

OLIVIER JOUANJAN

L'élaboration de la loi en République fédérale d'Allemagne

L'étude de la procédure législative en République fédérale d'Allemagne¹ suppose qu'on rappelle tout d'abord brièvement comment s'organisent les deux assemblées, le Bundestag — ou Diète fédérale — représentatif de la population et le Bundesrat — Conseil fédéral —, la chambre des Länder.

I. L'ORGANISATION DES ASSEMBLÉES

A / *Le Bundestag*

Le Bundestag est une assemblée assez nombreuse puisqu'elle compte, depuis la réunification, 662 députés².

Les groupes parlementaires — ou « fractions » — rythment et

1. Cet article complète et met à jour le travail de M. Fromont, La procédure législative en RFA, *Pouvoirs*, 16, 1981, p. 143. Outre les principaux manuels de droit constitutionnel et les commentaires de la Loi fondamentale, nous avons principalement utilisé : Stern, *Staatsrecht der BRD*, t. 2, 1980 ; Schneider, *Gesetzgebung*, 1982 ; Achterberg, *Parlamentsrecht*, 1984 ; Isensee/Kirchhof (éd.), *Handbuch des Staatsrecht*, t. 2, 1987 (contributions de H. H. Klein, W. Zeh et R. Herzog sur l'organisation et le fonctionnement des assemblées) et t. 3, 1988 (contribution de F. Ossenbühl sur la procédure législative) ; Schneider/Zeh (éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989 ; Ipsen, *Staatsorganisationsrecht*, 1992. Il existe enfin une revue spécialisée : *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl.)*.

2. Répartition des sièges après les élections du 2 décembre 1990 : CDU/CSU : 319 ; SPD : 239 ; FDP : 79 ; Alliance 90/Verts : 8 ; PDS (ex-SED) : 17.

structurent la vie parlementaire allemande¹. Ils regroupent au moins 5 % des membres du Bundestag qui appartiennent à un même parti ou à plusieurs partis qui ne se trouvent en concurrence électorale dans aucun Land (§ 10 RI Btg). S'y ajoutent des « membres apparentés ». Les groupes s'organisent librement, mais leurs statuts² empruntent un schéma largement commun : un président assisté des « secrétaires parlementaires » (*Parlamentarischen Geschäftsführer*) élus par l'assemblée générale du groupe auxquels s'ajoutent des comités de travail. Les groupes parlementaires emploient par ailleurs directement des collaborateurs. Outre les contributions obligatoires de leurs membres, les fractions tirent essentiellement leurs ressources de fonds publics (imputés sur le budget du Bundestag)³. Depuis 1977, le calcul du financement public des groupes parlementaires prévoit une majoration au profit des groupes d'opposition. La composition des organes parlementaires (commissions⁴, Conseil des Anciens, commission de conciliation) ainsi que la répartition des postes (présidence et vice-présidences du Bundestag, présidences des commissions) sont établies à la proportionnelle des groupes (§ 12 RI Btg, qui a valeur de règle générale).

On ajoutera que les fractions sont des institutions « dotées de droits propres (...) par le règlement intérieur d'un organe fédéral suprême » au sens de l'article 93, alinéa 1, 1° LF, et qu'elles sont donc, de ce fait, recevables à agir devant la Cour constitutionnelle fédérale par la voie du « litige entre organes constitutionnels »⁵.

Des députés en nombre insuffisant pour former une « fraction » peuvent néanmoins constituer un « groupement » (*Gruppe*) (§ 10,

1. Leur existence et leur rôle sont constitutionnellement garantis sur la base du principe de la participation des partis politiques à la formation de la volonté du peuple (art. 21 LF). Voir *BVerfGE* 2, 143 (160), du 7 mars 1953 ; 10, 4 (14), du 14 juillet 1959 ; 43, 142 (147), du 14 décembre 1976. Les fractions sont qualifiées d'« institutions nécessaires de la vie constitutionnelle ». Il n'est pas rare que des conflits s'élèvent entre les dirigeants des groupes et leurs membres. Une initiative rassemblant des députés de tous les groupes vise à conforter le principe de la liberté de conscience des membres du Bundestag contre les contraintes partisanes (Werner, *ZParl.*, 3/90, p. 404).

2. Les Verts ont toujours renoncé à doter leur fraction de statuts.

3. La Cour constitutionnelle fédérale a reconnu la constitutionnalité du procédé : Décis. du 19 juillet 1966, *BVerfGE*, 20, 56 (104).

4. Selon la Cour constitutionnelle fédérale, une commission doit être une « réduction conforme » de l'assemblée plénière dans sa composition politique. Jurisprudence constante, voir récemment : Décis. du 16 juillet 1991, *BVerfGE*, 84, 304 (323).

5. Décis. du 7 mars 1953, *BVerfGE*, 2, 143 (160).

al. 4 RI Btg). C'est le cas aujourd'hui du PDS et de l'Alliance 90/Verts. La Cour constitutionnelle fédérale a eu l'occasion de préciser récemment qu'un parti politique représenté au Bundestag n'a pas un droit constitutionnel à pouvoir former une « fraction »¹, mais les « groupements » doivent être pris en compte dans la répartition proportionnelle des sièges de commissions et leurs représentants doivent y détenir le droit de vote. Ce principe ne vaut pas s'agissant de l'attribution des présidences et vice-présidences de commissions. Enfin, si la Cour reconnaît un droit au financement public des « groupements », elle accepte les modalités de calcul prévues par le Bundestag moins avantageuses que pour les « fractions ».

La Cour a eu également à connaître du cas d'un député isolé à laquelle elle reconnaît le droit de siéger dans une des commissions du Bundestag sans pour autant qu'il y détienne un droit de vote².

Le *président du Bundestag* est élu au scrutin secret pour la durée de la législature (cinq ans). Il est par coutume choisi parmi le groupe parlementaire le plus important. Les vice-présidents sont élus de la même manière, tandis que les secrétaires sont élus sur la base d'une proposition commune des fractions. Le *Präsidium* réunit le président et ses suppléants avant chaque séance du Conseil des Anciens.

Le *Conseil des Anciens*, qui regroupe, outre le président et ses suppléants, 23 députés désignés à la proportionnelle des groupes, est le véritable organe de concertation entre les différentes fractions pour l'organisation du travail parlementaire. C'est en son sein qu'est notamment établi le « Plan de travail » du Bundestag, qui comporte tant une planification générale sur une année que l'ordre du jour hebdomadaire. La fixation de ce plan de travail n'est pas l'objet d'une décision majoritaire. Le consensus doit être trouvé ce

1. Décis. du 16 juillet 1991, *BVerfGE*, 84, 304 (325). Notes : Morlock, *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1991, p. 386 ; Bohm, *ZParl.*, 5/1992, p. 231. Si en 1969, lorsque le § 10 RI Btg fut modifié, les 5 % nécessaires à la formation d'un groupe avait été consciemment alignés sur la barre des 5 % au niveau fédéral du système électoral, il n'en résulte pas qu'une modification de la barre électorale doive entraîner automatiquement l'adaptation des règles constitutives des groupes. A la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 29 septembre 1990 (voir Jouanjan, *Rev. fr. dr. cons.*, 8, 1991, p. 669) ayant exigé pour les premières élections de l'Allemagne unifiée la régionalisation de la barre des 5 % (Ouest/Est), le PDS avait réussi à dépasser à l'Est la barre des 5 % sans que le nombre de ses députés n'atteigne celui nécessaire à la formation d'un groupe parlementaire.

2. Décis. du 13 juin 1989, *BVerfGE*, 80, 188 (opinions dissidentes des juges Mahrenholz et Kruis).

qui, naturellement, protège la situation de l'opposition. C'est également en son sein qu'il est procédé, à la proportionnelle des groupes, à la répartition des présidences des commissions et à la désignation de leurs membres.

Le nombre des *commissions permanentes* n'est pas fixé par la Loi fondamentale. Après une inflation de ce nombre aux débuts de la République fédérale (jusqu'à 50 commissions durant les deux premières législatures), les commissions permanentes suivent désormais rigoureusement la répartition des ministères qu'elles doublent. Ces commissions peuvent former en leur sein des « sous-commissions », auquel cas la règle de la proportionnelle des groupes doit être respectée. A ces commissions spécialisées, s'ajoutent des commissions permanentes dont l'objet est particulier (commission des pétitions, commission de contrôle des élections, des immunités et du règlement intérieur...) et bien sûr des commissions d'enquête et de contrôle.

B / *Le Bundesrat*¹

Aux termes de l'article 51 de la Loi fondamentale (LF), « le Bundesrat se compose de membres des gouvernements des Länder qui les nomment et les révoquent ». La représentation des gouvernements régionaux n'est pas égalitaire, le nombre de voix dont dispose un Land variant de 3 à 6 en fonction de sa population². Chaque gouvernement régional nomme donc autant de membres qu'il dispose de voix. Ces voix doivent être exprimées globalement : un Land ne saurait partager son vote. À l'occasion des votes, les membres du Bundesrat sont d'ailleurs liés par les instructions de leur gouvernement. A côté de ces « membres ordinaires »,

1. Voir notamment : Knies, *Der Bundesrat. Zusammensetzung und Aufgaben*, DÖV, 1977, p. 575 ; H. H. Klein, *Der Bundesrat der BRD — die zweite Kammer*, AöR, 1983, p. 329 ; Pfitzer/Reuter, *Der Bundesrat*, 1987 ; Herzog, in Isensee/Kirchhof, *op. cit.*, t. 2, p. 467 et s. ; Wydukel, *Der Bundesrat als zweite Kammer — Zur verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren*, DÖV, 1989, p. 181.

2. L'article 51, alinéa 2 LF, qui fixe cette clé de répartition a été modifié par le traité d'Union du 31 août 1990 qui augmente la représentation des régions les plus peuplées en donnant une sixième voix aux Länder de plus de 7 millions d'habitants. Quatre Länder, exclusivement à l'Ouest, disposent ainsi de 6 voix : Rhénanie du Nord-Westphalie, Bavière, Bade-Wurtemberg, Basse-Saxe. Le système ne débouche pas sur une proportionnalité véritable voix-population : il suffit de remarquer que les deux plus petits Länder (Brême et Sarre) détiennent ensemble avec 1,7 million d'habitants autant de voix que le Land le plus peuplé (Rhénanie du Nord-Westphalie : 17 millions d'habitants).

tout membre du gouvernement d'un Land est de droit « membre suppléant » du Bundesrat (art. 51, al. 1 LF). Les ministres-présidents des Länder ne sont pas de droit membres du Bundesrat, mais la pratique veut qu'ils y siègent à titre de membre ordinaire. On voit donc qu'en raison de sa composition le Conseil fédéral est organiquement lié au pouvoir exécutif régional. Le caractère non représentatif du mandat de ses membres le distingue également d'une assemblée parlementaire au sens propre.

Du point de vue fonctionnel, si le Bundesrat participe aux fonctions parlementaires classiques (législation, budget, contrôle du Gouvernement fédéral), sa particularité tient à ce qu'il participe, par ailleurs, *directement* à la fonction exécutive fédérale. Sans entrer dans le détail, le Bundesrat exerce notamment un pouvoir d'approbation relativement à l'édition de certains règlements fédéraux (art. 80, al. 2 et 109, al. 4 LF), concernant les diverses mesures prises par le Gouvernement fédéral au titre des articles 84 et 85 LF, afin de contrôler et orienter l'exécution des lois fédérales par les Länder (circulaires administratives générales et instruction spéciales, notamment) comme dans le cadre de la mise en œuvre de la contrainte fédérale à l'égard des Länder (art. 37 LF).

Ce lien organique et fonctionnel du Bundesrat avec le pouvoir exécutif explique les doutes élevés sur sa qualité d'assemblée parlementaire, de seconde chambre d'un Parlement bicaméral. Le rejet de la solution d'un sénat à l'américaine se rattachait à la tradition allemande (Bundesrat de l'Empire de 1871 et Reichsrat de la République de Weimar), mais elle permettait surtout aux ministres-présidents des Länder, qui exercèrent une large influence sur les travaux du Conseil parlementaire chargé d'élaborer la Loi fondamentale, de se ménager une position stratégique au sein de l'appareil étatique fédéral¹. On notera également que la représentation des intérêts régionaux est sans doute mieux assurée en Allemagne par une telle assemblée que par un « sénat » : contrairement aux partis politiques américains, les partis allemands sont fortement centralisés et un sénat se serait transformé, à côté du Bundestag, en un second relais au cœur de l'Etat fédéral des appareils partisans centralisés. Même si le Bundesrat n'échappe pas, bien sûr, aux logiques partisans, les particularismes régionaux y trouvent néanmoins un lieu d'expression.

1. Sur la question du Bundesrat au sein des débats du Conseil parlementaire : Morsey, in *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum 25 jährigen Bestehen des Bundesrates*, éd. par le Bundesrat, 1974, p. 63.

Le *Präsidium* est composé d'un président et de trois vice-présidents, élus pour une année. L'attribution de ces postes a fait l'objet de l'accord de Königstein du 30 août 1950 entre les Länder permettant, selon un ordre de succession établi en fonction de l'importance démographique des régions, à chaque Land d'occuper à tour de rôle la présidence. L'attribution des vice-présidences suit également des règles précises (le premier vice-président est nécessairement le président de l'année précédente). Le président du Bundesrat exerce l'intérim de la présidence fédérale en cas d'empêchement ou de vacance. En pratique, présidence et vice-présidence sont exercées par les ministres-présidents des Länder.

Le *Conseil permanent (Ständiger Beirat)*, composé des représentants permanents des Länder auprès de la fédération, assure, d'une part, des fonctions analogues à celles du Conseil des Anciens du Bundestag et, d'autre part, la liaison entre le Bundesrat et le Gouvernement fédéral. Ce dernier est à cet effet représenté aux réunions hebdomadaires du Conseil permanent.

Les *commissions permanentes* sont composées d'un représentant par Land qui dispose d'une voix. Il convient de noter cette particularité que, en vertu de l'article 52, alinéa 4 LF, les Länder peuvent se faire représenter dans les commissions par des fonctionnaires. C'est d'ailleurs en pratique la règle. Ce fait explique que le travail au Bundesrat prend une tournure très technocratique et bureaucratique : en effet, les séances du Bundesrat sont courtes et la préparation en commission est d'autant plus décisive.

Les *séances plénières* sont convoquées par le président du Bundesrat, cette convocation étant obligatoire lorsqu'elle est demandée par le Gouvernement ou un Land¹. Les séances, qui ont lieu le vendredi, sont précédées d'une brève discussion préparatoire le matin qui peut d'ailleurs, à la demande d'un gouvernement régional, se prolonger en « salle n° 13 », c'est-à-dire la salle de conférence du directeur du Bundesrat. Les positions définitives y seront fixées dans le secret avant la séance plénière publique. Comme durant la séance du Bundestag, le Gouvernement fédéral participe à la séance du Bundesrat et doit y être entendu à sa demande (art. 53 LF).

1. L'article 52 LF vise, outre la demande du Gouvernement, celle qui émane de deux Länder. Mais le § 15 du règlement intérieur du Bundesrat rend obligatoire la convocation dont la demande est faite par un seul Land.

II. LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

A / *L'initiative législative*

Aux termes de l'article 76, alinéa 1 LF, les propositions de loi émanent du Gouvernement fédéral, « du sein du Bundestag » (« aus der Mitte des Bundestages ») ou du Bundesrat. A l'exception du cas très spécial de l'article 29, alinéa 4 LF (réorganisation territoriale de la fédération), il n'existe donc plus d'initiative populaire, comme l'avait instituée l'article 73 de la Constitution de Weimar¹. L'initiative populaire est cependant prévue dans de nombreuses constitutions régionales.

L'initiative émanant du sein du Bundestag. Le § 76 RI Btg dispose que toute motion, sous réserve de dispositions spéciales du règlement intérieur, doit être présentée par un groupe parlementaire ou au moins 5 % des membres du Bundestag. Il n'en va pas autrement des propositions de lois parlementaires. On retrouve ici le rôle prépondérant des « fractions ». Un député isolé ne possède donc pas le droit d'initiative. Cependant, pour tenir compte de la situation exceptionnelle issue des premières élections dans l'Allemagne unifiée, le droit d'initiative a été également reconnu aux « groupements » durant la législature actuelle (12^e législature). La Cour constitutionnelle fédérale a laissé ouverte la question de savoir si cette reconnaissance était imposée par la Constitution². Les fractions de la coalition gouvernementale seront en pratique aidées par les services des ministères compétents pour la rédaction de la proposition. Cette aide peut également être accordée aux groupes d'opposition avec l'accord du ministre. La proposition, accompagnée obligatoirement d'un bref exposé des motifs, est imprimée et la procédure d'adoption peut commencer, en fonction de l'ordre du jour, trois jours au moins après la distribution du document.

L'initiative gouvernementale. La procédure d'élaboration des projets au sein du Gouvernement est elle-même codifiée par le « règlement intérieur du Gouvernement fédéral » et le « règlement commun aux ministères fédéraux », complétés par une résolution gouvernementale du 11 décembre 1984. Ces textes prévoient notamment un certain nombre de consultations préalables obligatoires (Länder, représentation de communes, organismes privés). De telles consul-

1. L'initiative populaire avait été utilisée à sept reprises sous la République de Weimar, toujours sans succès.

2. Décis. du 16 juillet 1991, précit., p. 328 et s.

tations peuvent également découler de dispositions législatives¹. Il est cependant difficile de savoir quelles seraient les conséquences d'un défaut de consultation pour une loi adoptée². A titre de curiosité, on notera que le conseil de la société pour la langue allemande donne un avis sur la rédaction du projet. Mais surtout, comme en Suisse, le projet est adressé au ministère de la justice qui en contrôle la régularité juridique comme l'opportunité. Il reste alors au Gouvernement à l'adopter en réunion de cabinet. On rappellera qu'à la différence du conseil des ministres français la réunion du cabinet en Allemagne est une instance où l'on vote : le projet doit donc recueillir la majorité des voix pour être adopté.

Lorsque le projet émane du Gouvernement, il doit faire l'objet d'un « premier passage » devant le Bundesrat qui dispose de six semaines pour « prendre position » à son sujet. Le Gouvernement peut « exceptionnellement » déclarer l'urgence, auquel cas il lui est loisible de transmettre au Bundestag le projet trois semaines après son dépôt devant le Bundesrat, même si celui-ci n'a pas encore pris position. La prise de position du Bundesrat, même si celui-ci n'a pas encore pris position. La prise de position du Bundesrat doit être transmise au Bundestag dès qu'elle a été arrêtée. On ajoutera que la prise de position du Bundesrat fait elle-même l'objet d'une réplique du Gouvernement, adoptée en conseil de cabinet, pareillement transmise au Bundestag. Ce droit de réplique du Gouvernement ne lui permet cependant pas de modifier son projet initial : si tel était le cas, il s'agirait d'un nouveau projet de loi qui devrait, en conséquence, faire l'objet d'un nouveau « premier passage » devant le Bundesrat.

Ce « premier passage » devant le Bundesrat permet notamment au Bundesrat qui représente les exécutifs régionaux d'attirer l'attention sur d'éventuelles difficultés d'application du projet, une application dont les Länder sont, en général, chargés. La prise de position est arrêtée par l'assemblée plénière du Bundesrat après discussion en commission. Ce « premier passage » est obligatoire pour tout projet de loi émanant du Gouvernement, qu'il s'agisse de lois nécessitant ou non l'approbation du Bundesrat. Il n'est pas rare qu'afin de l'éviter le Gouvernement laisse présenter par un groupe parlementaire du Bundestag le projet qu'il a en réalité préparé.

1. Par ex. : consultation des organisations syndicales pour tout projet de loi touchant au statut du personnel en application du § 94 de la loi fédérale relative à la fonction publique.

2. Voir Schneider, *Gesetzgebung*, 1982, p. 62.

L'*initiative du Bundesrat*. Il s'agit d'une proposition du Bundesrat en tant qu'organe et non de l'initiative de ses membres. La proposition prend donc la forme d'une résolution de l'assemblée adoptée à la majorité des voix. Elle peut porter autant sur des lois pour lesquelles son approbation est exigée que sur les lois à l'égard desquelles elle ne dispose que d'un droit de veto suspensif. Le texte est transmis au Gouvernement fédéral qui dispose alors de trois mois pour le transmettre au Bundestag, accompagné de sa position. Cette transmission est naturellement obligatoire.

L'initiative gouvernementale pèse bien évidemment le plus lourd et son taux de réussite est de loin le plus élevé. Si le Bundesrat joue un rôle résiduel en matière d'initiative, l'importance relative du nombre des lois adoptées sur la base d'une proposition du Bundestag s'explique largement par le procédé décrit plus haut (présentation par un groupe parlementaire de projets en réalité gouvernementaux). Les chiffres, en avril 1992, comptabilisés depuis 1949 sont les suivants¹ :

	Gouvernement	Bundestag	Bundesrat
Projets	3 983	2 309	434
Votés	3 338	805	126
Taux réussite	83,81 %	34,86 %	29,03 %
% législation*	77,07 %	18,59 %	2,91 %

* L'origine des 1,43 % des lois fédérales restantes n'est pas donnée.

B / Discussion devant le Bundestag

L'article 77 LF dispose : « Les lois fédérales sont adoptées par le Bundestag. » Cette adoption se déroule en trois « lectures » (§ 78 RI Btg). Le nombre de lectures n'est pas fixé par la Loi fondamentale et si elle est traditionnelle en Allemagne², elle ne constitue pas une règle du droit constitutionnel coutumier³.

La première lecture ne donne lieu à une discussion générale que

1. Source : Ipsen, *Staatsorganisationsrecht*, 4^e éd., 1992, p. 85.

2. Jekewitz, Ein rationalisierter Irrtum. Zur Herkunft, Ausgestaltung und Notwendigkeit von drei Lesungen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, *Der Staat*, 15, 1976, p. 537.

3. *BVerfGE*, 1, 144 (151), du 6 mars 1952 ; 29, 221 (234), du 14 octobre 1970. Plusieurs constitutions régionales fixent cependant le nombre de lectures devant le Landtag.

si la recommandation en a été faite par le Conseil des Anciens ou la demande présentée par une fraction ou 5 % des députés. Cette lecture se conclut par le renvoi devant la commission compétente, à moins qu'à l'initiative d'une fraction ou de 5 % des députés l'assemblée décide à la majorité des deux tiers des députés présents¹ d'entamer la seconde lecture sans renvoi en commission (§ 80, al. 2 RI Btg). Il s'agit le plus souvent de l'une des commissions permanentes qui peut d'ailleurs à cette occasion former une sous-commission d'examen du texte (§ 55 RI Btg) ; le renvoi à une commission *ad hoc* est cependant également possible. Par ailleurs, plusieurs commissions peuvent être saisies « dans des cas particuliers ». L'une d'entre elle l'est alors au fond (*federführender Ausschuß*) (§ 79 RI Btg), celle-ci étant seule habilitée à établir le rapport. Les séances des commissions ne sont pas publiques. Le rapporteur est désigné par le président de la commission (§ 65 RI Btg). Le rapport doit comporter, outre les recommandations motivées de la commission, les opinions exprimées par la minorité ainsi que les prises de position des commissions saisies pour avis (§ 66 RI Btg). Les fractions parlementaires instituent des groupes de travail qui doublent les commissions et au sein desquels est fixée la ligne de conduite des députés participant aux travaux des commissions.

La seconde lecture ne peut commencer que deux jours après la distribution du rapport, sur la base du texte de la commission, à moins que le Bundestag ne décide, à la majorité des deux tiers et sur la demande d'un groupe parlementaire ou de 5 % des députés, d'anticiper la discussion. Cette lecture s'ouvre par la présentation du rapport qui n'est suivie d'une discussion générale que si le Conseil des Anciens, une fraction ou 5 % des députés l'exigent. Précédé ou non d'une discussion générale, le débat s'engage alors article par article. Un vote suit la discussion de chaque article. L'ordre de succession des articles, le regroupement de différents articles ou la division de certains articles n'est possible que sur la base d'une résolution du Bundestag (§ 81 RI Btg). Des amendements peuvent être proposés tant que l'objet auquel ils se rapportent n'a pas encore fait l'objet d'un vote. L'autorité des groupes parlementaires est assouplie à ce stade, puisque l'initiative des amendements est ouverte à un ou plusieurs députés (§ 82 RI Btg). Une motion de renvoi à une autre commission de tout ou partie du

1. La majorité des deux tiers des députés peut en tout état de cause se déroger aux dispositions du règlement intérieur dans le cas particulier dès lors que cette dérogation ne se heurte à aucune disposition constitutionnelle (§ 126 RI Btg).

texte peut-être adoptée aussi longtemps que la discussion article par article n'est pas achevée. L'utilisation du renvoi en commission est rare, mais peut se produire lorsque, par exemple, une décision de la Cour constitutionnelle fédérale intervenue entre-temps est susceptible d'avoir des conséquences sur le texte en discussion.

La seconde lecture peut déhoucher sur le rejet pur et simple du projet, auquel cas la procédure s'arrête définitivement. Si le texte de la commission est adopté sans modifications, la troisième lecture s'engage immédiatement et elle se limite à l'adoption finale du texte, après une discussion générale si une telle discussion n'a pas eu lieu au début de la seconde lecture et si elle a été demandée dans les mêmes conditions qu'à la lecture précédente. Si des amendements ont été adoptés, la troisième lecture ne commence que deux jours après la distribution du texte modifié sauf accélération dans les conditions déjà évoquées. Un amendement n'est recevable au cours de cette nouvelle lecture que s'il tend à modifier un amendement adopté lors de la seconde lecture et s'il est présenté par un groupe parlementaire ou 5 % des députés. En pratique ces amendements sont voués à l'échec et n'ont d'autres justifications que de rappeler au public l'opposition des groupes minoritaires à tout ou partie du texte. Aussi longtemps que le vote d'ensemble n'est pas intervenu, un renvoi en commission est possible. Si la commission de renvoi propose des modifications au texte adopté après la seconde lecture, la procédure de la seconde lecture est reprise à son début sur la base du texte amendé. La troisième lecture est immédiatement suivie du vote d'ensemble si le texte issu de la seconde lecture n'a pas été amendé. Dans le cas contraire, le vote définitif peut être repoussé après la distribution du texte amendé sur la demande d'un groupe ou de 5 % des députés (§ 84 à 86 RI Btg).

Le vote définitif, qui suppose sauf exceptions (révision constitutionnelle, levée du veto du Bundesrat), la majorité simple des votants se fait normalement par assis et levé. Un quorum de plus de la moitié des membres de l'assemblée est imposé par le § 45 RI Btg. Un groupe parlementaire ou 5 % des députés peuvent demander à ce que soit constaté que les conditions de quorum ne sont pas remplies. En ce cas les votes seront comptabilisés selon la procédure du vote par portes séparées. Si le quorum n'est pas atteint, le président doit lever la séance. Si cette demande — au demeurant extrêmement rare — n'a pas été présentée préalablement au vote, le quorum est considéré avoir été atteint. L'adoption est alors devenue incontestable, même si le nombre des présents était en réalité inférieur à la moitié des membres. Ces dispositions

du règlement intérieur ont été confirmées par la Cour constitutionnelle fédérale qui a rejeté un recours fondé sur le moyen de l'absence de quorum, alors qu'aucune demande en constatation du quorum n'avait été présentée avant le vote définitif¹.

C / *Le rôle du Bundesrat et la commission de conciliation*

Le texte ainsi « adopté » est transmis « sans délai » au Bundesrat par le président du Bundestag (art. 77 LF). Il convient alors de distinguer selon la compétence dont dispose le Bundesrat : le texte adopté doit obtenir l'approbation du Bundesrat à chaque fois que la Loi fondamentale le prévoit expressément (*Zustimmungsgesetze*) ; pour tous les autres cas, l'assemblée des Länder ne dispose que d'un droit de veto suspensif (*Einspruchsgesetze*). Si, du point de vue de la logique juridique, l'approbation est l'exception et le veto suspensif, la règle, dans la pratique le nombre de lois soumis à l'approbation du Bundesrat est supérieur à celui des autres lois² :

	1949- 1953	1953- 1957	1957- 1961	1961- 1965	1965- 1969	1969- 1972
Approbation	41,8	49,8	55,7	53,4	49,4	51,7
Veto	58,2	50,2	44,3	46,6	50,6	48,3
	1972- 1976	1976- 1980	1980- 1983	1983- 1987	1987- 1990	
Approbation	53,2	53,7	52,2	60,6	55,2	
Veto	46,8	46,3	47,8	39,4	44,8	

Sont soumises à l'approbation du Bundesrat, sans entrer dans le détail, outre les lois de révision constitutionnelle dans des conditions particulières, les lois qui touchent à l'organisation administrative des Länder ou aux relations financières entre la fédération et les régions. Il convient de préciser que l'approbation est donnée pour la loi dans sa totalité, quand bien même seules quelques-unes de ses dispositions exigeraient quant à leur contenu cette approba-

1. S'agissant de la loi sur le commerce des armes qui avait été adoptée en présence de seulement 36 députés : Décis. du 10 mai 1977, *BVerfGE*, 44, 308 (320).

2. Source : Ipsen, *op. cit.*, p. 112. Les chiffres sont donnés par législature en pourcentages.

tion. Au regard de la technique législative la loi forme une unité¹. Cette interprétation par laquelle la Cour constitutionnelle fédérale a validé la pratique du Bundesrat a également pour conséquence que la loi modifiant une loi antérieure approuvée ne requiert pas elle-même l'approbation du Bundesrat si elle ne modifie aucune des dispositions qui, du point matériel, ont nécessité l'approbation de la première loi. La loi postérieure constitue elle aussi une unité dans la procédure législative et la nécessité de son approbation ne doit être recherchée que dans son contenu propre. La Cour constitutionnelle a donc rejeté l'argument du parallélisme des procédures selon lequel une disposition législative approuvée par le Bundesrat ne saurait, quel que soit son contenu, être modifiée qu'après approbation du Bundesrat².

S'agissant des lois qui ne supposent pas l'approbation du Bundesrat, celui-ci dispose d'un délai de trois semaines à partir de la réception du texte adopté par le Bundestag pour demander la convocation de la commission de conciliation (art. 77, al. 2 LF). Si une telle demande n'est pas formée, le Bundesrat est considéré comme n'ayant pas fait usage de son droit d'opposition et la loi est définitivement adoptée. Par ailleurs, le Bundesrat ne peut opposer immédiatement son veto, il est obligé de demander préalablement la convocation de la commission de conciliation.

Celle-ci est paritaire : 16 membres du Bundesrat (1 par région) et 16 membres du Bundestag (à la proportion des groupes). Son objectif étant de parvenir, si possible, à un compromis acceptable par les deux assemblées, deux règles sont destinées à protéger la capacité de négociation de la commission : le secret des séances est strictement garanti — et l'accès aux comptes rendus reste interdit durant trois législatures successives ; les membres du Bundesrat qui y siègent ne sont pas liés par des instructions, contrairement aux principes qui règlent leur participation aux travaux du Bundesrat. Son règlement intérieur est adopté par le Bundestag avec l'approbation du Bundesrat. Les résultats positifs auxquels est parvenue cette institution témoignent de son utilité.

On ajoutera que les modifications proposées par la commission ne sauraient être dépourvues de tout lien avec l'objet du texte. La commission n'exerce pas un droit d'initiative, et des propositions

1. *BVerfGE*, 8, 274 (294), du 12 novembre 1958 ; 24, 184 (195), du 9 octobre 1968. Mais il est possible de séparer alors en deux textes distincts les dispositions nécessitant l'approbation des autres dispositions.

2. Décis. du 25 juin 1974, *BVerfGE*, 37, 363 (380).

entièrement nouvelles formulées par la commission auraient pour effet de court-circuiter toute la discussion parlementaire en raison du caractère simplifié du processus d'adoption du texte par le Bundestag statuant sur cette proposition (pas de discussion générale, mais seulement quelques « éclaircissements », pas de travail en commission, pas de droit d'amendement...). La Cour constitutionnelle fédérale a donc cherché à délimiter l'étendue des compétences de la commission. Pourtant, elle a accepté que celle-ci intègre dans la proposition commune les dispositions d'un autre projet de loi qui n'avait encore fait l'objet que de la première lecture et dont elle n'avait pas été formellement saisie, sous réserve que, par leur contenu, ces dispositions aient un lien avec le texte dont elle a été formellement saisie¹.

Si la commission ne propose aucune modification au texte adopté par le Bundestag, le Bundesrat dispose d'un délai de deux semaines pour opposer son veto. S'il laisse passer ce délai sans réaction, la loi est définitivement adoptée. Si la commission adopte des modifications, il est par contre naturellement nécessaire qu'une nouvelle résolution du Bundestag intervienne. Une seule lecture est alors prévue au cours de laquelle tout amendement nouveau est irrecevable. Le Bundestag ne peut donc que confirmer le texte initial ou adopter, en tout ou partie, les modifications proposées par la commission (§ 90 RI Btg et § 10 du règlement intérieur de la commission de conciliation). Le texte est alors transmis sans délai au Bundesrat qui dispose de deux semaines pour opposer son veto.

Le veto du Bundesrat n'est que suspensif. Il peut être surmonté par le Bundestag à condition de réunir une majorité qualifiée. Celle-ci est constituée par la majorité des membres de l'assemblée en principe, à moins que le veto n'ait obtenu plus des deux tiers des voix au Bundesrat, auquel cas le veto ne peut être surmonté que par une décision du Bundestag adoptée à la majorité des deux tiers des votants représentant au moins la majorité absolue des membres du Bundestag (art. 77, al. 4 LF).

S'agissant des lois soumises à l'approbation du Bundesrat, elles exigent, pour être définitives, une décision positive prise à la majorité des voix de l'assemblée représentant les Länder. Il n'y a pas d'approbation tacite, et le silence gardé par la seconde chambre bloque l'entrée en vigueur du texte adopté par le Bundestag. Le

1. *BVerfGE*, 72, 175 (189 et s.), du 13 mai 1986 ; 78, 249 (271), du 8 juin 1988.

Bundesrat peut en effet adopter trois attitudes : approuver le texte adopté par le Bundestag, garder le silence ou adopter une résolution par laquelle il refuse expressément son approbation. Il n'existe d'autre délai que celui de l'expiration de la législature du Bundestag qui a pour effet de rendre caduque toute procédure non achevée (principe de discontinuité¹) : le Bundesrat ne saurait approuver un texte adopté par une assemblée dont le mandat est achevé.

La procédure de conciliation peut être engagée cette fois à l'initiative à nouveau du Bundesrat, mais aussi du Bundestag (résolution à la majorité simple à la demande d'un groupe parlementaire ou de 5 % des députés) ou du Gouvernement fédéral. La rédaction de l'article 77 LF ne brille pas par sa clarté. On en donnera l'interprétation dominante : le Bundesrat peut demander cette convocation mais encore une fois dans un délai de trois semaines dans la mesure où le texte pose cette condition de façon générale sans distinguer entre les catégories de lois ; la possibilité ouverte au Bundestag et au Gouvernement de convoquer la commission n'est pas limitée par ce délai. Ces deux derniers organes ne sont pas non plus obligés d'attendre une résolution expresse du Bundesrat par laquelle celui-ci refuserait son approbation pour que le droit de convoquer la commission leur soit ouvert. Inversement, une telle résolution n'est pas de nature à les priver de cette possibilité de conciliation. Moins claire est la réponse à la question de savoir s'il est possible de répéter la tentative de conciliation après un premier échec — ce qui est en tout état de cause exclu s'agissant des lois qui ne sont pas soumises à approbation. Certains auteurs estiment possible que chaque organe fasse utilisation successivement de son droit de convocation en vue d'obtenir l'approbation.

Il est clair que l'égalité des pouvoirs entre les parties change cette fois les données politiques de la négociation au sein de la commission : les exigences du Bundesrat pèsent nécessairement plus lourd dans la balance. Si une proposition commune de la commission de conciliation modifie le texte adopté par le Bundestag, il est nécessaire qu'il statue à nouveau, mais l'attitude du Bundesrat n'est toujours encadrée dans aucun délai. Il peut maintenir son silence, ou approuver, ou refuser expressément l'approbation. Sous réserve qu'une nouvelle tentative de conciliation soit alors possible, à défaut d'approbation, le texte ne sera définitivement caduque qu'à la fin de la législature du Bundestag.

1. Jekewitz, *Der Grundsatz der Diskontinuität der Parlamentsarbeit*, 1977.

D / *Promulgation et publication de la loi*

L'article 82 LF dispose : « Les lois définitivement adoptées conformément aux dispositions de la présente Loi fondamentale sont, après contreseing, promulguées (*ausgefertigt*) et publiées (*verkündet*) au *Journal officiel fédéral* par le président de la fédération. » La promulgation consiste tout d'abord dans l'établissement du texte authentique de la loi qui doit être signé par le président après que les ministres compétents aient préalablement apposé leur contreseing. Mais le président promulgue la loi qui a été adoptée « conformément aux dispositions de la présente Loi fondamentale ». Cette formulation lui ouvre le droit de contrôler la constitutionnalité du texte qui doit être promulgué¹, un contrôle présidentiel qui existait déjà sous la République de Weimar (Constitution du 11 août 1919, art. 70). Il n'est pas contesté que ce contrôle porte sur la régularité de la procédure (compétence fédérale, modalité de la participation du Bundesrat, procédure). Le texte de l'article 82 LF reste incertain pris à la lettre : le président promulgue la « loi définitivement adoptée » conformément aux dispositions de la Loi fondamentale, mais le texte allemand utilise l'expression *zustande gekommenes Gesetz*, qui rappelle plus précisément le processus de fabrication du texte et donc la procédure. Cependant, il semble que l'opinion dominante se rallie aujourd'hui à l'idée que le président doit également exercer un contrôle « interne » de la constitutionnalité de contenu de la loi².

On conclura en indiquant les particularités qui marquent la procédure de révision et la procédure budgétaire. *Les lois de révision constitutionnelle* sont adoptées selon la procédure applicable aux lois nécessitant l'approbation du Bundesrat avec cette seule différence qu'elles doivent être adoptées par les deux tiers des membres du Bundestag et approuvées par les deux tiers des voix au Bundesrat. *Les lois de finances* diffèrent quant à la procédure plus profondément des lois « ordinaires ». L'initiative en est réservée au Gouvernement fédéral (art. 110 et 113 LF). Le projet est déposé en même temps devant le Bundestag et le Bundesrat, ce dernier disposant toujours d'un délai de six semaines pour prendre position. Le droit d'amendement des parlementaires est en outre limité de la façon

1. Décis. du 30 juillet 1952, *BVerfGE*, 1, 396 (413).

2. Voir quelques exemples de refus de promulgation chez Beguin, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en RFA*, 1982, p. 82 et s.

suivante : une diminution des recettes ou une augmentation des dépenses requièrent l'approbation du Gouvernement fédéral. Dans une telle hypothèse on constate que le pouvoir exécutif dispose d'un véritable pouvoir de codécision à l'égard d'un texte de forme législative. Mais cette faculté n'a pas eu à jouer à notre connaissance. Enfin, le Bundesrat ne dispose à l'égard de la loi de finance que d'un droit de veto.

RÉSUMÉ. — *Après avoir rappelé dans ses grandes lignes l'organisation interne de chacune des deux assemblées allemandes, l'article s'attache à décrire dans son détail la procédure complexe d'élaboration de la loi. Cette procédure est marquée par la tradition (le système des trois lectures), le poids des groupes parlementaires (droit d'initiative) ainsi que par le statut particulier de la « seconde chambre » — le Bundesrat — dans les institutions fédérales allemandes.*