



Cour constitutionnelle fédérale

Exposé de M. Hans-Jürgen Papier, président,

De la disparition des frontières

Le 12 novembre 2009 à
l'Hôtel de Beauharnais,
résidence de l'ambassadeur d'Allemagne à Paris.

- Seul le texte prononcé fait foi -

Sommaire

- 1. Les deux Allemagnes : Symbole douloureux de la séparation politique et personnelle**
 - a) La R.D.A., Etat arbitraire**
 - b) La vision de la réunification du point de vue du droit constitutionnel**
 - c) La chute du Mur**

- 2. La réunification de l'Allemagne en tant que symbole : Surmonter ce qui sépare**
 - a) Les risques encourus et les vertus montrées par les membres de l'opposition au régime**
 - b) L'adhésion de la R.D.A. au champ d'application de la Loi fondamentale et le « Mur dans les esprits »**
 - c) La participation de la Cour constitutionnelle fédérale à la réalisation de l'unité intérieure et extérieure de l'Allemagne**

- 3. L'Europe : Cadre et objectif**
 - a) La réunification placée dans le contexte européen**
 - b) L'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale relatif au Traité de Lisbonne**
 - c) Une Union européenne démocratiquement légitimée et agissant comme acteur mondial**
 - d) Les valeurs démocratiques en tant que fondement pour l'Europe**

doivent globalement avancer au même rythme. A cet égard, le Traité de Lisbonne permettra de faire évoluer l'Union européenne.

Cependant, le principe de l'Etat démocratique signifie en même temps que doivent subsister dans les Etats membres des marges d'action substantielles permettant au processus démocratique de formation de la volonté collective de s'épanouir. La Cour fait ici référence notamment à des domaines qui marquent les conditions de vie des citoyens ou qui nécessitent de manière particulière la compréhension préalable d'aspects culturels, historiques ou linguistiques particuliers. Peuvent être cités à titre d'exemple la justice pénale, le monopole de la contrainte légale, les décisions de principe en matière fiscale, la réglementation des conditions de vie par la politique sociale, ainsi que les décisions culturelles fondamentales en matière d'éducation, d'instruction, des médias et de la religion.

Toutefois, le chemin est sans alternative : Il faut développer l'Union européenne, aussi démocratiquement que possible, et traiter avec elle et en son sein les problèmes de la mondialisation. Nul ne souhaite un retour aux Etats nationaux renfermés sur eux-mêmes. La Loi fondamentale allemande exige elle-même – conformément à son Préambule et son article 23 – tant un ordre international préservant la paix que l'intégration européenne.

c) Nous ne devons cependant pas perdre de vue que sur la scène mondiale, l'Union européenne n'est qu'un acteur parmi d'autres. Sans coopération avec les autres puissances mondiales, elle ne sera pas en mesure d'apporter des solutions aux problèmes les plus urgents de ce monde. Pour pouvoir apporter sa contribution, l'Union doit elle-même posséder une certaine puissance. Et cette force ne découlera pas uniquement de sa capacité d'exercer un pouvoir exécutif, mais aussi et surtout de sa légitimité obtenue par la voie démocratique.

Seule une telle légitimation du pouvoir sera, peu à peu, en mesure de faire disparaître les frontières – ces frontières qui, en Europe, ont heureusement déjà perdu leur caractère terrible d'antan. A l'échelle du monde, l'Europe a l'occasion de servir d'exemple d'une coopération de plus en plus étroite et pleine de confiance entre des Etats anciennement ennemis et d'être perçue en définitive comme une union de peuples et d'êtres humains. Je suis persuadé que pour la solution des problèmes à l'échelle du monde, il n'existe pas d'autre voie que celle qui consiste à dépasser les frontières, à surmonter ce qui sépare et à nous lever pour agir ensemble avec courage et perspicacité.

d) Ainsi, Mesdames et Messieurs, la boucle est bouclée : En définitive, nous sommes toujours renvoyés – heureusement peut-on dire – aux valeurs et vertus avec lesquelles les Allemands de l'Est ont fait chuter la dictature et donné un nouvel élan à la démocratie. Ces valeurs et vertus sont également en Europe – et au-delà – la seule base durable possible : L'amour de la liberté, la fermeté morale face à l'autorité et ses abus, la sincérité, la solidarité, l'engagement dans le cadre de la société.

En guise de dernier mot, permettez-moi de reprendre une célèbre citation du Président Kennedy, prononcée à l'occasion de sa prise de fonction – l'année de la construction du Mur – et de la modifier quelque peu : Ne demandez pas ce que l'Europe peut faire pour vous, mais ce que vous pouvez faire pour l'Europe.

Je vous remercie de votre attention.

Le fait que les fonctionnaires, les juges et les soldats en Allemagne de l'Est perçoivent un traitement différent de ceux de l'Allemagne de l'Ouest²⁶ a été jugé par la Cour en 2003 comme étant encore objectivement justifié en tant que disposition transitoire limitée dans le temps, afin de surmonter les problèmes engendrés par la réunification. Mais elle a aussi jugé qu'il n'était pas possible de prolonger indéfiniment cette différence de traitement.²⁷

Mesdames et Messieurs, je voudrais résumer cette énumération d'exemples de la manière suivante : La Cour constitutionnelle fédérale a apporté aux nombreuses questions relatives aux conséquences constitutionnelles découlant de la réunification des réponses permettant aux garanties apportées par la Loi fondamentale de s'appliquer dans les nouveaux Länder, tout en tenant compte de la situation de ces derniers et de leur population. Grand soin fut pris d'assurer que le « nouveau régime » ne soit pas simplement imposé, mais appliqué avec ménagement. En raison des difficultés et des particularités de la réunification, la Cour laissa en règle générale au législateur une marge d'appréciation considérable. Je pense qu'il n'est pas exagéré de considérer que la Cour constitutionnelle fédérale a ainsi également participé à la réalisation de « l'unité intérieure ».

Mesdames et Messieurs, alors que mon discours approche de sa fin, ce n'est que brièvement, mais avec vigueur, que je voudrais élargir la perspective : La chute du Mur comme la réunification de l'Allemagne s'inscrivent, comme je l'ai souligné précédemment, dans le contexte du processus d'unification de l'Europe. Ceci m'amène à aborder alors un dernier point ce soir.

3. L'Europe : Cadre et objectif

a) Les Allemands sont conscients qu'ils n'auraient jamais pu obtenir leur réunification sans le soutien des alliés occidentaux – notamment de la France – et de l'U.R.S.S. de Michail Gorbatchev. Nous sommes éternellement reconnaissants pour ce soutien que nous avons reçu.

De son côté, l'Allemagne s'est durablement engagée à participer au développement de l'Union européenne, afin d'aboutir à l'édification d'une Europe unie, comme le formule l'article 23 de la Loi fondamentale. L'époque de la quête d'hégémonie est définitivement révolue. La majorité des Etats ont reconnu qu'ils ne pourront relever qu'ensemble les défis de ce monde. Citons à titre d'exemple la réglementation des transactions financières et commerciales dans le monde, ainsi que des institutions correspondantes, la lutte contre le crime international, la protection de l'environnement et du climat, les défis posés par la pauvreté et les défis de l'immigration.

b) Dans ce contexte, permettez-moi de dire quelques mots au sujet de l'arrêt relatif au Traité de Lisbonne, rendu par la Cour constitutionnelle fédérale le 30 juin de cette année. Cet arrêt et la vive discussion qu'il a suscitée montrent à quel point il est difficile d'intégrer un Etat national et son peuple souverain dans une structure comme l'Union européenne, revêtant encore largement un caractère de droit international public et de coopération intergouvernementale, sans rompre le lien de légitimité démocratique. L'importance que revêt le principe de l'Etat démocratique dans l'arrêt de la Cour découle des dispositions combinées des articles 79 alinéa 3 et 20 alinéa 1 de la Loi fondamentale. La Loi fondamentale ne saurait jamais être modifiée de manière telle que le principe de la démocratie serait atteint. Cela signifie dans un premier temps que la légitimité démocratique et l'intégration européenne

²⁶ Cf. § 73 BBesG et § 2 de la 2^e BesÜV.

²⁷ Cf. Recueil BVerfGE 107, 218.

Une solution analogue fut appliquée pour la révocation de l'admission au barreau d'anciens collaborateurs du ministère de la Sécurité d'Etat : Un examen préalable sérieux de chaque cas individuel devait avoir lieu également dans ce cas.¹⁸

En formulant quelques réserves, la Cour ne jugea pas non plus contraire à la Constitution des dispositions selon lesquelles pouvait être vérifié, sous certaines conditions, que des députés du Bundestag n'avaient pas été des collaborateurs du ministère de la Sécurité d'Etat.¹⁹

Une importance particulière à l'occasion du contentieux constitutionnel suite à la réunification revient aux questions de droit pénal. Les juridictions pénales avaient jugé que les manipulations d'élections par le parti unique de la R.D.A., le SED, constituaient des infractions répréhensibles selon les dispositions du code pénal de la République fédérale. La Cour constitutionnelle fédérale ne vit pas dans ces jugements de violation des principes de légalité et de non-rétroactivité protégés par l'article 103 alinéa 2 de la Loi fondamentale.²⁰ Autre exemple, la Cour jugea possible d'engager la responsabilité pénale d'anciens membres du Conseil de sécurité nationale de la R.D.A., ainsi que de soldats ayant tiré à la frontière interallemande. Le fait que la R.D.A. avait essayé de trouver des motifs justificatifs exonérant de toute responsabilité pénale pour ce crime odieux n'était pas un obstacle.²¹ Dans le même ordre d'idées, citons également les condamnations de juges de la R.D.A. pour application volontairement incorrecte du droit qui furent validées par la Cour constitutionnelle fédérale.²²

Une autre question à trancher fut celle de savoir dans quels cas les « principes de l'Etat de droit » auxquels le Traité d'Union faisait référence imposaient l'annulation d'actes administratifs dont l'autorité avait été acquise sous le régime de la R.D.A.²³

D'autres questions qui, jusque récemment, ont fait l'objet de décisions de la Cour constitutionnelle fédérale étaient relatives au droit de l'assurance vieillesse. Les principaux litiges concernaient ici la transformation de droits de pension vieillesse en formation acquis en R.D.A. et, une fois de plus, la question de savoir si d'anciens collaborateurs de la « Sécurité d'Etat » devaient être traités différemment par rapport aux autres bénéficiaires d'une pension retraite.²⁴

D'autres problèmes constitutionnels découlant de la réunification sont dus à certaines particularités des nouveaux Länder, comme par exemple leur situation économique précaire. Ainsi la Cour constitutionnelle fédérale décida-t-elle que la fixation impérative du loyer dans les nouveaux Länder et à Berlin-Est pouvait rester en vigueur pendant un délai déterminé sans constituer une atteinte à la garantie du droit de propriété.²⁵

¹⁸ Recueil BVerfGE 93, 213.

¹⁹ Recueil BVerfGE 94, 351.

²⁰ Cour constitutionnelle fédérale, décision de la 2^e Section de la Seconde Chambre du 31 mars 1993 – 2 BvR 292/93 -.

²¹ Recueil BVerfGE 95, 96 ; Cour constitutionnelle fédérale, décision de la 2^e Section de la Seconde Chambre du 21 juillet 1997 – 2 BvR 1084/97 et autres -.

²² Cour constitutionnelle fédérale, décision de la 2^e Section de la Seconde Chambre du 12 mai 1998 – 2 BvR 61/96 -.

²³ Cf. l'article 19 du Traité d'Union et Recueil BVerfGE 117, 302.

²⁴ Cf. par exemple Recueil BVerfGE 94, 143 sur le principe dit d'intégration ; Recueil BVerfGE 100, 138 sur l'abaissement du niveau de pension d'anciens collaborateurs du Ministère de la Sécurité de l'Etat ; Recueil BVerfGE 111, 115 sur la question du droit de pension vieillesse en formation. Plusieurs décisions de section concernaient la transformation de droits découlant de systèmes d'assurances complémentaires en R.D.A.

²⁵ Cf. Recueil BVerfGE 91, 294.

R.D.A. de procéder purement et simplement à une adhésion à la Loi fondamentale, écartant ainsi une autre option, à savoir celle de l'adoption d'une nouvelle constitution pour toute l'Allemagne selon l'article 146 de la Loi fondamentale (ancienne rédaction), processus qui aurait obligatoirement dû aboutir à un référendum. La Loi fondamentale était tout à fait en mesure d'offrir à la soif de liberté des Allemands de l'Est une base adéquate d'Etat de droit.

Cette histoire d'un succès tant politique que juridique attend cependant son achèvement sur le plan humain et ce, même 20 ans après la chute du Mur.

c) Dans ce contexte, il me tient à cœur, Mesdames et Messieurs, d'aborder un aspect supplémentaire, qu'il est logique pour moi d'aborder en tant que Président de la Cour constitutionnelle fédérale : Il s'agit du concours de la Cour constitutionnelle fédérale dans le cadre de la réalisation de l'unité tant intérieure qu'extérieure de l'Allemagne. J'ai déjà eu l'occasion de mentionner le rôle joué par la Cour dans le cadre de l'ancienne République fédérale.

Les années postérieures à 1990 ont imposé également à la Cour constitutionnelle fédérale un travail titanesque. Elle eut à trancher une multitude de questions constitutionnelles pour lesquelles n'existaient alors ni jurisprudence constante, ni même contributions de la doctrine. Le temps qui m'est imparti ce soir ne saurait suffire – et de loin – si je voulais vous donner un aperçu intégral ou même sommaire de toutes les décisions que la Cour a rendues au sujet de questions relatives à la réunification. Je me limiterai donc à quelques sujets principaux tranchés par la Cour :

Le Traité d'Union (*Einigungsvertrag*) entre les deux Allemagnes disposait par exemple¹³ qu'il n'était plus possible de revenir sur les expropriations intervenues entre 1945 et 1949 sur la base du droit ou du régime d'occupation. La Cour constitutionnelle fédérale a jugé cette disposition conforme à la Constitution.¹⁴

D'autres décisions de la Cour avaient trait au droit du travail. Ainsi la Cour jugea-t-elle conforme à la Loi fondamentale la disposition du Traité d'Union prévoyant la suspension temporaire et la fixation d'une durée déterminée des contrats de travail d'employés d'établissements publics en liquidation de l'actif¹⁵, sous réserve que cette disposition ne conduise pas à contourner les dispositions de la loi sur la protection de la mère relatives au licenciement.¹⁶

Selon la Cour, d'anciens membres de la fonction publique de la R.D.A. ne pouvaient être renvoyés qu'après appréciation de leur personnalité sur le fondement de leurs actes avant et après l'adhésion de la R.D.A. La loyauté et la coopération habituelles d'un membre de la fonction publique à l'égard de l'Etat qui l'employait ne constituaient pas en tant que telles un manque de qualification empêchant le maintien de la personne concernée dans ses fonctions.¹⁷

¹³ Cf. article 41 et article 4 N° 5 du Traité d'Union combinés à l'article 143 alinéa 3 de la Loi fondamentale.

¹⁴ Recueil BVerfGE 84, 90 ; 94, 12 ; 112, 1. Cf. également Recueil BVerfGE 102, 254 sur la question de la compensation du préjudice pécuniaire subi par les anciens propriétaires.

¹⁵ Cf. l'article 20 du Traité d'Union et son annexe I.

¹⁶ Recueil BVerfGE 84, 133 ; 85, 360.

¹⁷ Cf. Annexe I chapitre XIX Sujet A section III chiffre 1 alinéa 4 n° 1 du Traité d'Union et à ce sujet Recueil BVerfGE 92, 140. Sur les questions posées par un employeur public au regard des fonctions occupées au sein d'un parti politique et du Ministère de la Sécurité d'Etat, cf. Recueil BVerfGE 96, 171 (ainsi que plusieurs autres décisions similaires).

Il y a vingt ans, des citoyens descendaient dans la rue pour exiger liberté et démocratie et ce, malgré le danger personnel encouru. Ils étaient prêts à assumer le risque de se faire tirer dessus par des « groupes de combat de la classe ouvrière », la « Police du Peuple » (*Volkspolizei*), l'Armée nationale du Peuple (*Nationale Volksarmee*) ou l'Armée Rouge. Dans un moment crucial, ils prirent en main leur destin et réussirent à changer toute une société. L'année 1989 symbolise la révolution pacifique et couronnée de succès, une étape cruciale sur le chemin de la réalisation de l'unité de l'Allemagne. Mais l'année 1989 est aussi associée aux vertus citoyennes et démocratiques et aux valeurs de la fermeté morale face à l'autorité et ses abus, de la volonté de s'impliquer, de la sincérité et de la solidarité. Nous tous, à l'Est comme à l'Ouest, profitons toujours des vertus exemplaires dont les opposants est-allemands, dans le sillage de nombreux mouvements d'opposition similaires dans d'autres États de l'ancien empire soviétique, firent preuve face à la dictature.

b) Il faut cependant, notamment eu égard à l'évolution ultérieure, se garder d'idéaliser. On peut encore fréquemment entendre le terme de « Mur dans les esprits ». Certains regrettent, en privé ou même ouvertement, l'ouverture de la frontière : Des Allemands de l'Ouest se plaignant des charges financières que leur impose la reconstruction de l'Est. Des Allemands de l'Est qui, rétrospectivement, ne voient plus que les soi-disant bons côtés de la R.D.A. et se voient exposés à la « froideur » du capitalisme et du libéralisme du marché. Le journal satirique « *Titanic* » titrait à l'occasion des dix ans de la chute du Mur : « *L'Allemagne se sent soulagée, le Mur repousse* ». Actuellement des sondages montrent qu'une grande majorité des Allemands, tant à l'Est qu'à l'Ouest, approuvent certes la réunification, mais qu'ils estiment aussi qu'elle a engendré de nombreux problèmes qui ne sont toujours pas résolus.¹² Mesdames et Messieurs, surmonter ce qui sépare demeure un défi, alors que sur le plan juridique la réunification est achevée.

La R.D.A. adhéra au champ d'application de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne conformément à l'article 23 de celle-ci (ancienne rédaction) et en vertu d'une décision du 23 août 1990 de la première « Chambre du Peuple » démocratiquement élue. Ceci ne constitue *a priori* rien de plus qu'un acte juridique. Cependant, le fait que la Chambre du Peuple ait pu compter sur le soutien de la grande majorité de la population de la R.D.A. sur cette question n'est pas uniquement dû au déclin économique rapide de la R.D.A. La cause primaire fut surtout l'attrait de la Loi fondamentale allemande et de ses valeurs – adhérer à la Loi fondamentale n'était pas une rupture par rapport aux propres valeurs récemment recouvrées. Car les valeurs que la Loi fondamentale exige, protège et promeut sont les mêmes que celles qui ont amené la chute de la dictature en Allemagne de l'Est. D'un côté comme de l'autre, il s'agit de mener sa vie en libre autodétermination et avec responsabilité pour la communauté. L'image de l'Homme de la Loi fondamentale tout comme les valeurs des révolutionnaires pacifiques se distinguent toutes deux des deux extrêmes suivants : De la dictature et du socialisme d'Etat d'une part, et du capitalisme et de la liberté effrénés, d'autre part.

Je voudrais tirer deux conclusions de ces observations : D'une part, ce sont justement ces valeurs, à la base tant de la Loi fondamentale que de la Révolution pacifique, qui nous offrent la chance de dépasser le « Mur dans les esprits » entre l'Est et l'Ouest - à condition que nous nous rappelions constamment ces valeurs et ces vertus. D'autre part, cet accord profond de valeurs donne toute sa légitimité à la démarche de l'époque de la Chambre du Peuple de la

¹² Résultats d'un sondage réalisé par l'Institut Ipos, Mannheim, pour le compte de la Fédération des banques, septembre 2009. Cité d'après InterJesse 10/2009, publié par l'association fédérale des banques allemandes, pages 7 et suivante.

La position adoptée tant par la Loi fondamentale, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale que par le gouvernement de l'Allemagne de l'Ouest était sans équivoque : La réunification demeurait l'objectif politique, même si, comme l'avait formulé la Cour constitutionnelle fédérale, il fallait « *accepter certaines réalités politiques* ». ⁹ Mais cet objectif de rétablir l'unité était dès le départ placé dans le contexte de l'intégration européenne et de la paix en Europe.

c) En 1989, suite à l'évolution politique en Europe de l'Est initiée ou objectivement favorisée par l'action de Michail Gorbatchev, vint le moment de la chute du Mur. Mais le fait que le Mur tomba n'était pas simplement un cadeau fait aux Allemands : C'était également le fruit de l'action de nombreux opposants au régime issus tant de l'intérieur que de l'extérieur des Eglises est-allemandes, qui, avec courage et sincérité, s'étaient engagés pour le changement en R.D.A. A l'occasion des 20 ans de la chute du Mur (qui, pour être précis, était il y a trois jours, le 9 novembre), je tiens, Mesdames et Messieurs, à rappeler cette contribution fondamentale de l'opposition au régime.

Il y a quelques instants, j'ai qualifié les deux Etats allemands de symbole de la séparation politique et personnelle, mais maintenant, il convient d'y opposer l'événement réjouissant :

2. La réunification de l'Allemagne en tant que symbole : Surmonter ce qui sépare

a) Mesdames et Messieurs, n'oublions jamais les événements *précédant* l'effondrement de la R.D.A. en l'espace de quelques semaines. Ce n'est qu'ainsi que nous pourrons rendre aux opposants l'hommage qui leur est dû :

Les dirigeants de la R.D.A., qui célébrèrent les quarante ans du pays en grande pompe militaire quelques semaines seulement avant sa disparition, faisaient tirer sur ceux qualifiés « d'évadés de la République » et verser des primes aux soldats ayant tiré. Encore en été 1989, la Chambre du Peuple (*Volkskammer*), le Parlement non démocratiquement élu de la R.D.A., manifesta publiquement son soutien à la direction du Parti en Chine, laquelle avait ordonné le massacre de la Place Tian'anmen à Pékin – un acte brutal qui coûta la vie à quelques 3 000 personnes. ¹⁰ En 1989, il y avait en R.D.A. 90 000 collaborateurs titularisés et 175 000 collaborateurs secrets du ministère de la Sécurité d'Etat. ¹¹ La « Sécurité d'Etat » servait d'instrument de contrôle et d'oppression de la population. Walter Ulbricht, le dirigeant du Parti et plus tard chef de l'Etat de la R.D.A., avait dit à ses fidèles : « *Il faut que tout ait l'air démocratique, mais il faut que nous gardions le contrôle sur tout* ».

Telle fut la situation pendant quarante ans. La R.D.A. se donnait l'apparence d'une démocratie, mais elle réprimait toute critique apportée au régime et manipulait les élections – pour autant que ces opérations puissent être qualifiées « d'élections ». Mesdames et Messieurs, vouloir justifier la dictature en R.D.A., refuser de la qualifier d'Etat arbitraire équivaut à un mépris de ses nombreuses victimes.

⁹ Recueil BVerfGE 36, 1 < 18 >.

¹⁰ Cf. Marianne Birthler, *Die friedliche Revolution im Herbst 1989*, Hertie Lecture 2008, German Historical Institute Washington D.C., cité d'après http://www.bstu.bund.de/cln_012/nn_712118/sid_23530FAA5F4CE202CC298852FEE6F679/DE/Behoerde/Aktuelles/birthler-rede_washington/html.

¹¹ Cf. Jochen Hecht, *Stimmungsberichte des Staatssicherheitsdienstes aus den Jahren 1988/89*, dans Heiner Timmermann (dir.), *Die DDR zwischen Mauerbau und Mauerfall*, Münster u.a. 2003 (également accessible sous : http://www.bstu.bund.de/cln_012/nn_712118/DE/Archiv/Fachbeitraege/stimmungsberichte.html).

Selon des propos tenus par Mielke devant des officiers de la Stasi, « *l'instrumentalisation* » de l'ordre de tirer par « *les médias de l'adversaire* » n'était due, en définitive, qu'au fait que les soldats tiraient trop mal.³ Ne peut-on alors, Mesdames et Messieurs, sans exagérer considérer que de tels propos et la pensée qui les gouverne sont l'incarnation du barbarisme ?

Il faut bien avouer que ceux d'entre nous en Allemagne qui ont vécu la séparation du pays pendant des décennies ne croyaient finalement plus à la possibilité de voir tomber le Mur, du moins pas de leur vivant. Nous nous étions habitués à une chose à laquelle il n'est au fond pas permis de s'habituer : La terreur exercée par l'Etat en Allemagne de l'Est était devenue normale.

b) Toutefois, Mesdames et Messieurs, pendant tout ce temps, des phrases d'une portée et d'une force visionnaire insensées faisaient partie du droit positif de la République fédérale :
 « *Conscient de sa responsabilité devant Dieu et devant les hommes, animé de la volonté de préserver son unité nationale et étatique et désireux de servir la paix dans le monde en tant que membre égal en droits dans une Europe unie, le Peuple allemand [...] a adopté, en vertu de son pouvoir constituant et afin de donner un nouvel ordre à la vie de l'Etat pendant une période transitoire, la présente Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne. Il a également agi pour ceux des Allemands qui n'ont pu y participer. Le Peuple allemand tout entier reste appelé à réaliser en libre autodétermination l'unité et la liberté de l'Allemagne.* »

Il y a 60 ans, le 23 mai 1949, la Loi fondamentale entra en vigueur et son Préambule érigea l'affirmation que je viens de citer en tant qu'élément central de la vision constitutionnelle et politique que l'Allemagne avait d'elle-même. Dans son arrêt de 1956 interdisant le Parti communiste d'Allemagne en tant que parti contraire à la Constitution,⁴ la Cour constitutionnelle fédérale souligna que le rétablissement de l'unité de l'Allemagne constituait un objectif national prioritaire. Elle en déduisit une obligation juridique pour tous les organes de l'Etat de la République fédérale d'Allemagne d'essayer de toutes leurs forces de réaliser l'unité de l'Allemagne.⁵

En 1973, la Cour constitutionnelle fédérale avait à juger un recours relatif à l'*Ostpolitik* du gouvernement du chancelier Willy Brandt.⁶ Le gouvernement de la Bavière avait pour objectif de faire déclarer contraire à la Constitution la loi relative au traité sur les fondements des relations interallemandes (*Grundlagenvertrag*), conclu fin 1972 entre la République fédérale et la R.D.A. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle fédérale réaffirma l'obligation de réaliser la réunification, tout en soulignant qu'il revenait aux organes politiques de la République fédérale de décider des moyens qu'ils jugeaient politiquement justes et opportuns pour réaliser cet objectif.⁷ Pour la décision de la Cour était également d'importance une lettre notifiée par la République fédérale au gouvernement de la R.D.A. juste avant la signature du traité et dans laquelle était affirmé que ce dernier n'entraînait pas en conflit avec « *l'objectif politique de la République fédérale d'Allemagne de concourir à la réalisation d'une situation de paix en Europe dans laquelle le Peuple allemand regagnerait son unité en libre autodétermination* ». ⁸

³ Erich Mielke, exposé lors de la réunion centrale de service du Ministère de la Sécurité de l'Etat du 28 avril 1989 (compte rendu), dans BStU, ZA, DSt, 103 582, pages 124 et suivante, même source.

⁴ Recueil des décisions de la Cour constitutionnelle fédérale (BVerfGE), 5, 85.

⁵ Recueil BVerfGE 5, 85 < 127 >.

⁶ Recueil BVerfGE 36, 1.

⁷ Recueil BVerfGE 36, 1 < 17 >. Des développements en ce sens se trouvent déjà dans l'arrêt relatif au Parti communiste d'Allemagne (cf. Recueil BVerfGE 5, 85 < 127 et suivante >).

⁸ Cité d'après Recueil BVerfGE 36, 1 < 25 >.

(Formule de politesse)

C'est pour moi à la fois un grand honneur et un plaisir de pouvoir ce soir vous présenter cet exposé. Un exposé du Président de la Cour constitutionnelle fédérale allemande devant un cercle illustre composé de représentants des organes constitutionnels français, d'institutions culturelles, d'entreprises, ainsi que d'hommes politiques français et de représentants de la justice et de la presse illustre avant tout la chose suivante : Le discours européen est bien vivant.

Cette constatation est importante si l'on se rappelle la raison qui nous réunit ici ce soir, à savoir la chute du Mur entre les deux parties de l'Allemagne il y a vingt ans. Car la réunification de l'Allemagne ne peut être pensée que dans le cadre de l'union de l'Europe. Telle a toujours été l'opinion très largement dominante en Allemagne. C'est pour cette raison que mon discours d'une bonne demi-heure ce soir sera marqué par le *leitmotiv* suivant, qui s'écarte délibérément du cadre strictement national et porte son regard sur un phénomène qui est à la fois intérieur et extérieur : la disparition de frontières.

Ce *leitmotiv* nous permettra d'éclairer ces évolutions merveilleuses que sont la réunification de l'Allemagne et l'union de l'Europe, non seulement du point de vue des institutions et du cadre juridique, mais également du point de vue des conditions humaines sans lesquelles ces évolutions n'auraient pu avoir lieu.

Ceci nous amène à la première partie de mes développements, que j'intitulerai

1. Les deux Allemagnes : Symbole douloureux de la séparation politique et personnelle

a) Nous avons encore tous devant les yeux, Mesdames et Messieurs, ces images du mois d'août de l'année 1961, quand des ouvriers érigent le Mur de Berlin alors que de part et d'autre de la frontière, les membres d'une même famille, des conjoints et des amis se regardent ébahis et choqués. Il ne leur reste qu'un dernier adieu, des dernières paroles. Ce qui se passait était incroyable, il n'était pas possible de saisir toute la portée de cet acte de mépris des êtres humains de la part de la direction de l'Etat et du parti de la R.D.A. Une autre image : Un soldat des troupes stationnées à la frontière décide spontanément de sauter par-dessus le barbelé, qui n'est pas encore infranchissable, vers la liberté de Berlin-Ouest. D'autres ne seront pas aussi chanceux : Ils seront trahis dans leur projet de creuser un tunnel en-dessous de la zone de la mort et disparaîtront dans les geôles de la police portant le titre de « Sécurité d'Etat » (*Staatssicherheit – Stasi*). Jusqu'en 1989, l'ordre de tirer donné aux soldats stationnés à la frontière interallemande coûtera la vie à au moins 421 victimes.¹ En plus de cela, un nombre inconnu de citoyens est-allemands seront arrêtés et maltraités pour tentative « d'évasion de la République » (*Republikflucht*).

Même en 1989, le problème de l'ordre de tirer n'était pas, aux yeux du ministre de la Sécurité d'Etat de l'époque, Erich Mielke, qu'il y ait des morts, mais qu'au contraire, il y ait parfois des survivants. Avec ses propres mots : « *Si on tire, il faut s'arranger pour que la cible n'y échappe pas. Il faut qu'elle reste chez nous.* »²

¹ Ce chiffre est tiré des données fournies par le Groupe central d'investigation pour la criminalité d'Etat et de gouvernement, une police berlinoise en fonction entre 1991 et 2000 et chargée du traitement pénal du passé du parti unique SED et de la R.D.A.

² Erich Mielke, exposé lors de la réunion centrale de service du Ministère de la Sécurité de l'Etat du 28 avril 1989 (enregistrement sonore), dans BStU, ZA, ZAIG, TB 3, cité selon Matthias Judt (dir.), *DDR-Geschichte in Dokumenten*, Bonn 1998 (bpb), p. 480.

Sommaire

1. **Les deux Allemagnes : Symbole douloureux de la séparation politique et personnelle**
 - a) **La R.D.A., Etat arbitraire**
 - b) **La vision de la réunification du point de vue du droit constitutionnel**
 - c) **La chute du Mur**

2. **La réunification de l'Allemagne en tant que symbole : Surmonter ce qui sépare**
 - a) **Les risques encourus et les vertus montrées par les membres de l'opposition au régime**
 - b) **L'adhésion de la R.D.A. au champ d'application de la Loi fondamentale et le « Mur dans les esprits »**
 - c) **La participation de la Cour constitutionnelle fédérale à la réalisation de l'unité intérieure et extérieure de l'Allemagne**

3. **L'Europe : Cadre et objectif**
 - a) **La réunification placée dans le contexte européen**
 - b) **L'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale relatif au Traité de Lisbonne**
 - c) **Une Union européenne démocratiquement légitimée et agissant comme acteur mondial**
 - d) **Les valeurs démocratiques en tant que fondement pour l'Europe**



Cour constitutionnelle fédérale

Exposé de M. Hans-Jürgen Papier, président,

De la disparition des frontières

Le 12 novembre 2009 à
l'Hôtel de Beauharnais,
résidence de l'ambassadeur d'Allemagne à Paris.

- Seul le texte prononcé fait foi -