Carton n° 6122
Allemagne unification
1986-1990
ALL 1/2

AU 1-2

MINISTERE
DES
AFFAIRES ETRANGERES

DIRECTION
DES AFFAIRES POLITIQUES

REPUBLIQUE FRANCAISE

Paris, le 10 octobre 1990

BORDEREAU COLLECTIF N° 88

DESIGNATION DES PIECES	NBRE	OBSERVATIONS
A/S : Traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne, signé à Moscou le 12 septembre 1990.		Pour information./.
-Note n°770/ASP/TD du 2/10/90: les étapes de la conception du traité	1	B.D.
- Note n° 772/ASP/TD du 2/10/90: exégèse du texte.	1	B. DUFOURCQ
- P.J. : Procès verbal de la session ministérielle de Paris du groupe des Six (Paris, 17 juillet 1990)	1	
. Minute agrée (et signée) au Traité du 12 septembre 1990.	1	

DIFFUSION INTERNE		DIFFUSION EXTERNE
DEPARTEMENT	POSTES	S/C du Cabinet du Ministre -à l'attention de M. DANON-
CM2	WASHINGTON	* PRESIDENCE
CM3	LONDRES	. M. VEDRINE
CM4	MOSCOU	. M. HENNEKINE
SG	RPAN BRUXELLES	. Mme de MARGERIE
DPA	DSMT VIENNE	
STR	DSMT GENEVE	
DT	ROME	
DJ	MADRID	* PREMIER MINISTRE
EU	LA HAYE	. M. PETIT
AM	BRUXELLES	. Mme TOURAINE
CAP	VARSOVIE	
	PRAGUE	* MINISTERE DE LA DEFENSE
	BUDAPEST	- CAB :
	VIENNE	. M. de BRICHAMBAUT
	DFRA NEW YORK	. M. FELIX-PAGANON
		- EMA :
		. M. de BELENET

DES
AFFAIRES ETRANGERES

DIRECTION
DES AFFAIRES POLITIQUES

SERVICE DES AFFAIRES STRATEGIQUES
ET DU DESARMEMENT

Sous-Direction
des Affaires Stratégiques
et des Pactes

N° 770/ASP/TD

REPUBLIQUE FRANCAISE

Paris, le 2 octobre 1990

N O T E

A/S. : Traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne : les étapes de sa conception.

La note ci-jointe reprend les différents articles du traité signé à Moscou le 12 septembre 1990 afin de rappeler les conditions dans lesquelles ils ont été élaborés et acceptés.

On se souviendra que les travaux du Groupe des Six ont connu trois périodes qui se sont reflétées dans l'élaboration du traité :

1. Les premières réunions n'ont guère permis de progresser, ni même d'engager la négociation. il s'agissait de préciser le mandat donné le 13 février par les Ministres à Ottawa, qui prévoyait de manière très générale "d'avoir des discussions sur différents aspects externes de la réalisation de l'unité allemande, y compris les questions de

.../...

sécurité des Etats voisins", sans donner d'ordre du jour précis ni de finalité à ces discussions.

La RFA avait certes proposé dès la première rencontre des directeurs (14 mars 1990) les thèmes qui occupent une place centrale dans le traité signé le 12 septembre, à savoir : les frontières, les questions politico-militaires, les problèmes de Berlin et la fin des droits et responsabilités quadripartites, mais rien n'était fixé quant à l'objectif précis des travaux. Les positions allaient de l'URSS qui souhaitait un véritable traité de paix à la RFA qui envisageait de terminer les travaux par une simple levée des droits et responsabilités quadripartites sans autre forme de procédure.

La session ministérielle de Bonn, le 5 mai 1990, apporta une première clarification en établissant le principe selon lequel la fin des droits et responsabilités quadripartites irait de pair avec l'adoption d'un "règlement définitif de droit international".

Il était désormais acquis que les travaux du Groupe se termineraient par l'adoption d'un règlement de droit international mais les options restaient ouvertes :

- sur la forme : s'agirait-il d'un texte unique ayant valeur de traité, ou de plusieurs documents, certains à valeur contractuelle, certains à valeur déclaratoire, l'ensemble constituant "le règlement définitif";

- sur le fond : un consensus se dégageait pour que la question des frontières occupe une partie importante du règlement définitif mais l'hypothèque soviétique sur les questions politico-militaires restait entière. Le compromis se faisait le 5 mai par l'inscription à l'ordre du jour des travaux du point : "questions politico-militaires en ayant à

l'esprit les approches appropriées de structures de sécurité européenne". Cette formule ambiguë, faible écho à l'idée soviétique initiale de synchronisation entre l'unification allemande et le processus-paneuropéen, n'engageait en rien les Occidentaux. De surcroît il convenait de distinguer l'incription d'un point à l'ordre du jour, qui signifiait que nous pourrions en discuter à Six, de son inclusion dans le règlement définitif.

2. Cette perspective générale étant tracée, il devenait toutefois possible de passer à une étape plus concrète des travaux suivant deux axes : la mise au point des éléments permettant de régler la question des frontières, l'élaboration d'un schéma de règlement final.

Le traitement de la question des frontières trouva son aboutissement dans la session ministérielle de Paris (17 juillet 1990) qui, avec la participation des Polonais, a permis de compléter et d'entériner les "cinq principes" concernant les frontières. Le texte agréé à Paris se retrouve dans l'article 1 du traité relatif aux frontières.

L'élaboration du schéma d'ensemble du règlement final s'avéra plus laborieuse, les Soviétiques refusant de s'engager tant que n'était pas résolues les questions politico-militaires. Pour éviter la paralysie des travaux l'idée fut retenue à la session ministérielle de Berlin (22 juin 1990), sur proposition du Ministre d'Etat, de dresser la liste de tous les points que chacun souhaitait voir traiter dans le cadre des Six, afin de faire le départ entre ceux qui pourraient être réglés dans ce cadre et ceux qui devraient trouver une solution dans les instances appropriées (bilatéral germano-soviétique, FCE, CSCE...). Nous avions pour notre part marqué dès l'origine que nous serions disposés à prendre note, dans le règlement définitif, d'accords intervenus sur les questions politico-militaires dans d'autres fora, mais qu'il n'appartenait pas

à ce groupe de conduire lui-même la négociation. Nous avions ainsi proposé, avec l'appui de nos partenaires occidentaux, un schéma comportant une partie consacrée aux questions qui devaient être fixées à Six (les frontières, Berlin, fin des droits et responsabilités quadripartites)et une partie prenant note d'accords obtenus par ailleurs ou de déclarations allemandes (cf. armes A.B.C).

3. L'accord soviéto-germanique de Stavropol permit de lever l'hypothèque soviétique et ouvrit la période finale d'élaboration du règlement définitif : il ne s'agissait plus que de mettre bout à bout les accords intervenus dans les différents domaines (soit au sein du Groupe, soit en dehors de celui-ci), chaque pays ayant la responsabilité de présenter un des éléments du futur règlement (les Allemands - la RFA agissant pour le compte de la RDA dès cette période- proposeraient le projet de préambule et la partie politico-militaire ; nous-même avions la charge de présenter le passage relatif aux frontières ; les Britanniques et les Américains rédigeant les articles consacrés à Berlin et la fin des droits et responsabilités quadripartites ; les Soviétiques se réservant pour leur part de proposer des formulations pour l'ensemble du règlement).

Il restait à procéder à "l'assemblage" et aux derniers ajustements. Tel fut l'objet de la session prolongée des directeurs politiques qui s'est tenue à Berlin du 4 au 7 septembre. Chacun ayant conscience de la volonté commmune des Allemands et des Soviétiques de conclure pour la session ministérielle de Moscou, l'issue des discussions ne faisait guère de doute. La négociation ne s'en prolongea pas moins jusqu'à la dernière minute.

En particulier la nature de l'exercice concernant les questions politico-militaire changea quelque peu. Dans une premier temps les Allemands avaient proposé des textes de déclarations unilatérales reprenant les différents points

.../...

de l'accord de Stavropol, dont les Quatre auraient pris note. L'Union Soviétique demanda, et obtint de la RFA, d'inclure ces déclarations dans le règlement lui-même. De surcroît les dispositions relatives au droit pour l'Allemagne d'appartenir à des alliances (art. 6), ou au statut militaire du territoire de la RDA (art. 5) ne furent plus présentées sous forme de déclarations allemandes dont il est pris note, mais bien sous la forme contractuelle d'articles du traité.

Il en a résulté une vigilance supplémentaire des partenaires occidentaux de la RFA (les anglo-saxons plus encore que nous-même, compte tenu de leur posture dans l'OTAN) qui ne souhaitaient pas reprendre tels quels à leur compte les accords de Stravropol. Le désaccord se marqua en particulier sur deux points sur lesquels le compromis soviéto-germanique n'était pas dénué d'ambiguité : le non-déploiement de vecteurs à double capacité sur le territoire est-allemand, le non-franchissement d'une ligne correspondant à la frontière interallemande par les troupes occidentales.

Le caractère le plus remarquable des derniers atermoiements de la négociation fut qu'ils opposèrent sur ces deux points les Américains, et surtout les Britanniques, aux Allemands plus qu'aux Soviétiques eux-mêmes. Mais, comme l'on s'y attendait l'accord se fit toutefois à temps pour pouvoir signer à Moscou.

*

En définitive, le traité signé à Moscou le 12 septembre va nettement au-delà de ce que l'on envisageait lorsque l'on évoquait un "règlement définitif de droit international" aux débuts des travaux. On peut s'interroger sur la nature politique de ce texte dont la forme s'est cristallisée dans les derniers jours ayant précédé sa signature.

.../...

Trois facteurs au moins distinguent ce document d'un traité de paix traditionnel :

- les principaux problèmes à résoudre ne venaient pas de la guerre mais de la division de l'Allemagne, le clivage essentiel dans les positions ne passant pas entre les vaincus et les vainqueurs, mais entre les Alliés occidentaux et l'URSS.

- La conclusion du Traité a précédé l'unification. Le traité n'a donc pas été signé avec le vaincu, mais avec des " démembrements" de celui-ci, avant qu'il ne se reconstitue. On remarquera que cette séquence, voulue par les Allemands afin d'éviter tout décalage entre l'unification et le recouvrement de la souveraineté, est inverse de celle qui était envisagée dans les années 1950. A cette époque les Occidentaux étaient unanimes pour souhaiter que l'unification, par des élections libres, intervienne avant la conclusion d'un traité de paix. C'est l'URSS qui souhaitait alors que le traité de paix (fixant le statut militaire de l'Allemagne) précède l'unification démocratique. La démocratisation de la RDA étant intervenue avant l'unification changea les termes du problème.

- Enfin le traité de Moscou ne contient pas toutes les clauses d'un traité de paix ; il n'en porte pas le nom. En particulier il ne mentionne pas le problème de réparations.

Néanmoins par-delà ces différences, le document du 12 septembre contient certains des aspects essentiels d'un traité de paix, au premier rang desquels la <u>fixation des frontières de l'Etat vaincu</u> autour d'un territoire plus restreint que celui qui était le sien avant le conflit. Le consensus s'est fait pour préserver les symboles, mais il

est clair que le Traité de Moscou correspond au traité de paix auquel il est fait référence dans bon nombre d'actes internationaux depuis la seconde guerre mondiale. C'est par ce non-dit, présent à l'esprit de tous, que l'accord du 12 septembre met véritablement un terme à la période ouverte en 1945. Toute l'habileté politique de la RFA dans la conduite de cette négociation aura précisément été de parvenir à tirer un trait sur le passé sans y faire référence./.

B. Dufourcq

Bertrand DUFOURCQ