



MARS 2026

LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT ÉTUDES INTERNATIONALES

DIRECTION
DES RELATIONS
INTERNATIONALES
ET DU
PROTOCOLE

EI-2026-0002

Cette étude a été réalisée par la Direction des Relations internationales et du Protocole, sous l'autorité de la délégation du Bureau en charge de la coopération interparlementaire et des groupes interparlementaires d'amitié. Prenant en compte les éléments de contexte à la date de sa réalisation, ce document revêt un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

LA CHAMBRE HAUTE ALLEMANDE : LE *BUNDES*RAT

État fédéral, l'Allemagne est dotée d'un système bicaméral comprenant une chambre basse – le *Bundestag* – représentant le peuple allemand, et une chambre haute – le *Bundesrat* – représentant les États fédérés.

Au cœur du fédéralisme allemand, le *Bundesrat* (ou « Conseil fédéral ») est composé de représentants des États fédérés (les *Länder*) et dispose de pouvoirs élargis sur les sujets touchant à l'organisation fédérale. Mais c'est aussi un organe législatif, qui concourt à l'élaboration et à l'adoption des lois fédérales.

Le principe d'une chambre haute représentant les intérêts des *Länder* n'est pas nouveau en Allemagne : en 1867 déjà, la Confédération allemande instituait un système bicaméral qui sera conservé jusqu'à la dissolution du *Bundesrat* en 1934. La Chambre Haute sera réinstituée avec l'adoption de la Loi fondamentale de 1949.

I. Le rôle et la composition du *Bundesrat*, reflet de sa nature particulière dans le contexte du fédéralisme allemand

A – Les missions constitutionnelles du *Bundesrat*

Organe constitutionnel permanent de la République fédérale d'Allemagne, le *Bundesrat* concourt à la législation. Ainsi, « par

l'intermédiaire du Bundesrat, les Länder participent à la législation, à l'administration de la Fédération et aux affaires de l'Union européenne » (art. 50 de la Loi fondamentale).

Les *Länder* étant chargés de l'exécution de lois fédérales, ils ont en effet le pouvoir de concourir, par l'intermédiaire du *Bundesrat*, à l'élaboration de cette législation et, ainsi, de faire valoir leurs spécificités régionales et locales.



Le bâtiment du Bundesrat, construit en 1904 pour la Chambre haute du Parlement prussien.

B – La composition du *Bundesrat*

Il n'y a au *Bundesrat* ni élections, ni **législature** : la chambre haute allemande est en effet un organe permanent se renouvelant en fonction et à l'issue des élections dans les *Länder*.

Le *Bundesrat* se compose ainsi « de **membres des gouvernements des Länder**,

2 LA CHAMBRE HAUTE ALLEMANDE : LE *BUNDES*RAT

qui les nomment et les révoquent » (art. 51, al. 1 de la Loi fondamentale).

Chaque *Land* peut désigner, parmi les membres de son gouvernement, autant de membres titulaires au *Bundesrat* qu'il y détient de voix. Chef de gouvernement du *Land*, le ministre-président est automatiquement membre du *Bundesrat*.

Le *Bundesrat* comprend au total **69 membres titulaires**, chacun des 16 *Länder* y disposant de 3 à 6 voix, selon son nombre d'habitants :

- 3 membres pour les *Länder* de moins de 2 millions d'habitants ;
- 4 membres pour les *Länder* de 2 à 6 millions d'habitants ;
- 5 membres pour les *Länder* de 6 à 7 millions d'habitants ;
- 6 membres pour les *Länder* de plus de 7 millions d'habitants.

Les autres membres du gouvernement du *Land* sont habituellement nommés membres suppléants (environ 100 membres suppléants).

Il n'y a **pas de groupe politique au *Bundesrat*** : chaque *Land* est tenu de voter d'un seul bloc, afin de représenter le consensus trouvé au sein de son gouvernement, fût-il de coalition.

C – La présidence du *Bundesrat*

La présidence du *Bundesrat* est **tournante, pour des périodes allant du 1^{er} novembre au 31 octobre suivant** et revient à tour de rôle aux **ministres-présidents des 16 *Länder***.

La rotation est déterminée par ordre décroissant du nombre d'habitants des *Länder*, en application de l'**accord de Königstein** du 30 août 1950 (*Königsteiner Abkommen*).

Ainsi, **Mme Anke Rehlinger**, ministre-présidente du *Land* de Sarre, plénipotentiaire pour les affaires culturelles et éducatives franco-allemande, Présidente du groupe d'amitié Allemagne-France du *Bundesrat*, était présidente du *Bundesrat* du 1^{er} novembre 2024 au 31 octobre 2025. **Depuis le 1^{er} novembre 2025, le président du *Bundesrat* est M. Andreas Bovenschulte**, Maire de de Brême.

Le **Bureau** du *Bundesrat* est constitué du **président en exercice et de deux vice-présidents**, le premier vice-président étant le précédent président du *Bundesrat* et le second étant le prochain président du *Bundesrat*.

Le président du *Bundesrat* assure l'**intérim du Président fédéral en cas d'empêchement**. Il représente le *Bundesrat* en Allemagne comme à l'international.

II. La place du *Bundesrat* dans la procédure législative allemande

A – Les compétences du *Bundesrat* : un bicamérisme inégalitaire à l'aune du fédéralisme

Le *Bundesrat* est **saisi en premier lieu** par le Gouvernement fédéral **de tous les projets de loi, afin d'émettre**, en général dans un délai de six semaines, **un avis** qui lui est transmis. Le Gouvernement fédéral expose ensuite son propre avis dans une réplique sous forme écrite. La position du *Bundesrat* et la réplique du Gouvernement fédéral sont alors jointes au projet de loi qui est déposé au *Bundestag*.

Après examen du texte par le *Bundestag*, le *Bundesrat* est à nouveau saisi. Son rôle diffère selon le type de loi :

- s'agissant des **lois d'approbation** (*Zustimmungsgesetze*), le *Bundesrat* doit les approuver expressément ; à défaut, la procédure législative échoue : le *Bundestag* ne peut passer outre le rejet du *Bundesrat*, sauf si une commission de médiation est réunie et parvient à un accord, ensuite approuvé par le *Bundesrat* ;
- s'agissant des **lois pouvant faire l'objet d'une opposition** (*Einspruchsgesetze*), si le *Bundesrat* s'oppose, le *Bundestag* peut surmonter cette opposition avec une même contrainte de majorité (selon le type de texte, absolue ou des deux-tiers) ; dans ce cas, la loi concernée est adoptée malgré l'opposition du *Bundesrat*.

C'est la loi fondamentale allemande qui détermine le type de lois, en fonction de leur objet. Sont des lois d'approbation : les lois portant modification de la Constitution, les lois relatives aux finances des *Länder* et les lois relatives à leur autonomie organisationnelle et administrative. Tout ce qui n'est pas défini dans la Constitution comme loi d'approbation est, *de facto*, une loi d'opposition.

La réforme du fédéralisme de 2006 (*Föderalismusreform*) a clarifié la répartition entre les compétences législatives respectives de la fédération et des *Länder*, afin d'éviter les enchevêtrements de compétences. Ainsi, si la liberté d'action des *Länder* a été accrue dans certains domaines, la **proportion de lois**

fédérales nécessitant l'approbation du Bundesrat a été **réduite** de 60 % auparavant à environ 40 % aujourd'hui.

B – Le fonctionnement et l'organisation des travaux du Bundesrat

Le Bundesrat se réunit en **séance plénière un vendredi matin toutes les trois semaines**. Une **trentaine de textes en moyenne** figure à l'ordre du jour. Si certains sujets font l'objet d'un débat approfondi, d'autres sont examinés plus brièvement, les orateurs exprimant succinctement les décisions de leur gouvernement de *Land*. Par ailleurs, plusieurs points d'ordre du jour ne faisant pas l'objet de débat sont généralement regroupés, en amont de la séance plénière, sur une « **liste verte** » afin de faire l'objet d'un **même vote global en séance**.

Les **positions** exprimées en séance par les membres du Bundesrat sur les différents points d'ordre du jour ont été **élaborées préalablement, au sein des Länder**.

Ainsi, en amont de la séance plénière :

- les **dossiers** sont **préparés par les Länder** : avant même la réunion des commissions du *Bundesrat*, la position de chaque *Land* doit faire l'objet d'une concertation entre ses différents ministères ; s'il s'agit de questions de portée politique, le conseil des ministres du *Land* examine lui-même les grandes lignes du texte en question ;
- les **commissions du Bundesrat se réunissent, la semaine précédente**, afin de formuler des recommandations en vue de la séance plénière. Celles-ci sont regroupées dans un document réalisé par le secrétariat de la commission compétente ;

LES COMMISSIONS DU BUNDESRAT

Le *Bundesrat* dispose de 16 commissions permanentes. Au sein de chaque commission, les *Länder* sont représentés par leur ministre compétent, sauf pour la commission des Affaires étrangères et la commission de la Défense où ils sont représentés par leur chef de gouvernement.

Les réunions des commissions du *Bundesrat* ne sont pas publiques : les comptes rendus sont confidentiels et les résultats des votes ne sont pas publiés en détail.

- les décisions politiques sont prises par les gouvernements des *Länder*, au vu des recommandations des commissions ;

- deux jours avant la séance plénière, une **réunion préparatoire à la séance plénière** est organisée avec les experts des représentations des *Länder* et les hauts fonctionnaires du *Bundesrat* ;
- une demi-heure avant le début de la séance plénière, une « **conférence préparatoire** » a lieu, de manière confidentielle, entre les membres du *Bundesrat*.

Les votes en séance s'effectuent à **main levée**. **Chaque Land exprime ses voix globalement** (pour, contre ou abstention) (art. 51, al. 3 de la Loi fondamentale), les gouvernements des *Länder* qui ne seraient pas parvenus à un accord devant s'abstenir. Les décisions du *Bundesrat* sont adoptées avec une majorité absolue (35 voix) ou une majorité des deux-tiers pour les modifications de la Loi fondamentale.



Vue de la salle des séances du Bundesrat lors d'une séance plénière

C – Le rôle du Bundesrat dans les affaires internationales et européennes

La politique étrangère est une compétence de l'État fédéral (art. 32, al. 1 de la Loi fondamentale). En conséquence, les *Länder* ne peuvent s'opposer aux décisions du Gouvernement fédéral en la matière. De même, le *Bundesrat* ne peut pas adopter des résolutions internationales.

S'il dispose d'une commission des Affaires étrangères et d'une commission de la Défense, celles-ci ont **deux principales missions** : **l'échange de vues** avec le ministre fédéral compétent et **l'examen de projets de loi** autorisant la ratification de traités ou l'approbation d'accords internationaux. Si le traité porte sur des matières relevant des compétences des *Länder*, l'approbation du *Bundesrat* est obligatoire : il dispose donc d'une forme de droit de veto. Si le traité ne concerne pas directement leurs compétences, la loi de

4 LA CHAMBRE HAUTE ALLEMANDE : LE *BUNDES*RAT

ratification doit tout de même être transmise à la Chambre haute allemande, qui ne dispose cependant que d'un droit d'opposition. Le *Bundestag* peut passer outre cette opposition, permettant ainsi l'entrée en vigueur du traité.

En matière européenne, le rôle du *Bundesrat* est plus important. Selon la loi fondamentale, il doit être associé à tous les sujets concernant l'Union européenne et le gouvernement fédéral est tenu de l'informer de manière complète et le plus tôt possible (article 23 de la loi fondamentale) sur les dossiers européens.

La capacité du *Bundesrat* à influencer sur les dossiers européens dépend néanmoins de leur incidence sur les compétences des *Länder*. Si son rôle est essentiellement consultatif pour les textes sans incidence sur leurs compétences, il peut adopter des « avis formels » lorsqu'un projet de texte européen affecte des compétences partagées entre les *Länder* et le gouvernement fédéral. Dans le cas où un projet impacte les compétences exclusives des *Länder*, le *Bundesrat* exerce une influence contraignante sur la position allemande. Le gouvernement ne peut alors passer outre l'avis du *Bundesrat* et doit en tenir compte dans la position allemande transmise en amont des réunions du Conseil de l'Union européenne. La commission des affaires européennes est chargée de la préparation des avis du *Bundesrat*, qui sont adoptés en séance plénière.

Ainsi, une part importante du travail législatif du *Bundesrat* est aujourd'hui consacré aux affaires européennes, reflétant l'intégration croissante des politiques de l'Union dans le droit allemand.

En outre, le *Bundesrat* dispose d'une « Chambre européenne » (*Europakammer*), distincte de la commission des affaires européennes précitée. Cet organe de la Chambre haute allemande peut être saisi lorsque trois conditions sont réunies : un sujet européen relève de la compétence du *Bundesrat* ; un vote formel au *Bundesrat* est requis ; le vote en séance plénière est soit incompatible avec l'urgence du texte, soit inadapté à la confidentialité du dossier.

À titre d'exemple, lors de la crise sanitaire du Covid-19 de 2020, l'*Europakammer* a été convoquée pour statuer rapidement sur la réponse de l'Union européenne à la crise. Le calendrier législatif européen et la situation sanitaire rendait en effet impossible l'attente d'une session plénière classique de la Chambre haute allemande (qui, pour mémoire, ne se réunit que toutes les trois semaines).

Le *Bundesrat* est par ailleurs représenté aux conférences des présidents des parlements de l'Union européenne, aux réunions de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) et de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.

Enfin, l'administration du *Bundesrat* conduit de nombreuses activités européennes et internationales, tant dans un cadre bilatéral que multilatéral.

D – Le *Bundesrat* et le contrôle de l'action du Gouvernement fédéral

Selon l'article 53 de la Loi fondamentale allemande, le « Gouvernement fédéral doit tenir le *Bundesrat* informé de la conduite des affaires ». Cet article confère un droit pour la Chambre haute allemande de convoquer tout membre du Gouvernement fédéral à ses séances plénières ou en commission pour l'interroger.

Le *Bundesrat* étant avant tout le garant des intérêts des *Länder*, les questions posées au Gouvernement fédéral visent principalement à obtenir des précisions ou des éclaircissements sur ses politiques publiques. En outre, le *Bundesrat* utilise rarement cet instrument de contrôle. Il n'a d'ailleurs pas instauré « d'heures de questions » ni de procédure d'interpellation régulière des membres du Gouvernement fédéral. Les auditions des ministres ont surtout lieu dans le cadre d'examen de projets de lois nécessitant l'approbation du *Bundesrat*, dans le cadre de réunions non publiques et sans dimension partisane.

Par ailleurs, il ne peut créer de commission d'enquête, ce pouvoir étant réservé au *Bundestag*, et ne peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement fédéral.

*

Par sa composition et par ses missions, le *Bundesrat* constitue la dimension fédérale du parlementarisme allemand.

Ses membres portent ainsi la voix, au niveau fédéral, du gouvernement du *Land* qu'ils représentent. En outre, ses pouvoirs étendus en matière de vote des lois constitutionnelles et des lois relatives à l'autonomie ou aux finances des *Länder*, mais aussi ses compétences étendues en matière de législation européenne, garantissent la protection du modèle fédéral allemand.