européennes

Avec l'intégration croissante de l'Union européenne, les réglementations adoptées à Bruxelles interfèrent de plus en plus sur la législation nationale. D'après l'article 23, al. 2, de la Loi fondamentale, le Bundestag et les Länder par l'intermédiaire du Bundesrat concourent aux affaires de l'Union européenne. Ainsi, ils reçoivent une contrepartie pour compenser la perte des compétences transférées à l'Union européenne. Le gouvernement fédéral doit informer le Bundestag et le Bundesrat de manière complète et aussi tôt que possible de tous les projets de l'Union européenne.

Aux termes de l'article 23, al. 1, de la Loi fondamentale, le transfert de droits de souveraineté à l'Union européenne peut uniquement avoir lieu par le biais d'une loi du Bundestag qui doit toujours être approuvée par le Bundesrat. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale, tous les organes constitutionnels – dont le Bundestag et le Bundesrat – ont une responsabilité d'intégration à assumer durablement : ils doivent veiller au respect de l'identité constitutionnelle nationale lorsque des droits de souveraineté sont transférés et lorsque des procédures de décision européennes sont élaborées.

Après en avoir minutieusement délibéré au sein de ses commissions, le Bundesrat – ou, en cas d'urgence, sa chambre européenne –

émet son avis sur les projets de règlements et de directives de l'Union européenne qui ont été préparés à Bruxelles et qui lui ont été soumis.

Force obligatoire à plusieurs niveaux

Lorsque les réglementations de droit européen portent sur des sujets relevant, au plan interne, de la compétence de la Fédération, le gouvernement fédéral est tenu, pour ses décisions à Bruxelles, de « prendre en considération » l'avis du Bundesrat.

Lorsque des pouvoirs de législation des Länder, l'organisation de leurs autorités ou leur procédure administrative sont concernés, l'opinion du Bundesrat doit être « prise en considération de manière déterminante ». Cela signifie que, dans ce cas, le Bundesrat a le dernier mot à dire pour définir la position allemande au Conseil des ministres. Il doit cependant veiller à œuvrer dans le sens de « la responsabilité de la Fédération pour l'ensemble de l'État » – ce qui fait allusion aux responsabilités de la Fédération dans les domaines de la politique d'intégration, de la politique extérieure et de la politique de sécurité. Si le Bundesrat et le gouvernement fédéral ont un conflit d'opinion à ce sujet et ne réussissent pas à s'entendre, l'opinion du Bundesrat fait autorité lorsqu'elle repose sur une décision prise

à la majorité des deux tiers. Ce droit de décision final est toutefois limité dans les cas qui pourraient entraîner une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes de la Fédération : la position allemande dictée par le Bundesrat doit alors être approuvée par le gouvernement fédéral.

Lorsque les réglementations de l'UE concernent de manière prépondérante des compétences législatives exclusives des Länder « dans les domaines de la formation scolaire, de la culture ou de la radio et la télévision », le gouvernement fédéral doit confier la direction des négociations et le droit de vote à un ministre de Land désigné par le Bundesrat. Dans ce cas, le Bundesrat ne participe pas seulement à la formation de la volonté interne, il statue également sur les droits dont peut se prévaloir la République fédérale d'Allemagne en sa qualité d'État membre de l'Union européenne.

Par ailleurs, quelque 300 experts des Länder spécialement désignés par le Bundesrat viennent grossir les rangs des délégations allemandes participant aux délibérations de l'UE.



9. Participation aux affaires étrangères

L'article 32, al. 1, de la Loi fondamentale stipule que la charge des relations avec les États étrangers relève de la Fédération, sans attribuer cette charge à des organes constitutionnels particuliers. Cet article n'exclut donc ni le Bundesrat, ni le Bundestag. Dans l'esprit de la Loi fondamentale, toutefois, l'élaboration de la politique étrangère constitue l'une des tâches principales du gouvernement fédéral, qui a le pouvoir de prendre des décisions d'une portée considérable, sans dépendre des organes législatifs. Mais d'après l'article 59, al. 2, de la Loi fondamentale, les traités internationaux ayant trait aux relations politiques de la Fédération ou à des matières relevant de la compétence législative fédérale requièrent « l'approbation ou le concours des organes respectivement compétents en matière de législation fédérale, sous la forme d'une loi fédérale ».

Approbation des lois de ratification

Juridiquement parlant, cela signifie que toute loi portant ratification d'un traité international nécessite l'approbation du Bundesrat, dès lors que la Loi fondamentale

exige cette même approbation pour l'entrée en vigueur d'une loi nationale de même contenu. Le Bundesrat peut alors empêcher cet accord international de prendre effet en y opposant un veto, c'est-à-dire en lui refusant son approbation.

Les accords dont le contenu requiert l'approbation du Bundesrat concernent généralement les secours en cas de catastrophe, l'assistance administrative et juridique, le droit fiscal, les régimes de retraite, la protection des investissements et la protection de l'environnement.

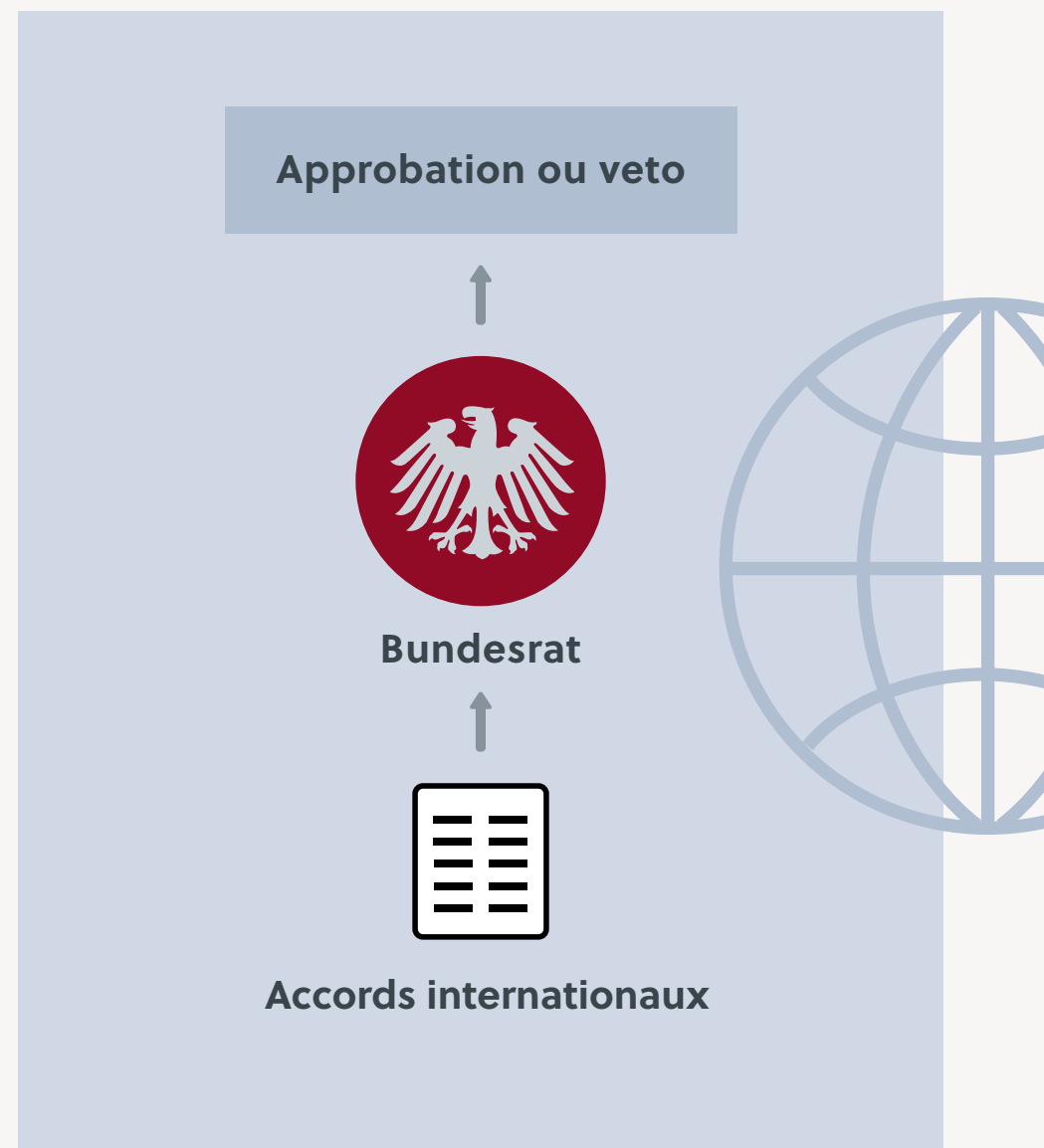
Lorsque la Loi fondamentale n'exige pas l'approbation du Bundesrat pour une réglementation nationale de même contenu que le traité international, la loi de ratification doit être transmise au Bundesrat, qui ne jouit alors que d'un simple droit d'opposition à l'examen en seconde lecture. Le cas échéant, le Bundestag peut rejeter cette opposition à la majorité des voix, afin d'ouvrir la voie à l'entrée en vigueur du traité (ratification).

10. Droit d'être informé par le gouvernement fédéral

Selon l'article 53, 3^e phrase, de la Loi fondamentale, le gouvernement fédéral a l'obligation de tenir le Bundesrat au

courant de la conduite des affaires. Cette obligation vaut pour toutes les affaires du gouvernement : elle ne s'applique donc

Approbation ou veto pour les accords internationaux



pas seulement aux projets législatifs et administratifs, mais aussi à la transmission d'informations sur la situation politique générale, la politique extérieure et la politique de défense. Le gouvernement fédéral doit informer le Bundesrat de sa propre initiative, de façon complète, en temps opportun et sans interruption. De plus, le Bundesrat a le droit de convoquer tout membre du gouvernement fédéral à ses séances plénières de même qu'aux réunions de ses commissions, et de le questionner.

11. Autres fonctions – nominations

La Loi fondamentale attribue au Bundesrat une multitude d'autres missions et pouvoirs. C'est ainsi que les membres de la Cour constitutionnelle fédérale sont élus, chacun pour moitié, par le Bundestag et par le Bundesrat.

Le Bundesrat est habilité à introduire des recours constitutionnels, et peut prendre position sur des procédures devant la Cour constitutionnelle fédérale.

Le Bundesrat délègue des représentants au conseil d'administration de l'Agence fédérale pour l'emploi, ainsi qu'auprès d'autres organismes publics. Il est investi d'un droit de proposition ou d'approbation pour le pourvoi de nombreux postes : c'est ainsi que la nomination du procureur général auprès de la Cour fédérale de

À l'inverse, les membres du gouvernement fédéral sont autorisés à assister à toutes les séances du Bundesrat et de ses commissions. Ils doivent y être entendus à tout moment. Le Bundesrat n'utilise que très rarement de son droit formel de questionner les membres du gouvernement au cours des séances plénières. Contrairement à une pratique courante du Bundestag, le Bundesrat n'a institué ni heure des questions, ni interpellation.

justice, de même que celle des procureurs généraux et des présidents des banques centrales des différents Länder, ne peuvent être soumises au président fédéral qu'avec l'approbation du Bundesrat.

Une fois par an, le ministre fédéral des Finances doit rendre compte au Bundestag et au Bundesrat des recettes et des dépenses, pour que le « quitus » soit accordé au gouvernement fédéral.

État de nécessité législative

Si la chancelière fédérale perd la confiance du Bundestag, sans que cela n'entraîne la dissolution du Bundestag, le gouvernement fédéral peut – selon une procédure complexe – promulguer des lois avec l'approbation du Bundesrat. Dans un tel état de nécessité législative, le Bundesrat

fait quasiment office, en vertu de l'article 81 de la Loi fondamentale, de réserve de légalité face à un Bundestag inapte à exercer ses droits et à assumer ses obligations.

Dans ses dispositions relatives à la surveillance fédérale exercée sur les Länder, à l'état de crise intérieure et aux catastrophes naturelles, la Loi fondamentale assigne également des missions de contrôle au Bundesrat. L'état de crise extérieure – c'est-à-dire l'état de défense – ne peut être constaté par le Bundestag qu'avec l'approbation du Bundesrat.

Dans ce cas, les dispositions particulières qui s'appliqueraient seraient celles prévues aux articles 115 a à 115 k pour l'état de défense.



Le statut du Bundesrat

Le Bundesrat est un organe constitutionnel, au même titre que le Bundestag, le gouvernement fédéral, le président fédéral et la Cour constitutionnelle fédérale. Son statut est tout à fait singulier :

élément charnière entre la Fédération et les Länder, il sert également de contrepoids à l'échelle fédérale. Le Bundesrat occupe un rôle essentiel pour garantir la répartition des pouvoirs exigée par la Loi fondamentale.



Ordre constitutionnel démocratique

Séparation des pouvoirs

L'ordre démocratique et fédéral de la Loi fondamentale est porté par l'idée de la séparation des pouvoirs. Dans l'accomplissement de leurs tâches, Fédération et Länder doivent se contrôler et se délimiter mutuellement, en tenant compte des intérêts de chacun et en exerçant une action commune.

S'inscrivant dans ce système de partage du pouvoir, le Bundesrat doit s'acquitter de trois fonctions principales :

- ▶ Il fait valoir les intérêts des Länder auprès de la Fédération et, indirectement, auprès de l'Union européenne.

- ▶ Il intègre l'expérience politique et administrative des Länder dans la législation et l'administration fédérales ainsi que dans les affaires de l'Union européenne.

- ▶ Il assume, au même titre que les autres organes constitutionnels de la Fédération, une responsabilité étatique globale vis-à-vis de la République fédérale d'Allemagne.

Contrepoids et trait d'union

Dans l'exercice de ces fonctions, le Bundesrat doit occuper un double statut : contrepoids fédératif au Bundestag et au gouvernement fédéral, il est également un trait d'union entre la Fédération et les Länder.

Un organe de décision constitutionnel et fédératif

Dans chaque État fédéral, il existe des tensions naturelles entre État central et États membres. Fédération et Länder s'efforcent chacun d'affirmer et de renforcer, autant que possible, leur propre position et d'épuiser entièrement leurs droits, voire de les étendre. Dans ce contexte, le Bundestag et le gouvernement fédéral

sont les instances centrales auxquelles la Loi fondamentale a apporté un contrepoids sous la forme du Bundesrat, qui est l'organe fédératif de la Fédération. Le Bundesrat doit avant tout défendre les intérêts des Länder au niveau fédéral, mais il doit aussi les concilier avec ceux de la Fédération.



Un organe de décision constitutionnel et politique

Lorsque le fondement même des intérêts des Länder est concerné, le législateur ne peut les régler que par des lois requérant l'approbation du Bundesrat, c'est-à-dire des lois sur lesquelles le Bundesrat a un droit de veto :

- **Le partage des tâches de puissance publique entre Fédération et Länder, la réglementation des compétences législatives, administratives et juridictionnelles et le transfert de droits de souveraineté à l'Union européenne ;**
- **La répartition des recettes fiscales entre Fédération et Länder ;**
- **La détermination des procédures administratives que les autorités de chaque Land doivent appliquer lorsqu'elles mettent en pratique des lois fédérales.**

Qu'est-ce que les intérêts des Länder ?

Mais ces enjeux organisationnels, fiscaux et administratifs couvrent-ils vraiment l'ensemble des intérêts des Länder ? Les gouvernements régionaux ne peuvent-ils pas, voire ne doivent-ils pas aussi défendre

les intérêts de la population et des citoyens qu'ils représentent ? Comment différencier les intérêts des Länder de ceux des citoyens, lorsque la mission de l'État démocratique est précisément de servir les citoyens ? Il est probablement impossible d'établir une frontière précise entre ces deux domaines.

Responsabilité à l'égard de la politique de la Fédération

La Loi fondamentale ne limite pas le rôle du Bundesrat à la défense des intérêts des Länder. Le Bundesrat a aussi une part de responsabilité dans la politique globale de la Fédération et ce, ne serait-ce que parce qu'il doit se prononcer sur les lois pouvant faire l'objet d'une opposition qui, pour l'essentiel, n'ont aucune incidence sur les intérêts des Länder.

Le Bundesrat peut procéder à un contrôle détaillé des lois requérant son approbation ; et il peut même les rejeter en raison de dispositions qui ne requièrent pas son approbation, comme l'a confirmé la Cour constitutionnelle à plusieurs reprises. Le Bundesrat a un droit étendu d'information de la part du gouvernement fédéral, il doit apporter son concours à la constatation de l'état de défense et il exerce un rôle de réserve de légalité en cas d'état de nécessité législative : tous ces éléments traduisent sa responsabilité étatique globale, qui va bien au-delà de la défense d'enjeux régionaux.

Des politiques de parti au Bundesrat ?

Le Bundesrat est un organe politique. Il se compose de femmes et d'hommes politiques et il doit remplir des tâches politiques. Il est donc naturel qu'il soit en concurrence avec le Bundestag et le gouvernement fédéral. Mais ces deux organes constitutionnels ne sont pas seulement des instances politiques : ils expriment aussi des rapports de force entre les politiques des différents partis. Dès lors se pose la question suivante : sachant que le Bundesrat est un organe fédéral et fédératif qui doit avant tout défendre les intérêts des Länder, et non représenter les partis politiques, peut-il – et le cas échéant dans quelle mesure – accorder une place aux politiques de parti ? Le Bundesrat est-il à même de les contrebalancer, et doit-il le faire ?

Au cours des travaux d'élaboration de la Loi fondamentale, certains avaient souhaité que le Bundesrat serve de contrefort aux politiques de parti et qu'il se définisse tant par une « objectivité supérieure » que par « la recherche d'une impartialité absolue ». Mais ce type d'appréciation, qui dénigre – dans le fond – toute politique de parti, avait été critiqué par le Conseil parlementaire. Le social-démocrate hessois Hermann Brill avait objecté que face à une telle vision du Bundesrat – également qualifié de « Conseil des Länder », à cette époque – le Bundestag semblait être « le point de ralliement des

malfaiteurs de tous partis, et le Conseil des Länder l'incarnation de toute la sagesse et la bonté du monde ». L'opposition entre « politique de fond » et « politique de parti » pourrait en effet suggérer que les politiques de parti ne sont jamais objectives et elle risquerait de nuire à la réputation des partis.

Les partis doivent faire preuve de modération

D'après la Constitution, les partis politiques ont pour tâche de concourir à la formation de la volonté politique. Dans la réalité constitutionnelle, ils sont même les supports de la politique dans une Allemagne qui est une véritable « démocratie multipartite ». Ainsi, personne ne contestera, aujourd'hui, qu'en leur qualité de décideurs politiques, les décisions du Bundesrat peuvent être influencées par les politiques de parti.

Cependant, il existe une controverse, dans le débat politique, sur l'envergure que peut prendre l'influence des partis et sur la frontière entre un Bundesrat politique et un Bundesrat instrumentalisé par les politiques de parti. Comme il n'existe aucun critère juridique en la matière, c'est aux acteurs du Bundesrat et des partis qu'il incombe de faire preuve de la mesure nécessaire pour remplir la mission constitutionnelle du Bundesrat et celle des partis et pour permettre à cet organe constitutionnel d'être une force politique autonome.

Politiques de parti

C'est essentiellement lorsque le Bundestag et le Bundesrat ont des majorités différentes que des durcissements politiques se dessinent entre les différents partis au Bundesrat. Lorsqu'elle ne réussit pas à imposer certaines vues au Bundestag, l'opposition cherche parfois à le faire au Bundesrat. Jusqu'à présent, le Bundesrat n'a néanmoins jamais été le théâtre d'une orientation et d'une polarisation politiques de longue durée. La tension naturelle entre Fédération et Länder de même que les intérêts politiques et régionaux défendus par ces mêmes Länder dépassent les frontières des partis et unissent toutes les régions, indépendamment de leurs fronts politiques : voilà qui atténue considérablement, la plupart du temps, les oppositions politiques.



Fonction de contrôle et contreponds au gouvernement fédéral

Le Bundesrat n'a aucune influence sur la formation ou la révocation du gouvernement fédéral. Aux termes de la Loi fondamentale, c'est au Bundestag qu'il revient d'élire la chancelière, qui a besoin de la confiance dudit Bundestag pour gérer sa charge et son gouvernement. En revanche, le Bundesrat est un organe de contrôle du gouvernement en question, au même titre que le Bundestag.

Or, c'est avant tout en concourant à la législation que le Bundesrat s'acquitte de ce contrôle. Conformément au principe de séparation des pouvoirs, le gouvernement ne peut pas promulguer de lois ; mais il est l'instance qui donne le coup d'envoi à la plupart d'entre elles et qui confie l'élaboration des dispositions législatives, jusque dans leurs moindres détails, aux ministères fédéraux. Étant donné que tous les projets de loi du gouvernement doivent d'abord être transmis au Bundesrat afin qu'il puisse prendre position, ce dernier peut les examiner minutieusement – avant même que le Bundestag n'entame ses délibérations.

Dans ce contexte, deux éléments ont prouvé leur efficacité : la structure du Bundesrat (qui se compose de membres des gouvernements régionaux) et la possibilité, pour les gouvernements des Länder, d'envoyer directement dans les commissions des fonctionnaires expérimentés à titre de chargés de mission. Ainsi, les ministères fédéraux ont affaire à un contreponds

tout aussi spécialisé que qualifié à même d'examiner de près, grâce aux connaissances pointues dont il dispose, l'ensemble de la politique intérieure – et ce, en dépit de l'abondance des tâches gouvernementales et de la complexité des dossiers.

La même chose vaut pour les affaires de l'Union européenne qui, avec les progrès de l'intégration, ne relèvent plus de la politique extérieure au sens classique, mais ont atteint le niveau d'une politique intérieure européenne. Ainsi, selon la structure qui a prévalu jusqu'à ce jour au sein de l'Union, ce sont pour l'essentiel les gouvernements des États membres qui ont le pouvoir de décider de la législation et de la politique européennes. Le contrôle exercé sur le gouvernement fédéral n'en est que plus crucial. Voilà pourquoi les droits de participation et de contrôle du Bundesrat ont, tout comme ceux du Bundestag, été renforcés par l'article 23 de la Loi fondamentale ajouté à la Constitution en 1992 et pourquoi ils ont été concrétisés en 2009 par la loi d'accompagnement du traité de Lisbonne.

Le Bundesrat exerce également une fonction de contrôle pour les activités exécutives dont la responsabilité incombe au gouvernement fédéral, à savoir l'édiction de règlements et de dispositions administratives générales : dans la plupart des cas, son approbation est requise. Le Bundestag n'intervient qu'à titre tout

à fait exceptionnel dans ce domaine ; le représentant des Länder est donc seul à contrôler le gouvernement en la matière.

Un adversaire difficile

D'une manière générale, on peut affirmer que pour le gouvernement fédéral, le Bundesrat est un adversaire politique plus difficile que le Bundestag – dont la majorité apporte son soutien au gouvernement en question, après l'avoir installé dans ses fonctions conformément au système parlementaire. Au Bundesrat, il est tout à fait possible que d'autres partis forment la majorité et que les décisions soient prises en fonction d'autres considérations :

- ▶ Le Bundesrat et le Bundestag n'ont pas nécessairement des compositions politiques identiques : en effet, les élections aux parlements régionaux (Landtage), qui décident indirectement de la composition du Bundesrat, ont lieu à des dates différentes ; et leurs résultats ne sont généralement pas

les mêmes qu'à l'issue des élections au Bundestag. Face au Bundesrat, le gouvernement fédéral peut donc avoir affaire à une « opposition » à même de décider en tant que majorité, sans devoir se cantonner à faire obstacle.

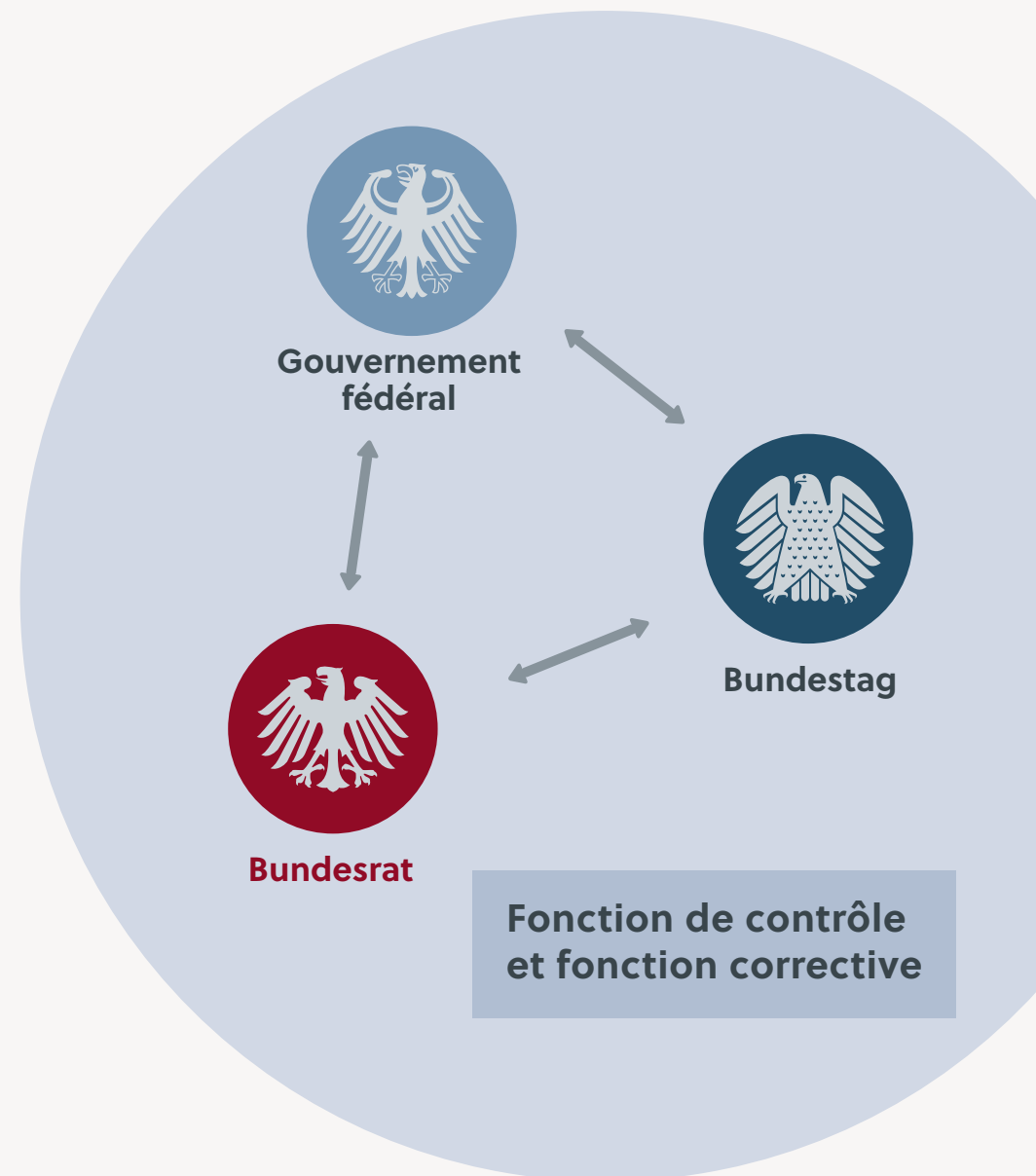
- ▶ Du fait de leur personnalité et de la confiance que leur ont accordé les électeurs, les membres du Bundesrat (et surtout les « souverains régionaux » que sont les ministres-présidents) peuvent conserver une indépendance spécifique et mener une politique non soumise aux intérêts de tel ou tel parti.
- ▶ Les décisions du Bundesrat bénéficient de l'expérience politique et administrative acquise sur le terrain.
- ▶ Tâche centrale du Bundesrat, la défense des intérêts des Länder exige son tribut, notamment de la part du gouvernement fédéral.

Fonction corrective et contrepoids au Bundestag

La Loi fondamentale confie la législation fédérale à deux corps législatifs, mais elle ne place pas le Bundestag et le Bundesrat sur un pied d'égalité. Le concours qu'apporte le Bundesrat à

la législation diffère selon les cas. Dans le cas des lois requérant son approbation, la fonction corrective du Bundesrat est évidente ; dans le cas des lois pouvant faire l'objet d'une opposition, cette fonction

Continuité et stabilité dans la démocratie fédérale





s'exerce aussi, mais de manière plus atténuée. Le Bundesrat peut enrichir la législation en y apportant des décisions et arguments nouveaux ou supplémentaires.

Le cas échéant, il peut empêcher la promulgation de certaines lois. Ce n'est toutefois pas la possibilité d'opposer un « non » et d'entrer en conflit qui occupe le devant de la scène, mais l'opportunité d'émettre un « oui » unanime et de trouver un compromis par le biais de la négociation. Et c'est précisément en cela que le Bundesrat exerce une fonction corrective :

Participer à la législation

- ▶ La participation législative du Bundesrat reflète la répartition et l'équilibre des pouvoirs au sein de l'État fédéral. Le Bundesrat se doit, en sa qualité de représentant des Länder, de défendre les intérêts fédératifs. Parce qu'il s'appuie sur l'expérience qu'acquière les administrations des différents Länder en appliquant les lois, il peut également apporter une contribution décisive à la qualité et à la praticabilité des lois fédérales.
- ▶ La participation législative du Bundesrat contraint Bundestag et Bundesrat à s'opposer, à rechercher l'équilibre, la réserve et la modération, pour aboutir à un consensus approprié.
- ▶ La participation législative du Bundesrat permet l'émergence de majorités qui s'étendent jusque dans les Länder et grâce auxquelles les décisions politiques peuvent compter sur un soutien accru au sein de l'opinion publique.

- ▶ La participation législative du Bundesrat est synonyme de continuité et de stabilité lorsqu'équilibre et larges majorités sont à l'ordre du jour : dans ce cas, les résultats électoraux n'entraînent pas de changement de cap radical, même en période d'équilibre presque total des forces politiques.

Le poids du Bundesrat

Le Bundesrat doit beaucoup de son importance politique à son rôle dans l'ordre juridique de la Fédération : par-delà sa fonction consultative, il participe largement aux décisions. Cela lui confère une position forte face au Bundestag et à l'ensemble du système constitutionnel.

Les frictions politiques

Au même titre que la séparation des pouvoirs en général, le partage des tâches entraîne des frictions et ne saurait aller sans pertes ni tumulte politique. Pendant les campagnes électorales, notamment, il n'est pas inhabituel que le ton monte. Si l'on n'accorde pas trop d'importance à ces situations exceptionnelles et si l'on garde à l'esprit que dans le journalisme, les événements rares et sensationnels se voient naturellement accorder plus de « valeur d'information » que les cas classiques et discrets, il apparaît très clairement que le bilan d'ensemble est positif. Entre le Bundestag et le Bundesrat, le nombre de conflits irrésolus reste extrêmement faible. Seuls très peu de textes ont échoué en raison du Bundesrat.

Chambre fédérale représentant les Länder et chambre des Länder à l'échelle fédérale

Le Bundesrat ne fait pas seulement contre-poids au Bundestag et au gouvernement fédéral ; il sert également de trait d'union entre la Fédération et les Länder. Le Bundesrat représente à la fois l'État central (la Fédération) et les 16 Länder (en leur qualité d'États membres de ladite Fédération). Ainsi, le Bundesrat est non seulement une chambre fédérale qui représente les Länder mais aussi une chambre des Länder à l'échelle fédérale. Face aux compétences étroitement imbriquées de la Fédération et des Länder (et ce, bien plus encore qu'aux États-Unis, par exemple), cette fonction d'intermédiaire est particulièrement

importante. Le Bundesrat doit défendre les enjeux des Länder, tout en respectant les besoins de l'État central. Toute personne impliquée dans les décisions du Bundesrat ne peut envisager l'intérêt de la Fédération en faisant abstraction de l'intérêt des Länder, pas plus qu'elle ne peut appréhender l'intérêt des Länder indépendamment de l'intérêt de la Fédération. Au sein de l'organe fédéral qu'est le Bundesrat, les États membres sont donc étroitement impliqués dans l'action, ou l'inaction, politique de l'État central. Ils ne sont pas de simples « exécutants », mais participent aux décisions.

Le meilleur de la tradition Prédécesseurs du Bundesrat

Le Bundesrat n'est pas une invention de la Loi fondamentale. Il a toute une série de prédécesseurs, dont le rôle et la composition sont extrêmement analogues ou du moins très similaires.

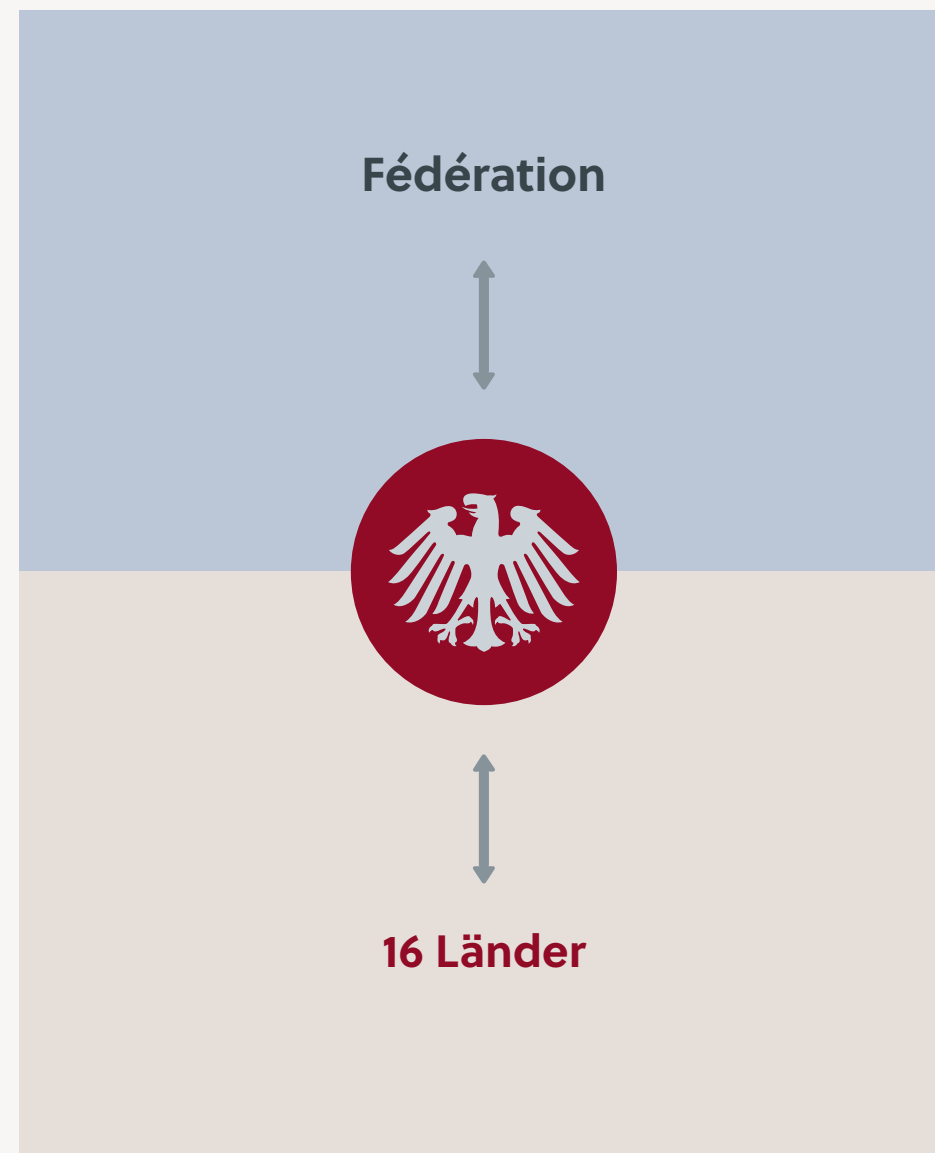
À quelques réserves près, la Diète du « Saint-Empire romain germanique », qui établit son siège « permanent » (1663-1806) à Ratisbonne, et la Diète francfortoise de la Confédération germanique (1815-1866) – qui fut instituée par le Congrès

de Vienne en 1815, peuvent compter parmi les prédécesseurs du Bundesrat.

Bundesrat du Second Empire allemand (ou II^e Reich)

Élément crucial de l'ordre constitutionnel d'alors, le Bundesrat de 1871 est un réel prédécesseur du Bundesrat actuel. À côté de l'empereur, il était l'organe suprême du Second Empire allemand. Chaque membre de la Confédération pouvait nommer autant de plénipotentiaires au Bundesrat qu'il y

Trait d'union entre la Fédération et les Länder



détenait de voix – c'est-à-dire proportionnellement à son nombre d'habitants. Comme dans l'actuel Bundesrat, chaque Land devait exprimer ses voix globalement. À cette époque, le Bundesrat avait largement plus de compétences et d'influence que le Reichstag, qui représentait le peuple. Avec l'approbation de l'empereur, le Bundesrat pouvait même dissoudre le Reichstag.

Le Conseil d'Empire de la République de Weimar

Sous la République de Weimar de 1919, la Constitution voulait que le pouvoir émane du peuple. Dès lors, il était naturel que l'organe du Reich qui représentait le peuple, à savoir le Reichstag, se vît accorder une plus grande importance politique. Le Conseil d'Empire fut alors contraint de restreindre sa participation à la législation et il ne put plus s'opposer aux lois adoptées par le Reichstag qu'avec un droit de veto, que le Reichstag pouvait rejeter à la majorité des deux tiers. Dans ce cas, il incombait au président du Reich de décider s'il devait promulguer la loi sans autre forme de procès, ou s'il devait recourir à un plébiscite.

Le 14 février 1934, le Conseil d'Empire fut dissous par une loi du gouvernement du Reich qui s'appuyait sur les pleins pouvoirs de 1933. Auparavant, les Länder avaient perdu leurs droits de souveraineté au profit du Reich, leurs parlements avaient été dissous et les gouvernements des Länder, qui continuaient d'exister sur le papier, subordonnés au gouvernement du Reich.

Patrimoine constitutionnel

Après l'effondrement du nazisme, le Conseil parlementaire a tiré les conséquences du régime dictatorial en élaborant la Loi fondamentale : le fédéralisme est devenu l'un des éléments immuables du système étatique et le Bundesrat son organe constitutionnel fédératif. Même s'il est plus faible que celui du Second Empire allemand de 1871, le Bundesrat occupe une position forte et s'inscrit, de par ses principales caractéristiques, dans la tradition de ses deux prédécesseurs :

- ▶ organe constitutionnel de la Fédération (jadis, de l'Empire) ;
- ▶ formé par des représentants des gouvernements des Länder ;
- ▶ octroie aux Länder un nombre de voix pondéré ;
- ▶ oblige chaque Land à exprimer ses voix globalement suivant les instructions de son gouvernement ;
- ▶ exerce des compétences dans la législation et l'administration de l'État central.

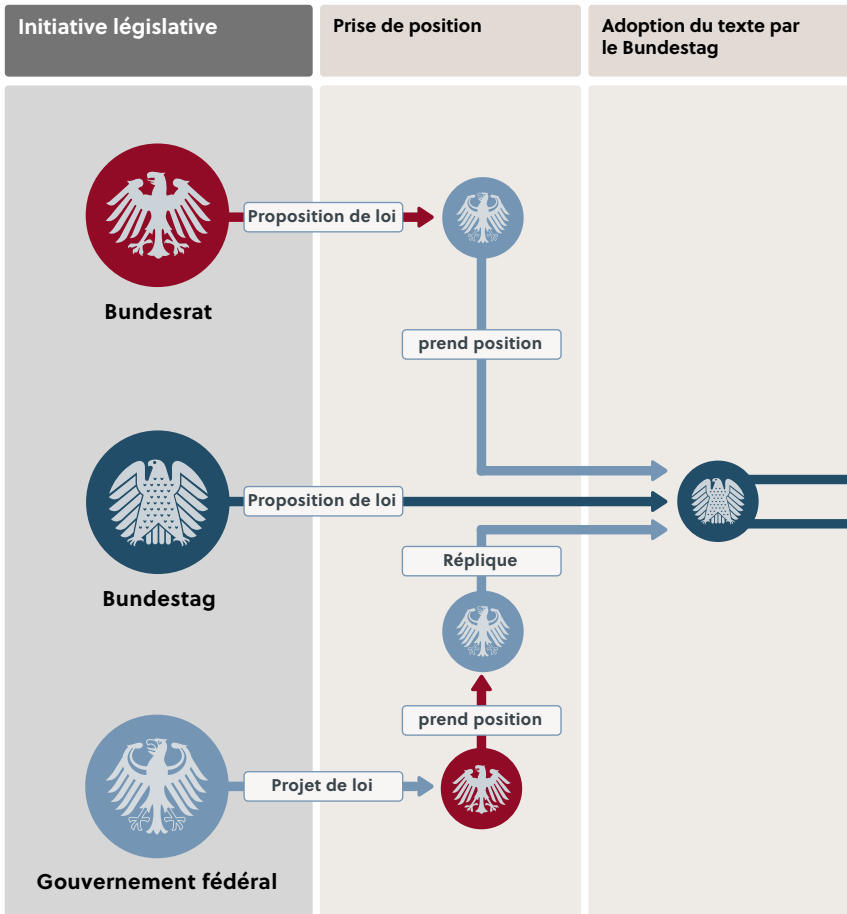


Le Bundesrat – un bilan en quelques chiffres

Législature du Bundestag	1949–1953	1953–1957	1957–1961	1961–1965	1965–1969	1969–1972	1972–1976	1976–1980
	1 ^e	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e
Projets de loi du gouvernement fédéral	481	434	391	370	414	350	470	323
Propositions de loi du Bundesrat	29	16	5	8	14	27	75	53
Propositions de loi du Bundestag	301	414	207	245	225	171	136	111
Lois adoptées par le Bundestag	559	518	428	429	461	334	516	354
Saisines de la commission de médiation	75	65	49	39	39	33	104	77
Dont saisines demandées par le Bundesrat	70	59	46	34	34	31	96	69
Lois promulguées	545	510	424	425	453	333	506	339
Dont lois soumises à approbation	42 %	50 %	56 %	53 %	49 %	52 %	53 %	54 %
Échecs de textes faute d'approbation	8	6	0	3	2	1	8	9
Oppositions	1	1	3	0	0	1	5	7
Dont oppositions rejetées par le Bundestag	0	1	1	0	0	1	4	5
Règlements examinés par le Bundesrat	426	579	471	550	525	471	680	554
Dispositions administratives examinées par le Bundesrat	110	66	58	72	62	60	81	78
Propositions de la CE / de l'UE			24	478	826	759	1017	660
Séances plénières	116	69	54	50	56	43	55	51
Réunions des commissions	761	604	475	443	545	384	523	503
Réunions des sous-commissions	331	283	243	262	258	266	297	293
Séances de la chambre européenne								

	1980–1983	1983–1987	1987–1990	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2005	2005–2009	2009–2013	2013–2017
	9 ^e	10 ^e	11 ^e	12 ^e	13 ^e	14 ^e	15 ^e	16 ^e	17 ^e	18 ^e
	155	283	324	413	443	446	353	509	490	526
	38	61	51	108	147	95	116	100	84	106
	58	183	227	297	329	328	211	264	278	148
	139	320	369	507	565	558	401	616	553	553
	20	6	13	85	92	77	102	18	44	3
	17	6	13	71	74	66	90	17	34	2
	136	320	366	493	551	548	386	613	543	548
	52 %	60 %	55 %	57 %	60 %	55 %	51 %	42 %	38 %	36 %
	2	0	1	10	10	7	5	0	4	2
	7	0	1	5	13	5	22	3	1	0
	6	0	1	4	12	2	22	3	1	0
	298	448	546	639	619	504	436	468	454	400
	45	71	61	47	69	58	30	44	29	31
	405	634	769	783	746	604	511	567	694	420
	28	52	53	51	54	50	35	47	53	45
	289	541	593	794	732	683	480	611	584	591
	147	287	395	344	199	160	83	84	69	64
			3	4	1	1	0	0	1	0

La procédure législative de la Fédération



1
Les projets et propositions de loi sont déposés au Bundestag. Ils émanent du gouvernement fédéral, des rangs même du Bundestag (dans ce cas, la proposition doit être soutenue par au moins 5 % des députés ou par un groupe parlementaire) ou encore du Bundesrat en vertu de leur droit d'initiative.

2
Les initiatives législatives du Bundesrat sont transmises au Bundestag par le gouvernement fédéral – qui doit exprimer son avis sur les textes en question. Les projets de loi du gouvernement fédéral sont pour leur part d'abord examinés par le Bundesrat (première lecture). Celui-ci peut prendre position sur lesdits projets, après quoi le gouvernement fédéral peut exprimer son avis (réplique).

3
Au Bundestag, le projet ou la proposition de loi fait l'objet de trois lectures. Au terme de la première lecture, le texte concerné est généralement confié aux commissions compétentes. S'ensuit une deuxième lecture à laquelle succède immédiatement, dans la plupart des cas, la troisième lecture dédiée au vote final : le texte est alors soit adopté, soit rejeté par le Bundestag.