

RENATA FRITSCH-BOURNAZEL

## *Le statut international de l'Allemagne*

Du printemps de 1945 à l'automne de 1990, l'Allemagne aura fait un étonnant parcours, d'une capitulation sans condition, préluant à la partition, à l'unité et à la souveraineté retrouvées. Mais ce n'est pas un retour au passé, car cette Allemagne est dotée d'un ordre démocratique exemplaire, et profondément insérée en Occident. Et elle retrouve son unité, non par reconquête, mais en des retrouvailles avec un univers est-européen encore chaotique, mais délivré du carcan totalitaire.

Dans ce contexte inédit, quel est le statut international de l'entité allemande ? Il résulte, non d'un acte unique tel qu'un traité de paix, mais d'un processus dont l'aboutissement tient à la révolution surgie à l'Est, mais composé d'éléments parfois bien antérieurs, et dont beaucoup de traits sont propres à la personnalité allemande, et à sa place particulière, tant en Europe que dans l'univers transatlantique.

### I. UN PROCESSUS DE PAIX SANS TRAITÉ DE PAIX

Le 8 mai 1945, selon des dispositions élaborées à l'avance, les quatre vainqueurs prennent en main tous les pouvoirs, afin d'assurer la victoire militaire, mais aussi d'éliminer un pouvoir politique et idéologique. Le 5 juin 1945, ils déclarent assumer « l'autorité suprême à l'égard de l'Allemagne, y compris tous les pouvoirs détenus par le Gouvernement allemand, par le Haut commandement

allemand et par tout Gouvernement ou autorité d'Etat, municipal ou local »<sup>1</sup>. Toute idée de partition est abandonnée, et l'entité allemande subsiste, dans une totale subordination envers les vainqueurs. Quant aux frontières, les Quatre annoncent qu'ils les fixeront plus tard. Mais, le 1<sup>er</sup> mars 1945, Staline a, unilatéralement, amputé l'Allemagne de plus d'un quart de son territoire à l'Est, et établi ainsi la « frontière Oder-Neisse » : les Occidentaux renvoient au futur traité de paix une décision finale à ce sujet, tout en acceptant l'expulsion des habitants allemands<sup>2</sup>.

### 1 / *Un processus commencé sous le signe de la guerre froide...*

Avec la guerre froide et la mise en place du rideau de fer, la division provisoire de l'Allemagne se pérennise, rendant stériles les conférences quadripartites censées résoudre ce « problème allemand », et défigurer les termes d'un hypothétique règlement de paix. Les mesures prises pour gérer l'Allemagne en période d'occupation se prolongent donc, mais perdent bientôt leur caractère quadripartite et, à partir de 1948, la plupart des rouages prévus à cet effet se bloquent. Deux entités allemandes vont évoluer chacune vers des degrés d'autonomie longtemps limités, à l'Est plus encore qu'à l'Ouest. Situées à la jointure de deux mondes hostiles, et contiguës par la géographie physique et humaine, elles se développent dans un antagonisme intense au niveau politique, tandis que des réfugiés passent à l'Ouest en masse — tant que le passage reste ouvert — en « votant avec leurs pieds ». Et la RDA est le premier « pays-frère » à se révolter, le 17 juin 1953.

Dès 1949 deux Etats sont nés : la République fédérale d'Allemagne en mai, en octobre la République démocratique allemande. A Bonn la Loi fondamentale est promulguée après accord des Trois, qui « suspendent » certaines de ses dispositions, concernant notamment Berlin<sup>3</sup>. Le statut d'occupation est allégé en novembre 1949, donnant une autonomie limitée à la jeune république, qui, en

1. Déclaration du 5 juin 1945 concernant la défaite de l'Allemagne et la prise en charge de l'autorité suprême à l'égard de l'Allemagne, texte dans Renata Fritsch-Bournazel, *L'Allemagne unie dans la nouvelle Europe*, Bruxelles, Editions Complexe, 1991, p. 111.

2. A la dernière conférence de guerre des dirigeants de la coalition anti-hitlérienne (Churchill puis Attlee, Staline et Truman) qui se réunit à Potsdam du 17 juillet au 2 août 1945.

3. Accords de Washington du 8 avril 1949, texte dans Claude-Albert Colliard, *Droit international et histoire diplomatique. Documents choisis*, Paris, Montchrestien, 1955, t. I, p. 727-736.

mars 1951, est autorisée à créer un ministère des affaires étrangères. Il est vrai que l'initiative française du 9 mai 1950<sup>1</sup>, coup d'envoi de la construction européenne, exigeait que le partenaire allemand eût capacité de négocier !

Puis, la menace venant de l'Est amena l'Occident à faire participer la République fédérale à la défense commune. D'où les accords de Bonn de mai 1952, modifiés en octobre 1954 par ceux de Paris, après l'échec de la Communauté européenne de Défense : l'Allemagne accède alors à l'Alliance atlantique et retrouve « la pleine autorité d'un Etat souverain sur ses affaires intérieures et extérieures ». Mais les trois puissances « se réservent les droits et responsabilités... en ce qui concerne Berlin et l'Allemagne dans son ensemble, y compris la réunification de l'Allemagne et un règlement de paix »<sup>2</sup>. Il en va de même pour le stationnement et la sécurité de leurs forces, régis non par le texte liant les autres membres de l'Alliance, mais par un texte particulier<sup>3</sup>. La République fédérale retrouve un autre élément de souveraineté, en rétablissant, en juillet 1956, le service militaire obligatoire. L'Est réagit, en mai 1955, en créant le pacte de Varsovie ; mais la RDA n'instaure la conscription qu'en janvier 1962, à l'abri du mur de Berlin.

Le 9 juillet 1952, les trois puissances ont mis fin à l'état de guerre avec l'Allemagne ; l'URSS en fait autant le 25 janvier 1955. Le 5 mai 1955, les Occidentaux abrogent le statut d'occupation. L'Union soviétique avait déclaré, dès mars 1954, que la RDA était un « Etat souverain ». En septembre 1955, lors du voyage à Moscou du président du Conseil de la RDA, il est décidé que celle-ci sera encore plus souveraine, puis Moscou fait valoir que la réunification est désormais l'affaire des deux seuls Etats allemands, tous deux souverains. En 1959 a lieu une ultime conférence des quatre ministres des affaires étrangères, tout aussi stérile, mais où siègent, pour la première fois, les deux Etats allemands. En 1961, le mur de Berlin rend hermétique la frontière de la RDA vers l'Ouest et paraît lui

1. Jour de la présentation du « plan Schuman », inspiré par un projet de Jean Monnet. Texte de la déclaration du ministre français des affaires étrangères dans Pierre Gerbet, *La naissance du Marché commun*, Bruxelles, Editions Complexe, 1987, p. 162 et s.

2. Convention du 23 octobre 1954 sur les relations entre les trois puissances et la République fédérale d'Allemagne, texte dans Renata Fritsch-Bournazel, *op. cit.*, p. 135-136.

3. Convention du 23 octobre 1954 sur la présence des forces étrangères sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne, *ibid.*, p. 142-143.

fournir les conditions de sa stabilisation. Au prix de souffrances humaines considérables, et en concrétisant ce qu'a d'anormal l'état de guerre froide et de paix armée qui se pérennise en Europe.

## 2 / ... puis sous celui de la coexistence pacifique

Après les crises de Berlin et de Cuba, le monde est à la recherche d'une détente, qui serait utile aux deux sociétés, mais que l'Est ne conçoit que dans le maintien de l'affrontement idéologique, et qui, au départ, inquiète l'Allemagne fédérale, en paraissant pérenniser la division du pays. Jusqu'à ce que Willy Brandt, en 1969, lance son « Ostpolitik » qui va donner à Bonn, dans la détente Est-Ouest, un rôle de premier plan, s'ajoutant à son poids de grande puissance économique. De 1970 à 1973, il conclut une série d'accords normalisant en partie les relations avec les pays de l'Est, notamment avec l'autre Etat allemand<sup>1</sup>. En mai 1972, le Bundestag approuve les traités de Moscou et de Varsovie et, dans une résolution interprétative, affirme que ces traités n'anticipent pas un règlement définitif de la question allemande, qui ne pourra intervenir que par un « traité de paix »<sup>2</sup>. Tandis que s'amorce un processus d'où naîtra, en août 1975, l'Acte final d'Helsinki, dans lequel certains voient un ersatz de traité de paix, ce qu'il n'est pas, puisqu'il ne résout en rien ce « problème européen par excellence » qu'est le problème allemand.

Si les crises afghane et polonaise provoquent un regel des relations Est-Ouest et rendent encore plus improbable un règlement de ce problème, le poids politique et économique de l'Allemagne de l'Ouest ne cesse de croître, en Europe et dans le cadre transatlantique. Ce n'est donc pas par hasard que, le 31 mai 1989 à Mayence, le président Bush voit dans les Allemands, non seulement des « amis et alliés », mais aussi « des partenaires dans la conduite des affaires »<sup>3</sup>.

Grâce à l'Ostpolitik, la RDA était reconnue par la communauté internationale, et admise, en même temps que la République fédérale, aux Nations Unies. Mais sa souveraineté restait d'une qualité

1. Textes des traités avec l'Est (Ostverträge) dans *Documentation sur la politique de détente du Gouvernement fédéral*, Wiesbaden, Office de presse et d'information du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, 1973, 148 p.

2. Résolution du 10 mai 1972, texte dans *40 Jahre Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Dokumentation*, Stuttgart, Bonn aktuell, 1989, p. 260-262.

3. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1<sup>er</sup> juin 1989.

bien différente, handicapée par l'idéologie, la suzeraineté soviétique et « l'internationalisme socialiste ». Elle apparaissait comme une puissance économique importante. Mais sa survie restait liée au mur de Berlin, qui rappelait à tous cette vérité incontournable : « La question allemande restera ouverte tant que la porte de Brandebourg sera fermée. »<sup>1</sup>

Soudain, tout bascula, lorsque, sous la pression de Moscou et sous prétexte de réformes et de perestroïka, la RDA voulut évoluer et s'effondra. L'ouverture du mur, le 9 novembre 1989, scella son destin, et marqua aussi une étape décisive dans la désagrégation de l'empire soviétique. Tandis que celui-ci tentait, pour survivre, un retournement complet de la politique allemande menée depuis quarante ans. Les textes diplomatiques traduisant cette réalité nouvelle furent négociés et signés en moins d'un an<sup>2</sup>, et le 3 octobre 1990 naissait l'Allemagne unie.

## II. UNE SOUVERAINETÉ TOTALE AUX TRAITS POURTANT PARTICULIERS

L'unification et la définition du statut international de l'Allemagne unie résultent d'un processus *sui generis*, dont les dispositions internes et externes ne comportent pas ce qui caractérise un traité de paix. Les pourparlers — interallemands et internationaux — ont été conduits par Bonn dans des conditions qui ne sont plus celles d'un vaincu subissant la volonté du vainqueur. De plus, bien des éléments de ce statut international avaient déjà été élaborés dans les décennies d'après-guerre, lorsque s'édifiait la République fédérale et que se définissait sa place dans le monde occidental.

Le volet interallemand de ce statut comporte les accords passés entre les deux Etats en vue de n'en former plus qu'un. Son volet international englobe non seulement le traité dit « 2 + 4 » signé à Moscou le 12 septembre 1990, mais aussi le traité paraphé le lendemain par la République fédérale et l'URSS, et le traité germano-

1. Cette formule, forgée à Berlin au début des années quatre-vingt, décrivait assez bien ce qu'était la division allemande.

2. Les différentes étapes de la négociation portant sur les « aspects extérieurs » de l'unification ont été analysées en détail par Karl Kaiser, *Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte*, Bergisch Gladbach, Lübbe Verlag, 1991, 384 p., et par Stephen F. Szabo, *The Diplomacy of German Unification*, New York, St. Martin's Press, 1992, 162 p.

polonais du 14 novembre 1990 sur la frontière Oder-Neisse<sup>1</sup>. Il faut encore y inclure les actes par lesquels Bonn avait accédé à l'OTAN et aux Communautés européennes, qui valent désormais pour l'Allemagne unie.

### 1 / *Un règlement qui n'est pas un traité de paix...*

Les textes qui ont réglé le problème allemand, ainsi que la configuration de l'Europe en son centre, n'ont donc pas pris la forme du traité de paix, auquel le Bundestag se référait en 1972. Au moment où la révolution à l'Est rendait possible un tel traité, les dirigeants de Bonn ne le souhaitaient plus : l'Allemagne avait cessé d'être un vaincu auquel les vainqueurs dicteraient leurs conditions.

De fait, en aucun des traités l'Allemagne n'apparaît comme le vaincu, ni comme le responsable de la guerre. Il n'est nulle part question de « réparations » envers les États agressés par Hitler. Le contexte diplomatique ne fait apparaître aucune volonté d'isoler l'ancien vaincu, comme ç'avait été le cas lors des traités de Francfort (1871) ou de Versailles (1919). Au contraire, l'Allemagne unie est insérée dans une double liaison avec ses voisins de l'Ouest et de l'Est. D'une part, un élément central de la négociation consista à l'inclure tout entière dans l'organisation militaire intégrée de l'Alliance atlantique. D'autre part, les traités qu'elle signe, et l'aide qu'elle apporte à l'Union soviétique, puis à la Russie, la mettent en position de partenaire privilégié de Moscou.

A l'Ouest, sa position n'avait cessé de se renforcer au cours des décennies, comme en témoignent les propos du président Bush à Mayence. C'est en étroite concertation que Washington et Bonn mènent, sur l'unification, des pourparlers qui, en plus de la négociation « 2 + 4 », comportent des épisodes bilatéraux décisifs : rencontres Bush-Gorbatchev des 2-3 décembre 1989 et 31 mai - 3 juin 1990, rencontres Kohl-Gorbatchev des 10 février et 15-16 juillet 1990<sup>2</sup>. Ensemble, ils font, au sommet de Londres des 6-7 juillet 1990, adapter la stratégie alliée à la situation nouvelle en Europe, avant même la conclusion des traités sur l'Allemagne. A leur initiative conjointe se crée le Conseil de Coopération Nord-

1. Les documents de l'année de l'unité ont été publiés par la revue *Documents*, numéro spécial, 1990, 192 p.

2. Les minutes de l'entretien entre le chancelier Kohl et le président Gorbatchev ont été publiées intégralement, selon un procédé quelque peu contraire aux usages, par ce dernier : Mikhaïl Gorbatchev, *Avant-Mémoires*, Paris, Odile Jacob, 1993, p. 145-161.

Atlantique, afin de développer le rôle politique de l'Alliance, en ouvrant ce forum aux anciens membres du pacte de Varsovie.

Les liens avec la France avaient permis de créer une dynamique dont l'effet s'exerçait surtout dans la construction européenne, le poids politique de la France se conjuguant au poids économique de l'Allemagne. Dans le processus d'unification, certaines maladresses et erreurs de jugement font perdre à la France une partie de ce poids politique, sans que soit freinée l'entreprise européenne. Mais l'économie de l'Allemagne unie est handicapée par le lourd héritage de l'ex-RDA. Quant à la réserve formulée par Bonn en signant les traités de Rome, en 1957, afin de laisser à l'Allemagne unie le libre choix de son accession à ces traités, il n'en est plus question.

L'unification se fait en éliminant le caractère provisoire donné en 1949 à la « Loi fondamentale » qui devient la constitution définitive de l'ensemble. L'article 1<sup>er</sup> du traité d'unification<sup>1</sup> stipule « l'adhésion de la RDA à la République fédérale d'Allemagne », par l'effet de l'article 23 de ladite loi, les Länder est-allemands devenant Länder de la République fédérale. Le traité d'union économique et monétaire<sup>2</sup> donne pour base commune à l'ensemble le Deutsche Mark ouest-allemand (art. 10), et la doctrine de « l'économie sociale de marché » (art. 11), un protocole additionnel éliminant de RDA le « système politique et social socialiste ».

## 2 / ... mais un statut ayant des traits bien particuliers

Sur le plan interallemand — qui, l'unité faite, devient le plan interne — comme sur le plan international, ce statut est singulier à divers titres. Ainsi, la frontière Oder-Neisse — fixée unilatéralement par Staline en mars 1945 — est formellement entérinée par le traité « portant règlement définitif concernant l'Allemagne »<sup>3</sup>, en son article 1<sup>er</sup>, qui ajoute que l'Allemagne unie et la Pologne concluront un traité confirmant cette frontière, ce qui sera fait le 14 novembre 1990<sup>4</sup>.

Des servitudes affectent certaines parties du territoire allemand. C'est le cas, à titre transitoire, de l'ex-RDA où stationneront encore, jusqu'en 1994, des forces soviétiques puis russes (art. 4) dont le retrait sera réglé par accords bilatéraux. Pendant cette période pour-

1. Texte dans *Documents, op. cit.*, p. 36-66.

2. *Ibid.*, p. 6-35.

3. *Ibid.*, p. 67-74.

4. *Ibid.*, p. 83-85.

ront, dans cette région, stationner des unités de la Bundeswehr, non intégrées à l'OTAN, tandis que des forces des trois puissances pourront être maintenues à Berlin (art. 5, § 1 et 2). Les nouveaux Länder seront, de plus, soumis à une contrainte permanente, car après le retrait russe, pourront y stationner des unités allemandes intégrées à l'OTAN, mais ni unités étrangères, ni armes nucléaires étrangères, non plus que leurs vecteurs (art. 5, § 3). D'autres restrictions permanentes concernent l'ensemble de l'Allemagne : « renonciation à la fabrication, à la possession et au contrôle d'armes nucléaires, biologiques et chimiques » (art. 3, § 1), engagement de ramener, en trois ans, le niveau des forces armées à 370 000 hommes (art. 3, § 2) ; il s'agit là d'engagements exprimés par des déclarations des deux gouvernements allemands, dont les quatre puissances « prennent acte », ce qui leur donne donc un certain caractère contractuel.

Divers passages du traité visent directement le droit interne allemand. L'article 2 rappelle que : « Selon la Constitution de l'Allemagne unie, les actes susceptibles de troubler les relations pacifiques entre les nations... notamment en vue de préparer une guerre d'agression, sont anticonstitutionnels et constituent une infraction punissable ». L'article 1<sup>er</sup>, § 2, oblige l'Allemagne à mettre sa constitution en harmonie avec ses engagements sur la frontière Oder-Neisse, et à la renonciation à toute revendication territoriale, et vise nommément « les dispositions contenues dans le préambule, l'article 23, phrase 2, et l'article 146 de la Loi fondamentale ».

Une lettre commune des deux ministres allemands des affaires étrangères, annexée au traité, confirme le caractère irrévocable des expropriations prononcées de 1945 à 1949 par l'URSS à l'encontre de grands domaines, de firmes industrielles et de banques. Cette formule, voulue par Moscou, se situe à contre-courant des mesures prises quant aux expropriations prononcées par la RDA, et posant le principe de la restitution des biens aux anciens propriétaires. Cette même lettre exprime l'engagement de l'Allemagne unie de protéger par sa constitution « l'ordre fondamental libéral démocratique », au besoin en interdisant les partis qui chercheraient à porter atteinte à cet ordre, notamment « des partis et des associations à objectifs nationaux-socialistes », faisant ainsi écho à des déclarations alliées de la guerre ou de l'immédiat après-guerre.

L'article 6 stipule « le droit de l'Allemagne unie d'appartenir à des alliances », et l'article 5 prévoit la présence, en ex-RDA, « des unités des forces armées allemandes affectées aux structures d'alliance », c'est-à-dire à l'OTAN. Ainsi est entérinée la place de choix prise par la République fédérale dans l'Alliance, et qui vaut désor-

mais pour l'Allemagne unie. Par l'article 7 les quatre puissances « mettent fin à leurs droits et responsabilités relatifs à Berlin et à l'Allemagne dans son ensemble », ainsi qu'aux accords et décisions s'y rattachant. Selon le même article : « L'Allemagne unie jouira... de la pleine souveraineté sur ses affaires intérieures et extérieures. »

Cette pleine souveraineté, elle la met aussi en pratique en signant avec l'URSS le « traité de bon voisinage, de partenariat et de coopération »<sup>1</sup>, reporté plus tard sur la Russie. Illustration marquante de cette souveraineté est l'article 3, par lequel Bonn et Moscou s'engagent à s'abstenir « de toute menace d'emploi de la force ou de tout recours à la force », à régler leurs différends « exclusivement par des moyens pacifiques », à ne faire usage d' « aucune de leurs armes », sauf « à des fins d'autodéfense individuelle ou collective », enfin, à renoncer à l'usage en premier de leurs forces armées contre l'autre Etat contractant, mais aussi « contre des Etats tiers ».

Plus remarquable encore est le dernier alinéa de cet article : « Si l'une des deux parties fait l'objet d'une attaque, l'autre partie ne fournira à l'agresseur ni aide militaire ni aucune forme de soutien... » On s'est demandé si cette clause, si proche du traité de réassurance de 1887 entre Berlin et Saint-Petersbourg, était compatible avec l'Alliance atlantique : sans doute, puisque l'Alliance est purement défensive. Mais, en cas de crise, cette clause pourrait-elle fournir à l'Allemagne un critère de conduite et un moyen d'influence, comparables à ceux que détient la France depuis 1966 ? Il est piquant de noter que Paris, en signant le 29 octobre 1990 avec Moscou un traité semblable, refusa d'y inclure une clause analogue.

Enfin, nulle part il n'est question d'imposer à l'Allemagne des réparations au profit des anciens vainqueurs. Mais dans les accords bilatéraux des 9 et 12 octobre 1990<sup>2</sup>, sur le retrait des forces soviétiques puis russes et leur statut durant la période transitoire, Bonn s'engage à verser 13,5 milliards de Deutsche Mark dont l'essentiel ira à la construction en ex-URSS de 65 000 logements. Le 16 décembre 1992, un accord conclu avec la Russie<sup>3</sup> avance au 31 d'août 1994 le retrait des troupes, l'Allemagne versant un supplément de 550 millions de Deutsche Mark. Pour avoir une image complète du coût pour l'Allemagne de ce changement de cap de Moscou à son égard, il faudrait tenir compte de toutes les formes

1. *Ibid.*, p. 75-82.

2. Texte dans Karl Kaiser, *op. cit.*, p. 318-333.

3. Texte dans *Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, n° 139, 22 décembre 1992, p. 1265-1276.

d'aide fournie : on dépasse alors les 60 milliards de Deutsche Mark, l'Allemagne étant le fournisseur majoritaire de l'aide occidentale à l'URSS, puis à la CEI. Mais, dans la forme comme dans le fond, il ne s'agit nullement de réparations imposées.

Tels sont les traits distinctifs du statut international de l'Allemagne unie, dans un contexte encore mouvant, car la révolution à l'Est n'est pas parvenue à son terme. Statut remarquable à plus d'un titre, mais qui ne doit pas inquiéter ses alliés, s'appliquant à un pays qui, depuis quarante ans, a appris la démocratie et l'alliance d'une façon remarquable.

Plus préoccupant est le handicap économique que constitue la remise à flot de l'ex-RDA, qui exigera des efforts considérables, pour encore dix ans ou plus, le contrecoup s'en faisant sentir pour toute l'Europe. Le rôle de l'Allemagne, locomotive de l'économie européenne, en sera-t-il durablement contrarié, au détriment de tous ? Telle est, avec la maîtrise de conflits dont l'Europe n'est plus exempte, la réalité nouvelle à laquelle sont confrontés l'Allemagne unie et ses partenaires.

*RÉSUMÉ. — Le statut international de l'Allemagne unie résulte, non d'un traité de paix, mais d'un processus parachevé par la révolution à l'Est, et dont bien des éléments furent élaborés antérieurement, par l'instauration d'une Allemagne fédérale démocratique, et son insertion dans l'Alliance atlantique et la Communauté européenne.*