

L'admission de la République fédérale d'Allemagne en tant qu'État-membre des Nations unies et la question allemande

Professor Dr. Horst Möller

Ce n'est que le 18 septembre 1973 que la République fédérale d'Allemagne (RFA) et la République démocratique d'Allemagne (RDA) furent admises respectivement en tant que 133^{ème} et 134^{ème} membre aux Nations Unies.– Cette adhésion si tardive - 28 ans après la fin de la guerre et la fondation de l'ONU – soulève quatre questions :

1. Comment se présentait la situation sur le plan du droit international en 1945?
2. Les deux États allemands ne s'étaient-ils pas engagés au sein des Nations unies (NU) avant 1973?
3. Comment s'expliquer une adhésion si tardive?
4. Quels sont les facteurs qui ont finalement conduit à l'admission des deux États allemands aux NU ?

1. Lors de la conférence constitutive des NU à San Francisco en 1945, le premier objectif qu'il fallait atteindre était d'éviter les erreurs commises dès le départ par la Société des Nations après la Première Guerre mondiale. Tandis que la Société des Nations était conçue comme une organisation des vainqueurs, l'ONU était censée être ouverte à tous les États, cette conception étant considérée comme la seule voie possible afin d'assurer le maintien de la paix au niveau international. Les vaincus devaient donc avoir eux aussi la possibilité d'adhérer à cette organisation après une certaine période de probation. Néanmoins, les vainqueurs alliés préférèrent se réserver certains droits face aux vaincus. Alors qu'au lendemain de la Première Guerre mondiale, il existait une corrélation entre l'entremêlement des traités de paix et la fondation de la Société des Nations et que la charte de la Société des Nations était stipulée dans les traités de paix, la conclusion des traités de paix fut dès 1945 découplée de la fondation de l'ONU: toute autre solution aurait pesé dès le début sur la

crédibilité des NU, voire même empêcher leur fonctionnement. Cela dit, jusqu'au moment de l'adhésion d'un État à l'ONU, tous les règlements effectués entre vainqueur ou vaincu ne devaient pas relever de la compétence de l'ONU. D'où la formulation des articles 53 et 107, lesquels contenaient les clauses concernant les « États ennemis » : En vertu de ces deux articles, les vainqueurs avaient le droit de prendre des mesures coercitives à l'égard des vaincus sans nécessiter pour autant le consentement du Conseil de sécurité. Cependant, ces clauses remettaient fondamentalement en question la charte même des NU, en ce sens qu'elles suspendaient l'interdiction de la violence dans les relations internationales. De ce fait, ce fut notamment l'Union soviétique, bientôt suivie par d'autres États, qui devait contester la compétence de l'ONU en matière de problèmes qui résultaient des conséquences de la guerre, respectivement de la division de l'Allemagne.

Bien que l'on fit appel à l'ONU de manière répétée pour régler les différends et les crises liées à la période d'après-guerre, ce ne fut jamais avec grand succès : Ce fut le cas pour de nombreuses situations parmi lesquelles on citera le Blocus de Berlin lequel fut déclenché par l'Union soviétique en 1948/49, la soi-disant deuxième Crise de Berlin entre 1958 et 1963, puis la discussion qui surgit en 1951 au sujet des élections libres pour toute l'Allemagne, sans oublier l'initiative entreprise par Staline auprès des puissances occidentales en 1952 avec ses *Notes sur l'Allemagne*. Le chancelier Konrad Adenauer partageait à l'époque la position qui découlait des articles 53 et 107 de la charte des NU : son objectif étant de maintenir la responsabilité des vainqueurs occidentaux tant pour l'Allemagne toute entière que pour Berlin, une responsabilité qui avait été expressément statuée dans le Traité sur l'Allemagne de 1952 ainsi que dans sa version modifiée de 1954.

2. La RFA et la RDA tentèrent toutes les deux de s'engager dans des organisations spécialisées du système des Nations Unies – la RFA avec grand succès, ce qui ne fut pas le cas pour la RDA. La RFA coopéra si fortement au sein de ces organisations qu'elle fut considérée comme un « quasi-membre » de l'ONU. Le fondement juridique de cet engagement actif de la RFA à l'égard de l'ONU était ancré dans l'article 2 paragraphe 6 de la charte de l'ONU : En vertu de ces articles, les non-membres de l'ONU sont aussi appelés à appliquer les principes de la charte afin d'assurer la paix mondiale et la sécurité internationale. Par l'article 3 du Traité sur l'Allemagne, entré en vigueur en 1955, par lequel la souveraineté de la RFA était reconnue au niveau international, le gouvernement de la RFA, de son côté, s'était expressément engagé à respecter la charte des NU. Or la RFA ne se

contenta pas d'en suivre les principes, elle contribua aussi de façon décisive au travail de ces organisations affiliées à l'ONU en tant que membre de plein droit, notamment dans les secteurs humanitaires, culturels, sociaux et économiques.

L'engagement de la RFA qui s'intensifia de plus en plus au cours des années se traduisait aussi sur le plan financier et ce, bien avant qu'elle fut admise à l'ONU : Voici quelques chiffres à l'appui : En 1972, les contributions de la RFA au budget de l'ONU s'élevaient à 470 millions de DM. De plus, la RFA était représentée depuis 1952 à New York et depuis 1953 à Genève par un diplomate éminent chargé d'une « *Permanent Observer Mission of the Federal Republic of Germany to the United Nations* ». Malgré son statut incertain au niveau du droit international, la RFA ne fut exclue d'aucune séance de l'ONU, exception faite des « *closed meetings* ».

Comme la RDA recherchait la reconnaissance internationale, elle s'efforça à maintes reprises – bien que sans succès – d'obtenir un statut comparable à celui de la RFA, et renforça même ses efforts dans cette direction à partir de 1961: Ce faisant, le 28 février 1966, elle posa sa demande d'admission officielle à l'ONU. Cette demande ne fut pas prise en considération par les organes compétents en raison de l'intervention de la RFA et des trois puissances occidentales qui cherchaient à éviter son admission. Les relations qu'entretenaient les deux États allemands avec l'ONU ne pouvaient pas être plus différentes: Tandis que la RFA s'engageait presque comme un membre de plein droit, les activités de la RDA au sein de l'ONU étaient sans importance. Ce déséquilibre s'explique par le fait que de faire bénéficier la RDA d'un traitement analogue à celui de la RFA aurait suffi pour violer les principes fondamentaux des pouvoirs occidentaux et de la RFA.

3. L'adhésion tardive des deux États allemands, qui eut lieu au terme de demandes d'admission posées par la RDA le 12 juin et puis la RFA le 15 juin 1973 à New York après concertation mutuelle entre les deux États allemands, s'explique donc d'une part par la présence des articles 53 et 107 de la charte de l'ONU relatifs aux « États ennemis » à cette époque, et, d'autre part, par le fait que seul les États souverains et égaux en droits pouvaient devenir membres de l'ONU.

Même après la déclaration de souveraineté des deux États allemands en 1955, les Alliés continuèrent à porter la responsabilité pour l'Allemagne divisée pendant la guerre froide. Les

causes principales de l'adhésion tardive résident justement non seulement dans la division de l'Allemagne, mais aussi dans la prétention à la représentation exclusive de la RFA qui était exprimée dans la soi-disant doctrine Hallstein : selon cette doctrine, la RFA ne devait entretenir des relations diplomatiques qu'avec les États qui ne reconnaissaient pas la RDA. Le seul État qui faisait exception à cette règle était l'Union soviétique, étant donné qu'elle faisait elle-même partie des quatre puissances qui avaient pris la responsabilité pour l'Allemagne depuis la fin de la guerre. Cette politique que poursuivirent tous les gouvernements fédéraux jusqu'à la fin des années 1960 était fondée sur la loi fondamentale de la RFA dans laquelle le principe de la réunification des deux États était ancré. Elle était également motivée par le fait que la RDA constituait une dictature communiste qui ne reposait sur aucune légitimation démocratique et qui, par ailleurs, refusait des élections libres qui seraient contrôlées par l'ONU.

Seules deux alternatives pouvaient rectifier cette situation : la première aurait été la démocratisation de la RDA, ce qui aurait nécessité l'accord de l'Union soviétique. Néanmoins, cette voie semblait peu réaliste, comme l'avaient montré les insurrections qui agitèrent les dictatures communistes en RDA (1953), en Hongrie (1956) et en Tchécoslovaquie (1968) avec le « Printemps de Prague » qui fut très rapidement réprimé. L'autre alternative consistait à ce que les États occidentaux, notamment la RFA, renoncent à des principes adoptés jusque là, sans qu'ils fussent pour autant payés de retour. Déjà en 1963, Egon Bahr, le conseiller le plus proche de Willy Brandt en matière de politique extérieure, en indiquait la direction par sa formule du « changement par le rapprochement » (*Wandel durch Annäherung*).

La date de l'adhésion à l'ONU des deux États allemands dépendait donc directement de l'évolution du processus de détente entre l'Est et l'Ouest, et dont la question allemande était l'enjeu principal. Une admission de la RFA à l'ONU était à priori impossible, étant donné que la Charte de l'ONU veut que tous les Membres permanents du Conseil de sécurité donnent leur consentement à l'admission d'un nouveau membre de plein droit. Jamais l'Union soviétique n'aurait accepté une admission exclusive de la RFA. De leur côté, les puissances occidentales n'auraient jamais approuvé l'entrée de la RDA dans les NU ; Quant à l'admission des deux États allemands, la condition sine qua non – c'est-à-dire la détente – n'était toujours pas remplie dans la deuxième moitié des années 1960. Il fallut attendre la période à partir de 1966 marquée par la Grande Coalition formée par le CDU et le SPD sous

le chancelier chrétien-démocrate Kurt Georg Kiesinger et surtout le début des années 1970 pour faire les premiers pas en direction d'une détente dans les relations Est-Ouest. Or les initiatives qui marquèrent un tournant décisif de la situation furent, d'une part, la *Nouvelle Ostpolitik* du gouvernement Brandt-Scheel, et d'autre part le processus entamé par la CSCE.

4. La soi-disant *Nouvelle Ostpolitik* qui fut mise en œuvre par la coalition entre le SPD et les libéraux (FDP) se concrétisa d'un côté par la signature de conventions bilatérales avec plusieurs États faisant partie du Pacte de Varsovie et de l'autre par plusieurs accords interallemands. Dans une première étape fut signé, en 1970, le traité de Moscou qui représente l'aboutissement des négociations entre la RFA et l'Union soviétique. Suivirent dans la même année le Traité de Varsovie avec la Pologne et enfin le Traité de Prague avec la Tchécoslovaquie en 1973. Cependant, le processus de ratification des deux premiers traités conclus en 1970 par le *Bundestag* s'avéra extrêmement difficile en raison des violents débats que se livrèrent gouvernement et opposition ; Le processus de ratification fut finalement clôturé le 17 mai 1972. Objets de la critique de la part de la CDU/CSU qui formait alors l'opposition n'était pas seulement le style des négociations et le manque d'informations attribué à l'intermédiaire à Moscou, Egon Bahr, mais aussi les résultats finaux des négociations qui concernaient le traité fondamental entre la RFA et la RDA du 21 décembre 1972. Parmi les principaux points qui provoquèrent la critique figurait la reconnaissance de fait de la RDA. En effet, l'opposition craignait que la reconnaissance de la RDA par la RFA continuât à approfondir le fossé qui séparait les deux Allemagnes et qu'elle pourrait, le cas échéant, porter sérieusement préjudice à la Loi fondamentale qui exige la réunification. Objet de discordes qui porta le gouvernement au bord de la crise fut aussi la reconnaissance de fait de la frontière Oder-Neisse entre la RDA et la Pologne par la RFA. Selon l'opposition, cette question ne pouvait être réglée que dans le cadre du processus de la réunification de l'Allemagne et d'accords visant à l'instauration d'un traité de paix pour l'Allemagne.

Sur l'initiative de Franz Josef Strauss, le gouvernement bavarois porta plainte devant la Cour constitutionnelle fédérale ; cette dernière jugea le 19 et le 31 juin 1973 que les traités conclus par la RFA avec les États du Pacte de Varsovie, et notamment le Traité fondamental, n'enfreignaient pas la loi fondamentale. Or la Cour constitutionnelle confirma en même temps le principe de la réunification statué dans la Loi fondamentale : « Aucun organe constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne n'a le droit d'abandonner le but

politique d'une restitution de l'unité étatique de l'Allemagne, tous les organes constitutionnels sont obligés de poursuivre une politique visant à cette fin... »

Là-dessus, plusieurs députés du SPD et du FDP quittèrent leurs partis en signe de protestation, si bien que le gouvernement de Willy Brandt ne disposait plus de la majorité parlementaire. Néanmoins, le vote de défiance constructif par lequel l'opposition voulait faire élire chancelier le président de la CDU, Rainer Barzel, échoua à trois voix de près. Dans le jeu entra même l'affaire de corruption d'un député de la CDU avec le soutien financier du (*Staatssicherheitsdienst*) de la RDA. L'ingérence du Service de sécurité de la RDA dans les affaires de la RFA s'expliquait par le fait que la RDA voulait maintenir Brandt au pouvoir. Même le président du groupe parlementaire des sociaux-démocrates Herbert Wehner dut avouer plus tard (le 5 janvier 1980) : « C'était une sale affaire ».

Le résultat de toutes ces tergiversations fut la fixation de nouvelles élections parlementaires qui étaient en fait un plébiscite en faveur du gouvernement social-libéral sous Willy Brandt. Par la suite, Brandt et Barzel se mirent d'accord sur les résolutions prises par le *Bundestag* concernant les traités conclus avec les États membres du Pacte de Varsovie et sur une lettre explicative du gouvernement de la RFA au gouvernement soviétique, la « Lettre sur l'unité allemande ». Ces déclarations avaient pour but de maintenir la question allemande en suspens, étant donné que la *Nouvelle Ostpolitik* s'appliquait en principe aux relations entre les deux États allemands (Werner Link).

L'ensemble des traités visant à accélérer le processus d'apaisement avec l'Est, d'une part, et des traités internationaux, d'autre part, signés par le gouvernement Brandt, et dont l'Accord quadripartite sur Berlin du 3 septembre 1971 faisait partie, constituait l'apogée de la politique de détente poursuivie par la RFA et, de ce fait, le fondement de l'admission de la RFA et de la RDA à l'ONU qui jouissaient désormais de l'approbation de tous les membres permanents du Conseil de sécurité. Cette approbation était fondée sur la Déclaration des Quatre Puissances du 9 novembre 1972 (Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Bd. I: 1. Januar bis 30. April 1973, hg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte, München 2004, S. 6, cité comme AAPD).

Lors de la séance du Conseil de sécurité du 22 juin 1973, tous les orateurs soulignèrent « à quel point l'admission des deux États allemands à l'ONU était importante pour la détente au

niveau des relations internationales et combien les efforts des deux gouvernements allemands avaient contribué à cette évolution. » L'observateur de la RFA, l'ambassadeur Gehlhoff, fit remarquer dans son rapport à l'adresse du Ministère des Affaires étrangères fédéral à Bonn que c'était surtout l'engagement de la RFA vis à vis de l'ONU qui aurait été évoqué en termes particulièrement élogieux, tandis que les louanges à l'encontre de la RDA auraient plutôt ressemblé à un exercice imposé. Gelhoff se montra particulièrement reconnaissant envers la France, eu égard à sa déclaration selon laquelle elle attribuait à la coopération franco-allemande une importance de premier rang non seulement sur le plan des relations bilatérales mais aussi internationales. Heureusement, à l'époque, l'ambassadeur Gehlhoff ne pouvait pas encore avoir connaissance de l'article rédigé par Georges-Henri Soutou, traitant une certaine hésitation du gouvernement français en ce qui concerne l'admission des deux Allemagnes à l'ONU.

Le discours du délégué chinois au Conseil de sécurité concernant la question allemande fut également digne d'intérêt. Il soulignait l'urgence de trouver une solution au problème qui conviendrait aux exigences du peuple allemand : « Les affaires du peuple allemand doivent être réglés par le peuple lui-même, et cela sur la voie des négociations. » (Ibid.)

Ce fut dans un état d'esprit analogue que se déroula la séance plénière de l'ONU du 18 septembre 1973, lorsque Israël fit éclat en votant contre l'admission de la RDA, sous prétexte – tout à fait justifié – que cette dernière – à la différence de la RFA – refusait toujours de reconnaître la responsabilité historique de l'Allemagne pour la Shoa, ce qui provoqua une réplique virulente de la part du délégué égyptien (AAPD 1973, III, S. 1512-1518).

Pour la RDA, l'appartenance à l'ONU constituait un grand succès sur le plan des relations internationales. En RFA par contre, son adhésion continuait à être contestée, du fait que les deux États allemands étaient dorénavant membres à part égale des Nations Unies, ce qui constituait un pas de plus en direction d'une reconnaissance internationale du partage de l'Allemagne. Aux yeux de l'opposition, ce prix semblait bien trop élevé. En effet, une chose était sûre : c'était que, par son adhésion à l'ONU, la RFA ne gagnait ni en prestige au niveau international, ni en influence, même si le Ministre des Affaires étrangères de la RFA, Walter Scheel, dans son discours lors de la 28^{ème} assemblée plénière de l'ONU le 19 septembre 1973, mit l'accent sur le fait qu'il s'agissait « pour nous, les Allemands, d'une journée historique ». Or il s'empressa d'ajouter cette phrase par ailleurs fort révélatrice : « d'autant plus que ce pas

ne fut pas facile pour nous ». Et l'allusion du Ministre à l'engagement actif dont fit preuve la RFA de nombreuses années durant au sein des organisations affiliées des Nations unies montrait que, sur le plan politique, le profit qu'elle pouvait tirer de cette admission, était plutôt restreint. Bien au contraire, l'adhésion était plutôt considérée comme faisant intégralement partie de la politique de détente qui, de fait, renforçait la position de la RDA. Une note interne du Ministère des Affaires étrangères de la RFA du 19 février 1973 se référait au fait que maintenant que l'adhésion était acquise, la RFA allait être forcée d'accepter une « coexistence compétitive avec la RDA dans le cadre de l'ONU ». De ce fait, le cortège des délégués des neuf membres de la Communauté Economique Européenne (CEE) était plus que jamais d'importance croissante pour la RFA (AAPD 1973, I, S. 269).

Comme des observateurs l'ont constaté, le seul point commun des discours prononcés par les deux Ministres des Affaires étrangères allemands était le refus d'avoir recours à la violence pour surmonter les problèmes nationales et internationales. Par ailleurs, les diplomates de la RFA en étaient arrivés à l'estimation que le discours de Scheel avait fait une forte impression et que la majorité des membres de l'ONU étaient d'avis que même si deux États allemands eussent été ici présents, il ne s'agissait que d'une seule et unique nation. Le fait que la « question allemande » et sa solution étaient toujours ouvertes restait incontestée au cœur de la majorité des membres de l'ONU, même après l'admission de la RFA et de la RDA. Les seuls membres qui, selon eux, auraient fait exception furent les États d'Europe de l'Est qui, bien au contraire, mirent l'accent sur la division de l'Allemagne.

