

Les textes constitutifs de l'« Ospolitik »

Albert Legault and Renaud Bernardin

Volume 4, Number 1-2, 1973

La sécurité européenne

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700280ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700280ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Legault, A. & Bernardin, R. (1973). Les textes constitutifs de l'« Ospolitik ». *Études internationales*, 4(1-2), 31-68. <https://doi.org/10.7202/700280ar>

LES TEXTES CONSTITUTIFS DE L'« OSTPOLITIK »

Albert LEGAULT* et Renaud BERNARDIN**

I - INTRODUCTION

La République fédérale d'Allemagne a cessé d'être un objet de politique. Avec l'ouverture à l'Est, elle est devenue l'un des principaux acteurs européens, l'une des principales forces motrices de la politique Est-Ouest. L'ouverture à l'Est, en elle-même, n'a rien de très neuf. Beaucoup de gouvernements, avant Bonn, l'avaient pratiquée. Ce qu'il y a de nouveau, c'est que ce soit précisément la RFA qui ait pris la tête du mouvement, alors qu'il y a peu d'années encore beaucoup de gouvernements occidentaux, les États-Unis en tête, s'employaient à obtenir de l'Allemagne de l'Ouest qu'elle changeât de politique.

L'*Ostpolitik* a une histoire, un contexte, et un contenu dont il importe de rappeler, en introduction, les grandes lignes générales.

A - Son histoire

L'*Ostpolitik* remonte à la fin de 1963 et au début de 1964 sans que l'on sache très bien quelle en a été la borne historique exacte. À la même époque, le ministre des Affaires étrangères, Schroeder, définissait une nouvelle stratégie qui consistait à rechercher des contacts avec tous les pays de l'Est à l'exception de la République démocratique allemande. La manœuvre était habile : isoler la RDA¹. Les pays de l'Est

* Professeur agrégé, Département de science politique, Université Laval.

** Candidat au doctorat et assistant de recherche.

1. Si, par le biais de la doctrine Hallstein, la RFA avait tenté d'isoler la RDA du monde extérieur, la ligne Schroeder ne visait ni plus ni moins qu'à isoler la RDA au sein du camp socialiste. On parle quelquefois du plan Brezinski-Schroeder du fait que le premier, influent personnage américain, allait publier en 1965 un ouvrage *Alternative to Partition* dans lequel il préconisait l'isolement de la RDA par l'accroissement des liens politiques et économiques de la RFA avec tous les autres pays socialistes. Dans le cas de la doctrine Hallstein, force est de constater qu'elle ne put « empêcher la RDA d'établir des consulats généraux au Caire, à Rangoon et à Djakarta et des délégations de commerce extérieur en Finlande, en Guinée, au Ghana, en Inde et en Irak, sans parler de Cuba, de la Birmanie, du Chili et du Brésil... » Cf. CORTESI et PAPINI, « La Doctrine Hallstein », *R.G.D.I.P.*, Tome LXXIII, N° 1, mars 1969, p. 140. La RFA avait déjà adouci dans les faits la portée de la doctrine Hallstein en distinguant les relations consulaires de la reconnaissance diplomatique. Ainsi l'ouverture d'un consulat de la RDA

ayant opposé une fin de non-recevoir au « grand dessein » de Schroeder, la RFA dut aviser à d'autres moyens.

En fait, c'est avec la « note de paix » du 25 mars 1966 qu'est lancée la première grande offensive en direction des pays de l'Est². La RFA propose un échange de déclarations sur le non-recours à la force, et fait des ouvertures sur les questions de la sécurité européenne, du désarmement et du contrôle des armements. En dépit de son intérêt mitigé, l'URSS a vite fait de démontrer les failles de la note allemande. Elle se contente donc dans sa réponse d'énumérer un ensemble de questions au sujet desquelles elle « souhaiterait pouvoir coopérer avec le gouvernement fédéral³ ».

Sous la grande coalition (décembre 1966), la RFA n'en continuera pas moins de cultiver ses rapports avec les pays de l'Est, plus particulièrement avec la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Pologne. Un premier succès de la diplomatie allemande est enregistré avec Bucarest qui accepte, en janvier 1967, l'établissement de relations diplomatiques avec la RFA. Ce geste heurte l'ensemble de la communauté socialiste dont la cohésion est mise à l'épreuve et plus particulièrement la RDA menacée d'isolement. Celle-ci riposte avec la doctrine Ulbricht – une doctrine Hallstein à rebours – : « pas de reconnaissance de la RFA par les pays de l'Est, si celle-ci ne reconnaît pas, au préalable, la RDA⁴. » En dépit des efforts de la RDA et des réticences de la Pologne et de l'URSS, les discussions engagées entre la RFA et la Hongrie, d'une part, et la Tchécoslovaquie, de l'autre, n'en poursuivent pas moins leur cours. Il faudra le « deuxième coup » de Prague pour mettre un terme aux importantes avances commerciales faites par Bonn à ces deux pays, ainsi qu'aux négociations portant sur l'établissement de relations diplomatiques entre la RFA et la Tchécoslovaquie.

En réalité, la crise tchèque d'août 1968 fut le point de départ d'un réajustement de la politique ouest-allemande à l'égard des pays de l'Est : « il fallait bien admettre qu'il

à Phnom-Penh et à Bagdad n'a pas été suivie d'une rupture des relations diplomatiques de la RFA avec le Cambodge et l'Irak, mais elle eut lieu avec Cuba (14 janvier 1963), à la suite de l'élévation au rang d'ambassade des missions diplomatiques cubaines à Berlin-Est et est-allemande à la Havane.

2. Cf. pour le texte : « L'Année politique en Europe : 1966 », *Documents de l'U.E.O.*, Paris, 1967, pp. 97-103. Deux propositions alliées avaient précédé de peu l'initiative allemande. Il s'agit de la conférence de presse du général de Gaulle du 4 février 1965 et du message du président Johnson adressé à l'Europe à l'occasion du XX^e anniversaire du jour « V », le 7 mai 1965. Dans l'un et l'autre discours, les deux chefs d'État posèrent le problème des relations Est-Ouest en des termes différents. La proposition française impliquait, à long terme, une transformation radicale du *statu quo* : la réunification de l'Allemagne dans une Europe « renouvelée » où chacun des pays aurait retrouvé sa vocation nationale. Le président Johnson, pour sa part, préconisait la « lente érosion du Rideau de Fer, en jetant des ponts (*bridge-building*) entre les nations de l'Europe orientale et l'Occident », notamment par l'intensification des échanges commerciaux (Cf. *La Documentation Française*, n° 0.1698, 22 juin 1965, p. 2). Le même thème sera repris et développé par le président Johnson devant la conférence nationale des éditorialistes américains, à New York, le 7 octobre 1966. Cf. « Making Europe Whole : An Unfinished Task », *The Department of State Bulletin*, vol. LV, n° 1426, 24 octobre 1966, p. 185). Bonn s'empressa de saisir la perche tendue, et ce fut le début d'une *Ostpolitik* beaucoup mieux assurée. Des missions commerciales furent ouvertes en Pologne, en Hongrie, en Bulgarie et en Roumanie.
3. Cf. *Documents de l'U.E.O.*, *ibidem*, pp. 143-150. En réalité, la « *Friedens Note* » fait allusion aux frontières de l'Allemagne de 1937, ce qui la rend inacceptable pour la Pologne. Elle est également en contradiction avec les thèses de la RDA qui réclame la reconnaissance d'abord, et l'ouverture de discussions sur le non-recours à la force ensuite. Elle sera donc rejetée successivement par tous les pays socialistes, sauf par la Roumanie. Quant à la Bulgarie, elle n'y donna aucune suite.
4. Dr Walter SCHÜTZE, « République fédérale d'Allemagne : Vingt ans de politique étrangère », *Allemagne d'aujourd'hui*, nouvelle série n° 20, novembre-décembre 1969, p. 50.

ne s'agissait pas de transformer le système communiste, mais de traiter avec les régimes établis de l'autre côté de ce qui pourrait redevenir le rideau de fer⁵. »

La campagne pour le renouvellement du Bundestag en 1969 fut révélatrice à cet égard. La grande coalition avait toujours été animée par deux conceptions différentes⁶. La première, celle de la CDU/CSU niait la possibilité d'un véritable dialogue avec les pays de l'Est. Certes, on ne manquait pas, au nom « d'un plus grand réalisme » et de la philosophie des « petits pas » de proposer des mesures concrètes de coopération, le non-recours à la force, ainsi que des plans d'aménagement de la sécurité en Europe, mais on excluait, au départ, la reconnaissance du *statu quo*, et partant, l'acceptation de la division de l'Allemagne. La volonté de la RFA de parler au nom de l'Allemagne (*Alleinvertretungsanspruch*) fut même solennellement réaffirmée, sous la pression de groupes conservateurs, il est vrai⁷, dans une résolution votée par le Bundestag, le 26 septembre 1968. La RDA, dans ces conditions, avait beau jeu de démontrer les contradictions dans lesquelles s'enfermait la RFA en proposant de signer un instrument de non-recours à la force avec un pays qui « n'existait pas ». Le parti social-démocrate, de son côté, sans aller jusqu'à la reconnaissance *de jure*, était prêt à s'accommoder de l'existence *de facto* de la RDA. La recherche d'un *modus vivendi* supposait donc, au départ, un processus d'accommodation entre les deux États allemands. Ce qui distinguait en fait la politique du SPD de celle de la CDU était que le premier ne faisait pas dépendre sa politique de détente du problème allemand ou encore de la non-existence d'un second État allemand⁸, avec, comme conséquence, l'émergence éventuelle de la RFA comme acteur principal du processus de la détente en Europe⁹.

En 1969, deux facteurs importants vinrent conditionner la relance de la détente : ce furent la venue au pouvoir de l'équipe Brandt-Scheel (coalition socialiste-libérale de septembre 1969) et l'ouverture à l'Ouest du gouvernement soviétique. Il ne s'agissait donc plus, avec la conjonction de ces deux facteurs, d'une politique à l'Est à sens unique, mais bien plutôt de la naissance d'une véritable diplomatie *paneuro-péenne*.

En 1970, les événements se précipitent. Les rencontres d'Erfurt (19 mars 1970) et de Kassel (21 mai 1970), sans ouvrir la voie à la solution des problèmes interalle-

5. SCHÜTZE, *loc. cit.*

6. « The great coalition embraces two different, if not contradictory, conceptions of a future solution to the German problem. To the first, Bismarck's *Kleindeutsche Lösung* of a unitarian German State, a *Reich*, remains a relevant model to guide German policy. Its support is diffuse, but there are identifiable pockets of strength among conservative Protestants, older civil servants (notably diplomats), refugees, and the extreme right. The second conception - partly as a reaction against the first - is groping for a solution of the German problem, if necessary in the form of a radical departure from concepts of past decades and of former regimes. Its contour remains somewhat indistinct, but the common factor is a willingness to accept a political organization of Germany based on separate political entities, linked with each other and neighbouring entities in various forms of association, cooperation, confederation, etc. Its supporters can be found particularly among Catholics, Protestants, left of the Center, and more frequently in the younger generation than in the older. » Karl KAISER, *German Foreign Policy in Transition*, Londres, Oxford University Press, 1968, pp. 125-126.

7. Cf. Karl E. BIRNBAUM, *Peace in Europe: East-West Relations 1966-68 and the Prospects for an European Settlement*, Londres, Oxford University Press, 1970, p. 93.

8. Ce qui deviendra le *leitmotiv* de la diplomatie Brandt au début des années 1970 était déjà contenu dans les déclarations antérieures du chef d'État : existence de deux États allemands, certes, mais existence d'une seule nation allemande à l'intérieur de deux États.

9. Cf. en ce domaine, KAISER, *op. cit.*, p. 119 ss.

mands, servent à définir les lignes maîtresses du dialogue qui sera plus tard engagé entre la RFA et la RDA. Entre-temps, Bonn et Moscou esquissent un premier rapprochement (le document Bahr) qui mènera progressivement au traité germano-soviétique (le 12 août 1970) sur les frontières et la renonciation à la force, ainsi qu'au traité germano-polonais (7 décembre 1970). Neuf mois plus tard, l'accord quadripartite (3 septembre 1971) est signé, mais encore faut-il que les dispositions pratiques à l'intérieur de cet accord-cadre soient négociées par les deux États allemands. C'est chose faite le 17 décembre de la même année alors qu'est signé l'accord interallemand « sur la circulation en transit des personnes et marchandises civiles » entre la RFA et Berlin-Ouest¹⁰. À la suite de la ratification par le Bundestag des traités germano-soviétique et germano-polonais (mai 1972), l'accord de Berlin entre en vigueur (3 juin 1972). La porte est désormais ouverte à la signature d'un traité général interallemand au terme duquel les relations entre la RFA et la RDA s'établiront sur une base d'égalité. C'est du moins ce que recherche aujourd'hui le gouvernement ouest-allemand¹¹.

B - Son contexte

C'est à la croisée de chemins convergents, encadrée, et d'une façon relativement autonome, que la RFA poursuit son *Ostpolitik*.

Sur le plan interne, d'abord, divers éléments ont facilité l'entreprise de Willy Brandt.

Son passé de résistant anti-nazi lui a immédiatement valu un très grand respect de la part des pays avec lesquels il désire réconcilier l'Allemagne ou de ceux dont l'appui lui semble indispensable. Lui-même ne cesse de rappeler que le III^e Reich est responsable de la division de l'Allemagne et des bouleversements intervenus en Europe et que son pays doit avoir le courage d'en assumer la responsabilité. Il est aidé aussi par l'évolution de l'opinion publique en RFA : la rigidité des conceptions des années cinquante n'est plus soutenable, les gouvernements Erhard et Kiesinger ont pris des initiatives qui préparent des décisions de plus grande envergure. La montée de jeunes générations, plus critiques, moins enclines à succomber aux tabous de l'anticommunisme et ouvertes à la coopération avec les pays socialistes, a fait sentir aux nouveaux dirigeants la nécessité de faire un pas décisif¹².

Au niveau externe, ensuite, c'est au carrefour de plusieurs initiatives diplomatiques que se situe l'*Ostpolitik*. Dès 1966, le Comité politique consultatif du Pacte de Varsovie endosse, en l'élargissant, la teneur de la note du 17 mai 1966 que l'URSS fait tenir à la RFA en réponse à sa note de paix du 25 mars. Ainsi prend corps l'ensemble des objectifs que les membres du Pacte de Varsovie se proposent d'atteindre de concert avec « tous les États-signataires du Traité nord-atlantique [*sic*]... ainsi que les pays qui ne font partie d'aucune alliance militaire... sur une base bilatérale ou multilatérale afin de promouvoir la cause de la sécurité européenne¹³ ». En avril 1967,

10. Cet accord est complété trois jours plus tard par l'arrangement entre la RDA et le Sénat de Berlin-Ouest sur « les allègements et l'amélioration de la circulation » entre les deux Berlins.

11. Au moment d'écrire ces lignes (octobre 1972), les négociations en sont là.

12. Henri MÉNUDIER, « La *Ostpolitik* du chancelier Willy Brandt », *L'Univers politique* (relations internationales), 1970, p. 358.

13. Déclaration de Bucarest, 5 juillet 1966, paragr. 2. Figurent au nombre des objectifs : la liquidation des bases militaires « étrangères, la réduction, dans des proportions et dans des délais convenus, des effectifs des forces armées dans les deux États allemands, le renoncement de la RFA et de la RDA à l'arme nucléaire, la reconnaissance des frontières de l'Europe en leur état actuel, le règlement de la

la conférence des partis communistes et ouvriers d'Europe insistera, dans sa déclaration de Karlovy Vary, sur la nécessité d'établir un « système de sécurité collective fondée sur les principes de la coexistence pacifique entre États à systèmes sociaux différents¹⁴ ». En liant la solution du problème allemand à celle des autres questions de sécurité européenne, la conférence des partis communistes indiquait clairement sa préférence pour des discussions dans un cadre multilatéral. Cette conception rejoignait, par ailleurs celle de Brandt qui avait toujours pris soin de distinguer l'établissement d'un ordre de paix durable en Europe (*Europäische Friedensordnung*) d'un système de sécurité européen (*Europäische Sicherheitssystem*), ce dernier étant une précondition nécessaire à la réalisation du premier¹⁵.

Les pays socialistes reprendront leurs principaux objectifs (coopération, reconnaissance du *statu quo*, et convocation d'une conférence sur la sécurité européenne) lors de la réunion des pays du Pacte de Varsovie à Budapest, en mars 1969¹⁶. La question de savoir si les contacts multilatéraux devaient être privilégiés aux dépens des contacts bilatéraux¹⁷ trouva finalement un début de solution, en octobre 1969, à l'issue de la réunion de Prague, suivie du sommet de Moscou au début de décembre¹⁸.

Les pays de l'OTAN, de leur côté, n'entendaient pas négocier pour le plaisir de négocier et attendaient des résultats concrets de la conférence projetée. Outre l'exigence d'une préparation sérieuse et d'un ordre du jour soigneusement négocié, ils demandèrent l'ouverture de discussions sur la *réduction mutuelle et équilibrée des forces armées (MBFR)*. Dans son communiqué de Reykjavik, l'OTAN n'oublie pas, toutefois, d'endosser la position de la RFA : « Les gouvernements des États-membres ne reconnaissent pas la RDA. Ils considèrent que les mesures qu'elle a prises, n'ayant pas de fondement juridique, ne peuvent pas créer de droits nouveaux, ni consacrer la division de l'Allemagne contre la volonté de son peuple¹⁹. » On reconnaît, de plus, à chaque allié son droit individuel à jouer pleinement son rôle dans l'amélioration des

question allemande par la reconnaissance de fait de l'existence de deux États allemands et la coopération sur un pied d'égalité, la convocation d'une conférence européenne sur la sécurité et la coopération ». Cette déclaration sera interprétée à l'ouest comme un instrument de propagande de la diplomatie soviétique. Premièrement, parce qu'elle ne faisait pas mention de la participation des États-Unis et du Canada à la conférence proposée sur la sécurité européenne. Elle suivait de peu, en deuxième lieu, le retrait de la France de l'OTAN. On pouvait donc, à tort ou à raison, en conclure que l'URSS recherchait la dissolution de l'OTAN et le détachement de l'Europe de l'Amérique.

14. Cf. *Documents de l'U.E.O.*, « Le projet de conférence sur la sécurité européenne 1954-1971 », dossier préparé par E. NESSLER, Paris, décembre 1971, p. 21.
15. Cf. BIRNBAUM, *op. cit.*, p. 31.
16. C'est d'ailleurs à cette occasion que le ton change et que se manifestent les premières intentions d'une véritable coopération, au contraire des autres communiqués antérieurs encore empreints de polémiques contre les États-Unis et la RFA. Un an plus tard, à l'issue d'un communiqué publié dans la même ville, la participation des États-Unis et du Canada à la conférence sur la sécurité européenne sera définitivement acceptée.
17. Dans son discours du 3 octobre 1968 aux Nations Unies, Gromyko s'était prononcé en faveur du renforcement et de l'élargissement des liens bilatéraux entre les pays européens de l'Est et de l'Ouest. Ce passage ne fut pas reproduit dans la *Pravda*. Cf. BIRNBAUM, *op. cit.*, p. 95.
18. *Ibid.*, p. 86 et plus particulièrement p. 120. À l'issue de la réunion de Moscou, les pays socialistes se seraient entendus sur une division internationale du travail : la Pologne négocierait sur la question de l'Oder-Neisse, la RDA sur le problème allemand, et la Tchécoslovaquie sur la question de la validité des accords de Munich, le tout devant évidemment faire l'objet d'une étroite consultation.
19. Paragr. 2, alinéa d. La mesure visée au premier plan concerne l'établissement par Berlin-Est du droit de citoyenneté est-allemande.

relations Est-Ouest, « en tenant compte de la politique établie qui consiste à procéder en temps utile à des consultations au sein de l'Alliance²⁰ ».

Ainsi posée, l'*Ostpolitik* se trouve donc à la fois encadrée et soutenue par les alliés de l'OTAN. Il en va de même en ce qui concerne l'ouverture à l'Ouest des pays socialistes, de telle sorte que d'un côté comme de l'autre les négociations bilatérales se développent en prévision des grandes négociations multilatérales qui viendront coiffer les efforts de la diplomatie d'État à État. La différence essentielle est sans doute l'existence à l'Ouest, un peu plus qu'à l'Est, d'une plus grande liberté de manœuvre politique.

L'encadrement va cependant plus loin. « Les trois puissances et l'Union soviétique demeurent responsables pour Berlin et pour l'Allemagne dans son ensemble en attendant un règlement de paix²¹. » Cette situation a pour effet d'injecter dans le débat des liens dialectiques de solidarité et de convergence, puisque, d'une part, ni l'URSS ni les trois puissances ne peuvent faire progresser la question du problème allemand sans le consentement des parties intéressées, et que, d'autre part, ni Bonn ni Berlin-Est ne peuvent voler de leurs propres ailes sans tenir compte des limites imposées à leur diplomatie. La formule, en revanche, limite les incertitudes que Bonn ou Berlin-Est pourraient éprouver dans leurs relations réciproques, puisque les deux capitales sont assurées, chacune de leur côté, de l'appui de leurs alliés respectifs, pour peu que leurs politiques soient coordonnées.

On en arrive de la sorte à privilégier trois différents niveaux d'action – quadripartite, multilatéral, et bilatéral – qui concourent tous, moyennant des consultations étroites, à la réalisation d'un même objectif : la détente. Les entretiens quadripartites, enfin, comme le niveau multilatéral, permettent de jeter un pont entre le système paneuropéen et la nature plus strictement bilatérale des questions qui préoccupent au premier plan les deux Grands : l'avenir de l'Allemagne et la sécurité européenne. En 1969, l'ouverture des négociations *SALT* viendra ajouter un nouvel élément à cette pyramide de structures encastrées que forment désormais les négociations Est-Ouest.

Tout ceci revient à dire que l'*Ostpolitik* ne peut être considérée comme un phénomène isolé. N'eût été la convergence d'idées entre les deux camps sur la nécessité de promouvoir un ordre de paix durable en Europe, l'ouverture à l'Est n'aurait pas été possible sans une ouverture à l'Ouest de l'URSS. L'ouverture à l'Est de la RFA, d'autre part, aurait sans doute rencontré beaucoup de résistance à l'Ouest si la RFA ne s'était pas donné la peine de renouveler sa promesse de fidélité à l'OTAN. Elle l'a toutefois fait dans des conditions nouvelles : « la signature par Bonn du traité de non-prolifération des armes nucléaires, le 28 novembre 1969, a été appréciée à Washington, et Moscou y a vu une preuve réelle de la volonté allemande de contribuer à la détente Est-Ouest²² ». Tout en acceptant d'agir dans le cadre de l'OTAN, la RFA faisait ainsi disparaître l'un des aspects « revanchistes » que lui avaient valu dans le passé ses revendications nucléaires. L'ambiguïté étant supprimée, il ne dépendait que d'elle, dorénavant, d'accroître sa liberté de manœuvre à l'Est.

20. *Ibid.*, paragr. 5.

21. Communiqué de Reykjavik, paragr. 2, alinéa 2.

22. MÉNUDIER, *op. cit.*, p.358.

C – Son contenu

En dépit de l'affaire tchécoslovaque et de ses séquelles avec la prétendue « doctrine Brejnev », la RFA, sous la direction de l'équipe Brandt-Scheel, s'attela à définir d'une façon précise les grandes lignes de sa politique orientale. Elle avait toujours distingué dans le passé le partenaire soviétique, qu'elle avait reconnu dès 1955, de la Pologne, à qui l'opposait un conflit de frontières, et de la RDA, « pays lointain »²³, vivant quelque part dans une zone, dont on ne savait si elle était « orientale », d'« occupation soviétique » ou tout simplement « soviétique ».

Au lendemain de l'affaire tchécoslovaque, Brandt tira rapidement les leçons qui s'imposaient. « Pour nous, disait-il, l'importance de l'URSS découle de son triple rôle : puissance mondiale, leader des membres du Pacte de Varsovie et membre du groupe quadripartite responsable du problème allemand²⁴. » Le 7 juin 1970, le gouvernement fédéral définissait les « six principes directeurs » pour les négociations germano-soviétiques²⁵. Ceux-ci montrent à l'évidence que la RFA comprenait que la détente passait désormais par Moscou. Le non-recours à la force, l'inviolabilité des frontières, le renoncement aux revendications territoriales, voilà autant de principes qui, s'ils étaient acceptés par Moscou, prépareraient la voie du règlement des différends avec la Pologne et la RDA.

Quant à la Pologne dont la RFA avait déjà admis qu'elle devait « vivre à l'intérieur de frontières sûres²⁶ », la question portait essentiellement sur la reconnaissance de sa frontière occidentale dont la délimitation finale, selon les accords de Potsdam d'août 1945, devait « être faite au moment du règlement de la paix. En attendant le traité définitif, les territoires est-allemands... seront remis à l'administration polonaise²⁷ ». Un compromis sur cette question ne devait pas être impossible si la RFA réussissait à s'entendre au préalable avec l'URSS sur la reconnaissance des frontières en Europe comme précondition d'un ordre de paix durable²⁸.

Le différend interallemand est autrement plus difficile. Son règlement suppose que l'on réponde à la question : qu'est-ce que l'Allemagne ? Est-elle une nation au nom

23. Cf. Alfred GROSSER, *L'Allemagne de notre temps*, Paris, Fayard, 1970, p. 459.

24. *Articles et Documents* n° 1975, 26 septembre 1969, p. 18.

25. MÉNUDIER, *op. cit.*, p. 362, les résume ainsi : les relations RFA-URSS s'inspireront désormais du principe du non-recours à la force, de l'intégrité territoriale et de l'inviolabilité des frontières ; l'attitude du gouvernement fédéral à l'égard de Berlin n'est pas changée ; la validité des traités et accords avec les pays tiers n'est pas affectée, il en est de même du droit des Allemands à disposer d'eux-mêmes – les accords avec l'URSS font partie d'un tout qui comprend les négociations avec la Pologne et la RDA et dont le but est de consolider la coexistence et la paix en Europe ; cette politique bénéficie de l'appui des trois puissances occidentales, des États-membres de l'U.E.O. et du Pacte de l'Atlantique Nord.

26. *Documentation française*, n° 1884, 29 décembre 1969, p. 3.

27. Il faut ici noter que les Polonais ont une interprétation différente des accords de Potsdam. Cf. en ce domaine le compte rendu de M. Jean KLEIN, (des ouvrages du professeur KŁAFKOWSKI : *l'Accord de Potsdam du 2 août 1945*, Instytut Wydawniczy Pax, Varsovie, 1964 ; *Les conséquences juridiques de la Seconde Guerre mondiale et le problème allemand*, Éditions Interpress, Varsovie, 1968), paru dans *Politique étrangère*, vol. 35, n° 3, 1970, pp. 327-330.

28. La reconnaissance du *statu quo* territorial faciliterait par la suite l'acceptation par la RFA de l'Oder-Neisse comme la frontière occidentale de la Pologne. D'importantes consultations se tiendront d'ailleurs à ce sujet à Moscou, en octobre 1969, entre les autorités polonaises et soviétiques. Cf. Lawrence L. W. WHETTEN, *Germany's Ostpolitik*, Londres, Oxford University Press, 1971, p. 118. Il vaut également la peine de rappeler ici que c'est sur l'initiative de la Pologne, au printemps 1969, que débutèrent les entretiens bilatéraux sur la reconnaissance de la frontière occidentale de la Pologne.

de laquelle la RFA peut parler dans son ensemble? La RDA, d'autre part, est-elle, comme le prétend Berlin-Est « un État socialiste, mais de nation allemande ²⁹ »? « La division sur l'idée de la nation rend la RFA et la RDA encore plus inconciliables sur la question de la reconnaissance ³⁰. » Dans ces conditions, la double dimension du débat est révélée par la déclaration gouvernementale du 28 octobre 1969: « éviter que les deux parties de la nation allemande ne deviennent de plus en plus étrangères l'une à l'autre, c'est-à-dire par un voisinage ordonné aboutir à une vie en commun » et « mettre fin à l'état de tension actuel qui caractérise les relations entre les deux parties de l'Allemagne ³¹. »

Brandt, fidèle à ses conceptions politiques, fait donc passer au second plan la question de la réunification allemande par rapport aux autres progrès réalisables dans le domaine des relations Est-Ouest. Ce problème, d'ailleurs, selon les mots mêmes du chancelier Brandt, appartient au chapitre d'une « évolution historique au cours de laquelle les deux parties de l'Allemagne se rapprocheront et se ressouderont ; il s'agit d'un processus à l'échelle européenne mais il faut le vouloir, ne pas le perdre de vue, et l'amorcer. Par la recherche d'un *modus vivendi*, principalement et d'« allègements humains » qui rendront la vie plus facile entre les deux Allemagnes ³² ».

Le problème de Berlin devra également faire l'objet de négociations. La question, comme telle, ne concerne que les quatre puissances, mais elle touche d'autant plus l'Allemagne qu'elle a été le *test-case* de la guerre froide et qu'elle a été utilisée comme levier par l'Est, chaque fois qu'il s'agissait d'amener la RFA à reconnaître le *statu quo* en Europe. Berlin-Ouest est-il une « partie intégrante » de la RFA ou, comme le prétend la RDA, une unité politique allemande autonome ³³ ?

Il est, enfin, un problème sur lequel il revient à l'Allemagne de se prononcer : les accords de Munich de 1938 ont-ils perdu toute validité ?

Le chancelier Kiesinger l'a solennellement affirmé dans sa déclaration programmatique. En 1967 et 1968, le gouvernement de Prague a encore beaucoup insisté sur son exigence de voir proclamer que l'accord n'a jamais existé. Mais ce n'était déjà plus un obstacle majeur à un rapprochement avec la Tchécoslovaquie quand l'invasion, puis un autre accord imposé par la contrainte, ont mis fin aux négociations germano-tchécoslovaques ³⁴.

La RFA, pour l'instant ne semble pas encore prête, pour des raisons que nous expliciterons plus tard, à reconnaître que les accords de Munich étaient nuls *ab initio*.

En réalité, il n'est guère de négociations et d'accords qui seront conclus durant les deux premières années de la période 1970 qui n'aient déjà été contenus en germe dans les déclarations gouvernementales ouest-allemandes durant les « cent jours » de

29. Alfred GROSSER, *op. cit.*, p. 575.

30. MÉNUDIER, *article cité*, p. 378. Ces divergences, toutefois, notons-le, compliquent davantage la solution du problème de la « réunification » plutôt que de la « reconnaissance ».

31. *Ibid.*, p. 380. Brandt, d'autre part, pour qui la RDA n'est pas « un pays étranger » multiplie les gestes politiques. Ainsi, en prévision des Jeux de Munich (1972), le gouvernement permet l'envoi du drapeau de la RDA ; la flotte de la RDA pourra battre pavillon est-allemand dans le trafic inter-zone ; à l'exposition de Berlin-Ouest, les pavillons ne portent plus les noms des provinces perdues : Silésie, Poméranie, Prusse-Orientale ; le 22 octobre 1969, le ministère des Affaires panallemandes devient le ministère des Affaires interallemandes.

32. Cf. *Documentation française*, n° 1884, 29 décembre 1969, p. 3.

33. Pour bien marquer sa détermination, la RFA multiplie les manifestations officielles de sa présence dans cette ville : séjour du président Heinemann, réunion de commissions du Bundestag, convention des partis FDP, SPD, CDU/CSU, etc.

34. Alfred GROSSER, *op. cit.*, p. 573.

Brandt³⁵. Le grand débat ouest-allemand porte sur la liquidation des séquelles de la Seconde Guerre mondiale, et la reconnaissance des réalités du *statu quo* actuel. L'*Ostpolitik* a permis de lever certaines hypothèques qui freinaient jusqu'à maintenant les tendances au rapprochement entre l'Est et l'Ouest européen. Il importe désormais d'en dégager les principaux aspects.

II - LES TRAITÉS

Ce sont, bien sûr, les parties concernées et la nature du litige qui les oppose qui donnent aux traités germano-soviétique (T.G.S.) et germano-polonais (T.G.P.) leur originalité et leur spécificité propres. Bien que le premier mette l'accent sur le non-recours à la force, et le second sur le règlement frontalier³⁶, les deux documents ont un grand nombre de points en commun³⁷ qui, à l'examen, révèlent la filiation existant entre les deux traités³⁸. C'est ainsi que le T.G.P. reprend dans les mêmes termes l'esprit fondamental du traité germano-soviétique: la normalisation de la situation existante ainsi que la consolidation de la paix et de la sécurité en Europe. Il rappelle, en outre, à l'instar de l'article 3 du T.G.S., que la condition essentielle pour atteindre ces buts est la reconnaissance de l'inviolabilité des frontières, le respect de l'intégrité territoriale, et la constatation par les parties qu'elles n'ont pas de revendications territoriales et n'en soulèveront pas non plus dans l'avenir.

Ceci n'est pas l'effet du hasard. En fait, les deux traités ont une filiation politique. Le T.G.S. ouvre la voie au T.G.P. Les deux traités introduisent un concept nouveau dans le droit international public: celui de normalisation. «Normaliser, dit le dictionnaire, c'est faire devenir ou redevenir normal ce qui auparavant avait un caractère anormal, exceptionnel ou extraordinaire. Il s'agit donc d'établir avec les États concernés des rapports nouveaux reposant sur des bases nouvelles, la confrontation faisant place à la coopération, la confiance remplaçant la méfiance. Dans cette optique, l'aspect politique des traités... est plus important que l'aspect juridique³⁹.»

A - Aspect formel

Les traités sont rédigés en deux exemplaires chacun, en langue allemande et russe, d'une part, et allemande et polonaise, de l'autre, les deux textes faisant

35. a) La volonté de traiter avec la RDA sur une base d'égalité implique la reconnaissance *de facto* de l'existence de la RDA; b) la doctrine Hallstein n'est pratiquement plus appliquée; c) la réalité de la ligne Oder-Neisse est acceptée, d) toute prétention à la possession de l'arme nucléaire est rejetée avec la signature du TNP; e) il se prononce en faveur du désarmement général et des *MBFR*; f) une nouvelle formule concernant le traité de Munich («injuste et non légal») est avancée; g) la responsabilité des Quatre sur Berlin est confirmée; h) le NPD a reçu aux élections de septembre le baiser de la mort. Cf. WHETTEN, *op. cit.*, p. 126.

36. «Tandis que le traité de Moscou subordonne le respect des frontières actuelles en Europe à la renonciation à la force, cette renonciation formant l'essentiel dudit traité, le traité de Varsovie met l'accent sur la question de la frontière occidentale de Pologne et en fait la pierre angulaire de la nouvelle réglementation.» Cf. Krzysztof SKUBISZEWSKI, «La fin d'un contentieux territorial: l'accord Bonn-Varsovie», *Annales d'études internationales*, 1972, Genève, 1972, p. 24.

37. Voir Daniel COLARD: «Considérations sur les traités de normalisation signés par la RFA avec l'URSS et la Pologne», *R.G.D.I.P.*, tome 75, n° 2, 1971, pp. 335ss.

38. Référence à la charte des Nations Unies, non-recours à la force, règlement pacifique des différends, respect de l'intégrité territoriale et des frontières actuelles, développement de la coopération.

39. COLARD, *ibid.*, p. 335.

également foi. Ils comprennent chacun un préambule, énumérant les parties au traité, le but poursuivi, les motifs déterminants de sa signature, et s'imposant aux signataires.

Les préambules comportent respectivement quatre (T.G.S.) et cinq points (T.G.P.). Les dispositifs sont, dans les deux cas, de cinq points chacun. Dans l'un et l'autre cas, le gouvernement de Bonn a fait parvenir des notes aux parties aux traités. Les textes connexes du T.G.S. sont :

- 1. la lettre du ministre fédéral ouest-allemand des Affaires étrangères allemandes à son homologue soviétique, relative à l'unité allemande ;
- 2. l'échange de notes entre Bonn et les trois puissances occidentales occupantes concernant les droits et les responsabilités des Quatre au sujet de l'Allemagne dans son ensemble, de Berlin et du traité de paix toujours en suspens ;
- 3. à ces textes s'ajoute ce qu'il convient d'appeler le Document Bahr, aide-mémoire rédigé conjointement à la fin de mai 1970 par le secrétaire d'État allemand Egon Bahr et le ministre soviétique des Affaires étrangères Andrei Gromyko. Les cinq derniers points de ce document ont été par la suite retenus comme déclaration d'intention par les deux gouvernements⁴⁰. Quant aux cinq premiers, ils ont servi de base à l'élaboration même des articles du traité.

Les textes connexes du T.G.P. sont :

- 1. des notes identiques que Bonn a fait parvenir aux trois gouvernements occidentaux leur notifiant que pour la RFA le traité « n'affecte et ne peut affecter les droits et les responsabilités » des quatre puissances, tels qu'ils ont été fixés « par les accords que l'on sait ». À noter que contrairement à la formulation employée pour le T.G.S. il n'est pas fait ici état des droits et des responsabilités des Quatre « pour l'ensemble de l'Allemagne⁴¹ » ;
- 2. « une note d'information » du gouvernement polonais à celui de la RFA consacrée aux questions humanitaires et relatives à l'émigration de personnes à « l'appartenance ethnique incontestable » dans l'un ou l'autre des deux États allemands, et à la circulation des personnes à laquelle on appliquera « les mêmes principes qu'aux autres États d'Europe occidentale⁴² ».

B - Aspect matériel

1 - LA RENONCIATION À LA FORCE

C'est au-delà de toute préoccupation ethnique qu'il faut considérer la clause de renonciation à la force contenue tant dans les traités germano-soviétique et germano-

40. Ces documents ont été publiés notamment dans *Problèmes politiques et sociaux*, 1970, n° 40 et 60.

41. Dans un article « À propos du traité conclu avec la République populaire de Pologne (*Bulletin...* Bonn, n° 171, 8 décembre 1970), le gouvernement allemand fait état de l'intention qui a présidé à la rédaction de l'article 4 du traité. On y lit : « Le gouvernement fédéral tenait beaucoup à cet article du traité, afin d'exposer clairement son point de vue qui est que la République fédérale d'Allemagne ne peut parler qu'en son nom propre, que les accords bilatéraux qu'elle conclura avec la République populaire de Pologne ne sauraient remplacer un règlement de paix pour l'ensemble de l'Allemagne et que les droits des quatre puissances et les responsabilités que celles-ci assument pour l'Allemagne dans son ensemble demeurent inchangées. » Ce point de vue a d'ailleurs été notifié aux trois puissances occidentales (Note du 19 novembre 1970) qui dans trois réponses identiques (également du 19 novembre) considèrent « que le traité n'affecte et ne saurait affecter les droits et responsabilités des quatre puissances tels qu'ils s'expriment dans les traités et les accords que l'on sait ».

42. Voir le texte de la note dans *Problèmes politiques et sociaux*, n° 62, 5 mars 1971, p. 6.

polonais que dans l'Accord quadripartite sur Berlin⁴³. Une rationalisation juridique pourra peut-être voir dans les deux premiers cas « un phénomène de dédoublement fonctionnel (par lequel) un État-membre des Nations Unies, en l'espèce l'Union soviétique⁴⁴, aurait agi « pour le compte de l'Organisation, en faisant en sorte que l'autre partie à un accord bilatéral, non membre de l'ONU, accepte d'inclure une disposition concernant la charte⁴⁵ ». La fragilité de cette thèse est illustrée par l'accord quadripartite puisqu'il contient également une telle clause en dépit du fait que ses signataires sont tous membres des Nations Unies.

En fait, dès le 10 janvier 1959, dans sa note aux alliés occidentaux proposant la conclusion d'un traité de paix avec les deux États allemands, l'URSS insistait sur la question du non-recours à la force ou à la menace de la force⁴⁶. L'Allemagne avait aussitôt affirmé la concordance de ces principes avec les siens. Dans les faits, cependant, elle n'en continuait pas moins de réclamer avec insistance le droit d'avoir voix au chapitre de la stratégie nucléaire de l'OTAN, ce qui ne manquait pas de susciter la méfiance tant à l'Est qu'à l'Ouest⁴⁷. Aussi prit-elle au lendemain de la mise en sommeil du projet de la force multilatérale l'initiative de proposer, en mars 1966, un échange de déclarations de non-recours à la force avec les pays de l'Est⁴⁸. Il en fallait plus pour calmer les inquiétudes, réelles ou feintes, de ces derniers. Dans un memorandum transmis à Bonn en novembre 1967, l'URSS exigea de la RFA « divers engagements précis, attestant sa volonté pacifique dès lors qu'elle acceptait l'interdiction du recours à la force: prohibition du recours à la force pour modifier les frontières allemandes et européennes, abstention de participer à des négociations menaçant directement ou indirectement la paix dans le monde, respect du statut de Berlin-Ouest comme entité politique autonome, reconnaissance de la nullité *ab initio* des accords de Munich de 1938, entrave au développement du militarisme et du nazisme sur son territoire, renonciation à l'acquisition et à la production d'armes atomiques, à leur accès direct ou indirect⁴⁹ ». Devant les tergiversations de la politique allemande, l'URSS décida de mettre les bouchées doubles en brandissant la menace des articles 53 et 107 de la charte sur le droit d'intervention contre un État ennemi, affirmant que ceux-ci conservaient encore toute leur valeur. Ces pressions manifestement destinées à « arracher » l'adhésion de la RFA au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires se transformèrent en de véritables négociations du jour où

43. T.G.P., paragr. 2,1. Accord quadripartite, partie I, paragr. 2.

44. Ou la Pologne.

45. Voir Philippe BRETON, « Le Traité germano-soviétique du 12 août 1970 », *Annuaire français de Droit international*, 1970, p. 132, paragr. 22.

46. Voir A. FONTAINE, *Histoire de la guerre froide*, Paris, Fayard, t. II, p. 354 ou encore Gérard BERGERON, *La guerre froide inachevée*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1971, p. 132, note 56.

47. « À partir de 1955, le problème que pose la République fédérale comme grande puissance économique à laquelle il demeure interdit de devenir une puissance nucléaire prend des formes diverses, s'atténue tantôt et tantôt s'aggrave, mais ne disparaît jamais complètement. Non que les dirigeants allemands soient à aucun moment véritablement demandeurs: ils savent bien que toute chance de négociation sur la réunification disparaîtrait si la République fédérale disposait de l'arme atomique. En même temps, cependant, ils désirent être associés aux décisions de l'OTAN, au même titre que la Grande-Bretagne et que la France. » Alfred GROSSER, *L'Allemagne de notre temps*, op. cit., p. 546.

48. Cf. *supra*, p. 6.

49. BRETON, article cité, p. 132, paragr. 23.

l'Allemagne décida enfin, le 28 novembre 1969, d'apposer sa signature au traité⁵⁰. Notons, au demeurant, que c'est l'avènement de la coalition socialiste-libérale, en septembre 1969, qui permit de relancer les négociations sur le non-recours à la force, puisqu'elles avaient été rompues par l'URSS en 1968.

Celles-ci finirent donc par déboucher, avec le traité germano-soviétique, sur l'insertion de l'article 2 (renonciation à la force) dont l'interprétation fit couler beaucoup d'encre. Selon le point de vue ouest-allemand⁵¹, il va de soi que « la renonciation à la force » signifie également que l'URSS ne peut se prévaloir dans l'avenir des articles 53 et 107 de la charte des Nations Unies⁵². Les partisans de cette thèse avancent le caractère global de cette renonciation qui oblige les parties à régler leurs différends *exclusivement* par des moyens pacifiques. L'article 2 limiterait donc les droits de l'URSS qui y a souscrit volontairement. Si l'on rejette, d'autre part, l'interprétation officielle ouest-allemande et que l'on affirme le maintien de la validité des articles 53 et 107, faut-il en conclure que l'on débouche logiquement sur la consécration d'un droit d'intervention ? Cette hypothèse, est-il besoin d'insister, a été qualifiée de « non-sens » par le chancelier Brandt lui-même⁵³. En ce domaine, il est probable que les articles 53 et 107 sont toujours valables, et que le point de vue ouest-allemand est tout aussi légitime : l'URSS ne saurait se réclamer d'un droit d'intervention unilatéral. Il est bien évident, par ailleurs, que toute tentative d'un retour à la thèse de l'« État ennemi » serait une négation même de l'esprit du traité. De plus, si celui-ci vise avant tout à restaurer l'URSS, trop longtemps enfermée dans un système bipolaire contre-nature, dans ses droits européens, le mérite de Brandt aura été de reconnaître et de tirer les conséquences du fait que « la Russie est indissoluble-

-
50. « De son côté, la RFA établissait un lien entre cette adhésion et le non-recours à la force puisque les ambassadeurs de la RFA à Washington, Londres et Moscou, capitales des États-dépositaires du T.N.P., remirent une note de leur gouvernement en même temps qu'ils signaient le traité, note en dix-neuf points dont le septième était ainsi rédigé : « (le gouvernement de la RFA) signe le Traité dans l'attente qu'il encouragera également la conclusion d'autres accords sur l'interdiction du recours à la menace ou à l'emploi de la force, qui serviront la sauvegarde de la paix en Europe. » Le sixième point affirmait que les principes contenus dans le Préambule du T.N.P. ainsi que ceux énumérés à l'article 2 de la charte : « qui excluent tout recours à la menace ou à l'emploi de la force dirigée contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un État, constituent une condition indispensable du Traité lui-même, valable aussi sans restriction pour la RFA. » BRETON, *article cité*, p. 133, paragr. 26 et *passim*.
51. Exposé notamment dans les « douze directives de la politique de non-recours à la force », c'est-à-dire dans un commentaire du secrétaire d'État Egon Bahr intitulé : « le Traité avec l'Union soviétique » (cf. pour le texte *Problèmes politiques et sociaux*, n° 46, p. 197) et dans une déclaration du secrétaire d'État à la presse et à l'information, Conrad Ahlers.
52. Selon l'article 53, sont exceptées du droit de veto les mesures coercitives prises contre tout État ennemi (s'entend de tout État qui, au cours de la Seconde Guerre mondiale, a été l'ennemi de l'un quelconque des signataires de la charte des Nations Unies) en application de l'article 107. Il est précisé, aux termes de cet article, qu'aucune disposition de la Charte « n'affecte ou n'interdit » vis-à-vis d'un État ennemi « une action entreprise ou autorisée, comme suite de cette guerre, par les gouvernements qui ont la responsabilité de cette action ». Le secrétaire d'État Egon Bahr, pour sa part, a déclaré : « Il est très significatif que le traité élimine des relations entre l'Union soviétique et la République fédérale d'Allemagne, la référence aux clauses des États ennemis. La République fédérale d'Allemagne n'a pas d'influence sur ces clauses. Ici seule l'Union soviétique devait accomplir une renonciation. Et cette renonciation est entière ». « Le traité avec l'Union soviétique », *Bulletin...* n° 30, 13 août 1970. Quant au secrétaire d'État à la presse et à l'information, Ahlers, celui-ci a souligné que la renonciation à la force « infirme la prétention unilatérale d'intervention selon les articles 53 et 107 de la charte de l'ONU, qui deviennent de ce fait caducs ». Cité dans COLARD, art. cit. Celui-ci ainsi que Philippe BRETON, acceptent, sans plus le point de vue allemand. Pour la défense de la thèse opposée, Cf. Henri MEYROWITZ, « Les deux États allemands », *A.F.D.I.*, 1970, p. 85ss.
53. Cf. BRETON, *article cité*, p. 134.

ment liée à l'histoire de l'Europe, pas seulement comme un adversaire et comme un danger, mais également en tant que partenaire, sur le plan historique, politique, culturel et économique⁵⁴ ». L'article 2 consacre la volonté politique issue de ce changement de perception : la renonciation à la force ou à la menace de la force s'inscrit dans le cadre des nouvelles relations que l'Allemagne souhaite établir avec l'URSS, l'Est européen, et elle-même.

2 - LA QUESTION DES FRONTIÈRES

a) *Le traité germano-soviétique*

Conformément aux buts et principes du Traité, la RFA et l'URSS reconnaissent aux termes de l'article 3 que « la paix ne peut être maintenue en Europe que si personne ne porte atteinte aux frontières actuelles ». La réalisation de cet objectif suppose :

- 1° le respect sans restriction de l'intégrité territoriale de tous les États européens ;
- 2° la renonciation actuelle et future de revendications territoriales envers « qui que ce soit » ;
- 3° l'inviolabilité actuelle et future de toutes les frontières en Europe, y compris la ligne Oder-Neisse et la frontière entre la RDA et la RFA.

Tous les commentateurs constatent que par cet article l'URSS obtient la reconnaissance du *statu quo* territorial en Europe orientale. Ils n'ont pas suffisamment souligné qu'en gelant les questions de frontière, elle légitimait sa propre situation territoriale. Si les Allemands ne peuvent plus rien réclamer aux Polonais, ceux-ci à leur tour seraient mal venus de soulever le problème de leurs territoires annexés par l'URSS à la fin de la guerre. Cet objectif, à première vue d'importance secondaire par rapport à l'ensemble de la négociation germano-soviétique, devient capital quand il est examiné dans la perspective des relations soviéto-polonaises. En faisant reconnaître le *statu quo* territorial, l'URSS désamorce ainsi une querelle frontalière potentielle avec un allié chatouilleux.

Par ailleurs, l'article 3 du traité germano-soviétique est significatif de l'évolution de Bonn en ce qui a trait aux relations interallemandes. C'est en fait le premier instrument international entériné par la RFA qui assimile la République démocratique allemande à un État européen et qui en reconnaît expressément les frontières. Est-ce à dire que le gouvernement de Bonn renonce du même coup à la thèse de la réunification ? C'est trop dire, car le gouvernement s'est fait fort de souligner, dans sa lettre relative à l'unité allemande, « que ce Traité n'est pas en contradiction avec l'objectif politique de la République fédérale d'Allemagne visant à s'employer à l'établissement d'un état de paix en Europe dans lequel le peuple allemand recouvre son unité en disposant librement de lui-même⁵⁵ ». À l'issue de la délibération du gouvernement fédéral concernant l'ouverture de négociations à Moscou, on ne manqua pas, non plus, de rappeler que « le droit des Allemands à disposer d'eux-mêmes n'est pas touché par le Traité à conclure ; la loi fondamentale, y compris son préambule, ne sera pas objet de négociations⁵⁶ ».

54. Chancelier Willy BRANDT : Allocution radiotélévisée du 12 août 1970. Cf. pour le texte, *Problèmes politiques et sociaux*, n° 46, p. 10.

55. Cf. *Problèmes politiques et sociaux*, n° 46, *op. cit.*, p. 6.

56. Cf. le point 4 de la *Déclaration en six points du gouvernement fédéral du 7 juin 1970*.

Le traité germano-soviétique a donc pour effet direct et immédiat celui de consacrer le *statu quo* territorial en Europe sans infirmer pour autant la prétention du gouvernement de Bonn à la réunification de la nation allemande. Mais il ouvre surtout la voie, ce qui est loin d'être négligeable, à la normalisation des rapports entre les deux Allemagnes. Ce point de vue est d'ailleurs confirmé par le document Bahr :

Le gouvernement de la RFA se déclare disposé à conclure avec la RDA une convention qui aura la même force obligatoire traditionnelle que d'autres conventions conclues par la RFA et la RDA avec des pays tiers. En conséquence, elle établira ses relations avec la RDA sur une base d'une totale égalité des droits, de la non-discrimination, du respect de l'indépendance et de l'autonomie de chacun des deux États dans les affaires concernant leur compétence à l'intérieur de leurs frontières respectives.

Le gouvernement de la RFA admet qu'aucun des deux États ne peut représenter l'autre à l'étranger ou agir en son nom. C'est sur cette base que devront se développer les rapports de la RDA et de la RFA avec les États-tiers⁵⁷.

Ainsi se trouve affirmée l'idée de relations basées sur des rapports de droit international entre les deux Allemagnes, laquelle, au demeurant, était déjà contenue implicitement dans les vingt points de Kassel.

En faisant passer la question des frontières d'un plan interallemand à celui de la politique internationale, en se déclarant prêt à faciliter selon ses moyens l'admission de la RDA à l'ONU et à ses institutions spécialisées, le gouvernement ouest-allemand reconnaissait *de facto* en droit international l'existence de la RDA⁵⁸.

b) *Le traité germano-polonais*

L'importance du traité germano-polonais va au-delà de la consécration juridique des changements intervenus dans les rapports entre les deux signataires. En attendant « ce traité de paix en bonne et due forme » que le T.G.P. ne remplace pas⁵⁹, « il faut partir de ce qui est ; de ce qui s'est fait », c'est-à-dire reconnaître *de facto* les frontières actuelles des États. Cette concession⁶⁰, majeure historiquement, permet aux Polonais de vivre désormais dans des frontières sûres et reconnues⁶¹. On ne saurait, d'autre part, négliger l'éthique dont procède le traité puisqu'il rappelle, en préambule, que plus de vingt-cinq ans « se sont écoulés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, dont la Pologne fut la première victime et qui fit encourir de graves souffrances aux peuples d'Europe ». L'agenouillement du chancelier Brandt devant le monument dressé à la mémoire des victimes du nazisme constitue une preuve éloquente de la volonté de

57. Document Bahr : point 6.

58. En ce sens, la déclaration du Conseil des ministres de la RDA est significative : « Le Conseil des ministres de la RDA constate que le traité entre l'URSS et la RFA établit d'une façon formelle ayant force obligatoire en droit international l'inviolabilité de la frontière entre les États de RFA et de RDA, ainsi que le respect sans réserve de l'intégrité territoriale et cela aussi pour ce qui est de la RDA. Ainsi, la normalisation des relations entre la RFA et la RDA sur la base de l'égalité des droits est devenue chose réellement possible. De ce fait, les engagements contractés par l'URSS et la République fédérale d'Allemagne rendent désormais nécessaire l'établissement de relations diplomatiques entre la RDA et la RFA. (Déclaration du 14 août 1970).

59. Willy BRANDT : allocution radiotélévisée du 7 décembre 1970.

60. « Ce que je vous ai dit en août dernier de Moscou... reste valable pour le Traité avec la Pologne ; il n'abandonne rien qui n'ait été depuis longtemps perdu. Non pas perdu par nous qui assumons et avons assumé la responsabilité en République fédérale d'Allemagne, mais perdu par un régime criminel : le national-socialisme », BRANDT, *ibid.*

61. La Pologne n'avait pas connu pareille situation depuis 1919.

dénazification maintes fois exprimée par les dirigeants ouest-allemands. Ainsi non seulement la « normalisation part-elle des principes politiques et juridiques définis par le T.G.S.⁶² », mais encore procède-t-elle d'une éthique axée sur la réparation des erreurs du nazisme.

Le traité règle le litige qui opposait fondamentalement la RFA et la République populaire de Pologne à propos de la frontière de l'Oder-Neisse. Le fait que la frontière reconnue ne soit pas commune aux signataires du traité constitue une innovation mais non une anomalie si cette question est examinée à la lumière de la théorie de la succession d'États⁶³. Dans cette perspective

Non seulement la RFA possède la *compétence*⁶⁴ – les « droits réservés » des trois gouvernements occidentaux ayant été respectés – de reconnaître la frontière Oder-Neisse, mais en tant qu'État successeur de l'Allemagne, elle est *obligée*⁶⁴, tout comme l'est la RDA⁶⁵, de reconnaître cette frontière parce que celle-ci a été imposée à l'État prédécesseur comme sanction de l'*agression*...⁶⁴ La sanction dont a été frappée l'Allemagne et qui a consisté dans l'amputation de ses territoires de l'Est constitue une obligation internationale transmise de plein droit aux deux États successeurs à leur naissance⁶⁶.

Une comparaison des dispositifs premiers du traité germano-polonais et du traité de Zgorzelec⁶⁷ fait apparaître une distinction importante entre les deux textes. Alors qu'il est question dans le second de « frontière établie et existante » et de « frontière d'État entre la Pologne et l'Allemagne (de l'Est) », le premier texte fait tout simplement état des signataires qui « constatent, d'un commun accord que la ligne frontière existante, ...constitue la frontière d'État occidentale de la République populaire de Pologne ». Le gouvernement fédéral, par « la constatation du fait » (en l'occurrence la ligne Oder-Neisse), la « qualification juridique » qu'il lui donne (frontière d'État), « la déclaration de paix juridique » dont il l'assortit, (*i.e.* « la déclaration que ce fait ou cette situation sont considérés comme étant de droit, et l'engagement de les traiter comme tel à l'avenir »)⁶⁸, pose les éléments constitutifs de la reconnaissance sans pour autant la citer nommément⁶⁹.

Comme les parties au traité déclarent, d'autre part, qu'elles n'ont aucune revendication territoriale l'une envers l'autre et qu'elles n'en soulèveront pas non plus à l'avenir, il est permis de penser que la question des frontières est définitivement

62. COLARD, *article cité*, p. 345.

63. Voir en ce sens Henri MEYROWITZ, « Le Traité de Varsovie du 7 décembre 1970 », *R.G.D.I.P.*, tome 25, n° 4, octobre-décembre 1971.

64. En italique dans le texte original.

65. Cf. déclaration conjointe des gouvernements polonais et provisoire est-allemand du 6 juin 1950, et le traité du 6 juillet 1950.

66. MEYROWITZ, « Le Traité de Varsovie... », *article cité*, p. 994.

67. Par le traité de Zgorzelec (Görlitz) signé le 6 juillet 1950, Berlin-Est et Varsovie « confirment d'un commun accord que la frontière établie et existante... est la frontière d'État entre la Pologne et l'Allemagne ». Le traité germano-polonais omet l'adjectif « établie ». Selon SKUBISZEWSKI, « cette omission indique l'attitude de la République fédérale selon laquelle, sur le plan du droit international, l'accord de Potsdam n'a pas fixé la frontière polono-allemande, cette tâche restant réservée au futur « règlement de paix » (*peace settlement*). On trouve ici, semble-t-il, l'un de ces compromis qui ont permis aux deux gouvernements de s'entendre sur l'article I, la stipulation clef du traité ». Cf. *article cité*, p. 36.

68. MEYROWITZ, « Le traité de Varsovie... », *article cité*, p. 998.

69. En fait, ce qu'a reconnu la RFA, c'est la réalité de la propriété et de l'appartenance polonaise de territoires autrefois incorporés au troisième Reich.

réglée. Bonn précise toutefois dans une note adressée aux trois puissances occidentales en date du 19 novembre 1970 qu'elle ne peut traiter « qu'au nom de la République fédérale d'Allemagne ⁷⁰ ». Est-ce à dire que l'accord pourrait être remis en cause par le gouvernement d'une Allemagne réunifiée ?

On ne voit pas très bien, en ce domaine, en vertu de quels principes une Allemagne réunifiée pourrait se réclamer de droits nouveaux alors même que chacune des parties — éventuellement appelées à former un État de type unitaire ou fédéral — a antérieurement renoncé à toute revendication territoriale. Il semble donc que la réserve dont la RFA a assorti le traité soit davantage destinée à la consommation intérieure qu'à des fins juridiques ⁷¹.

3 - LA CONSTITUTIONNALITÉ DES TRAITÉS

« L'*Ostpolitik* ne viole-t-elle pas les frontières du droit constitutionnel que la loi fondamentale a créées pour limiter la liberté de décision politique du gouvernement ⁷² ? » Les arguments avancés pour infirmer ou confirmer la thèse de la constitutionnalité tournent autour des deux thèmes suivants : le droit — supposé — de représentation exclusive de la RFA, et la contradiction — prétendue — des traités avec le principe de la réunification inscrit dans la Loi fondamentale ⁷³.

La Cour, pour éviter de se prononcer, peut toujours recourir au privilège de la *political question doctrine* selon laquelle « une Cour peut refuser de prendre une décision dans les cas pour lesquels, à son avis, la décision n'est pas à prendre par les juges, mais bien par le titulaire de la responsabilité politique ⁷⁴ ». La Cour de Karlsruhe, n'ayant pas invoqué ce privilège, s'est considérée comme compétente pour se prononcer sur la question.

S'agissant de la réunification, la Constitution allemande ne trace aucune voie pour y parvenir. Elle ne sanctionne de manière négative que les situations dont il découlerait un empêchement à la réunification. « En d'autres mots, la Loi fondamentale n'engage pas le gouvernement à choisir une voie bien précise pouvant mener à la réunification ; elle lui accorde une marge de manœuvre. Dans le cadre de cette marge, les mesures du gouvernement ne peuvent être considérées comme anticonstitutionnelles que si elles entravent ou empêchent manifestement la réunification ⁷⁵. » La preuve du contraire incombe donc à ceux qui voient dans les Traités des engagements concernant « l'interdiction à l'empêchement de la réunification ».

70. Cf. pour le texte, *Problèmes politiques et sociaux* n° 62, p. 7.

71. Pour des points de vue opposés en ce domaine, cf. les articles déjà cités de COLARD et de MEYROWITZ. Pour SKUBISZEWSKI, *article cité*, p. 44, cette mise au point allemande « n'équivaut aucunement à une réserve dont l'effet serait d'exclure la succession au traité de Varsovie ou d'indiquer que ledit traité prendra fin au moment de la réunification... même si l'hypothèse de la réserve était vraie, elle n'affecterait pas nécessairement la position du successeur ».

72. Wilhelm, KEWENIG, « L'*Ostpolitik* et la loi fondamentale », *Europa Archiv*, cahier 14/1971. Traduction la *Tribune d'Allemagne*, n° 16, 14 décembre 1971, p. 1ss.

73. Cf. pour la défense de la constitutionnalité, Erich, KUECHENHOFF, « La constitutionnalité du Traité de Varsovie », (*Bulletin...* Bonn, n° 171, 8 décembre 1970, traduction de la *Documentation française*) et pour l'inconstitutionnalité des traités, Dr Hermann WEIMKAUFF; L'aspect juridique de la nouvelle politique à l'Est pratiquée par Bonn » (*Rheinischer Merkur*, 11 décembre 1970, traduction de la *Documentation française, Problèmes politiques et sociaux*, n° 62, 5 mars 1971).

74. KEWENIG, *article cité*, p. 2.

75. KEWENIG, *article cité*, p. 3.

Les traités ne sont pas la négation de cette volonté politique. Ils constituent simplement la reconnaissance des réalités d'après-guerre au nombre desquelles, bon gré, mal gré, on doit inscrire la RDA ⁷⁶.

S'agissant du droit de la RFA à parler au nom de l'Allemagne, il ne peut devenir partie intégrante de la constitution et, par conséquent, avoir force obligatoire que si l'on assimile la Constitution à une thèse juridique. Mais celle-ci ne peut être qu'une interprétation possible mais non impérative de la loi fondamentale. Et sa possibilité ne fonde pas pour autant sa plausibilité. En fait, la théorie juridique propose trois types d'explication de la situation : « les doctrines de l'identité », « la théorie des deux États allemands », « la théorie des ordres partiels ou théorie des toits » ⁷⁷. La réalité de la scission étant évidente, il ne peut être question que de « deux États allemands » ⁷⁸.

Il semble donc que la constitutionnalité des traités ne puisse être valablement mise en doute. Cette constatation ne signifie pas que les concessions faites soient en tout point politiquement justifiées. L'un des reproches adressés à Brandt a précisément été de « brader » les intérêts allemands. Nous y reviendrons.

C - L'accord de Berlin

Les entretiens quadripartites sur Berlin débutèrent en mars 1970, alors même que se poursuivaient, sur une base parallèle, les négociations bilatérales entre Bonn et Moscou, d'une part, et Bonn et Varsovie, de l'autre. Les premiers succès de la diplomatie ouest-allemande furent enregistrés avec la signature du traité germano-soviétique, le 12 août 1970, suivie, en décembre 1970, de la signature du traité germano-polonais. Bonn, il faut bien le dire, sans en porter seul la responsabilité, avait dû jeter beaucoup de lest pour aboutir à ce premier résultat. Ayant accepté de reconnaître le *statu quo*, il importait dès lors à la RFA de relancer la balle dans l'autre camp. C'est ce qu'elle fit en liant la ratification des traités bilatéraux à l'acceptation par l'URSS du *statu quo* à Berlin. La manœuvre était double : amener l'URSS à prendre conscience que le rapprochement ne pouvait se faire que sur le seul terrain choisi par elle, et forcer les alliés à endosser la RFA dans la poursuite de ses efforts. Les alliés, de leur côté, entrèrent dans le jeu de plein gré pour refuser l'ouverture de la conférence tant recherchée par l'URSS sur la sécurité européenne et la coopération, aussi longtemps que des résultats concrets n'auraient pas été obtenus sur Berlin. De cette manière, la question de Berlin devenait l'un des dispositifs clé de l'*Ostpolitik*.

L'URSS n'a jamais admis l'existence du « *junktin* », mais elle en a tenu compte dans les faits. « Avec constance, les Soviétiques se refusent à lier le projet de conférence à tout autre sujet de négociation d'intérêt également européen, qu'il s'agisse de la réduction des forces, du règlement berlinois ou de questions allemandes ⁷⁹. » En réalité, l'URSS ne fut pas dupe de la manœuvre occidentale. Comme les

76. Depuis 1954, l'URSS soutient que la réunification ne résultera que de la volonté des deux États allemands. Cette position peut signifier que seuls ces derniers ont compétence pour se prononcer sur la réunification. Cette interprétation est insoutenable car elle signifierait la négation des droits des quatre puissances sur l'Allemagne dans son ensemble.

77. Voir l'article de MEYROWITZ sur « Les deux États allemands », *op. cit.*

78. Sur la réalité étatique de la RDA, cf. Roger PINTO, « Le statut international de la République démocratique allemande », *Journal de droit international*, vol. 86, n° 2, 1959, p. 312-425.

79. *Le Monde*, 30 novembre 1971.

accords de Berlin prévoyaient trois étapes distinctes⁸⁰, l'URSS en vint peu à peu à insister sur une procédure qui équivalait en fait à créer un double « *junktin* », c'est-à-dire que le protocole final quadripartite ne serait pas signé aussi longtemps que Bonn n'aurait pas ratifié les traités avec l'Est. Chacun tentant à rendre à l'autre la monnaie de sa pièce tout en respectant les règles du jeu, le nœud gordien fut finalement tranché par l'acceptation réciproque de l'entrée en vigueur simultanée des traités avec l'Est et de l'ensemble des accords sur Berlin⁸¹.

Dans le cadre de la question allemande, Berlin est le symbole de la liberté (?) et de l'engagement occidental. Le pathétique « *Ich bin ein Berliner* » de Kennedy le rappellerait s'il en était besoin. Pour les Allemands, de l'Ouest comme de l'Est, Berlin demeure leur capitale⁸². Pour l'Est, il est surtout le signe de la division imparfaite de l'Europe. Sa position d'enclave au sein de la RDA, le rôle de vitrine occidentale tape-à-l'œil qu'on lui faisait jouer, le lieu de passage de fuyards qu'elle était devenue, y rendaient la vie difficile, et à l'occasion, quasi intenable.

Les péripéties de la guerre froide aidant, Berlin devint vite un miroir à double face ou, si l'on veut, un prisme à travers duquel se jugea et se mesura la volonté des duopolistes. La tension commença à s'y relâcher quand l'Ouest, tout en ne cédant rien sur l'essentiel, réduisit le caractère symbolique de la ville, et lorsque l'Est eut compris que les alliés occidentaux étaient décidés à y maintenir leurs droits⁸³. La manière dithyrambique⁸⁴ dont les diplomates ont salué l'accord quadripartite montre à l'évidence l'importance de l'enjeu.

L'accord conclu le 3 septembre 1971 porte sur quatre domaines :

- 1) Le statut juridique de Berlin-Ouest ;
- 2) Les liens de Berlin-Ouest avec la RFA ;
- 3) La représentation de Berlin-Ouest à l'étranger ;
- 4) La liberté de mouvement des habitants de Berlin-Ouest et les voies de communication entre Berlin-Ouest et l'Allemagne.

80. 1. Accord quadripartite. 2. Accords d'application allemands. 3. Protocole final quadripartite.

81. « Le bruit a en effet couru que M. Brejnev a clairement fait savoir à M. Honecker qu'il souhaitait un aboutissement – au début de décembre si possible – des négociations allemandes sur Berlin. Dans cette hypothèse, la question du « *junktin* » se verrait ainsi résolue : l'accord interallemand une fois acquis, Bonn pouvait engager le processus de ratification du traité du 12 août 1970 ; cette condition remplie, les Soviétiques seraient prêts pour leur part à signer avec les alliés le troisième et dernier étage de l'accord berlinois ». Cité dans *Le Monde* du 30 novembre 1971.

82. Le Bundestag a proclamé le 6 février 1957, Berlin capitale de l'Allemagne, et Bonn siège du gouvernement fédéral, après avoir tenté de placer, par le biais de l'article 23 de la Loi fondamentale, le Grand Berlin sous juridiction fédérale. En outre, la Constitution de Berlin de 1950 déclarait : « Berlin est un *Land* de la République fédérale ». Sous la pression des alliés, ces deux clauses ont été suspendues et le statut de Berlin reste celui du 14 mai 1949, révisé le 26 mai 1952, qui n'a jamais été aboli en droit. (Voir Pierre-André BOIS, *Les Institutions allemandes*, (Coll. « Que sais-je ? »), Paris, PUF). De son côté, en 1968, la RDA a fait de Berlin sa capitale.

83. Notons également que l'érection du mur de Berlin marque une césure dans l'histoire de la guerre froide. Certains sont même allés jusqu'à soutenir que cet acte manifestait clairement que la RDA et l'URSS s'accommodaient de la permanence du statut particulier de Berlin-Ouest.

84. « Ère nouvelle », Sir Roger JACKLING, Ambassadeur britannique ; « Événement historique », Kenneth RUSH, Ambassadeur américain ; « Borne militaire » (de la détente), Piotr ABRASSIMOV, Ambassadeur soviétique ; « Esprit de coopération », Jean SAUVAGNARGUES, Ambassadeur de France.

1 - LE STATUT JURIDIQUE DE BERLIN-OUEST

En dépit des laborieux efforts de la diplomatie ouest-allemande, les tentatives d'en arriver à un accord sur le statut juridique de Berlin dans son ensemble se sont soldées par un échec. Faute de mieux, on s'est donc employé à réaffirmer certains droits acquis et à confirmer la position des Trois dans les secteurs occidentaux. Le fait que les négociations se soient poursuivies uniquement à Berlin-Ouest témoignait déjà de la volonté des Soviétiques de ne pas inclure Berlin-Est à l'ordre du jour des négociations. Les alliés occidentaux, par contre, y virent une confirmation du statut quadripartite de la ville.

Ces divergences se retrouvent dans le libellé même de l'accord⁸⁵. Il y est question « de la situation existante dans la région correspondante⁸⁶ », « de la région⁸⁷ », « des secteurs occidentaux de Berlin⁸⁸ ». Les annexes n'utilisent pas une terminologie différente. On peut raisonnablement avancer que la précision « secteur américain » ou « secteurs occidentaux » viennent de l'URSS : celle-ci, en effet, aura voulu fermer la porte à toutes les interprétations opposées qu'une formulation aussi ambiguë que « la région » ou « la région correspondante » aurait pu susciter. Bien que les divergences n'aient pu être abolies, l'accord révèle néanmoins un assouplissement marqué de la position soviétique. Les quatre gouvernements en s'engageant « à respecter leurs droits et responsabilités individuels et communs, qui restent inchangés⁸⁹ », en « agissant sur la base de leurs droits et responsabilités quadripartites et des accords et décisions correspondants des quatre puissances au temps de la guerre et de l'après-guerre, qui ne sont pas affectés⁹⁰ » réaffirment leur adhésion à une position commune alors que dans une note datée du 27 novembre 1958, l'URSS avait déclaré que le protocole de Londres de septembre 1954 et les accords additifs avaient perdu toute validité⁹¹.

L'accord quadripartite ne dote donc pas Berlin d'un statut nouveau. Il ne fait que consacrer une situation antérieure et supprime, en ce sens, l'ambiguïté qu'avait pu faire naître dans le passé toute une série de manœuvres diplomatiques destinées à remettre en cause les droits des alliés. Le gouvernement de Bonn, par ailleurs, ne va pas beaucoup plus loin dans ses conclusions :

En dépit des divergences sur le statut, c'est un progrès que pour la première fois depuis longtemps tous les intéressés confirment dans un document commun le maintien des droits et responsabilités quadripartites (préambule, alinéa 3). Cela montre que l'Union soviétique n'a pas renoncé à ses droits et à ses responsabilités à l'égard du *secteur oriental* de la ville. Le statut spécial de Berlin-Est a été confirmé par le décret publié le 13 août 1971 par le Conseil d'État de la RDA sur les circonscriptions électorales, dans lesquelles Berlin-Est n'est pas inclus⁹².

85. Le texte utilisé est celui de l'Office de presse et d'information du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne. Ci-après cité : Office de Presse : « Accord ».

86. Préambule, paragr. 4.

87. Partie I, paragr. 4.

88. Partie II, paragr. a, b (deux fois), c (deux fois), d.

89. Accord quadripartite, partie I, paragr. 3.

90. Préambule, paragr. 2.

91. Le protocole de Londres portait sur les zones d'occupation en Allemagne et sur l'administration du Grand Berlin. Cf. *Documentation française*, n° 2545, 5 juin 1959, p. 41.

92. Office de Presse et d'Information du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, *Le règlement sur Berlin*, 1972, p. 151 (ci-après cité : Office de Presse : « Le règlement »).

2 - LES LIENS DE BERLIN-OUEST AVEC LA RFA

Les dispositions relatives aux liens de Berlin-Ouest avec la République fédérale d'Allemagne sont contenues dans la partie II b de l'accord quadripartite, dans l'annexe II, ainsi que dans la lettre des trois ambassadeurs occidentaux au Chancelier fédéral.

L'objectif poursuivi par l'URSS à ce niveau était d'obtenir la confirmation que Berlin-Ouest ne faisait pas partie intégrante de la République fédérale, d'une part, et à y empêcher, de l'autre, le déroulement de certaines « activités » qui pourraient tendre à faire considérer Berlin comme un *Land* de la République fédérale d'Allemagne⁹³. Dans une note remise le 6 janvier 1968 au gouvernement fédéral, l'URSS avait établi une liste de ces activités : « semaines parlementaires », « réunions du cabinet fédéral », « services extérieurs des ministères et administrations fédéraux », « exercice de « fonctions officielles » par des hommes politiques de la RFA », « l'organisation de sessions et de congrès de « partis ouest-allemands », etc.⁹⁴. Ces manifestations de la présence fédérale furent à maintes reprises à l'origine de violentes protestations soviéto-est-allemandes. Après de nombreuses consultations, le chancelier Kiesinger approuva, en août 1969, le contenu de la démarche à entreprendre à Moscou par les Trois. À la suite d'une série d'entretiens préliminaires, les négociations s'ouvrirent officiellement à Berlin-Ouest, le 26 mars 1970.

C'est par la formule d'« élément constitutif » que Berlin-Ouest est désigné, ce qui signifie que Berlin-Ouest n'est pas « pleinement intégré dans l'organisation constitutionnelle de la République fédérale et n'a pas le même statut que les *Länder*⁹⁵ ». La RFA, toutefois, continue d'être présente à Berlin-Ouest par ses lois et ses services fédéraux. Les liens politiques, économiques, financiers, culturels et sociaux seront « maintenus » et « développés ». En revanche, « le président fédéral, le gouvernement fédéral, l'assemblée fédérale, le Conseil fédéral et la Diète fédérale, y compris leurs commissions et leurs groupes parlementaires ainsi que d'autres organes étatiques de la RFA n'accompliront pas dans les secteurs occidentaux de Berlin d'actes constitutionnels ou officiels en contradiction avec les dispositions du paragraphe I⁹⁶ », *i.e.* des actes posés « dans l'exercice d'une compétence étatique directe sur les secteurs

93. En vertu de l'article 23 de la Loi fondamentale, Berlin est un *Land* de la RFA. Une réserve formulée dans la lettre d'autorisation de la Loi fondamentale par les trois gouverneurs militaires alliés en date du 12 mai 1949 adoucissait toutefois considérablement la portée de cette disposition. Selon la conception ouest-allemande : « Aux termes de la Loi fondamentale, Berlin a certes le statut d'un *Land* fédéral. Mais le droit constitutionnel allemand chevauche avec les droits réservés des Trois. Les organes fédéraux sont tenus par la Constitution de traiter Berlin comme un *Land* de la République fédérale d'Allemagne pour autant que les réserves des Trois ne s'y opposent pas. » (Cf. Office de Presse : « Le règlement », p. 115). L'arrêt du Tribunal constitutionnel fédéral, en date du 21 mai 1957 confirma cette interprétation. Il n'en reste pas moins que les Trois n'ont jamais accepté cette conception et qu'ils considèrent comme « suspendues » les dispositions de la Loi fondamentale qui seraient contraires aux droits d'occupation des alliés.

94. Office de Presse : « Accord », p. 107.

95. Interprétation du gouvernement ouest-allemand. Cf. Office de Presse : « Le règlement », p. 158. Il est d'ailleurs dit explicitement dans l'annexe II : « Les dispositions de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne et de la constitution en vigueur dans les secteurs occidentaux de Berlin qui sont en contradiction avec ce qui précède ont été suspendues et continuent d'être privées d'effet ».

96. Annexe II, paragr. 2.

occidentaux⁹⁷ ». Les groupes et les commissions parlementaires ne pourront pas s'y réunir simultanément. Dans le cas de ces dernières, elles ne pourront y siéger que « pour des affaires en rapport avec le maintien et le développement des liens entre ces secteurs et la RFA⁹⁸ ».

En bref, l'URSS ayant reconnu l'existence de liens entre Berlin-Ouest et la RFA, celle-ci consent à une limitation de la présence fédérale à Berlin, ce qui signifie que l'assemblée fédérale notamment ne pourra désormais plus siéger à Berlin. Quant aux puissances occidentales, elles constatent que les relations entre Berlin-Ouest et la RFA continuent d'être limitées par leurs droits d'occupation. L'accord de Berlin lève donc l'ambiguïté relative à son statut de *Land* de la RFA que les Trois occidentaux n'ont jamais accepté, en dépit des souhaits ouest-allemands.

L'accord ne touche cependant pas à la question du statut particulier des représentants de Berlin-Ouest dans les Assemblées (Bundestag, Bundesrat, Assemblée fédérale) de la RFA. Certains s'interrogent néanmoins sur le statut de bourgmestre de Berlin. En cas de redéfinition de son rôle, il faudrait éviter de lui conférer un rang tel qu'il pourrait accrédi-ter l'idée d'un « troisième État allemand⁹⁹ ». On songe donc à « lui conférer du point de vue de la politique interallemande, un rang plus élevé que celui de chef de gouvernement d'un *land* fédéral¹⁰⁰ ».

3 - LA REPRÉSENTATION DE BERLIN-OUEST À L'ÉTRANGER

La section D de la partie II, l'annexe IV et le protocole n° 1 traitent de la représentation de Berlin-Ouest à l'étranger. Les liens de la ville avec la République fédérale étant reconnus, il est logique que celle-ci assume la représentation des Berlinoises à l'étranger. En fait, la RFA exerçait déjà cette prérogative en dépit des difficultés soulevées par l'URSS et les pays de l'Est européens¹⁰¹. L'accord entérine la méthode actuelle, sauf en ce qui concerne les questions touchant la sécurité ou le statut de la ville, domaine réservé des alliés. Les résidents permanents de Berlin-Ouest pourront détenir des passeports fédéraux sous réserve qu'une annotation indiquant que le passeport a été délivré « en conformité avec l'accord quadripartite du 3 septembre 1971 » y soit inscrite. Leur protection sera ainsi assurée par la République fédérale même au cours de voyage en URSS ou en Europe de l'Est.

L'accord prévoit également une série de dispositions s'appliquant aux secteurs occidentaux de Berlin. Ils seront représentés au sein des organisations internationales et au cours de conférences par la RFA. En outre, des résidents permanents de Berlin-Ouest peuvent participer de concert avec des délégations ouest-allemandes à des activités internationales « compte tenu de ce que les invitations seront envoyées par le Sénat, ou par la République fédérale d'Allemagne et le Sénat, ou par la République fédérale d'Allemagne et le Sénat ensemble¹⁰² ».

97. Lettre des trois ambassadeurs au Chancelier fédéral, au sujet de l'interprétation de l'annexe II (paragraphe a).

98. Lettre des trois ambassadeurs au Chancelier fédéral au sujet de l'interprétation de l'annexe II, paragr. b.

99. Le « Traité d'amitié » du 12 juin 1964 entre l'URSS et la RDA stipule que les deux parties considèrent Berlin-Ouest comme une « unité politique autonome ».

100. Werner GIERING, « Une mission pour Berlin », *Kieler Nachrichten*, 6 janvier 1972, (Trad., *Tribune d'Allemagne*, n° 419, 18 janvier 1972, p. 3).

101. Pour le détail de ces difficultés, voir Office de Presse: « Accord », pp. 66-68.

102. Office de Presse: « Accord », Annexe IV B, paragr. d.

Un nouvel organisme étranger, le Consulat général de l'URSS, est ouvert dans les secteurs occidentaux. L'extension de son accréditation, ses fonctions, et ses activités, le nombre d'employés, etc., sont définis minutieusement¹⁰³. En acceptant que les lois et règlements alliés et allemands correspondants s'appliquent à ses activités consulaires, d'une part, en accréditant le Consul général auprès des alliés occidentaux, d'autre part, l'URSS confirme indirectement les liens de Berlin-Ouest avec la RFA ainsi que les droits des alliés occidentaux. La thèse de l'autonomie de Berlin est du même coup infirmée.

4 - ACCÈS À BERLIN ET LIBERTÉ DE MOUVEMENT DES BERLINOIS DE L'OUEST

L'accord quadripartite et l'« Accord entre le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le gouvernement de la République démocratique allemande sur la circulation en transit des personnes et marchandises civiles entre la République fédérale d'Allemagne et Berlin-Ouest » définissent les conditions générales et les dispositions particulières de la circulation entre la RFA et Berlin-Ouest. Quant à la liberté de mouvement entre Berlin-Ouest et Berlin-Est, ce sont également les dispositions générales de l'accord quadripartite qui en déterminent les modalités. Il est cependant complété par un « arrangement entre le Sénat et le gouvernement de la RDA sur les allègements et les améliorations de la circulation pour les voyages et les visites ». Le terme même « arrangement » indique clairement que Berlin-Ouest n'a pas la compétence pour conclure un accord, puisqu'il est une « partie constituante » de la RFA.

Assurés de la protection diplomatique de la RFA et détenteurs d'un passeport assorti du cachet « délivré en conformité avec l'accord quadripartite du 3 septembre 1971 », les Berlinoises de l'Ouest pourront se rendre à Berlin-Est et en RDA « pour des raisons humanitaires, familiales, religieuses, culturelles, commerciales ou touristiques, dans des conditions comparables à celles qui sont faites aux autres personnes¹⁰⁴ ». C'est là un de ces allègements humains longtemps souhaités depuis que la construction du mur et le décret de la RDA du 22 août 1961 ont paralysé, dans certains cas, et empêché, dans d'autres, les contacts entre les familles divisées. L'accord précise également que les communications entre Berlin-Ouest et les « régions limitrophes » (Berlin-Est), d'une part, et les régions qui ne sont pas limitrophes (RDA), d'autre part, seront améliorées. Dans sa communication aux gouvernements de la République française, du Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique, l'URSS souligne, de plus, que les communications « téléphoniques et télégraphiques, les transports et les autres communications des secteurs occidentaux de Berlin avec l'extérieur seront développés¹⁰⁵ ».

103. *Id.*, Protocole n° 2, annexe IV.

104. Office de Presse : « Accord », annexe III, article 2. L'article 1 de l'« Arrangement » ci-dessus cité précise que l'entrée est accordée pour des « visites d'une durée totale de trente jours par an, en une ou plusieurs fois ».

105. Annexe III, article 4. Pour le protocole au sujet du trafic postal et des télécommunications du 30 septembre 1971, cf. Keesing's Archives, 12-19 février 1972, p. 25096. Selon l'Office de Presse : « Accord », p. 102, « dès le 27 mai 1952 l'administration des postes de la RDA avait débranché 3910 lignes de communication téléphoniques entre les deux parties de la ville ; 32 500 abonnés dans le secteur oriental et 132 000 à Berlin-Ouest furent touchés par cette coupure ».

Quant aux communications entre la RFA et Berlin-Ouest, l'URSS limite les droits de contrôle qu'elle avait accordés à la RDA en vertu de l'accord Zorine-Bolz du 20 septembre 1955¹⁰⁶. Par celui-ci était transféré à la RDA l'exercice « de la protection et du contrôle aux frontières de la République démocratique allemande, à la ligne de démarcation entre la RDA et la RFA, aux frontières extérieures de Berlin, ainsi que sur les lignes de communication reliant la RDA à la République fédérale allemande et à Berlin-Ouest¹⁰⁷ ».

Les dispositions générales de l'accord en ce qui concerne la circulation entre la RFA et Berlin-Ouest précisent « que la circulation en transit des personnes et marchandises civiles entre les secteurs occidentaux de Berlin et la République fédérale d'Allemagne, par la route, le rail et la voie d'eau à travers le territoire de la République démocratique allemande, ne sera pas entravée ; que cette circulation sera facilitée de manière à se dérouler de la façon la plus simple et la plus expéditive ; et qu'elle jouira d'un traitement préférentiel¹⁰⁸ ». C'est la première fois, il faut le noter, qu'est mentionnée expressément « la circulation en transit des personnes et des marchandises civiles¹⁰⁹ ». Cette garantie quant à la liberté des voies d'accès confirme formellement une pratique qui découlait, selon les alliés occidentaux, de leur titre et de leur qualité de puissances occupantes, mais que les Soviétiques et leurs alliés est-allemands utilisaient comme monnaie d'échange chaque fois qu'ils négociaient avec la RFA sur des questions touchant à la RDA¹¹⁰.

Dans l'annexe I de l'accord, on assortit toutefois cette circulation d'une réserve. Les voyageurs se rendant de la RFA à Berlin ne seront « ni fouillés, ni retenus, ni interdits de passage sur les voies affectées sauf dans les cas spéciaux, à déterminer d'un commun accord par les autorités allemandes compétentes, où il y aura une raison suffisante de soupçonner un abus prémédité des voies de transit à des fins sans rapport avec le voyage...¹¹¹ ». L'article 16 de l'accord interallemand prévoit qu'il y a abus lorsque le voyageur enfreint les prescriptions généralement applicables en République démocratique allemande en matière d'ordre public :

- a) en diffusant ou recueillant des objets ;
- b) en recueillant des personnes ;
- c) en quittant les voies de transit affectées sans qu'il ait lieu de le faire... ;
- d) en commettant d'autres actes punissables ou
- e) en commettant une infraction par violation des règles de la circulation routière¹¹².

106. Cf. Dieter MAHNCKE, « L'accord quadripartite de Berlin : bilan et perspectives », *Europa Archiv*, cahier 20/1971 tel que reproduit dans *La Tribune d'Allemagne* (cahier trimestriel), n° 16, décembre 1971, p. 11.

107. L'URSS, toutefois, s'était réservée à l'époque le contrôle du « transport des troupes et des marchandises des garnisons françaises, britanniques et américaines stationnées à Berlin-Ouest entre la République fédérale allemande et Berlin-Ouest ». Cf. Office de Presse : « Le Règlement », p. 128.

108. Partie II, article a.

109. Cf. MAHNCKE, *op. cit.*, p. 11.

110. Il convient de noter ici que les accords conclus dans l'immédiat après-guerre ne prévoyaient pas le cas des personnes civiles pour l'accès à Berlin-Ouest. L'accord quadripartite comble donc un vide juridique important.

111. Annexe I, article 2, parag. d. La clause de l'« abus » a soulevé une violente controverse en RFA. On est même allé jusqu'à craindre que des membres du NPD (parti national-démocrate) ou des fonctionnaires fédéraux soient appréhendés par les autorités est-allemandes.

112. Office de Presse : « Le règlement », p. 49-50.

Tout ceci revient à dire en pratique que les voyageurs sont soumis durant leur transit aux dispositions internes qui régissent l'ordre public en RDA. Le catalogue des mesures ne s'arrête d'ailleurs pas là et l'on se rend compte qu'en dépit des progrès la RDA reste toujours enfermée dans une sourcilleuse défensive. Divers commentateurs n'ont sans doute pas complètement tort, en ce sens, de s'interroger sur les véritables progrès qui pourront être accomplis à l'avenir entre les deux Allemagnes.

Quant aux voyageurs en transit, ils devront, comme dans le passé, se procurer un visa, obligatoire depuis des années déjà. En ce domaine, les négociations interallemandes n'ont fait encore une fois que déboucher sur une amélioration du *statu quo*. Les procédures et les modalités d'obtention d'un visa ont toutefois été simplifiées. Il n'est plus besoin de présenter une demande écrite spéciale, les voyageurs n'ont plus de formulaires à remplir, un visa collectif peut être délivré à ceux qui utilisent des autocars directs et, enfin, l'identification des personnes voyageant par trains directs se fera en une seule fois sur simple présentation des pièces d'identité. En bref, « l'ensemble des formalités s'inspirera du principe garanti par l'accord qu'elles se feront de manière à assurer un déroulement aussi rapide que possible de la circulation en transit ¹¹³ ».

L'accord interallemand présente, en outre, un caractère financier non négligeable. Un règlement a été conclu entre les deux parties, prévoyant le versement par la RFA d'une somme forfaitaire annuelle de 234.9 millions de D.M. ¹¹⁴ à la RDA. Ce forfait couvre les taxes d'utilisation de route est-allemande par les camionneurs, la taxe de péréquation fiscale versée par les camions et les unités de navigation fluviales, les droits de licence pour les entrepreneurs de transport en commun et les taxes d'autorisations pour les transports de ligne. Avant l'entrée en vigueur de l'accord, les concernés payaient directement ces péagés à la RDA, et étaient remboursés par la suite par le gouvernement ouest-allemand. L'Allemagne de l'Est a insisté – et sur ce point a obtenu gain de cause – pour que l'entrée en vigueur du règlement financier soit dissociée de la ratification et de l'accord lui-même, et des autres traités. La procédure a en tout cas le mérite de supprimer un contrôle administratif supplémentaire dont l'application « scrupuleuse » dans le passé a été la source d'un bon nombre de tracasseries.

Malgré ses limitations, ses imprécisions, ses sous-entendus, l'accord de Berlin constitue la pièce maîtresse de la diplomatie occidentale. De par les traités germano-soviétique et germano-polonais, la RFA a reconnu le *statu quo* territorial. L'accord de Berlin, par ailleurs, confirme le *statu quo* d'après-guerre, c'est-à-dire les droits des puissances occidentales et de l'URSS qui, après bientôt vingt-cinq ans de guerre froide, s'entendent pour rappeler à l'Allemagne qu'elle n'est pas tout à fait libre de ses mouvements. L'accord cependant est assorti d'une clause engageant l'avenir : le *statu quo* à Berlin est reconnu, mais il faut l'améliorer, le normaliser en quelque sorte, avant même de pouvoir penser à la liquidation complète des séquelles de la Deuxième Guerre mondiale.

113. Office de Presse : « Le règlement », p. 175.

114. Cf. un article de Martenson STEN paru dans l'*Hannoversche Allgemeine*, et reproduit dans *La Tribune d'Allemagne*, n° 419, 18 janvier 1972, Le montant du forfait à verser est fixé pour les années 1972 à 1975 incluse.

L'Allemagne de l'Est, de son côté, n'a pas renoncé à ses objectifs fondamentaux.

Une série de réalités le prouve bien : la manière de négocier de la RDA au cours des entretiens sur un texte allemand commun à la RFA et à la RDA, les compromis qui ont été conclus, les différences dans le texte qui ont été tolérées, le fait que la RDA s'est immédiatement écartée du texte allemand officiel (dans le texte de la RDA on parle de « relations » au lieu de « liens » entre la République fédérale et Berlin-Ouest) ; l'expression « partie constituante » est omise car on stipule que les secteurs occidentaux de Berlin ne font pas partie de la République fédérale...¹¹⁵

En réalité, derrière ces divergences d'interprétation, ce sont deux ordres sociaux différents qui s'affrontent, deux Allemagnes dont l'une et l'autre luttent pour la reconnaissance de leurs droits, la consécration de leurs intérêts respectifs, et le soutien inconditionnel de leurs alliés. D'où l'importance capitale du protocole final coiffant les règlements interallemands, sauvegarde d'une légitimité nouvelle définissant les règles du jeu à l'intérieur desquelles il importe aux deux partenaires allemands de dénouer l'écheveau qui les oppose.

III - LA RATIFICATION DES TRAITÉS

S'il n'en avait tenu qu'au chancelier Brandt et à ses partenaires de la coalition socialiste-libérale, la ratification des traités se serait faite « sans douleur ». La faible marge de la majorité parlementaire, cependant, le débat constitutionnel qui fait rage, les manœuvres dilatoires et pour certains nettement abusives de l'opposition, l'ampleur et la complexité des problèmes, le climat de détérioration générale dans lequel se déroulent les discussions bref, autant de facteurs, qui contribuent à transformer le processus de la ratification en exercice de haute voltige.

À l'échelon national, tout d'abord, l'opposition, après avoir violemment dénoncé les traités¹¹⁶ rajuste son tir pour les soutenir du bout des lèvres. C'est la politique du « oui, mais... » assortie des réserves les plus diverses, allant de la recherche de garanties formelles à l'effet que les traités n'empêcheraient pas la réunification des deux Allemagnes aux « allègements humains » et à la libéralisation des échanges de tous ordres entre la RFA et la RDA, en passant par l'exigence de préalables politiques externes¹¹⁷.

C'est toutefois de l'extérieur que viennent les mises en garde les plus sévères. La mise est trop importante pour qu'il soit permis de l'abandonner, et chacun, il faut bien le dire, n'a d'autre choix que celui de suivre les enchères. L'URSS, la première, pose des gestes concrets. Dans un discours prononcé à l'occasion du XV^e Congrès des syndicats soviétiques, Brejnev reconnaît la CEE comme une des réalités de l'Europe occidentale. Non seulement l'intention de la détruire n'existe-t-elle pas, mais encore serait-il peut-être possible d'établir des rapports entre elle et les pays socialistes du *Comecon*¹¹⁸. La

115. MAHNCKE, *op. cit.*, p. 12.

116. La branche bavaroise (CSU) du parti chrétien-démocrate resta farouchement opposée aux traités. M. Strauss alla même jusqu'à rédiger le texte d'un nouvel accord germano-soviétique. Rappelons, d'ailleurs, qu'au congrès de Sarrebruck, celui-ci avait appuyé la candidature de M. Barzel à la direction du parti à la condition expresse que celui-ci s'opposât aux traités. Barzel, pour sa part, resta beaucoup plus discret sur l'*Ostpolitik*. Ainsi, dans la lettre qu'il fait diffuser à l'occasion du Nouvel An 1972, il n'y fait aucune allusion.

117. Notamment la reconnaissance par l'URSS de la Communauté économique européenne.

118. Cf. l'article d'Alain JACOB paru dans *Le Monde* du 21 mars 1972.

thèse « dogmatique » autrefois professée vis-à-vis du Marché commun est abandonnée au profit de la thèse dite « objective »¹¹⁹. Brejnev, de plus, accepte que le Soviet suprême prenne acte de la lettre relative à l'unité allemande. Dans les deux cas, il s'agit manifestement de désamorcer l'opposition grandissante au sein de la RFA contre les traités.

L'URSS paraphe entre-temps un accord commercial avec Bonn¹²⁰. Survenant après la signature de l'accord consulaire, après le paraphe d'un accord aérien et dans le prolongement des discussions du traité de coopération économique et technique, il comporte une « clause berlinoise » qui inclut la ville dans les échanges entre la RFA et l'URSS. Cette clause, conforme à l'accord quadripartite, est aussi une indication d'un changement d'attitude de la diplomatie soviétique. La reconduction de l'accord du 31 décembre 1960 qui renouvelait celui du 28 avril 1958 avait, en 1963, achoppé sur la question berlinoise. Dès 1970, toutefois, au cours de ses conversations avec Brandt, Brejnev avait admis l'existence d'« intérêts économiques » ouest-allemands à Berlin-Ouest¹²¹.

L'URSS reste toutefois ferme sur les positions acquises. Il ne saurait être question de revenir sur la question des frontières, celles-ci « ne constituant pas un objet de discussion ni maintenant ni à l'avenir¹²² ». Les traités ne sauraient être renégociés « quelles que soient les personnes qui le demanderaient ». Il est clair, poursuit une dépêche de l'agence *Tass* « que la politique de détente actuellement appuyée par toutes les capitales européennes, par Washington, et par Ottawa, passera à côté de Bonn si la RFA n'accomplit pas le tournant déjà esquissé en direction des réalités européennes¹²³ ». Le chancelier Brandt, pour sa part, n'avait-il pas déclaré dans son message sur l'état de la nation qu'il était important que la détente ne « passe pas à côté ni au-dessus » de la RFA¹²⁴ ?

La République démocratique allemande, quant à elle, lâche du lest sans rien céder sur l'essentiel. Notons, pour les besoins de la cause, l'ouverture du mur, pour Pâques et la Pentecôte, avant même l'entrée en vigueur de l'accord sur Berlin, l'autorisation accordée à tous les Berlinoises de l'Ouest de se rendre à Berlin-Est, qu'ils y aient ou non des parents, ce qui démontrait la volonté de la RDA de respecter le droit de visite accordé « pour des motifs humanitaires, familiaux, religieux, culturels et

119. Selon l'opinion « dogmatique » cristallisée dans les « Dix-sept thèses » de l'Institut de l'économie mondiale et des relations internationales de Moscou, la CEE ne peut être « qu'une coterie d'intérêts capitalistes essentiellement vouée à servir les intérêts de l'alliance atlantique et dont les objectifs étaient, par nature, contraire à ceux de la détente et de la coopération ». Cf. JACOB, article cité. Le même Institut, présentait en 1962 une critique « objective » dans un document intitulé « Trente-deux thèses ». Charles ZORGBIBE (Cf. *Le Monde* du 31 mars 1972) résume ainsi les 32 thèses « ...en régime capitaliste comme en régime socialiste l'accélération du progrès technique affermit la tendance à l'internationalisation de la vie économique et favorise le développement de la spécialisation internationale de la production : la CEE constitue à cet égard une réponse aux problèmes économiques du monde contemporain ».

120. Le 7 avril 1972.

121. Peut-on imputer à l'URSS l'idée de s'assurer le soutien des milieux économiques et financiers de la RFA ? C'est une hypothèse à ne pas exclure quand on considère la volonté des deux parties de doubler le volume de leurs échanges (2.9 milliards DM en 1971) et les crédits (1.2 milliard DM) qu'un consortium formé d'une douzaine d'établissements financiers vient de mettre à la disposition de l'URSS.

122. *Le Monde*, 21 mars 1972.

123. *Le Monde*, 28 avril 1972.

124. Supplément du *Bulletin* n° 9, 1^{er} mars 1972.

touristiques » ; et la conclusion d'un accord sur les communications entre la RFA et la RDA ¹²⁵. Là comme ailleurs, on n'oublie cependant pas de doser savamment les mises en garde et les gestes conciliants. Erich Honecker, pour sa part, se fit fort de rappeler à MM. Barzel et Strauss qu'ils prenaient « le risque de faire repartir en arrière la roue de l'histoire et de rejeter l'Europe dans la période de la guerre froide ». Il nie même à Barzel le pouvoir de signer de « meilleurs accords », tout en ajoutant que ni celui-ci, ni Strauss puissent être des interlocuteurs valables dans l'avenir ¹²⁶.

Quant à la Pologne, l'enjeu de la ratification est avant tout « la situation et la position de la République fédérale en Europe ; il s'agit de savoir si elle participe au développement des relations pacifiques sur notre continent ou retournera dans l'impasse de la guerre froide ¹²⁷ ». Cette position est explicitée en privé à Varsovie où l'on déclare souvent que la non-ratification des traités serait à coup sûr plus néfaste pour Bonn que pour Varsovie, car enfin on verrait qui sont les adversaires de la paix. Gierek, pour sa part, a précisé qu'il ne saurait être question d'engager de nouvelles négociations : « le rejet des traités équivaldrait au rejet de la normalisation ¹²⁸. »

Du côté occidental, le soutien à la RFA, et les conseils prodigués furent tout aussi fermes ¹²⁹. En réalité, c'est des États-Unis que vient l'avertissement le plus sévère.

Bonn ne pourrait compter sur l'appui des U.S.A. en cas d'une nouvelle période de gel entre l'Est et l'Ouest ; la reconnaissance de la RDA devenue inévitable se ferait sans tenir compte du *timing* souhaité par la RDA, *i.e.* avant et non après que les relations entre les deux Allemagnes aient été normalisées ; l'accord quadripartite sur Berlin n'entrerait pas en application ; le processus de détente se poursuivrait sans la participation de la République fédérale ; l'OTAN traverserait une crise de confiance ¹³⁰.

Que chacune de ces propositions soit exacte, on peut en douter ¹³¹. Que dans l'ensemble elles traduisent l'isolement dans lequel un vote négatif du Bundestag aurait plongé la RFA, voilà qui est beaucoup moins douteux.

Au niveau de la politique fédérale allemande, un événement particulièrement important vint affecter le processus de la ratification. La CDU/CSU, après s'être épuisée à brandir le catalogue des objections, ressentait depuis longtemps le besoin

125. L'accord sur les communications révèle un point important de procédure. Après son paraphe, il doit être ratifié par le Bundestag et la Chambre du Peuple de la RDA. Cela signifie que pour chacun des deux signataires, il a les mêmes caractéristiques que les accords passés avec les États tiers. C'est le premier instrument de cette nature conclu entre les deux Allemagnes.

126. Le texte exact est « ne sont pas des partenaires pour nous ». En fait, Honecker reprend ici une déclaration qu'il avait faite antérieurement à Sofia. (Cf. *Tribune d'Allemagne*, n° 436, 16 mai 1972, p. 4).

127. Edward Gierek dans un discours prononcé devant la Diète polonaise le 28 mars 1972. Citation extraite de l'article de Bernard MARGUERITE, *Le Monde*, 30 mars 1972.

128. MARGUERITE, article cité.

129. À l'occasion d'un séjour de parlementaires français en RDA, la menace de la reconnaissance unilatérale de la RDA, advenant la non-ratification des traités, fut agitée. M. Pompidou n'avait-il pas déjà déclaré, par ailleurs, que c'était par « amitié » pour la RFA que la France n'avait pas encore reconnu la RDA. Le Canada, de son côté, a laissé entendre qu'il ne répugnerait pas à prendre une telle mesure advenant un échec de l'*Ostpolitik*.

130. Cette analyse, faite par l'hebdomadaire *Der Spiegel*, reflète concrètement « l'état d'esprit aux U.S.A. », selon le porte-parole adjoint du gouvernement de Bonn (*Le Monde*, 29 mars 1972, p. 3).

131. On voit difficilement par exemple les É.-U. refuser leur appui à Bonn si celui-ci devenait indispensable au maintien de la RFA dans la sphère d'influence occidentale.

d'aviser à d'autres moyens. Les élections de Bade-Wurtemberg¹³² lui en fournissent le prétexte. 80% des électeurs se présentent aux urnes. Le parti national-démocrate (NPD) ayant prôné l'abstention, le report des voix NPD se fait sur la CDU qui obtient 53% des suffrages, gagnant ainsi plus de deux points sur les élections législatives de 1969 (50.7%) et près de neuf points par rapport à la consultation régionale de 1968. Le SPD gagne un point et conquiert 8 nouveaux sièges contre 5 à la CDU. Mais c'est insuffisant pour mettre sur pied un gouvernement de coalition, d'autant que le partenaire libéral fait piètre figure (recul de 14.4% en 68 à 8.9% en 72).

L'échec relatif du parti social-démocrate fournit à la CDU son nouveau cheval de bataille. Le 24 avril, elle annonce pour le lendemain le dépôt d'une « motion de défiance constructive » qui, si elle recueillait la majorité absolue (269 voix), permettrait de renverser le cabinet Brandt-Scheel¹³³ et simultanément de confier à Barzel la direction des affaires de l'État. La CDU/CSU insiste sur les difficultés économiques réelles dues à l'inflation ou au financement des « expériences socialistes », sur l'agitation universitaire, les attentats de la « bande à Baader », l'augmentation du nombre des drogués, les incertitudes de la syndicalisation, etc. En un mot comme en cent, il s'agit de reprendre le « pouvoir usurpé¹³⁴ ». La manœuvre est habile, car la CDU vise à faire tomber le gouvernement sur des questions intérieures sans endosser, du même coup, la responsabilité directe du rejet des traités. Le fruit du pouvoir par ailleurs semble mûr, et on n'hésite pas à tenter de « débaucher » certains députés libéraux¹³⁵. En dépit des pressions, les 12 députés libéraux restent solidaires de Brandt. La motion de défiance constructive est rejetée par défaut, la CDU/CSU n'ayant pu recueillir la majorité des voix.

La victoire est éphémère, car dès le lendemain le gouvernement ne réussit pas à dégager une majorité lors du vote du budget. Le Chancelier peut poser la question de confiance et, s'il est battu, « le président fédéral peut, sur proposition du chancelier, dissoudre le Bundestag dans les vingt et un jours¹³⁶ ». Les rumeurs d'élections anticipées courent à Bonn, bientôt supplantées par l'annonce d'une rencontre entre Brandt et Barzel¹³⁷. Ceux-ci se réunissent, en présence de l'ambassadeur soviétique,

132. Seul Land fédéral où existait encore une « grande coalition ».

133. C'est la première fois dans l'histoire du Bundestag que l'on recourt aux dispositions de l'article 67 de la Loi fondamentale. « Soucieux de ne pas renouveler les expériences de la République de Weimar, les auteurs de la Loi fondamentale ont prévu qu'un chancelier ne saurait être renversé sans que le Parlement se mette d'accord sur la nomination d'un successeur. » *Le Monde*, 26 avril 1972, p. 2.

134. Strauss répétait à qui voulait l'entendre que le plus beau souhait d'un Allemand pour 1972 serait d'être débarrassé de la coalition socialiste-libérale.

135. Le chancelier Brandt disposera toujours « d'une majorité continuellement en mouvement ». Dès octobre 1970, les députés Mende, Starke, Zoglmann, adversaires de la coalition socialiste-libérale quittent le FDP. Puis le député SPD Hupka (hostile aux traités) rejoint l'opposition (29-2-72). Par la suite, un député SPD exclu de la commission des Affaires étrangères, Seume (Berlin, sans voix) rejoint, lui aussi, la CDU/CSU (3-3-72). Ce même jour, Von Kühlmann-Stumm déclare que son attitude envers les traités reste « indécise ». Deux de ses collègues, Kienbaum (FDP) et Helms (FDP) déclarent partager son indécision (6-3-72). Helms quittera le FDP « une heure avant la fermeture des bureaux de vote du Bade-Wurtemberg » (23-4-72) et Kühlmann-Stumm votera contre les traités. Voir *Tribune d'Allemagne*, n° 436, 16 mai 1972.

136. Article 68 de la Loi fondamentale.

137. Un des obstacles majeurs aux élections anticipées est le refus de certains députés élus en 1965 et ne totalisant pas encore huit ans de vie parlementaire de prendre le risque de perdre avec leurs sièges la pension à laquelle ils auraient droit en 1973. Voir l'article de Reinhard APPEL (*Süddeutsche Zeitung*, 2 mai 1972), « Armistice ou moment de réflexion », traduction de la *Tribune d'Allemagne*, n° 436, 16 mai 1972, p. 3.

Faline, pour mettre au point une déclaration commune des trois groupes parlementaires.

La solution de la dernière heure consiste à faire précéder les traités de normalisation par une « résolution commune » adoucissant la teneur générale des traités¹³⁸. Rappelons, par ailleurs, que la même technique avait été utilisée dans le passé pour faire approuver le traité de réconciliation franco-allemand. La formule agréée remet fondamentalement en question les articles trois (3) du T.G.S. et un (1) du T.G.P. en déclarant que ceux-ci « ne créent pas de base juridique pour les frontières existant actuellement » (art. 2). Il est précisé, néanmoins, dans l'article 3 qu'en « réclamant la réalisation du droit à l'autodétermination, la République fédérale d'Allemagne ne revendique pas de territoire ni de modification de frontières », ce qui faisait dire à certains commentateurs que la RFA avait réussi à obtenir en huit jours ce qu'elle avait vainement tenté d'obtenir en deux ans de négociations. Il n'est pas surprenant que devant tant d'équivoques le Président du Conseil polonais ait déclaré que la Pologne « ne se sentirait liée qu'uniquement par le texte des traités¹³⁹ ».

Le consensus s'étant fait sur la déclaration commune, Barzel s'engage publiquement à laisser chaque membre de l'opposition voter selon sa conscience. C'était compter sans Strauss qui, fermement décidé à maintenir son « non », décide de faire cavalier seul. Dans ces conditions, Barzel doit se déjuger et faire jouer la discipline de parti en faveur de l'abstention. La « résolution commune » accompagnant les deux traités recueillit une approbation quasi unanime¹⁴⁰. Seule la coalition gouvernementale vota en faveur des traités qui ne furent même pas ratifiés à la majorité des voix, mais par défaut et « à la sauvette¹⁴¹ ». Ainsi prenaient fin plusieurs mois d'activités diplomatiques fébriles destinés à obtenir de la RFA la ratification des traités. On peut regretter qu'un pays parfaitement rompu aux méthodes démocratiques ait dû déployer tant d'efforts pour finalement accepter ce que la raison et le simple bon sens lui dictaient de faire. Les débats et la procédure suivie auront en tout cas servi, pour une fois, à montrer les limites du parlementarisme allemand¹⁴².

IV - LES CHAINONS MANQUANTS DE L'«OSTPOLITIK»

En l'espace de 25 ans, l'Allemagne de l'Ouest est passée du statut d'« État ennemi » à celui d'allié inconditionnel, puis à celui du partenaire codécisionnaire. Sa marge de manœuvre à l'est s'accroîtra sans doute du jour où seront finalement réglés les contentieux qui l'opposent encore à la RDA et à la Tchécoslovaquie. Bien que déjà engagée, la normalisation des relations interallemandes reste à poursuivre. Les accords de Munich, d'autre part, empêchent la RFA d'avoir les coudées franches avec une ancienne république d'Europe centrale, la Tchécoslovaquie, qui se vit amputée

138. Pour le texte de cette déclaration, voir le *Bulletin* de l'Office de Presse et d'Information du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, n° 19/19^e année, Bonn, 18 mai 1972, p. 2.

139. Bernard MARGUERITE, in *Le Monde*, 19 mai 1972, p. 2. Le correspondant du journal français fait état de divergences entre l'URSS et la Pologne à partir de l'interprétation du communiqué émis après le voyage impromptu de MM. Oiszowski, ministre des Affaires étrangères, et Frelek, chef de la section internationale du Comité central à Moscou.

140. Votants 518 (y compris les 22 députés de Berlin), oui : 513 ; abstentions : 5.

141. Votants 496 ; oui : 248 ; non : 10 ; abstentions : 238.

142. Voir Paul-Jean FRANCESCHINI : « La démocratie de Buridan », dans *Le Monde*, 19 mai 1972.

d'une partie de ses territoires en 1938. Quels sont donc les principaux aspects des contentieux germano-tchécoslovaque et interallemand ?

A - Pour un accord germano-tchécoslovaque

« La crispation des rapports entre Prague et Bonn est presque insolite dans le climat général aujourd'hui suscité par l'*Ostpolitik* du chancelier Brandt et la *Westpolitik* des États-membres du Pacte de Varsovie¹⁴³. » Le contentieux porte presque exclusivement sur les accords de Munich. Alors que Prague attend de Bonn qu'elle déclare les accords de Munich nuls *ab initio*, celle-ci n'est guère prête à aller plus qu'à en constater leur caducité. Agir autrement reviendrait à ouvrir un débat sur la nationalité qu'aurait eue, entre 1939 et 1945, les trois millions d'Allemands rapatriés des Sudètes¹⁴⁴ et qui, aujourd'hui encore, constituent un groupe de pression non négligeable.

En effet, si les accords de Munich sont invalides *ab initio*, les Sudètes ne peuvent être considérés comme des citoyens allemands¹⁴⁵. Ceux-ci seraient donc des citoyens de nationalité tchèque expulsés, sous la contrainte, il est vrai, mais injustement par les autorités tchèques de 1938. Cette position n'est guère acceptable pour le gouvernement de Bonn, mais elle l'est encore moins pour Prague, car si les accords de Munich ne sont pas invalides *ab initio*, c'est-à-dire en 1938, la Tchécoslovaquie aurait donc annexé, en 1945, des territoires étrangers.

En ce domaine, le règlement du contentieux pourrait s'inspirer du précédent du traité de Rapallo¹⁴⁶, où les deux parties se sont entendues pour déclarer leurs revendications comme s'annulant réciproquement. Une autre formule qui, s'il faut en croire Whetten¹⁴⁷, serait plus proche de l'attitude adoptée aujourd'hui par le gouvernement ouest-allemand, serait d'éviter le problème de la valeur juridique des accords de Munich, chacune des parties étant libre de s'en tenir à ses propres interprétations juridiques. Ainsi à défaut d'un accord juridique, un accord politique global viendrait mettre un terme aux revendications formulées. Celui-ci pourrait

143. Charles ZORGBIBE, « La politique de M. Husak va-t-elle vers la « kadarisation » progressive du régime? », dans *Le Monde diplomatique*, mars 1972, p. 32.

144. On peut trouver dans le *Grand Larousse encyclopédique*, Paris, 1964, sous *Sudètes*, le rapport historique qui suit : « Les Sudètes, population de langue allemande du pourtour de la Bohême, avaient en vain demandé leur rattachement à l'Allemagne en 1919. Soutenus par Hitler, ils reprirent leurs revendications, et un « parti allemand des Sudètes », fondé en 1933 par Henlein, vainqueur aux élections législatives de mai 1935, demande la création d'un État fédéraliste, programme précisé par Henlein dans les « huit points de Karlovy Vary » (avril 1938), et encouragé par Hitler après les élections municipales de mai 1938 (70% des voix allemandes). Malgré la pression franco-britannique, Prague refusa l'autonomie et (21 mai) procéda à une mobilisation partielle, dont Hitler tira prétexte pour préparer une action militaire ». Quatre mois plus tard, les accords de Munich obligeaient la Tchécoslovaquie à se retirer du territoire des Sudètes, mais l'occupation allemande « commença le 1^{er} octobre, enlevant à la Tchécoslovaquie 30 000 km² et 3 millions d'habitants. En 1945, la Tchécoslovaquie recouvra le territoire des Sudètes, où restèrent moins de 300 000 Allemands (165 000 Sudètes en 1955) ».

145. Il faudrait également que soit invalidé l'acte de naturalisation d'Hitler (10 octobre 1938 et 16 mars 1939) reconnu par le gouvernement allemand par une loi fédérale du 22 février 1955. Cf. WHETTEN, *op. cit.*, p. 169. Qu'advient-il également, dans ces conditions, du décret tchèque (n° 33/1945) qui stipule que les Sudètes allemands ont perdu leur citoyenneté tchèque du fait de l'acquisition par ceux-ci de la citoyenneté allemande ?

146. Celui d'avril 1922 conclu entre la Russie et l'Allemagne.

147. *Op. cit.*, p. 170.

inclure la question non encore vidée des réparations de guerre entre les deux pays, tout aussi bien que celle des indemnités ou des compensations à verser pour les victimes du nazisme.

L'imbraglio juridique du dossier allemand-tchécoslovaque a jusqu'ici lourdement hypothéqué les négociations. On comprend mieux, dans ces conditions, que les deux parties n'aient pas encore abouti à des résultats tangibles, en dépit des cinq « phases exploratoires ¹⁴⁸ » consacrées depuis mai 1971 à cette question. Au moment d'écrire ces lignes (en octobre 1972), c'est toujours l'impasse, et rien ne permet de prévoir une solution rapide du problème ¹⁴⁹.

B - Le traité fondamental entre la RFA et la RDA

Dès 1970, les entretiens d'Erfurt (15 mars) et de Kassel (21 mai) permettaient de constater l'irréductibilité des thèses qui opposaient les deux États allemands. Sur chacun des quatre thèmes essentiels évoqués, « le concept de la nation allemande, le préalable de la reconnaissance *de jure*, la nature des relations et le mode de coopération entre les deux Allemagnes ¹⁵⁰ », l'impasse était totale. L'expression de cette divergence fondamentale n'aurait pas en mai 1970 déjà abouti à une rupture, peut-être parce que les dirigeants soviétiques avaient prié les dirigeants est-allemands en visite à Moscou peu avant la rencontre de Kassel de n'en rien faire, engagés qu'ils étaient dans des conversations connexes avec Egon Bahr ¹⁵¹.

Deux ans plus tard, force est de constater que les positions ont sensiblement évolué. Après cinq mois de négociations ardues, les secrétaires d'État Egon Bahr et Michael Kohl se sont mis d'accord sur le texte d'un traité fondamental, paraphé le 8 novembre 1972 et signé le 21 du mois suivant. Il est complété par une déclaration des quatre puissances victorieuses.

Dans l'ensemble, le traité ne fait que refléter la situation existant entre la RFA et la RDA. Les deux puissances, peut-on lire à l'article 1, « développeront entre elles des relations normales de bon voisinage sur la base de l'égalité des droits ». La normalisation de la situation implique donc le renoncement aux revendications territoriales et la confirmation du *statu quo*. La RFA et la RDA réaffirment ainsi dans l'article 3, « l'inviolabilité, pour le présent et l'avenir, de la frontière existant entre elles et s'engagent à respecter sans restriction leur intégrité territoriale ».

L'« égalité des droits » signifie également que la « souveraineté de chacun des deux États se limite à son territoire ¹⁵² », ce qui facilite, par la même occasion, l'adhésion

148. Voir Angela NACKEN : « Un frein : Les accords de Munich », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26 novembre 1971 (*Tribune d'Allemagne*, n° 413, 7 décembre 1971, p. 2). ANONYME, « Bonn-Prague : bientôt un rapprochement ? », *Süddeutsche Zeitung*, 22 novembre 1971, (*Tribune d'Allemagne*, n° 412, 30 novembre 1971, p. 1).

149. Prague viendrait toutefois de manifester son intention de reprendre le dialogue. Quant à la RFA, elle ne paraît toujours pas prête à aller plus loin qu'à dire des accords de Munich qu'ils étaient « injustes dès le début et à présent non valables ». Cf. *Tribune d'Allemagne*, n° 458, 17 octobre 1972.

150. Voir Henri MÉNUDIER : « La *Ostpolitik* du chancelier Willy Brandt », dans *l'Univers politique*, Paris, Éditions Richelieu, 1971, principalement les pp. 375-384.

151. Vingt-quatre heures après Kassel, l'annonce de l'accord sur les principes fondamentaux d'un traité soviéto-ouest-allemand était rendue publique. Au même moment, on annonçait également l'ouverture d'un consulat général ouest-allemand à Leningrad et d'un deuxième, soviétique, à Hambourg.

152. Article 6.

des deux Allemagnes aux Nations Unies, puisque aucune partie ne saurait prétendre « représenter l'autre sur le plan international ¹⁵³ ». La reconnaissance diplomatique n'est pas pour autant acquise, car la RFA fait aujourd'hui dépendre sa réalisation de la conclusion d'un traité de paix global ¹⁵⁴. En pratique, il n'est pas déraisonnable de considérer ici le traité fondamental comme un substitut au traité de paix. L'absence de ce dernier explique le maintien des droits et responsabilités des quatre grandes puissances qui s'engagent, par ailleurs, dans une déclaration séparée, à « soutenir les candidatures de la République fédérale d'Allemagne et de la République démocratique allemande comme membres des Nations unies quand elles seront présentées... ¹⁵⁵ ».

En réalité, ce traité fondamental ne marque pas le terme, mais bien plutôt le début d'une réconciliation et d'un resserrement des liens entre les deux Allemagnes. Comme s'est fait fort de le souligner le chancelier Brandt dans sa conférence de presse du 9 novembre, le traité « n'élève aucun obstacle nouveau pour la réalisation du droit à l'autodétermination de tous les Allemands, mais il crée de nombreux allègements pour les hommes vivant dans les deux parties de l'Allemagne ¹⁵⁶ ». En fait, c'est là l'une des vertus essentielles du traité : régler des questions pratiques et humanitaires au fur et à mesure de la normalisation des relations entre les deux pays ¹⁵⁷.

Nous sommes donc loin de la position des années 1960 où la RFA s'accrochait à une théorie juridique pour refuser l'ouverture d'un dialogue, sous prétexte que des négociations auraient été l'équivalent d'accorder en pratique ce qu'elle s'efforçait de refuser en théorie, c'est-à-dire l'existence d'un second État allemand. Il n'en reste pas moins, en ce qui concerne le débat sur la nation allemande, que les thèses sont toujours aussi contradictoires. Le préambule du traité fondamental fait d'ailleurs état de « divergences de vue » sur des questions fondamentales, « dont la question nationale ».

Pour la RFA, la situation est claire. La poursuite de l'unité allemande passe nécessairement par la recherche d'« allègements humains » et la « libéralisation d'échanges de tous ordres entre les deux États allemands ». « Les nations demeurent ce qu'elles sont, mais point les États », déclarait le chancelier Brandt dans son rapport 1972 sur l'état de la nation ¹⁵⁸. Il s'agit donc de faire en sorte que, par un processus de bon voisinage ordonné entre les deux États allemands, la nation allemande recouvre son unité, car « elle est toujours là aujourd'hui, cette réalité de la nation allemande qui

153. Article 4.

154. L'article 8 du traité ne prévoit ainsi que l'échange de représentations permanentes.

155. *Déclaration des quatre grandes puissances*, transmise le 9 novembre 1972 au gouvernement fédéral.

156. *Bulletin*, n° 40, 15 novembre 1972, p. 319.

157. Le Protocole additionnel au traité définit spécifiquement les champs d'action de normalisation possibles, développant, en cela, l'article 7 du traité général. Ce dernier met l'accent sur « la coopération dans le domaine de l'économie, de la science et de la technique, des transports, des relations judiciaires, des postes et télécommunications, de la santé publique, de la culture, du sport, de la protection de l'environnement et dans d'autres domaines ». En ce qui concerne la circulation des personnes, de nombreux points de passage frontaliers par route sont prévus : Salzwedel, Worbis, Meiningen et Eisfeld. La RDA, de son côté, s'engage à ouvrir les nouveaux points de passage correspondants suivants : Uelzen, Duderstadt, Bad Neustadt (Saale), et Coburg. Cf. *Échange de lettres au sujet de l'ouverture de nouveaux points de passage*, *Bulletin* n° 40, 15 novembre 1972, pp. 312-313. Un échange de lettres a également eu lieu « au sujet du regroupement des familles, de l'amélioration des conditions de voyage et du transport de marchandises non commerciales », ainsi que « sur les conditions de travail des journalistes ».

158. Supplément du *Bulletin*, n° 9, 1^{er} mars 1972.

repose sur la conscience qu'ont les Allemands d'une communauté qui s'est formée au cours de l'histoire¹⁵⁹ ».

Selon la nouvelle constitution que s'est donnée la RDA en avril 1968, « l'établissement et l'entretien de relations normales et la coopération des deux États allemands sur la base de l'égalité en droits, relèvent de la préoccupation nationale de la RDA¹⁶⁰ ». Il semble depuis que l'on se soit éloigné de cette conception et que l'on ne parle plus aujourd'hui, en RDA, de nation allemande. Les autorités est-allemandes, au contraire, ont développé le concept de l'*Abgrenzung*¹⁶¹ qui se traduit par la volonté de renforcer la notion de « nation socialiste » sur la base d'une solidarité totale avec l'URSS. Le but de la RDA, ce faisant, est de « délimiter » à l'avance ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas, ou, en d'autres termes, de définir les domaines précis où le rapprochement est possible. La crainte qu'une normalisation trop rapide n'ébranle les assises de son régime et, par conséquent, sa légitimité, est évidemment à la source même de cette nouvelle politique.

Peut-on néanmoins aller jusqu'à dire que l'objectif ultime de la RDA est de faire en sorte qu'en aucun cas « les habitants des deux parties de l'Allemagne ne doivent penser que l'amélioration des relations étatiques et les allègements humains aboutiront un jour à la solution du problème national¹⁶² »? C'est beaucoup dire, car le véritable problème, pour l'instant, est l'existence même de deux ordres sociaux différents à la recherche d'une forme de cohabitation nouvelle. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la RDA entende conserver et défendre la spécificité propre de son régime. L'histoire de la coexistence pacifique, par ailleurs, n'est-elle pas en elle-même une forme d'*Abgrenzung* dans la mesure où la coopération est préconisée dans tous les domaines, sans que disparaisse pour autant la spécificité propre de l'idéologie socialiste? On n'a donc peut-être pas tout à fait tort de croire d'un côté comme de l'autre à l'irréversibilité des principes auxquels on croit : l'autodétermination du peuple allemand à l'Ouest, et le maintien de la nation socialiste à l'Est.

Le traité fondamental se contente donc d'enregistrer le désaccord sur les questions touchant à la nation allemande, à la nationalité allemande, ainsi qu'au patrimoine national. Pour plusieurs, il peut être interprété comme un instrument consacrant la division de l'Allemagne. En réalité, cette interprétation ne correspond guère aux intentions de la RFA. Tout ce que celle-ci affirme c'est que la RDA ne fait pas partie de la République fédérale et qu'elle a droit à l'« égalité des droits ». Comme le traité, enfin, ne va pas jusqu'à la reconnaissance juridique proprement dite, le

159. *Ibid.*

160. Article 8, alinéa 2 de la constitution.

161. L'Église protestante de Berlin est un des derniers domaines où la doctrine de la délimitation (*Abgrenzung*) vient de s'appliquer. Par la création d'un évêché protestant distinct pour la partie orientale de la ville, le synode régional de l'Église de Berlin-Brandebourg réuni à Berlin-Est consacre la séparation de fait intervenue depuis 1961 et qui avait été déjà amorcée par la faculté que les deux synodes s'étaient donné de prendre des décisions autonomes et de nommer un « administrateur » pour la partie orientale de l'évêché. Les pressions gouvernementales ne sont pas étrangères à cette décision. Ainsi dans un discours prononcé le 9 février 1971, Paul Werner, membre du bureau politique du SED déclarait : « Il est incompréhensible que certaines structures juridiques et organisationnelles de l'Église, comme celles de l'Église de Berlin-Brandebourg, y compris son évêché, ne soient pas conformes aux réalités, à la constitution de la RDA... ». Cf. Manuel LUCBERT « L'Église protestante de Berlin et les réalités « interallemandes », *Le Monde*, 30 mars 1972.

162. Bernd WEBER, « L'idéologie de la SED : rapprochement et *Abgrenzung*, *La Tribune d'Allemagne* (Cahier), n° 18, 13 juin 1972, p. 12.

Süddeutsche Zeitung n'avait pas tort de conclure, d'un point de vue ouest-allemand, qu'il s'agit « plutôt d'un traité d'État interallemand que d'un arrangement entre deux pays étrangers l'un à l'autre ¹⁶³ ». Il n'est pas superflu de noter ici que les échanges commerciaux entre les deux pays restent « interallemands » ce qui continue de faire de la RDA un partenaire silencieux de la CEE.

Le grand débat interallemand aura eu l'avantage de faire ressortir le caractère dialectique des thèses en présence. Tout se passe ici comme si le mouvement de l'un produisait chez l'autre un mouvement en direction opposée. Alors même que la RFA s'engage résolument à l'Est, la RDA semble vouloir freiner le débat de peur d'être dépassée par les événements. Est-ce à dire qu'en cas d'une ouverture à l'Ouest, à Berlin-Est, que Bonn s'enfermera dans une « sourcilleuse défensive » ? ¹⁶⁴ En réalité, les termes de l'équation ne sont peut-être pas aussi simples. Cependant, là comme ailleurs, il est probable que les grandes négociations paneuropéennes obligeront les moins grands à composer avec les réalités, et les plus grands à s'accommoder des *desiderata* des plus petits. L'*Ostpolitik*, pour l'instant, a créé un climat politique nouveau. Elle n'est peut-être en ce sens qu'un prologue à un épilogue dont les grands thèmes apparaissent déjà en filigrane.

V - PROLOGUE À UN ÉPILOGUE ?

L'*Ostpolitik* a vu le jour au sein d'une série de transformations que l'on pourrait schématiser par les trois propositions suivantes : a) la distance entre l'Europe et l'Amérique augmente ; b) la distance entre l'Est et l'Ouest diminue ; c) l'assurance des Européens augmente.

La distance entre l'Europe et l'Amérique augmente, en partie parce que celle-ci s'est engagée dans une aventure lointaine, en partie parce que le processus de la guerre froide s'est déplacé de l'Europe à d'autres régions géographiques, dans des conditions perpétuellement mouvantes et différentes, en partie parce que les duopolistes sont devenus l'un pour l'autre des interlocuteurs valables, en partie parce qu'ils ont décidé de composer l'un avec l'autre, chaque fois que leur sécurité était en jeu. Or dans aucun des cas mentionnés, les alliés des deux blocs n'ont-ils été associés de près ou de loin aux tribulations du grand frère.

La distance entre l'Est et l'Ouest diminue en partie parce qu'on a renoncé à la force pour résoudre les différends entre blocs, en partie parce que le problème allemand paraît engagé dans une voie nouvelle où chacun y trouverait son intérêt par

163. *La Tribune d'Allemagne*, n° 463, 21 novembre 1972, p. 3.

164. C'est dans des termes différents mais tout aussi réalistes que Pierre Hassner pose le débat : « La *non-crise* de 1969 semble confirmer que l'on se trouve dans une situation différente, où au moins les deux Allemagnes sont stabilisées, à la fois dans leurs régimes intérieurs et dans leur orientation extérieure, à travers leurs succès économiques et leurs alliances militaires. Mais, même dans ce cas, on ne peut exclure ni une dialectique des extrêmes en Allemagne occidentale par une radicalisation, à droite, de la CDU passée à l'opposition, ni une incertitude sur Berlin liée aux désordres étudiants, ni une crise violente entre deux Allemagnes dominées par une génération fatiguée de l'ancien immobilisme et des anciens protecteurs, convergence qui donnerait, pour la première fois, une chance réelle à une confédération des deux Allemagnes. Or cette possibilité pourrait alors, en fonction d'un grand nombre de facteurs, être l'occasion soit de l'intervention soviétique la plus grave que l'on ait connue, soit de la première tentative réelle pour aboutir au résultat manqué en 1945-1947, celui d'un règlement allemand et européen. » Cf. Pierre HASSNER, « Fin de partie en Europe ? ou la société industrielle et la paix » dans *Mélanges en l'honneur de Raymond Aron*, Calmann-Lévy, Paris, 1971, tome II, p. 517.

le truchement de la coopération dans le domaine économique, scientifique, technique et culturel, en partie parce que les deux blocs européens ont décidé d'œuvrer dans la voie de l'entente sans remettre en cause leurs ordres sociaux et politiques respectifs, en partie parce que la vocation paneuropéenne de l'Europe semble renaître des cendres de la Seconde Guerre mondiale, dont on s'emploie aujourd'hui à liquider les séquelles.

Enfin, l'assurance de l'Europe augmente, en partie parce que son économie florissante lui assure une voix dans le concert des nations, en partie parce qu'elle s'est donnée à l'Ouest comme à l'Est des institutions européennes qui se sont affirmées dans la mesure où l'accord s'est fait sur la volonté de résoudre les problèmes, en partie parce qu'elle a pris conscience de sa personnalité distincte à l'heure même où les grands frères avaient tendance à s'enliser, l'un en Asie, l'autre au Moyen-Orient, en partie parce qu'elle a su profiter de ce répit pour se consulter (la crise monétaire), et se regrouper (l'Europe des Dix ?) en partie parce qu'elle a décidé qu'il fallait mettre un terme à sa division contre nature.

En réalité, l'Europe qui fut à l'origine de la guerre froide n'en est plus le théâtre. Elle n'est plus, par ailleurs, un enjeu, non pas parce que les risques ont diminué, mais tout simplement parce que les causes qui ont engendré la guerre froide se sont transformées. Dans le domaine idéologique notamment, le communisme messianique¹⁶⁵ et l'internationalisme prolétarien ont perdu de leur vigueur, un peu parce qu'est venue s'y greffer une religion nouvelle, celle de la coexistence pacifique, mais surtout parce que la raison d'État a triomphé, à l'heure de la vérité¹⁶⁶, sur celle de l'idéologie. Dans le domaine économique, également, car ce qui n'était, en 1945, que ruines et désolation a été reconstruit. Les ailes demeurent (É.-U., URSS), mais les centres ont ressurgi (RFA, RDA) pour devenir des partenaires économiques de premier plan. Dans le domaine militaire, la situation ressemble étrangement à celle de l'entre-deux-guerres. Tandis que les puissances maritimes (Grande-Bretagne, É.-U., Japon) s'employaient à limiter leurs armements stratégiques sur mer, les puissances continentales, elles, songeaient à la sécurité de l'Europe en termes de pactes régionaux. Ce sont les *SALT* qui préoccupent aujourd'hui, au premier plan, les deux Grands. L'Europe, quant à elle, se rabat sur la formule d'une Conférence sur la sécurité et la coopération dont elle espère tirer les conditions nouvelles qui permettront une transformation du système militaire actuel¹⁶⁷.

Dans le domaine politique, enfin, ce qui frappe, c'est que « la structure de base du continent, longtemps déterminée par les deux superpuissances et les deux Allemagnes,

165. « L'évolution de la politique étrangère soviétique, selon Jean Laloy, est appelée à passer par trois phases : a) le pouvoir nouveau n'envisage son expansion que par l'action révolutionnaire ; b) le pouvoir nouveau découvre que la société des États ne se laisse pas entamer si aisément ; c) on peut enfin imaginer une troisième phase, la phase c, soit que l'État révolutionnaire ait tout soumis à sa loi et on revient à la phase a, soit que la révolution se soit résorbée dans l'État et que le problème de la coexistence se ramène à celui de la paix entre États divers mais dont aucun ne se prétend unique ». L'auteur précise par ailleurs qu'une tendance peut prédominer et que les phases sont « toujours plus ou moins concomitantes ». Cf. Jean LALOY, « La coexistence avec l'Occident : Phases et styles », *Revue française de Science politique*, vol. 17, 1967, pp. 1112ss.

166. Cuba notamment et sans doute Haiphong.

167. On ne saurait toutefois pousser l'analogie trop loin, car la sécurité des deux Grands dépend également de la stabilité de la situation en Europe, dont ils font partie, bon gré mal gré, à travers le déploiement de leurs systèmes d'armements.

est maintenant affectée par de nouvelles combinaisons diplomatiques ¹⁶⁸. En réalité, deux processus parallèles jouent sans doute en faveur de l'Europe: ce sont la tripolarisation croissante entre les grandes puissances, qui prépare la voie au polycentrisme régional, et la diminution progressive de l'importance de l'Europe par rapport au système international.

Cette dernière idée, en fait, n'a rien de très nouveau. On a déjà noté ¹⁶⁹ que depuis plus d'un siècle et demi, l'influence de l'Europe déclinait. Le traité de Vienne (1815), le traité de Versailles (1918), la capitulation allemande (1945) seraient les trois dates qui, comme des bornes historiques, jalonnent le déplacement des centres de gravité à l'intérieur du système international. La montée économique du Japon comme le retrait de la Grande-Bretagne à l'est de Suez, la percée de la Chine comme le dégagement des États-Unis de l'Indochine, font pressentir l'articulation de constellations diplomatiques nouvelles à l'intérieur desquelles l'Europe, pour l'instant, est peu présente.

C'est une vérité grossière, enfin, que d'insister sur la tripolarisation du système international ¹⁷⁰. La dénonciation constante des hégémonies par la Chine, l'appel à la dissolution des blocs, les accusations portées contre le social-impérialisme, les reproches adressés à l'URSS de brader les intérêts de la RDA et de ses alliés est-européens, voilà autant de facteurs qui, s'ils ne paralysent pas totalement l'URSS, limitent singulièrement sa liberté de manœuvre politique ¹⁷¹. Du côté américano-soviétique, il est indéniable que l'apparition d'un nouvel adversaire a transformé les ennemis jurés d'hier, sinon en alliés, du moins en interlocuteurs compréhensifs. Il est également permis de penser que l'ombre chinoise a lourdement pesé sur les négociations *SALT*. Les deux Grands en sont ainsi venus à constater qu'à tout prendre la paix nucléaire négociée était de loin préférable aux incertitudes de l'équilibre de la terreur. Le rapprochement sino-américain, enfin, est venu établir une deuxième relation positive à l'intérieur du triangle, tandis que les experts continuent de se perdre en conjectures en ce qui concerne l'évolution des relations sino-soviétiques. Quoiqu'il en soit, la caractéristique principale du triangle Chine-É.-U.-URSS est qu'aucun acteur n'a véritablement les coudées franches, chacun tentant de ménager dans ses relations avec l'autre les susceptibilités du tiers partenaire.

Deux courants de transformation apparaissent ainsi simultanément sans que l'on sache pour autant quel en sera leur véritable aboutissement. Au niveau international, une « restructuration » du système international a indubitablement cours. Au niveau paneuropéen, en revanche, tout se passe comme si l'Europe devait traverser une phase

168. Cf. Pierre HASSNER, « The New Europe: From Cold War to Hot Peace », *International Journal*, vol. XXVII, n° 1, hiver 1971-72, p. 6. « For the first time, the main partners are directly engaged in dialogue or negotiation with each other; for the first time, too, a new actor, China, is directly affecting not only the game between the U.S. and the Soviet Union but also that between the Soviet Union and Eastern Europe, and potentially, Western Europe. The activation of the United States' Chinese option and of Russia's German one and... Britain's entry into the European Community and a new interstate diplomacy in the Balkans foreshadow the possibility of a new post-bipolar European System ».

169. Z. BREZINSKI, *La société technétronique*, Paris, Calmann-Lévy, 1971.

170. Faudra-t-il bientôt parler, avec le Japon, de quadripolarisation et, comme certains l'espèrent, de « pentarchie » si l'union politique de l'Europe devait se faire? C'est une hypothèse à ne pas écarter du revers de la main, bien que celle de la « pentarchie » paraisse encore bien lointaine.

171. Cf. en ce domaine l'ouvrage de Robin REMINGTON, *The Warsaw Pact: Case Studies in Communist Conflict Resolution*, The M. I. T. Press, 1971, et Philip WINDSOR, *Germany and the Management of Detente*, Londres, Chatto & Windus, 1971, chapitre 7.

de « destructuration » avant de retrouver son unité perdue. En fait, on assiste à une tentative originale de répondre à la question inscrite depuis un siècle au cœur de l'histoire du vieux continent : comment encadrer l'Allemagne, comment empêcher la réapparition au centre de l'Europe d'une puissance dominatrice et expansionniste ¹⁷² ?

Sous le règne d'Adenauer, Bonn avait choisi d'épouser à travers l'Alliance atlantique les objectifs politiques du grand frère protecteur. Si la réponse à la question de l'encadrement de l'Allemagne avait l'avantage d'être parfaitement claire, elle présentait également l'inconvénient majeur d'être à « sens unique ». Ce n'est que lorsque l'anticommunisme américain commença à disparaître que la RFA s'aperçut qu'elle devait aviser à d'autres moyens pour obtenir satisfaction sur la question allemande. La période comprenant les cinq dernières années de la décennie 1960 jusqu'à nos jours fut ainsi le point de départ d'une politique nouvelle axée sur la normalisation des relations germano-est-européennes.

L'encadrement de l'Allemagne s'établit aujourd'hui dans des conditions nettement différentes. Au niveau militaire, les deux Grands à travers leurs alliés et leurs systèmes d'armements sont certes toujours aussi présents qu'en 1945. D'une certaine façon, s'écrieront les pessimistes, l'Europe est toujours occupée ! L'occupation ne vise cependant pas, comme en 1945, à combler le vide politique créé en Europe par l'effondrement du III^e Reich. Elle ne vise plus, non plus, à endiguer la poussée communiste en Europe, ni à assurer la défense des intérêts socialistes contre les visées impérialistes. En réalité, ce sont la technique des armes contemporaines et les exigences de la dissuasion qui pour l'instant obligent encore les deux Grands à perpétuer leur hégémonie militaire sur l'Europe. D'un côté comme de l'autre, on aimerait bien toutefois en arriver à un compromis, qui, sans remettre fondamentalement en cause la stabilité des alliances militaires, permettrait d'aménager le *statu quo* militaire et de reléguer à l'arrière plan la menace du cliquetis des bottes. Ces perspectives nouvelles font mieux comprendre le sens et l'importance des objectifs recherchés au sein des discussions projetées sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces armées. Les quatre puissances, de leur côté, se sont entendues pour rappeler à l'Allemagne qu'elle n'était pas tout à fait libre de ses mouvements. Le rappel des droits historiques ne vise pas cependant à faire revivre la guerre et son sombre souvenir de cortèges sanglants, mais tout au plus à garantir une fonction de contrôle, en même temps qu'une liberté de manœuvre diplomatique qui, à long terme, pourrait finalement déboucher sur la réunification des deux Allemagnes. De l'alliance des Quatre contre les puissances de l'Axe, en passant par le « Grand Schisme », jusqu'à l'encadrement de l'Allemagne d'aujourd'hui, il y a manifestement une mutation importante dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle tient beaucoup plus de la confiance calculée que de la méfiance réciproque.

172. Deux thèses ont cours en ce qui concerne la réunification de l'Allemagne proprement dite. Pour les uns, elle paraît inévitable puisque la division contre nature de la nation allemande en deux États distincts apparaît comme une injustice flagrante. Pour d'autres, au contraire, les deux Allemagnes pourraient fort bien s'accommoder de leur division. Ces derniers invoquent à l'appui de leur thèse la brièveté de la période de l'unification allemande. Car ce n'est qu'entre 1938 et 1945 que tous les Allemands auraient été regroupés en un seul État (Autrichiens compris), la période comprise entre 1871 et 1945 étant relativement brève si on la compare, historiquement, au processus de formation de l'unité nationale dans d'autres pays. Cf. en ce domaine, *Notes et Études documentaires*, n° 3879, 3880, 3881 (l'Europe de l'Est en 1971), p. 46. Il reste toutefois, quelle que soit la thèse professée, que la division de l'Allemagne symbolise la division de l'Europe et qu'elle constitue, en ce sens, un obstacle au rétablissement d'une Europe paneuropéenne.

Au niveau multilatéral est- et ouest-européen, ne peut-on pas aussi avancer l'idée de l'encadrement des deux États allemands par le biais d'organismes économiques, afin d'empêcher les deux géants économiques que sont devenus les perturbateurs d'il y a vingt-cinq ans de l'ordre en Europe de jouer unilatéralement la carte économique? Le réaménagement des structures du CAEM, la création du rouble convertible, la mobilité des personnes (travailleurs et touristes) à l'Est, et l'élargissement du Marché commun à l'Ouest représentent en tout cas des transformations profondes, sinon des interdépendances susceptibles de canaliser des énergies qui se voudraient par trop nationalistes. Au niveau multilatéral paneuropéen, enfin, n'assistera-t-on pas à un encadrement du bilatéral par le multilatéral dans la mesure où sortiront de la conférence projetée sur la sécurité et la coopération des organismes régulateurs permanents d'échanges interblochs? La dynamique propre de ces regroupements économiques conduira peut-être, quoique de manière différente, à une véritable Europe paneuropéenne.

Tous ces phénomènes sont précurseurs d'un ordre nouveau en Europe, déjà marqué par l'accroissement des « échanges utilitaires » et surtout porteur d'espoirs salutaires dans la mesure où la coopération pourra s'établir sous le sceau d'une politique qui se veut paneuropéenne dans ses effets comme dans sa diplomatie. C'est en ce sens que l'on peut parler d'une phase de « destructuration » : en attendant la disparition de la division de l'Europe, on s'emploie à faire en sorte que les divergences nouvelles s'inscrivent dans le cadre d'une mésentente avec l'ami plutôt que dans celui d'une confrontation avec l'ennemi. En un mot comme en cent, il faut faire en sorte que soient établies en Europe des « structures de paix ¹⁷³ » durables.

C'est dans la foulée de ces transformations qu'elle a à la fois exploitées, suscitées, et canalisées que se situe l'*Ostpolitik*. À cet égard, elle est une tentative jusqu'ici réussie d'insertion de la RFA dans le processus de transformation des relations intersystémiques. Le chancelier Brandt « a décidé de poursuivre à l'Est l'œuvre que le vieil homme de Rhöndorf (Adenauer) avait entrepris à l'Ouest..., un laborieux règlement de comptes avec l'héritage hitlérien ¹⁷⁴. » Il fallait donc que soient d'abord levées les hypothèques allemandes pour que s'engage le véritable dialogue européen. Sans la reconnaissance du *statu quo*, c'est-à-dire l'accord de Berlin, les traités germano-est-européen, la recherche d'un *modus vivendi* avec la RDA et d'un compromis avec Prague, les conditions n'auraient pu être réunies pour l'ouverture de pourparlers exploratoires sur la Conférence sur la sécurité et la coopération ou sur la réduction des forces armées. Il est superflu, dans ces conditions de s'interroger sur l'avenir de l'*Ostpolitik*. Elle aura été menée à terme, en ce qui concerne la RFA, avec le traité interallemand et le règlement du contentieux germano-tchèque. L'avenir de l'Europe dépend désormais de l'issue des grandes négociations multilatérales, et des sacrifices que les deux ordres sociaux européens seront prêts à consentir de part et d'autre pour retrouver leur vocation paneuropéenne.

173. Johan GALTUNG, « Europe: Bipolar, Bicentric or Cooperative », conférence prononcée à Dallas lors du dernier congrès annuel de l'*International Studies Association*, en mars 1972.

174. Joakim BESSER, « Ces Allemands qui nous font peur », *Documents*, vol. 1, janvier-février 1972, p. 9.