

"La normalisation des rapports interallemands n'a pas levé toutes les ambiguïtés juridiques" dans Le Monde diplomatique

Légende: En décembre 1972, le mensuel français Le Monde diplomatique analyse les effets de l'Ostpolitik du chancelier allemand Willy Brandt sur les relations entre les deux Allemagne.

Source: Le Monde diplomatique. dir. de publ. FAUVET, Jacques ; Réd. Chef HONTI, François. Décembre 1972, n° 225. Paris. "La normalisation des rapports interallemands n'a pas levé toutes les ambiguïtés juridiques", auteur:Zorgbibe, Chales , p. 3.

Copyright: (c) Le Monde Diplomatique

URL:

http://www.cvce.eu/obj/la_normalisation_des_rapports_interallemands_n_a_pas_leve_toutes_les_ambiguites_juridiques_dans_le_monde_diplomatique-fr-a377153b-681e-44f8-bb45-63b7f1647f1b.html

Date de dernière mise à jour: 03/07/2015

La normalisation des rapports interallemands n'a pas levé toutes les ambiguïtés juridiques

par CHARLES ZORGBIBE

« Une politique de paix et de réformes »: tel était, selon ses partisans, le bilan du cabinet Brandt. En fait, la normalisation des rapports avec l'Europe de l'Est a été beaucoup plus spectaculaire que l'œuvre réformatrice interne; elle a pris la première place dans l'esprit des électeurs qui ont triomphalement reconduit la coalition socialiste-libérale.

La politique vers l'Est, esquissée dès 1966 par la « grande coalition », développée à partir de 1969 par le gouvernement à direction socialiste, révélait la prise de conscience par l'Allemagne de Bonn de la nécessité d'exorciser la crainte du « revanchisme allemand »: l'ouverture à l'Est était bien le préalable à tout règlement européen. Mais, dans sa recherche d'une modification fondamentale des données du problème allemand, le chancelier Brandt allait se heurter à trois questions: quelle valeur juridique attribuer à la situation territoriale créée à Potsdam, à l'organisation gouvernementale de la R.D.A., à l'« archaïque » statut de Berlin ?

Le souci de M. Willy Brandt aura été de dépasser les oppositions de principe héritées de la guerre froide par une démarche pragmatique. Mais, comme subsistaient les dogmes juridico-politiques, censés exprimer le subconscient collectif, nombre d'ambiguïtés juridiques ont été volontairement maintenues, qui pouvaient permettre des interprétations divergentes. Des contradictions se faisaient jour entre les positions politiques officiellement affichées et la conduite juridique; elles s'accrurent en pleine conjoncture électorale avec le traité fondamental R.F.A.-R.D.A.; elles semblent désormais en voie d'être réduites, du fait de l'approbation éclatante obtenue de l'électorat ouest-allemand. L'annonce de la prochaine visite de M. Willy Brandt à Berlin-Est est significative...

Les frontières orientales

Assurer le contentieux territorial né des accords de Potsdam: telle devait être, logiquement, la première étape de l'*Ostpolitik*. La conférence de Potsdam (17 juillet-2 août 1945) avait statué, non sans ambiguïté, sur le destin des terres allemandes situées à l'est de la ligne Oder-Neisse. Les vainqueurs, constitués en « autorité suprême », acceptaient « le principe du transfert définitif à l'U.R.S.S. de la ville de Königsberg et de la région adjacente », c'est-à-dire de la plus grande partie de la Prusse orientale: il s'agissait d'une véritable annexion, pratiquement irréversible, mais qui, pour être juridiquement parfaite, devait être confirmée par le futur « règlement de paix » auquel l'Allemagne serait partie.

Pour les autres territoires à l'est de l'Oder-Neisse, la formule était nettement plus équivoque: leur administration était confiée à la Pologne, mais leur « délimitation définitive » ajournée au règlement de paix; ils étaient qualifiés d'« anciens territoires allemands » mais... aucune décision d'annexion n'était édictée !

L'acceptation pure et simple du *statu quo* était difficile pour les dirigeants de Bonn: le gouvernement fédéral ne pouvait anéantir la possibilité théorique d'un rétablissement de l'unité allemande par le jeu du principe de libre détermination; il ne pouvait paraître approuver les transferts territoriaux décidés par une conférence qui ne comportait aucune représentation allemande. Les traités de Moscou (12 août 1970) et de Varsovie (7 décembre 1970) surmontent l'obstacle grâce à un évident byzantinisme juridique: la consolidation juridique du règlement territorial de Potsdam est obtenue non par une véritable reconnaissance de la validité des transferts opérés, mais par un appel aux principes de la charte des Nations unies — l'obligation de respecter les situations existantes, l'engagement étant réaffirmé de s'abstenir de recourir à la force et de régler les différends par des moyens pacifiques.

Plus vaste par son objet, le traité de Moscou mentionne expressément la ligne Oder-Neisse et la République démocratique allemande; par les objectifs généraux qu'il assigne aux deux signataires, il tend à faire des rapports bilatéraux R.F.A.-U.R.S.S. un « laboratoire » de la sécurité européenne. Plus étroit mais plus précis, le traité de Varsovie reprend le détail du tracé de la ligne Oder-Neisse, dont le caractère de « frontière nationale occidentale » de la Pologne est « constaté »... sans aucune allusion aux sources de cette situation

de droit.

Les données fondamentales de la question allemande ne pouvaient, cependant, être modifiées sans règlement du problème de Berlin, sous l'égide des « quatre puissances occupantes ».

L'accord quadripartite du 3 septembre 1971 — le plus long et le plus détaillé des accords conclus entre les puissances occupantes sur Berlin — répond à la double préoccupation fondamentale des Occidentaux: confirmer la situation juridique existante, c'est-à-dire non seulement les droits des puissances occidentales, naguère contestés, mais aussi les liens établis en fait, depuis plus de vingt ans, entre Berlin-Ouest et la République fédérale; combler les lacunes relatives aux accès afin d'éviter le renouvellement des crises qu'elles ont suscitées dans le passé.

Le succès est considérable: pour le gouvernement de Moscou, l'essentiel était de faire réaffirmer par les puissances occidentales que Berlin-Ouest ne fait pas partie de l'organisation constitutionnelle de la République fédérale. En contrepartie, l'Union soviétique tolère des liens qui, pour être moins visibles, n'en sont pas moins très importants: liens juridiques, économiques et financiers qui révèlent l'appartenance *de facto* des secteurs occidentaux à l'Allemagne fédérale. Par ces concessions, par cette acceptation nuancée des réalités, l'Union soviétique manifeste qu'elle a implicitement abandonné la perspective de transformation de Berlin-Ouest en « entité politique indépendante ». D'autant plus que, pour la première fois depuis la fin du conflit mondial, la circulation en transit des personnes et des marchandises civiles à destination et en provenance de Berlin-Ouest est placée sous la protection d'une convention quadripartite. Jusqu'alors, la circulation civile était, en fait, entre les mains de la R.D.A. et les protestations des puissances occidentales ne pouvaient que se référer à des droits mal établis et toujours contestés. L'Union soviétique, revenant sur les compétences qu'elle avait attribuées à la République démocratique en 1955, assume la responsabilité directe des voies d'accès à Berlin-Ouest, un accès qui « *ne sera pas entravé* », qui sera « *facilité de manière à être aussi simple et rapide que possible* » et qui « *jouira d'un traitement préférentiel* ».

Pourtant, le règlement berlinois ne domine pas plus que celui des frontières orientales les contradictions dans l'analyse juridique: en font preuve la terminologie volontairement très floue de l'accord, et l'aveu de divergences sur le fond. De fait, le gouvernement de Moscou a maintenu, pendant toute la durée des conversations des ambassadeurs, que Berlin-Est faisant partie de la R.D.A., le « problème » ne concernait que Berlin-Ouest: à quoi les trois Occidentaux ont constamment objecté qu'il s'agissait de négocier sur l'ensemble de Berlin. Dans un tel contexte, le lieu choisi pour les entretiens — « *le palais précédemment occupé par le Conseil de contrôle allié dans le secteur américain de Berlin* », pour reprendre les termes du préambule et des dispositions finales — est lui-même l'objet d'interprétations diamétralement opposées: pour l'Union soviétique, il est significatif que les négociations se soient tenues à Berlin-Ouest; pour les Occidentaux, l'ancien bâtiment du Conseil de contrôle est comme le symbole du statut quadripartite de l'ancienne capitale du Reich, prise dans son ensemble.

Finalement, les Quatre ont estimé préférable de ne pas dissimuler la diversité des positions juridiques en présence. La confirmation des droits des trois puissances occidentales à Berlin-Ouest ne doit pas faire oublier la persistance du désaccord sur le statut juridique de l'ensemble de Berlin.

Le traité du 8 novembre

Par son contenu comme par l'approche des problèmes, le traité R.F.A.-R.D.A. (8 novembre 1972) est voisin des traités de Moscou et de Varsovie: la R.D.A. n'est pas reconnue juridiquement; sa qualité étatique est constatée. Le droit à l'autodétermination est affirmé à l'article 2; mais pour la R.D.A., dans le contexte de la doctrine dominante de la séparation totale ou *Abgrenzung* chère à Kurt Hager, ne s'agit-il pas d'une libre détermination de la nation est-allemande — d'autant plus que les divergences sur la « question nationale » sont reconnues dans le préambule? La reconnaissance en tant qu' « *Etats faisant partie de la nation allemande* », souhaitée à Bonn, est-elle retenue par les parties? Le problème de la représentation diplomatique est ajourné, l'article 8, fort vague, n'excluant pas l'échange pur et simple d'ambassadeurs. Et cette « reconnaissance spécifique » n'est-elle pas contredite par l'entrée aux Nations unies, et le statut d'Etat souverain qui l'accompagne?

Le seul lien panallemand est ménagé par la déclaration des Quatre; mais comment concilier le maintien symbolique des responsabilités des occupants avec, ici encore, l'entrée aux Nations unies... alors que l'un des premiers objectifs de la coalition socialiste-libérale était naguère d'effacer le sort particulier fait aux Etats ex-ennemis, et le droit d'intervention de l'article 107 qui en était le corollaire ?

Il reste qu'apparaît ici, en toute clarté, le double pari contradictoire formulé à Bonn et à Berlin-Est: pour la R.D.A., le fait d'accéder à la vie internationale consolidera les structures de l'Etat est-allemand; pour la R.D.A., l'*Ostpolitik* a le mérite d'humaniser la condition des « frères séparés » et de préserver l'avenir. La consécration de la séparation juridique permettant un rapprochement sociologique en profondeur des différentes fractions de la nation, ne serait-ce pas là, finalement, le véritable paradoxe panallemand ?

Le traité R.F.A.-R.D.A. conclu en dehors de la période électorale aurait-il été à même de susciter un véritable consensus ? Les réserves manifestées le 15 novembre par M. Barzel ne doivent pas faire oublier que l'*Ostpolitik* a l'agrément de divers cercles démocrates-chrétiens, tels ceux qu'anime M. Schroeder. Une victoire de M. Barzel aurait pu, cependant, remettre en question l'ultime phase de la politique vers l'Est, et alourdir la préparation de la conférence sur la sécurité européenne: à cet égard, la reconduction de la coalition gouvernementale constitue un succès pour l'*Ostpolitik* non seulement allemande mais aussi européenne.