

# Le Bundesrat et l'Europe

L'Europe, c'est aussi l'affaire des Länder



Bundesrat

...animé de la volonté  
de servir la paix du monde  
en qualité de membre égal en droits  
dans une Europe unie...

Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne,  
préambule (extrait)

# Le Bundesrat et l'Europe

L'Europe, c'est aussi l'affaire des Länder

Auteure : Georgia Rauer  
Traduction : Solveig Kahnt  
Éditeur : Bundesrat, division Relations parlementaires

Berlin, 2020



Salle plénière du Bundesrat

# Le Bundesrat – œuvrer à la construction de l'Europe

Nombreux sont ceux qui associent l'Europe en premier lieu à Bruxelles : c'est là, en effet, que siègent les institutions majeures de l'UE comme la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne ou le Parlement européen. Et c'est aussi là que se décide, notamment via une multitude d'actes juridiques, ce qui unit les États membres de l'Union. Néanmoins, chaque État membre est libre de mettre en œuvre comme il l'entend les instructions (par exemple les directives) de Bruxelles. Et ce n'est qu'après avoir été transposées par les parlements nationaux, comme le Bundestag et le Bundesrat, que les dispositions communautaires s'insèrent dans le droit national. Représentant les Länder de la République fédérale d'Allemagne, le Bundesrat, en sa qualité de gardien des intérêts régionaux, a un rôle capital à jouer dans ce processus. Voilà pourquoi l'Europe, c'est aussi avant tout l'affaire des Länder.

Le Bundesrat est l'un des cinq organes constitutionnels permanents de la République fédérale d'Allemagne – aux côtés du président fédéral, du Bundestag, du gouvernement fédéral et de la Cour constitutionnelle fédérale. Aux termes de la Loi fondamentale, c'est par l'intermédiaire du Bundesrat que

les 16 Länder participent à la législation et à l'administration de la Fédération ainsi qu'aux affaires de l'Union européenne. Et dans les faits, bien des initiatives de l'Union européenne concernant l'Allemagne ne prennent force de loi qu'après avoir été examinées par le Bundesrat et le Bundestag dans le cadre de la procédure parlementaire. De nombreuses règles européennes ne peuvent être transposées dans le droit allemand qu'avec la participation du Bundesrat et du Bundestag.

Les droits de participation au niveau européen sont consacrés par la Loi fondamentale et sont détaillés dans toute une série d'autres lois, par exemple pour préciser les modalités de la coopération entre Fédération et Länder dans ce domaine. La place du Bundesrat en termes de politique européenne est mise en exergue dans l'article 23 de la Loi fondamentale. Cet article spécialement dédié à l'Europe range le Bundesrat parmi les acteurs clés en matière d'affaires européennes. Ses dispositions ont avant tout pour objectif de compenser les pertes de compétences subies par la Fédération et les Länder au plan interne avec le transfert de droits de souveraineté à l'Union européenne.

## Les cinq organes constitutionnels permanents de la Fédération

- **Président fédéral**
- **Bundestag**
- **Gouvernement fédéral**
- **Bundesrat**
- **Cour constitutionnelle fédérale**



## Article 23 de la Loi fondamentale

Le Bundesrat doit être associé à la formation de la volonté de la Fédération dans la mesure où son concours serait requis au plan interne pour une mesure analogue ou que les Länder seraient compétents au plan interne.

Lorsque des intérêts des Länder sont touchés dans un domaine de compétence exclusive de la Fédération ou lorsque la Fédération a à un autre titre le droit de légiférer, le gouvernement fédéral prend en considération la prise de position du Bundesrat. Lorsque des pouvoirs de législation des Länder, l'organisation de leurs administrations ou leur procédure administrative sont concernés de manière prépondérante, l'opinion du Bundesrat doit être prise en considération de manière déterminante lors de la formation de la volonté de la Fédération ; la responsabilité de la Fédération pour l'ensemble de l'État doit être préservée. (...)

Lorsque des pouvoirs exclusifs de législation des Länder sont concernés de manière prépondérante dans les domaines de la formation scolaire, de la culture, de la radio et de la télévision, l'exercice des droits que possède la République fédérale d'Allemagne en tant qu'État membre de l'Union européenne sera confié par la Fédération à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat. L'exercice de ces droits a lieu avec la participation du gouvernement fédéral et de concert avec lui ; la responsabilité de la Fédération pour l'ensemble de l'État doit être préservée.

Loi fondamentale de la République fédérale  
d'Allemagne, article 23, alinéas 4, 5 (extrait) et 6

Cependant, les droits de souveraineté des parlements nationaux n'ont cessé d'être renforcés au niveau européen – et ce, avant tout par le traité de Lisbonne en vigueur depuis 2009. Ainsi, la participation du Bundesrat et des autres parlements nationaux a considérablement gagné en importance dans le processus d'unification européenne. Disposant d'un droit d'information complet consacré par la Loi fondamentale, le Bundesrat peut donner son avis sur les projets de l'Union. Il peut aussi déléguer des représentants au Conseil de l'UE.

Étant donné que le Bundesrat est impliqué à un stade précoce dans les questions de politique européenne, les intérêts des Länder de la République fédérale d'Allemagne sont pris en compte. Et mieux encore : grâce à la participation du Bundesrat aux processus législatifs, c'est précisément aux experts régionaux qui seront ensuite chargés d'appliquer les lois que la parole est le plus souvent donnée.

Le Bundesrat est particulièrement bien intégré dans les réseaux européens et il est actif dans de nombreuses unions interparlementaires. Dans son travail, l'Europe est régulièrement à l'ordre du jour, que ce soit au sein des commissions, en séance plénière ou, en cas d'urgence, dans sa chambre européenne – qui dispose de pouvoirs spéciaux et peut être saisie, en sa qualité de « petit Bundesrat », pour les affaires de politique européenne qui ne sauraient attendre. La Loi fondamentale stipule que ses décisions « valent décisions du Bundesrat ».

Nul doute, donc : l'Europe, c'est aussi l'affaire des Länder.



# L'Union européenne – une communauté démocratique dans la diversité

L'Union européenne est une union économique et politique actuellement composée de 27 pays européens. C'est aussi une communauté d'environ 450 millions de citoyennes et de citoyens qui ont leurs propres langues, leurs cultures et leurs traditions et qui ont décidé, dans leur diversité, de partager des valeurs communes.

Au sein de l'Union européenne, ces citoyens aspirent à une société dans laquelle la démocratie, les droits de l'homme, la liberté, l'égalité et l'état de droit s'imposent comme des évidences. Facteur de paix tout comme de stabilité et de prospérité dans l'espace européen depuis plus d'un demi-siècle, l'UE a donné naissance au marché intérieur et à une monnaie unique, l'euro. La participation citoyenne à l'échelle locale, régionale, nationale et européenne en est l'un des garants.

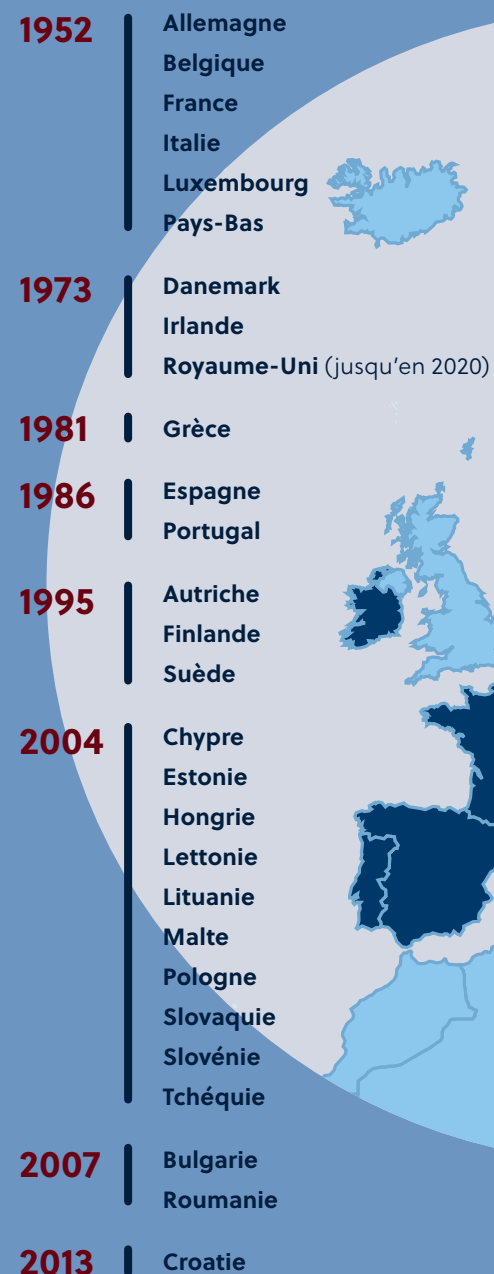
Une telle confédération au sein de laquelle les États membres renoncent à certains de leurs droits au profit de l'UE ne va pas de soi et est absolument unique dans l'histoire européenne. En 1957, six pays, dont l'Allemagne, signent les traités de Rome et créent la Communauté économique européenne (CEE). Cette communauté est portée par une

idée : les États qui entretiennent des relations commerciales entre eux deviennent économiquement interdépendants et sont donc plus enclins à éviter les conflits. Une idée d'une grande efficacité – à laquelle adhéreront, surtout après la chute du rideau de fer, de nombreux pays européens et qui portera dès lors le nom d'élargissement de l'UE.

En 1993, la Communauté économique européenne se transforme en Union européenne, une organisation démocratique couvrant de nombreux domaines d'action – du climat et de l'environnement aux relations extérieures et à la sécurité ainsi qu'à la justice et aux migrations, en passant par la santé et les affaires sociales. Le principe de subsidiarité est alors établi : cela signifie que l'UE agit uniquement lorsque l'objectif visé peut être atteint avec plus d'efficacité à son niveau qu'à l'échelon national, régional ou local.

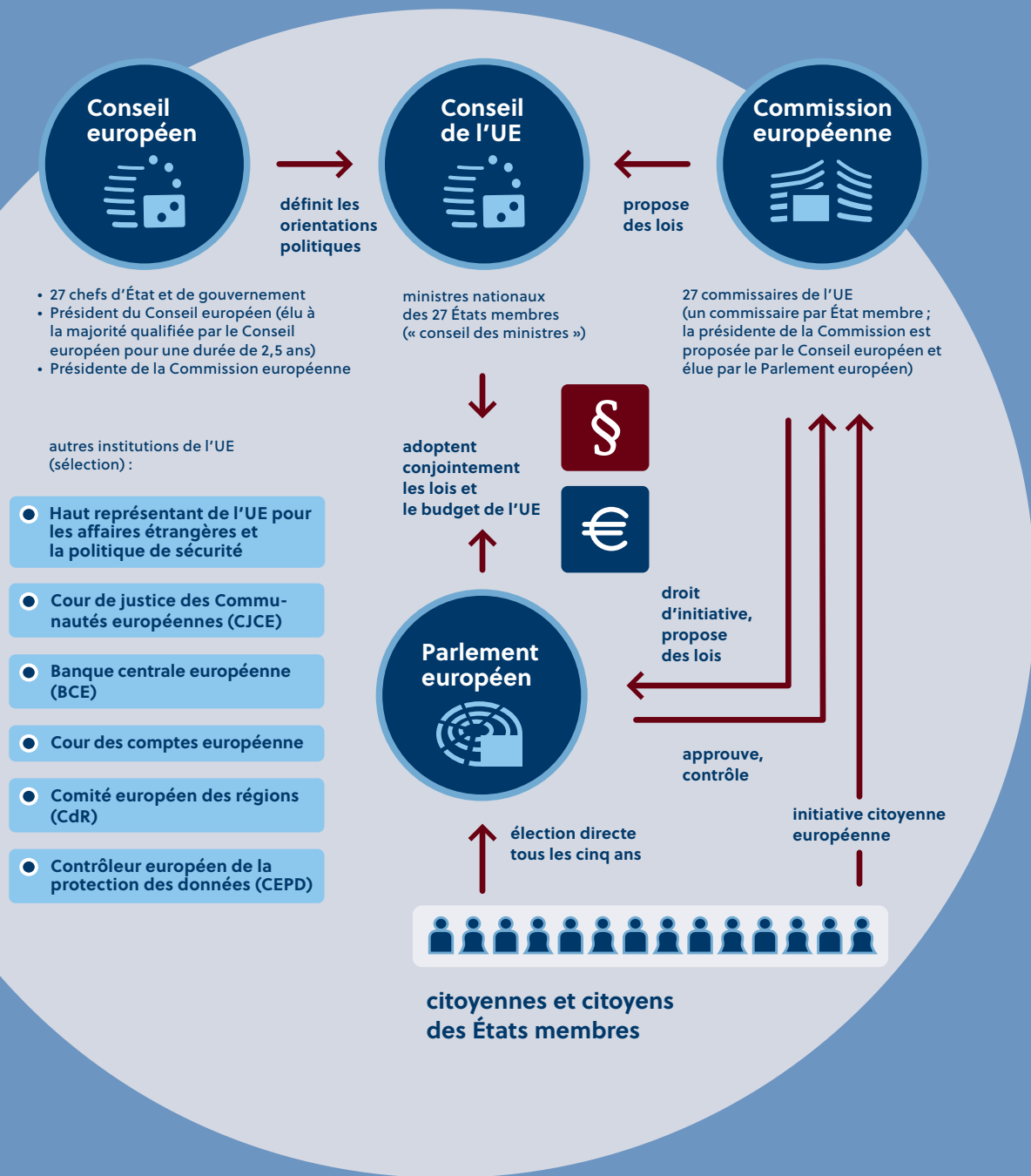
La capacité d'action de l'UE repose sur ses institutions, au sein desquelles tous les États membres sont représentés – à savoir le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil de l'UE, la Commission européenne, la Cour de justice de l'UE, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes européenne.

## Les États membres de l'Union européenne par ordre d'adhésion



Situation en 2020

# Les institutions de l'Union européenne et leurs fonctions



La mission des institutions de l'UE est définie par les traités européens et avant tout par le traité de Lisbonne, qui a été déterminant dans le processus d'unification de l'Europe. Ce traité adopté en 2009 a profondément modifié les traités européens alors en vigueur. Il a précisé les tâches de l'Union et de ses États membres et il a étendu les droits de participation des parlements aux niveaux européen et national : le rôle du Parlement européen – la voix des citoyennes et des citoyens – et la participation des parlements nationaux ont été renforcés. Le traité de Lisbonne s'est également accompagné, pour les quelque 450 millions de citoyennes et de citoyens de l'Union, de l'entrée en vigueur de la Charte des droits fondamentaux. Et il a institué l'initiative citoyenne européenne en vue d'encourager la participation directe.

Pour que les règles en vigueur dans ses frontières soient toutes les mêmes, l'UE adopte des actes juridiques dans un certain nombre de domaines. En font partie les règlements, qui sont contraignants et directement applicables dans chaque État membre ; les directives, qui doivent être transposées dans le droit fédéral ou le droit des différents Länder ; et les décisions, qui imposent certaines contraintes à des États membres, par exemple en matière de politique étrangère et de sécurité commune. Ainsi, l'Union établit des normes de qualité uniformes qui simplifient la vie des citoyennes et des citoyens des États membres dans bien des domaines : l'économie et le commerce,

l'environnement et la protection des consommateurs, la technologie et la qualité des denrées alimentaires – avec des retombées concrètes sur l'emploi et les loisirs, les achats, les repas, les voyages ou encore la téléphonie.

Trois institutions sont impliquées dans les actes législatifs : la Commission européenne qui opère, avec sa présidente et ses 26 autres membres, comme le « gouvernement » de l'UE et qui propose de nouvelles lois ; le Parlement européen, qui est directement élu par les citoyennes et les citoyens de l'Union ; et enfin le Conseil de l'UE qui, avec les ministres compétents des États membres, examine, adopte ou rejette les propositions.

Les parlements des États membres apportent leur contribution au travail de l'Union à un stade précoce. C'est aussi le cas des deux organes consultatifs suivants : le Comité européen des régions, qui rassemble des représentants d'autorités locales et régionales, et le Comité économique et social européen, qui se compose notamment de représentants d'organisations de travailleurs et d'employeurs.

Le Bundesrat et le Bundestag participent à de nombreuses décisions de l'Union européenne qui concernent l'Allemagne. Cette participation est établie à l'article 23 et, pour le Bundesrat, également à l'article 50 de la Loi fondamentale. Au cours du processus parlementaire démocratique, les initiatives européennes sont soumises à un examen approfondi.

## Contexte

### De la CEE à l'UE

Dès 1951, une idée est lancée et prend corps avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) : celle d'une Europe commune. Les six États fondateurs sont l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas. Au sein du marché commun qu'ils mettent en place, chaque État membre a accès au charbon et à l'acier. Avec la création de la CECA, la première avancée de taille d'une Europe supranationale se concrétise ; pour la toute première fois, les États membres cèdent une partie de leur souveraineté nationale à la Communauté.

En 1957, la deuxième étape clé en direction d'une Europe commune est franchie avec la signature des traités de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). L'objectif du traité CEE est de réaliser l'intégration européenne par le biais d'une politique économique commune. La CEE, Euratom et la CECA forment alors les trois Communautés européennes.

En 1992, le traité de Maastricht transforme la CEE en Communauté européenne (CE) ; les pouvoirs de la Communauté sont alors étendus à des domaines non économiques tels que la protection de l'environnement, la santé et la justice. En 1993, afin de refléter cette transition, la Communauté économique européenne (CEE) change de nom pour devenir l'Union européenne (UE).

En 2009, lorsque le traité de Lisbonne entre en vigueur, l'UE remplace la CE. L'Union européenne gagne en capacité d'action, elle devient plus démocratique et plus transparente. Les pouvoirs du Parlement européen sont étendus et les droits de participation des parlements nationaux sont renforcés.





## Contexte

### Le traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne est un traité modificatif de droit international. Signé en 2007 par les États membres de l'Union européenne, il est entré en vigueur en 2009. Son objectif : restructurer l'architecture institutionnelle de l'UE et doter l'Union du cadre juridique et des moyens qui lui permettront de relever les défis rencontrés, tout en répondant aux besoins des citoyennes et des citoyens.

Les principales modifications apportées par ce traité sont les suivantes : la consécration, pour les citoyennes et les citoyens de l'UE, de droits fondamentaux exigibles par voie de justice ; l'accroissement des pouvoirs législatifs et budgétaires du Parlement européen élu au suffrage universel direct ; et la possibilité, pour les parlements nationaux, de faire davantage entendre leur voix – ce qui renforce avant tout le principe de subsidiarité.

Autres nouveautés : l'initiative citoyenne européenne et le poste de haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ; sans oublier l'introduction de nouvelles modalités de vote : alors qu'avant le traité de Lisbonne, nombre de décisions devaient être prises à l'unanimité, la plupart d'entre elles peuvent désormais être prises selon le principe de la majorité qualifiée au Conseil de l'UE. L'Union européenne y gagne en capacité d'action. Cependant, les sujets particulièrement sensibles, comme la défense et la politique étrangère, continuent de requérir l'unanimité des États membres.





Résolus à affermir, par la constitution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté, et...

Le 6 août 1950, 300 manifestants venus de neuf pays européens prennent d'assaut les postes-frontières franco-allemands de St-Germanshof-Wissembourg pour réclamer une Europe unie ; ils brûlent des barrières douanières et des poteaux-frontières.



...appelant les autres peuples  
de l'Europe qui partagent leur idéal  
à s'associer à leur effort...

Préambule du traité instituant  
la Communauté économique européenne  
(extrait)

Le 1<sup>er</sup> juillet 2013, la capitale croate Zagreb  
célèbre son entrée dans l'Union européenne.  
La Croatie est le plus jeune État membre de l'UE.

# Le fonctionnement du Bundesrat

Le Bundesrat siège à Berlin dans la Leipziger Straße, au milieu du quartier parlementaire et gouvernemental. C'est ici, dans l'ancienne Chambre des seigneurs de Prusse, à deux pas de la Potsdamer Platz, que cette institution qui représente les Länder tient ses séances.

Le Bundesrat est l'un des cinq organes constitutionnels permanents de la République fédérale d'Allemagne, aux côtés du président fédéral, du Bundestag allemand, du gouvernement fédéral et de la Cour constitutionnelle fédérale. En vertu de la Loi fondamentale, c'est par l'intermédiaire du Bundesrat que les 16 Länder participent non seulement à la législation et à l'administration de la Fédération, mais aussi aux affaires de l'Union européenne.

## Qui siège au Bundesrat ?

Le Bundesrat est un « Parlement des gouvernements des Länder ». Comme le stipule la Loi fondamentale, seules les personnes qui disposent d'un siège et d'une voix au sein du gouvernement d'un Land peuvent être membres du Bundesrat. Ainsi, les élections des parlements régionaux (Landtage) confèrent elles aussi, indirectement, sa légitimité démocratique au Bundesrat. En effet, lorsque les électrices et les électeurs d'un Land décident de la composition de leur parlement régional, et des personnes qui doivent gouverner leur Land, leur

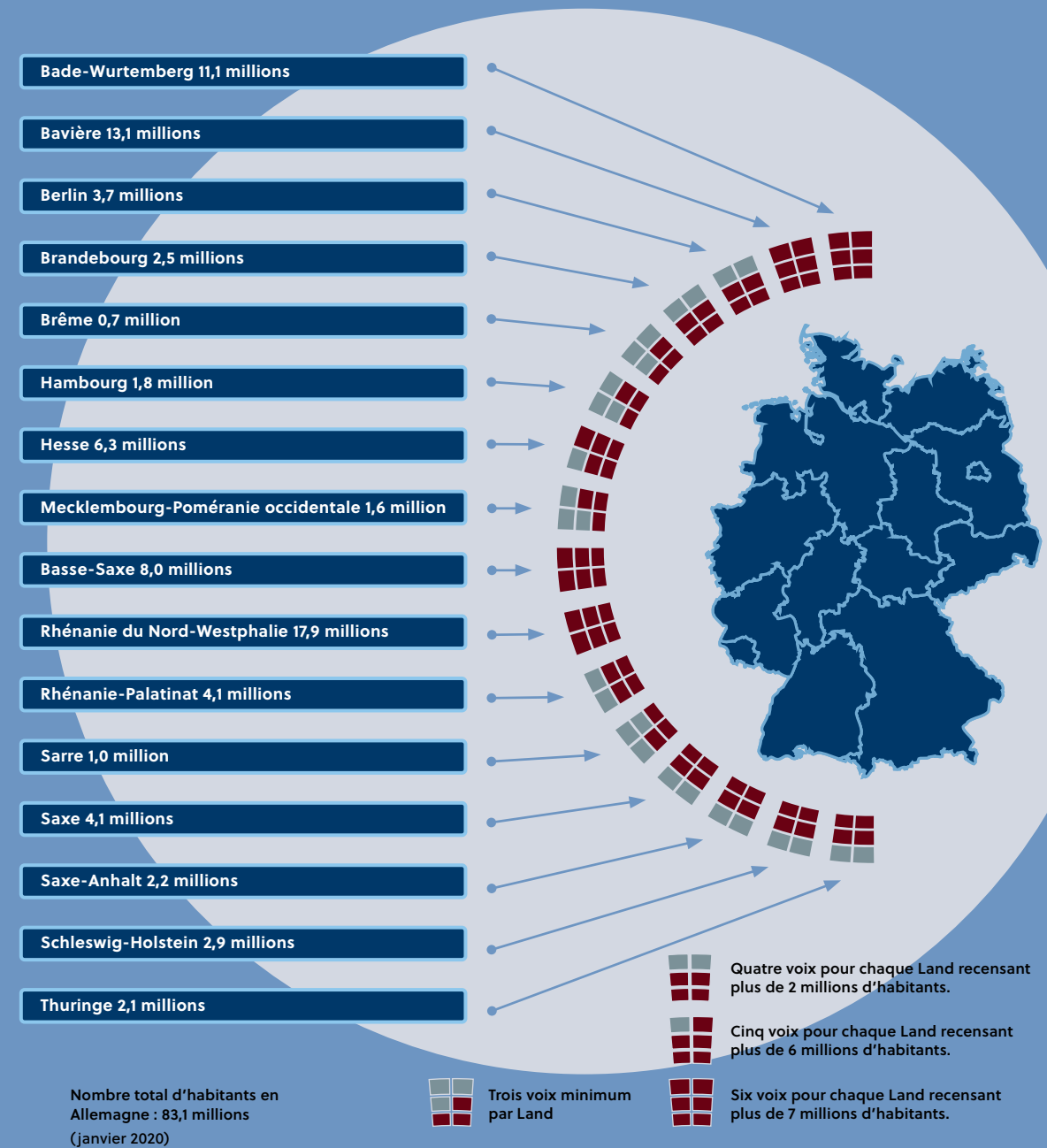
vote influe aussi, indirectement, sur l'attribution des sièges au Bundesrat – car c'est la majorité de chaque parlement régional qui désigne le gouvernement du Land qui, à son tour, délèguera ses propres membres au Bundesrat. Voilà pourquoi les élections dans les Länder ont toujours des retombées sur la politique fédérale.

Le Bundesrat compte 69 membres titulaires et dispose d'autant de voix. En fonction de leur poids démographique, les 16 Länder y délèguent chacun entre trois et six membres. Le président du Bundesrat est élu le 1<sup>er</sup> novembre de chaque année parmi les 16 ministres-présidents.

## Comment se déroulent les votes ?

Au Bundesrat, c'est la volonté de chaque Land qui doit s'exprimer ; ainsi, comme le stipule la Loi fondamentale, chaque Land ne peut voter qu'en bloc, avec des voix qui vont toutes dans le même sens. En règle générale, le gouvernement de chaque Land établit à l'avance comment il conviendra de voter au Bundesrat. À cette fin, un délégué au vote choisi parmi les représentants du Land est habituellement désigné pour émettre le suffrage de son Land. Si un autre membre du Bundesrat originaire du même Land le contredit, le vote du Land concerné est considéré comme nul.

## La répartition des 69 voix dont dispose le Bundesrat



Pendant les séances, le président du Bundesrat accepte la voix du délégué au vote comme expression de la volonté de l'ensemble du Land. La majorité absolue généralement requise pour les décisions du Bundesrat est de 35 voix sur 69. Les amendements constitutionnels requièrent quant à eux la majorité des deux tiers ; soit 46 voix.

Les votes s'effectuent la plupart du temps à main levée et seuls les votes positifs sont comptés pour déterminer la majorité ou la minorité des voix. En cas d'amendement de la Constitution, et pour toute autre décision particulièrement importante, le vote s'effectue par appel des Länder dans l'ordre alphabétique. Dans ce cas, leur comportement de vote est notifié dans le compte rendu de la séance. Les votes secrets n'existent pas au Bundesrat.

### **Sur quoi portent les décisions du Bundesrat ?**

Lorsqu'une loi entre en vigueur en Allemagne, le Bundesrat a systématiquement été impliqué en amont au cours de la procédure législative ; lorsque les projets émanent du gouvernement fédéral, le Bundesrat a même le premier mot, avant que le Bundestag n'entre dans les phases décisives de ses délibérations. Voilà qui permet de s'assurer que les intérêts des Länder sont bien pris en compte dans la législation de la Fédération.

Le Bundesrat a également un droit d'initiative législative. À l'instar du gouvernement fédéral et du Bundestag,

dont peuvent émaner des projets ou propositions de loi, le Bundesrat peut lui aussi proposer des lois.

La participation aux procédures législatives à l'échelle fédérale, c'est-à-dire aux lois concernant l'ensemble des citoyens vivant en Allemagne, compte parmi ses tâches principales. Les lois fédérales ne peuvent être promulguées qu'après avoir été examinées par le Bundesrat. Nombre de lois ne peuvent même entrer en vigueur qu'après avoir reçu l'approbation expresse du Bundesrat.

La Loi fondamentale fixe des règles claires à ce sujet. Les droits de participation du Bundesrat dépendent du contenu des lois. Certaines d'entre elles sont soumises à son approbation, tandis que les autres peuvent juste faire l'objet de son opposition. C'est surtout à l'aune des lois requérant son approbation que se mesure le rôle du Bundesrat. Revêtant le plus souvent une importance particulière pour les Länder, ces lois ne peuvent être adoptées qu'à la condition que le Bundestag et le Bundesrat soient d'accord. Si le Bundesrat s'y oppose définitivement, elles sont réputées échouées.

Les lois qui nécessitent l'approbation du Bundesrat sont les lois qui portent modification de la Constitution ou qui opèrent des transferts de souveraineté au profit de l'Union européenne, les lois qui touchent d'une manière ou d'une autre aux finances des Länder et les lois qui mettent en cause l'autonomie des

Länder. Elles représentent près de 40 % des lois fédérales. Toutes les autres lois sont des lois dites d'opposition. Dans ce cas, le Bundesrat ne peut exprimer son opinion divergente que par le biais d'une opposition à la loi concernée ; son influence est donc moindre.

### **La commission de médiation**

La commission de médiation occupe une place centrale dans la procédure législative. C'est en règle générale lorsque le Bundestag et le Bundesrat ne s'entendent pas sur un texte qu'elle entre en jeu afin d'élaborer une proposition de compromis. Dans le cas des lois requérant l'approbation du Bundesrat, elle peut être saisie par le Bundesrat, le Bundestag ou le gouvernement fédéral en leur qualité d'acteurs de la procédure législative ; dans le cas des lois dites d'opposition, seul le Bundesrat peut la convoquer.

Délégués à parts égales par le Bundestag et par le Bundesrat, les 32 membres de la commission de médiation cherchent à s'accorder sur une solution commune qui devra ensuite être réexaminée en séance plénière au Bundestag. Si la commission de médiation ne parvient à aucun compromis dans le cas d'une loi requérant l'approbation du Bundesrat, la loi concernée ne pourra pas entrer en vigueur. Pour toutes les autres lois, le Bundesrat peut faire opposition à l'issue de la procédure de médiation. Mais cette opposition peut être mise en minorité par le Bundestag.

Si le Bundesrat ne fait pas opposition, il accepte la loi concernée.

### **Le rôle des commissions**

L'activité parlementaire du Bundesrat est placée sous le sceau du travail de ses commissions.

Les décisions des séances plénières sont minutieusement préparées au sein des 16 commissions. Celles-ci réunissent les ministres compétents des Länder ou les représentants administratifs délégués par leurs soins pour examiner les documents relatifs aux décisions, les projets et propositions de loi de la Fédération ou encore les projets de l'Union européenne.

Les commissions élaborent, contrôlent et améliorent ; elles recherchent le dialogue avec des experts du gouvernement fédéral ; et elles émettent des recommandations. Leurs réflexions reposent le plus souvent sur l'intense travail de préparation effectué en amont par les spécialistes des ministères des Länder, qui restent impliqués dans les délibérations par le biais de votes successifs jusqu'à la tenue des séances plénières.

Cette procédure parlementaire permet de s'assurer que les intérêts des Länder seront bien défendus, non seulement à l'échelle fédérale, mais aussi dans les affaires de l'Union européenne. En impliquant les spécialistes des Länder, elle permet aussi à ceux-là mêmes qui mettront en œuvre les lois d'intervenir en temps utile.

# L'Europe à l'ordre du jour du Bundesrat

Avec le traité de Lisbonne qui est entré en vigueur en 2009, les droits des parlements de l'UE ont été renforcés en matière d'affaires européennes. Ainsi, la participation du Bundesrat au processus d'unification européenne a considérablement gagné en importance. Activement impliqué, le Bundesrat dispose d'un droit d'information étendu ; il peut donner son avis sur les projets de l'UE et déléguer des représentants au Conseil de l'Union européenne.

Les droits de participation de la Fédération et des Länder au niveau européen sont consacrés par la Loi fondamentale et sont détaillés dans toute une série d'autres lois, par exemple pour préciser les modalités de la coopération entre Fédération et Länder en la matière. Les dispositions de l'article 23 de la Loi fondamentale – à savoir l'article spécialement dédié à l'Europe – prennent clairement parti en faveur de l'unification européenne. Mais elles visent aussi avant tout à compenser les pertes de compétences que subissent la Fédération et les Länder au plan interne avec le transfert de droits de souveraineté à l'UE.

## **Informé aussi tôt que possible**

Les informations fournies par le gouvernement fédéral sont l'un des outils clés de la participation. Aux termes de l'article 23 de la Loi fondamentale,

le gouvernement fédéral doit informer le Bundesrat de tous les projets de l'UE touchant des intérêts des Länder « de manière complète et aussi tôt que possible ». En font partie, d'une part, des dossiers, comptes-rendus et communications émanant d'institutions de l'UE et de la représentation permanente de l'Allemagne ainsi que divers documents de réunions et différentes décisions d'organes de l'UE. D'autre part, le gouvernement fédéral doit informer le Bundesrat de ses initiatives et prises de positions adressées aux institutions de l'Union européenne ; il doit également les consigner par écrit pour le Bundesrat.

C'est ainsi que chaque année, le Bundesrat recueille quelque 22 000 imprimés, qui doivent tous être étudiés et traités. Environ 500 d'entre eux portent sur des projets délibératoires et près de 160 sont examinés dans les commissions du Bundesrat et en séance plénière ; parmi eux, approximativement deux tiers concernent des projets législatifs directs.

## **Formation de la volonté au plan interne**

Les dispositions de la Loi fondamentale vont encore plus loin. Lorsque les intérêts des Länder sont touchés, le Bundesrat est également impliqué de manière active pour définir la position allemande que le gouvernement fédéral défendra dans les négociations à Bruxelles.

Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union (...) en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

Traité sur l'Union européenne  
(traité de Lisbonne), article 12 (extrait)



Les prises de position concernant les projets de politique européenne sont pondérées de diverses manières, suivant que la participation de la Fédération ou celle des Länder serait requise pour une mesure analogue au plan interne.

Lorsqu'un projet concerne la compétence législative de la Fédération, mais touche également les intérêts des Länder, le gouvernement fédéral doit intégrer l'avis du Bundesrat dans la définition de la position à adopter au cours des négociations : il doit prendre en compte les arguments du Bundesrat.

Lorsqu'un projet touche de manière prépondérante aux compétences législatives des Länder, à l'organisation de leurs autorités ou à leur procédure administrative, le gouvernement fédéral doit prendre en considération de manière déterminante la prise de position du Bundesrat. En cas de doute, cette prise de position est décisive lors de la définition de la stratégie allemande à défendre au cours des négociations. Le Bundesrat peut aussi transmettre ses prises de position directement à la Commission européenne. Il le fait une cinquantaine de fois par an.

### **Participation au niveau européen**

Le Bundesrat est directement présent au niveau européen dans d'autres cas encore. Par exemple lorsque sa participation est requise pour une mesure au plan interne, lorsque les Länder sont compétents au plan interne ou lorsque d'autres intérêts essentiels des Länder sont touchés. Même si, dans ce type de cas, le gouvernement fédéral dirige

les négociations au Conseil et dans les organes consultatifs de la Commission européenne, le Bundesrat peut exiger d'envoyer des représentants des Länder aux négociations. Lorsque des pouvoirs exclusifs de législation des Länder sont concernés de manière prépondérante dans les domaines de la formation scolaire, de la culture, de la radio et de la télévision, la direction des négociations est cédée à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat.

### **Contrôle des initiatives de l'UE à un stade précoce**

Le principe de subsidiarité est un instrument clé du contrôle parlementaire face aux institutions de l'UE. En vertu du traité de Lisbonne, les parlements nationaux – et donc aussi le Bundesrat – doivent veiller au respect de ce principe. Ainsi, dans les domaines où elle partage la compétence législative avec les parlements nationaux, l'UE n'a le droit d'intervenir par le biais d'une disposition législative que si ses objectifs ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local. Si le Bundestag ou le Bundesrat en arrivent à la conclusion que les objectifs d'une loi peuvent être réalisés tout aussi bien, voire mieux, par les institutions nationales, régionales ou locales, ils peuvent soulever une objection au regard du principe de subsidiarité. Il s'agit d'un contrôle préventif au début de la procédure législative. Selon le nombre d'objections adressées, cette procédure peut contraindre la Commission européenne à réexposer les motifs de l'initiative législative, voire faire échouer l'initiative en question.

## La commission dédiée à l'Europe

L'implication du Bundesrat dans la politique européenne se manifeste en particulier à travers sa commission des questions de l'Union européenne. S'inscrivant dans une longue tradition, cette commission illustre le processus d'unification européenne.

Peu après la mise en place de la Communauté économique européenne, le Bundesrat crée, en décembre 1957, une commission spéciale Marché commun et Zone de libre-échange. En 1965, cette commission se transforme en commission permanente des Affaires des Communautés européennes. Elle porte son nom actuel depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht le 1<sup>er</sup> novembre 1993.

Les membres de la commission des questions de l'UE sont compétents pour délibérer des projets du Conseil de l'UE, de la Commission européenne et du Parlement européen qui revêtent un intérêt pour les Länder. Il s'agit de projets de règlements et de directives de l'Union européenne, mais aussi de communications et de livres verts ou blancs qui sont fréquemment présentés par la Commission européenne en amont de procédures législatives concrètes afin de définir les besoins et l'ampleur des mesures envisagées. Les sujets des séances de cette commission sont divers et variés : ils vont de l'agriculture aux règles de concurrence, en passant par les services, la circulation des capitaux et les transactions financières, l'environnement et le climat, l'asile et l'immigration ou encore les transports.

Essentiellement guidée par des considérations afférentes à la politique

européenne et à la politique d'intégration, la commission des questions de l'UE appuie le plus souvent son travail sur les recommandations des 15 autres commissions spécialisées du Bundesrat.

Elle s'assure notamment que les initiatives législatives de la Commission européenne respectent bien le principe de subsidiarité et elle vérifie si tel ou tel avis du Bundesrat doit être pris en considération de manière déterminante par le gouvernement fédéral. Si elle estime que certaines prises de position du Bundesrat doivent être transmises directement à la Commission de l'UE, elle rédige une recommandation à l'intention de l'assemblée plénière du Bundesrat. Ses séances ne sont pas publiques.

## La chambre européenne

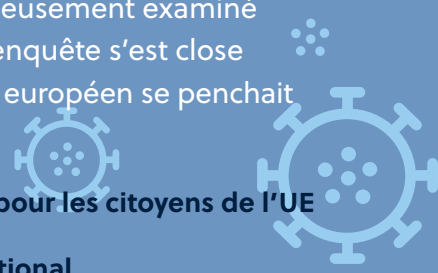
Un rôle particulier est dévolu à la chambre européenne, qui fait office de « Bundesrat en miniature » pour les cas urgents de politique européenne. En vertu de la Loi fondamentale, la chambre européenne peut prendre des décisions qui « valent décisions du Bundesrat ». Cela permet d'éviter de convoquer des réunions extraordinaires de l'assemblée plénière pour les projets de textes particulièrement urgents de l'UE. La chambre européenne peut aussi statuer sans séance, par voie d'enquête.

La chambre européenne n'intervient que si le président du Bundesrat la convoque expressément. Ses séances sont généralement publiques. Chaque Land y délègue un membre et il y dispose d'autant de voix qu'au sein de l'assemblée plénière. Sa présidence tourne en même temps que celle du Bundesrat.

## Contexte Enquête de la chambre européenne sur les aides destinées à faire face à la crise du Covid-19

Lorsqu'il faut traiter des projets particulièrement urgents de l'Union européenne, la chambre européenne peut être convoquée en séance extraordinaire ou prendre ses décisions par voie d'enquête. C'est ce qu'elle a fait au début de l'année 2020, au moment où la crise du Covid-19 a exigé son intervention. En amont, la Commission de l'UE avait suggéré plusieurs initiatives pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la crise en question et pour mobiliser l'économie européenne. À titre d'exemple, un dispositif européen de soutien au chômage partiel baptisé SURE va être mis en place. Cet instrument temporaire sera doté d'une enveloppe allant jusqu'à 100 milliards d'euros pour protéger les emplois et les travailleurs menacés par la pandémie de coronavirus. À côté de cela, tous les Fonds structurels disponibles seront réaffectés uniquement en vue de surmonter la crise du Covid-19. Et à l'avenir, les projets relevant des Fonds structurels seront entièrement financés par l'UE, sans cofinancement national. D'autres aides ont été élaborées pour les personnes les plus démunies et menacées d'exclusion sociale (Fonds d'aide aux plus démunis – FEAD) et pour le secteur de la pêche.

Parce que les Länder sont coresponsables en matière de politique européenne, la chambre européenne a minutieusement examiné par voie d'enquête les mesures envisagées. L'enquête s'est close le 21 avril 2020 ; deux jours plus tard, le Conseil européen se penchait sur les mesures en question.

- 
- ✓ Allocation de chômage partiel « SURE » pour les citoyens de l'UE
  - ✓ Fonds structurels sans cofinancement national
  - ✓ Réorientation du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)
  - ✓ Aides destinées au secteur de la pêche
  - ✓ Fonds structurels exclusivement dédiés à la gestion de la crise du Covid-19





Hall d'entrée du Bundesrat

# Le Bundesrat et les organes interparlementaires de l'Union européenne

Les relations internationales du Bundesrat ne s'articulent pas seulement autour de sa chambre européenne et de sa commission dédiée à l'Europe, elles se traduisent aussi à travers son implication dans divers organes et réseaux au niveau européen.

## Coopération interparlementaire au niveau de l'UE

La politique européenne donne lieu à des échanges réguliers, notamment dans le cadre de conférences interparlementaires de l'UE auxquelles le Bundesrat ne manque pas de prendre part. L'une des plus importantes d'entre elles est la Conférence des présidents des parlements des États membres de l'Union européenne et du Parlement européen. Cette conférence permet aux présidents en question de se rencontrer à intervalles réguliers pour échanger leurs vues sur divers thèmes d'actualité en matière de politique européenne.

Le Parlement européen et les parlements nationaux délèguent des représentants dans toute une série d'organes

interparlementaires conjoints. En font par exemple partie la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne, l'organe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol et la Conférence interparlementaire pour la PESC (politique étrangère et de sécurité commune) et la PSDC (politique de sécurité et de défense commune).

À côté de cela, les commissions du Parlement européen convient régulièrement leurs homologues en provenance des commissions des parlements nationaux à des réunions interparlementaires et à des auditions sur des problèmes de politique européenne.

Grâce à la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires), dont le rôle a été renforcé par les traités d'Amsterdam et de Lisbonne, les commissions des affaires européennes des parlements des États membres entretiennent elles aussi des échanges approfondis.

Paix  
Liberté  
Sécurité  
État de droit  
Communauté de valeurs  
Démocratie  
Droits de l'homme  
Solidarité  
Tolérance

La COSAC encourage les échanges d'informations et de bonnes pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen au niveau des commissions. Le Bundesrat se fait généralement représenter aux réunions semestrielles de la COSAC par le président de sa commission des questions de l'Union européenne ou par un ou deux membres de cette commission.

Le Bundesrat est également l'un des membres fondateurs de l'Association des sénats d'Europe au sein de laquelle 16 secondes chambres des parlements nationaux sont actuellement représentées. Cette association se propose en premier lieu d'encourager les relations entre ses membres et de promouvoir le système bicaméral dans la démocratie parlementaire.

L'Assemblée parlementaire de l'OTAN permet quant à elle aux parlementaires des 30 pays membres de l'Alliance et aux délégués associés de débattre de questions liées à l'Alliance atlantique.

À l'échelle administrative, ce sont notamment les secrétaires généraux des parlements de l'UE qui se retrouvent régulièrement pour préparer la Conférence des présidents des parlements des États membres de l'Union européenne et du Parlement européen.

Le Bundesrat est également membre du Centre européen de recherche et de documentation parlementaire (CERDP) qui encourage la coopération dans ces deux domaines depuis 1977.

Il n'a donc pas fallu attendre le début de la présidence du Conseil le 1<sup>er</sup> juillet 2020 pour que les thèmes de politique européenne soient à l'ordre du jour du Bundesrat. L'Union européenne, les valeurs, les avancées et les défis qui l'accompagnent continueront, à l'avenir, de représenter une large part du travail du Bundesrat. Parce que l'Europe, c'est aussi l'affaire des Länder.

## Conférences interparlementaires au niveau de l'UE

Lorsqu'un pays prend la présidence du Conseil de l'UE, il préside tous les organes européens qui assurent un accompagnement et un contrôle parlementaires de la politique à l'échelle européenne. Dans sa dimension parlementaire, chaque présidence du Conseil comprend notamment des manifestations et des tâches que les parlements des pays respectivement concernés prennent eux-mêmes en main, indépendamment du gouvernement. La présidence allemande du Conseil de l'UE s'étend de juillet à décembre 2020.

### Conférence des présidents des parlements des États membres de l'UE

Chaque année, la conférence susmentionnée rassemble les présidents des parlements nationaux des États membres de l'UE et le président du Parlement européen ; le Bundesrat y délègue son propre président. L'objectif de cette conférence est de promouvoir le rôle des parlements et de mener des activités communes pour soutenir l'action des parlements en question. Il s'agit donc d'un forum d'échange dédié aux thèmes européens qui revêtent une importance particulière pour les parlements nationaux et la coopération interparlementaire.

### COSAC – Conférence des commissions dédiées à l'Europe des parlements des États membres de l'UE et du Parlement européen

La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne a vu le jour en 1989. Elle procède régulièrement à des échanges d'informations sur divers thèmes d'actualité en lien avec l'UE et sur

les bonnes pratiques entre les parlements nationaux et le Parlement européen au niveau des commissions. Le Bundesrat participe avec la commission des affaires de l'UE du Bundestag aux réunions semestrielles de la COSAC en y envoyant une délégation.

### Conférence interparlementaire sur les questions de la PESC (politique étrangère et de sécurité commune) et de la PSDC (politique de sécurité et de défense commune)

C'est au sein de cette conférence interparlementaire que les parlements nationaux des États membres de l'UE et le Parlement européen débattent de questions relatives au contrôle parlementaire de la politique étrangère et de défense de l'UE. Il s'agit d'une plateforme dédiée aux échanges de vues et d'informations entre les parlements nationaux, le Parlement européen et la Commission européenne. Cette conférence se réunit deux fois par an. L'Allemagne y envoie six représentants.

### Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination et la gouvernance économique dans l'UE

La conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination et la gouvernance économique dans l'UE a été créée en 2013 (article 13 du pacte budgétaire). Par son biais, les parlements nationaux doivent être davantage impliqués dans les débats relatifs à la coordination des politiques économiques au sein de l'UE. Se réunissant deux fois par an, cette conférence vise également à intensifier les échanges entre la Commission

# Subsidiarité

Union douanière

Union économique

Union monétaire

européenne, le Parlement européen et les parlements nationaux et à leur offrir une base régulière.

### Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol

Dans le domaine de la coopération policière, le Parlement européen contrôle, en coopération avec les parlements nationaux, les activités d'Europol – l'Agence pour la coopération des services répressifs. Outre le contrôle des activités d'Europol, ce groupe accompagne les activités en question au niveau parlementaire. Europol doit lui soumettre des documents de travail et doit également le consulter avant d'adopter sa programmation pluriannuelle. Le contrôleur européen de la protection des données doit lui aussi lui fournir des renseignements au moins une fois par an. Le groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol se réunit deux fois par an. Étant donné que la sécurité intérieure relève de la compétence des Länder, le Bundesrat y délègue deux membres – à l'instar du Bundestag allemand.

### Réunion interparlementaire de commissions pour l'évaluation commune des activités d'Eurojust

L'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) soutient les pays de l'UE pour lutter contre le terrorisme et les formes graves de criminalité organisée lorsque plus d'un pays de l'Union est concerné. Le règlement Eurojust (article 67 du règlement Eurojust en vertu de l'article 85, paragraphe 1, du TFUE) stipule que le Parlement européen et les parlements

nationaux de l'UE doivent accompagner le travail d'Eurojust. À ce jour, l'organe dédié à ce mécanisme n'a pas encore été créé. Le Bundesrat et le Bundestag y enverront des membres issus de leurs propres rangs.

### Groupe commun pour le contrôle parlementaire de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)

Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes se compose d'autorités nationales et de l'Agence Frontex. Frontex soutient les pays européens et les États associés à Schengen dans la gestion de leurs frontières extérieures, tout en contribuant à harmoniser les contrôles frontaliers au sein de l'UE. Afin de bien exercer leurs fonctions de contrôle vis-à-vis de l'Agence Frontex et des autorités nationales, le Parlement européen et les parlements nationaux travaillent ensemble. Sur invitation du Parlement européen et des parlements nationaux, le directeur exécutif et la présidence du conseil d'administration participent aux réunions du Parlement européen et des parlements nationaux. Frontex remet son rapport d'activité annuel aux parlements nationaux.

### Autres réunions interparlementaires

Le Parlement de l'État membre qui assure la présidence semestrielle du Conseil organise lui aussi des manifestations relatives à divers thèmes européens au niveau des présidents des commissions des parlements nationaux et du Parlement européen. Ces rencontres ne se déroulent pas à Bruxelles, mais dans le pays de la présidence.

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.

Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, article 50



# Pour en savoir plus

## Le Bundesrat sur Internet

[www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de)

<https://www.bundesrat.de/FR/homepage/homepage-node.html>

## Informations sur la présidence allemande du Conseil en 2020

[www.parleu2020.de/fr](http://www.parleu2020.de/fr)

## Adresses utiles sur l'Union européenne (sélection)

### Portail de l'Union européenne

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

### Parlement européen

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

### Bureau de liaison du Parlement européen en Allemagne

[www.euoparl.de](http://www.euoparl.de)

### Commission européenne

[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

### Représentation de la Commission européenne en Allemagne

[www.ec.europa.eu/germany](http://www.ec.europa.eu/germany)

### Conseil de l'Union européenne et Conseil européen

[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

### La Médiatrice européenne

La Médiatrice européenne enquête sur les plaintes pour mauvaise administration dans les institutions européennes et se penche sur des problèmes systémiques affectant les institutions en question.

[www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)

### Le contrôleur européen de la protection des données

Le contrôleur européen de la protection des données est une autorité de contrôle qui s'assure que toutes les institutions et tous les organes de l'UE respectent la protection de la vie privée lors du traitement de données à caractère personnel.

[www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu)

### Initiative citoyenne européenne

L'initiative citoyenne européenne (ICE) est un instrument important de la démocratie participative dans l'UE. Grâce à cette mesure, un million de citoyens européens résidant dans un quart des États membres peuvent inviter la Commission à présenter une proposition d'acte législatif pour mettre en œuvre les traités de l'Union.

Depuis janvier 2020, de nouvelles règles s'appliquent pour rendre l'initiative citoyenne plus accessible.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/149/I-initiative-citoyenne-europeenne>

### IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange)

Banque de données consultable sur Internet, IPEX est une plateforme dédiée à l'échange électronique d'informations sur l'UE entre les parlements nationaux des États membres de l'Union, les pays candidats et le Parlement européen. IPEX contient des projets d'actes législatifs de l'UE, des documents de consultation et divers autres documents à propos desquels les parlements nationaux peuvent communiquer des informations ou émettre des avis. IPEX permet aussi de consulter des informations relatives à

des questions européennes en provenance des parlements nationaux.

[www.ipex.eu](http://www.ipex.eu)

## Cadre juridique (sélection)

**Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 23 / Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, article 23**

[www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_23.html](http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_23.html)

Traduction française sur le site du Bundestag

**Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 50 /**

**Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, article 50**

[www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_50.html](http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_50.html)

Traduction française sur le site du Bundestag

**Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 79 /**

**Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, article 79**

[www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_79.html](http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_79.html)

Traduction française sur le site du Bundestag

**Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union /**

**Loi relative à la responsabilité d'intégration du Bundestag et du Bundesrat dans les affaires de l'Union européenne (IntVG)**

[www.gesetze-im-internet.de/intvg/BJNR302210009.html](http://www.gesetze-im-internet.de/intvg/BJNR302210009.html)

**Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) /**

**Loi relative à la coopération de la Fédération et des Länder sur les affaires de l'Union européenne (EUZBLG)**

[www.gesetze-im-internet.de/euzblg/BJNR031300993.html](http://www.gesetze-im-internet.de/euzblg/BJNR031300993.html)

**Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder zur Regelung weitere Einzelheiten der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union /**

**Accord entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder réglementant des modalités supplémentaires de la coopération de la Fédération et des Länder sur les affaires de l'Union européenne**

[www.bundesrat.de/DE/aufgaben/recht/bund-laender-eu/bund-laender-eu-node.html](http://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/recht/bund-laender-eu/bund-laender-eu-node.html)

**Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-FinG) /**

**Loi relative à la participation financière au Mécanisme européen de stabilité**

[www.gesetze-im-internet.de/esmfing](http://www.gesetze-im-internet.de/esmfing)

**Traité sur l'Union européenne (traité de Lisbonne)**

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>

# Mentions légales

## Éditeur

Bundesrat  
Referat Parlamentarische Beziehungen (Division Relations parlementaires)  
D-11055 Berlin  
Tél. : 00.49.(0)30.18.91.00-0  
Courriel : [parlamentarischebeziehungen@bundesrat.de](mailto:parlamentarischebeziehungen@bundesrat.de)  
[www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de)

## Texte et rédaction

Georgia Rauer

## Rédaction Bundesrat

Division Relations parlementaires

## Conception et mise en page

EYES-OPEN – Agentur für Kommunikation  
Sabine Dittrich, Martin Jagodzinski

## Crédits photographiques

Bundesrat, Dirk Michael Deckbar  
(première de couverture, pp. 2/3, 26, 30/31, 36/37)  
Bundesrat, Linus Lintner Fotografie (p.13)  
Archives historiques de l'Union européenne,  
Heinz-Jürgen Göttert (pp. 16/17)  
picture alliance, Anto Magzan/PIXSELL (pp. 18/19)

Situation en juin 2020

Vous pouvez suivre le Bundesrat :



Twitter  
[@bundesrat](https://twitter.com/bundesrat)



Appli  
[bundesrat.de/infoapp](https://bundesrat.de/infoapp)



Instagram  
[@bundesrat](https://www.instagram.com/bundesrat)



Infolettres  
[www.bundesratkompakt.de](http://www.bundesratkompakt.de)



YouTube  
[@BundesratDeutschland](https://www.youtube.com/BundesratDeutschland)

Le Bundestag et les Länder  
par l'intermédiaire du Bundesrat  
concourent aux affaires  
de l'Union européenne.

Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne,  
article 23, alinéa 2 (extrait)

