

La frontière occidentale de la Pologne et les traités de 1970

par Krzysztof SKUBISZEWSKI

Dozent de l'Université de Poznan,
Associé de l'Institut de Droit International.

★

Deux accords politiques de grande importance pour la stabilisation des frontières et de la paix en Europe ont été signés en 1970, et ensuite ratifiés sont entrés en vigueur le 3 juin 1972. Il s'agit du traité entre l'U.R.S.S. et la République fédérale d'Allemagne signé à Moscou le 12 août 1970 (1) et du traité entre la République Populaire de Pologne et la République fédérale d'Allemagne sur les fondements de la normalisation de leurs relations mutuelles, signé à Varsovie le 7 décembre 1970 (2).

Les deux traités règlent et concernent de nombreux problèmes tant dans le domaine des rapports bilatéraux entre les signataires que dans la sphère plus large de la politique internationale. Le présent article ne traite que du point de savoir si dans les traités de 1970 la République fédérale a reconnu la frontière occidentale de la Pologne et si ces traités ont clos le problème de cette frontière.

1. La reconnaissance des frontières en droit international.

La reconnaissance d'une frontière, en tant qu'acte ayant des effets en droit international, comporte le consentement de l'Etat, qui accomplit cet acte, à la frontière déterminée. Cet Etat donne par cela même son consentement à la souveraineté d'un autre Etat (ou d'autres Etats lorsqu'il s'agit de plusieurs territoires) sur le territoire enfermé par cette frontière. Différentes frontières peuvent faire l'objet de la reconnaissance. Le plus souvent c'est la frontière qui sépare un autre Etat de l'Etat

(1) Voir la traduction française dans *Revue Générale de Droit International Public*, 1970, t. 74, p. 1159.

(2) *Ibidem*, p. 1163.

procédant à la reconnaissance. Tel était le cas de la reconnaissance, par le Reich allemand, des frontières de Versailles avec la France et avec la Belgique en vertu du Pacte de Rhin de 1925 ainsi que la reconnaissance par la République démocratique allemande en 1949 de la frontière de Potsdam avec la Pologne (3). Une reconnaissance peut également porter sur une frontière autre que celle avec l'Etat voisin. Un tel acte a lieu lorsque l'Etat qui reconnaît avait ou a un intérêt juridique à l'égard de la frontière en question ou bien lorsque l'Etat bénéficiant de la reconnaissance désire pour diverses raisons qu'un autre Etat donne son consentement à une frontière déterminée. C'est justement dans cette dernière catégorie de reconnaissance qu'il faut classer le problème complexe du consentement de la République fédérale d'Allemagne et des quatre puissances responsables de certaines affaires allemandes à la frontière de Potsdam.

La souveraineté territoriale peut être le résultat d'une combinaison de titres différents. Pour de nombreux Etats le temps écoulé et la consolidation historique de ces titres ont joué un rôle décisif dans la stabilisation des frontières. La reconnaissance des frontières qui existent depuis longtemps en vertu de titres dont la validité n'est contestée par personne se présente sous un aspect plus implicite qu'exprès, mais le fait même de la reconnaissance reste hors de doute dans la communauté internationale.

En revanche, dans des régions où les frontières ont subi, par la suite des guerres, des changements récents et fréquents, il faut rechercher la reconnaissance des frontières dans des traités. Si un Etat est partie au traité qui établit ou confirme une frontière (pouvant être sa propre frontière avec une autre partie contractante ou une frontière entre d'autres parties contractantes) il la reconnaît par sa seule participation au règlement conventionnel en question. Pourtant, l'histoire diplomatique connaît des cas où l'Etat a conclu un traité établissant une frontière et a, en même temps, refusé de la reconnaître, en niant son caractère définitif et en tendant à sa révision. Telle était l'attitude du Reich allemand à l'égard de la frontière avec la Pologne, fixée en vertu du traité de Versailles. A la fin de 1938 et au début de 1939 le Reich se déclarait disposé à reconnaître cette frontière mais à condition que la Pologne, elle aussi, accorde des concessions. L'attitude du Reich montre qu'il est difficile de séparer distinctement l'aspect juridique et l'aspect politique de la reconnaissance de la souveraineté territoriale, et qu'un traité qui, au point de vue juridique, établit une frontière définitivement ne clôt

(3) La déclaration du Premier Ministre de la RDA du 12 octobre 1949.

pas toujours le problème de celle-ci. Inversement, un règlement du problème de frontière, juridiquement imparfait, peut s'avérer permanent et définitif. Tel est justement le cas de l'histoire des relations d'après-guerre entre l'Allemagne et la Pologne et de l'accord de Potsdam du 2 août 1945 concernant la frontière occidentale de la Pologne (4).

D'après l'opinion du professeur H. Lauterpacht, si un Etat acquiert un territoire conformément au droit international, les autres Etats ont le devoir de reconnaître la validité du titre en vertu duquel il soumet ce territoire à sa souveraineté (5). Or, ce n'est qu'avec des réserves considérables qu'on peut admettre l'existence d'une telle obligation. Le droit qui en découle est au fond de nature négative. L'Etat qui a un titre territorial valable peut exiger que les autres Etats ne contestent pas ce titre ni les frontières dont il constitue la base.

Si un Etat conteste le titre qu'un autre Etat revendique à la souveraineté sur un territoire quelconque — et tel était le comportement de la République fédérale depuis 1949 jusqu'à 1969 — la reconnaissance, une fois accordée, écarte les doutes en ce qui concerne l'attitude de l'Etat qui reconnaît en matière de frontière et de titre territorial en général. Quelles que soient — avant la reconnaissance — les positions juridiques et politiques des deux Etats vis-à-vis du problème territorial donné, la situation de frontière — après la reconnaissance — devient incontestable et stabilisée dans leurs relations mutuelles.

La République fédérale d'Allemagne a-t-elle reconnu, par les traités avec l'U.R.S.S. et la R.P.P., la frontière occidentale de la Pologne ?

En abordant ce problème il faut constater que le mot « reconnaissance » (en allemand *Anerkennung*) ne figure ni dans l'article 3 du traité avec l'U.R.S.S., ni dans l'article I du traité avec la Pologne, ni dans aucune autre stipulation de ces deux documents. Mais on y trouve d'autres termes. Signifient-ils une reconnaissance ? Il convient de les analyser dans les deux traités, et surtout dans celui conclu avec la Pologne, en tenant compte du contexte des termes employés ainsi que de l'objet et du but des traités.

2. L'état de fait et la situation juridique de la frontière.

Dans le traité avec la Pologne la République fédérale constate que la ligne frontière, dont le tracé a été fixé au chapitre IX des décisions de la conférence de Potsdam est une ligne « existante » et qu'elle

(4) Recueil des textes à l'usage des conférences de paix, Paris, 1946.

(5) H. LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*. Cambridge, 1948, p. 409.

« constitue la frontière d'Etat (*Staatsgrenze*) occidentale » de la Pologne (article I, alinéa 1). Le traité avec l'U.R.S.S. ne mentionne pas la frontière « existante » mais parmi « les frontières de tous les Etats en Europe telles qu'elles sont tracées à la date de la signature du présent Traité » il indique « la ligne Oder-Neisse qui forme la frontière occidentale » de la Pologne (article 3). Ainsi les deux traités contiennent la même constatation concernant le tracé établi à Potsdam comme frontière de l'Etat polonais, bien que le traité avec la Pologne le fasse d'une manière plus détaillée et plus précise. Il ajoute le qualificatif « d'Etat » au mot « frontière », il invoque l'accord de Potsdam et donne une description plus précise du tracé de la frontière que celle du traité de Moscou. La dernière différence est plutôt relative : le traité avec l'U.R.S.S. n'emploie que le terme « Oder-Neisse », mais l'article I al. 1 du traité avec la Pologne est aussi trop vague pour constituer une stipulation de délimitation. D'ailleurs aucun des deux traités ne pouvait avoir et n'a pas pour objet la délimitation.

Les formules susmentionnées n'expriment pas seulement un état de fait. La constatation du fait que la frontière occidentale de la Pologne, à la date de la signature des traités, suit une certaine ligne avance au premier plan, mais le sens des formules en question ne s'arrête pas là. La « frontière d'Etat » est surtout une notion juridique et signifie une ligne qui sépare le territoire relevant de la souveraineté d'un Etat du territoire relevant de la souveraineté d'un autre Etat ou d'un espace où aucune souveraineté n'est exercée. En employant le terme de « frontière » les signataires admettent l'autorité et la souveraineté de la Pologne sur le territoire qui lui a été attribué par l'accord de Potsdam. Si la souveraineté polonaise n'entraîne pas en ligne de compte sur ce territoire il serait difficile de considérer sa limite comme frontière d'Etat occidentale de la Pologne. Il faudrait employer d'autres termes tels que ligne de démarcation, ligne d'administration, frontière de la sphère d'influence (à la différence de la frontière d'Etat), etc. Les traités de 1970, de même d'ailleurs que les accords de Potsdam, ne mentionnent pas expressément la souveraineté sur les territoires occidentaux. Il faut déduire des autres stipulations des deux traités et des autres actes juridiques *qui* détient la souveraineté sur ces terres. A cet égard le traité avec la Pologne est plus précis que les accords de Potsdam. Le préambule du traité avec la Pologne fait mention du « respect de la souveraineté de tous les Etats en Europe dans leurs frontières actuelles », ce qui comprend aussi la souveraineté polonaise sur le territoire en question.

La constatation de certains faits et d'une certaine situation juridique concernant la frontière occidentale de la Pologne n'est pas un exercice d'ordre théorique. Tels ne sont pas la tâche et le contenu des accords

diplomatiques, surtout aussi politiques que l'essai d'un nouveau règlement des relations entre l'U.R.S.S. et l'Allemagne fédérale et d'une normalisation des rapports entre la Pologne et l'Allemagne fédérale. Cette constatation est faite, comme le stipule l'art I al. 1 du traité avec la Pologne, « d'un commun accord ». Il n'y a donc pas de raison de supposer que chacun des deux Etats contractants puisse, contrairement à la concorde déclarée, interpréter d'une manière divergente le terme de frontière employé dans l'article susmentionné. La constatation commune qui porte sur l'état de fait et sur la situation juridique aux confins occidentaux de la Pologne est une des prémisses — mais pas la seule — de la conclusion que la République fédérale consent à la frontière existante.

3. Le tracé de la frontière et les doutes d'interprétation.

Le traité avec la République Populaire de Pologne emploie deux fois le terme de « frontière existante » (art. I, al. 1 et al. 2) et dans son préambule il se réfère aux frontières actuelles des Etats européens. Le traité avec l'U.R.S.S. s'occupe des « frontières de tous les Etats en Europe, telles qu'elles sont tracées à la date de la signature du (...) traité » (art. 3). L'article I, al. 1 du traité avec la Pologne contient une référence aux décisions de Potsdam et, en suivant leur texte, sans toutefois faire mention du sort de la Prusse Orientale, il répète la description de la ligne frontière. La description se trouvant dans l'accord de Potsdam n'entrait pas dans les détails. Elle ne précisait pas, par exemple, le tracé de la frontière dans les environs de Szczecin - Stettin (« immédiatement à l'ouest de Swinemünde (*Swinoujście*), pour descendre le long de l'Oder »).

Pourtant le déroulement de la conférence de Potsdam ne laisse pas de doute que ses participants sont tombés d'accord sur le point que Szczecin doit appartenir à la Pologne. Le 31 juillet 1945, lors de la onzième séance plénière, à laquelle la question de la frontière occidentale de la Pologne fut tranchée, le premier ministre de l'U.R.S.S., Joseph Staline, a déclaré que « Szczecin est sur le territoire polonais » et ses paroles ont été suivies d'une intervention affirmative de la part d'Ernest Bevin, ministre britannique des affaires étrangères (6). La délégation américaine a confirmé l'appartenance de Szczecin à la Pologne dans un memorandum qui résumait les résultats de la séance susmentionnée (7). Les documents de la conférence indiquent aussi que les communes situées à l'ouest de Szczecin devaient être attribuées à la Pologne. La formule

(6) Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers. The Conference of Berlin (The Potsdam Conference) 1945. Washington, 1960, t. II, p. 534.

(7) *Ibidem*.

de l'accord de Potsdam était rédigée par les Américains et la première version de ce texte (c'est-à-dire la version adoptant la ligne de la Neisse de Klodzk (*Glatz*) ou orientale) stipulait expressément que la Pologne acquérait l'administration du territoire englobé par la ligne partant « de Swinemünde à l'ouest de Stettin jusqu'à l'Oder » (8). Une carte géographique américaine, sur laquelle cette ligne a été tracée, laisse les communes en question du côté polonais; cette ligne est identique à la frontière actuelle. (9)

Les communes de la rive gauche ont été transférées à l'administration polonaise par les autorités de la zone soviétique, et rien ne montre que cela fût contraire au sens que l'on donnait à l'époque aux décisions prises à Potsdam. Cet état de choses a été confirmé par l'acte portant sur la démarcation de la frontière d'Etat entre la Pologne et l'Allemagne, signé le 27 janvier 1951 à Francfort-sur-l'Oder. (10)

Puisque les traités de 1970 mentionnent la frontière polono-allemande comme « actuelle » et « existante », ils ont pour objet le tracé de la frontière tel qu'il a été établi. Cela ne laisse aucune possibilité de mettre en question l'appartenance à la Pologne de n'importe quelle parcelle de territoire relevant aujourd'hui de la souveraineté de la Pologne et soumise, au 31 décembre 1937, à celle du Reich allemand.

Cette conclusion s'applique également à la situation de l'ancienne Prusse Orientale. Le traité avec la Pologne n'en fait pas mention et s'occupe exclusivement de la frontière occidentale de l'Etat polonais. Au sens géographique du mot la frontière dans l'ancienne Prusse Orientale n'est pas occidentale mais du nord. Les traités avec l'U.R.S.S. et la Pologne expriment le consentement de la République fédérale à la frontière qui sépare aujourd'hui la Pologne de la République démocratique allemande. Le traité avec l'U.R.S.S. parle de l'inviolabilité de toutes les frontières en Europe (art. 3), c'est-à-dire d'autant plus des frontières des parties contractantes, et par conséquent aussi de la frontière de l'U.R.S.S. dans l'ancienne Prusse Orientale. Dans le traité avec la Pologne les signataires réaffirment « l'inviolabilité de leurs frontières existantes » (art. I, al. 2) et par conséquent aussi de la frontière polonaise découpant le territoire de l'ancienne Prusse Orientale. Le pronom « leurs » se rapporte aux frontières des deux Etats en général, et non pas aux frontières communes parce que de telles frontières n'existent pas et la République fédérale agit *suo nomine*, non pas pour l'ensemble de l'Allemagne. Depuis la

(8) *Ibidem*, pp. 472 et 1150.

(9) Les cartes géographiques américaines se trouvent dans *The Potsdam Conference*, t. II. La carte en question a été reproduite par l'hebdomadaire de l'Allemagne fédérale *Die Zeit* n° 15 du 11 décembre 1970, p. 4.

(10) *Recueil des Traités des Nations Unies*, t. III, p. 319.

formation du gouvernement Brandt en 1969, la République fédérale a cessé de s'arroger le droit de représenter l'Allemagne dans son ensemble, et la Pologne n'aurait pas conclu un traité dans lequel la R.F.A. s'attribuerait la qualité de représentant de l'ensemble de l'Allemagne. D'ailleurs au moment de la conclusion des traités de 1970 l'Allemagne n'existait pas comme un seul Etat et un seul membre de la communauté internationale.

4. L'inviolabilité de la frontière et du territoire, l'absence des revendications territoriales.

L'inviolabilité de la frontière occidentale de la Pologne, fondée sur l'accord de Potsdam, est l'objet des obligations prises en vertu de l'article 3 du traité avec l'U.R.S.S. et de l'article I, al. 2 du traité avec la Pologne. Il résulte du premier traité que la République fédérale considère cette frontière comme inviolable « aujourd'hui et (...) à l'avenir ». Dans le traité avec la Pologne elle réaffirme l'inviolabilité de la frontière (existante — ajoute l'article susmentionné) « maintenant et à l'avenir ». Dans le traité avec l'U.R.S.S., la République fédérale s'engage « à respecter sans restriction l'intégrité territoriale » aussi de l'Etat polonais dans ses « frontières actuelles ». Le traité avec la Pologne stipule également un respect « sans restriction » de l'intégrité territoriale de l'Etat polonais.

La République fédérale déclare aussi qu'elle n'a pas de revendications territoriales « envers qui que ce soit » (traité avec l'U.R.S.S., art. 3) et, en particulier, envers la Pologne; elle n'en soulèvera pas « non plus à l'avenir » (art. 1, al. 3 du traité avec la Pologne). Ainsi l'inviolabilité de la frontière est complète. Sa révision est exclue même dans le cadre d'une procédure purement pacifique (*peaceful change*) entamée par la partie allemande sans intention de recourir à la menace ou à l'emploi de la force en cas de l'échec des démarches pacifiques et diplomatiques. Dans l'article II, al. 2 du traité avec la Pologne, la République fédérale s'engage à s'abstenir de la menace ou de l'emploi de la force. Dans le même article les parties annoncent qu'elles « régleront tous leurs différends exclusivement par des moyens pacifiques ». Ajoutons qu'à la lumière de l'article I, la frontière occidentale de la Pologne, dans son tracé de 1970, n'est pas une question litigieuse — la renonciation aux revendications territoriales écarte à ce sujet n'importe quel doute.

La renonciation aux revendications englobe l'ensemble du territoire que la Pologne détenait et qui relevait de sa souveraineté en 1970. Il n'y a pas ici de place pour l'opinion selon laquelle l'Allemagne fédérale

en contestant la souveraineté polonaise à l'est de l'Oder-Neisse ne formule aucune revendication au sens strictement juridique du mot parce que le territoire administré par la Pologne aurait encore été soumis à la souveraineté titulaire allemande puisque le territoire allemand aurait été maintenu dans les frontières au 31 décembre 1937. Les traités avec l'U.R.S.S. et la Pologne adoptent comme fondement la situation territoriale créée entre la Pologne et l'Allemagne en 1945. La renonciation aux revendications territoriales signifie l'abandon de toute tentative de changer les limites territoriales de l'actuelle souveraineté polonaise. L'inviolabilité des frontières, l'intégrité du territoire et la renonciation aux revendications territoriales sont, conformément à l'art. III, al. 1 du traité avec la Pologne, la base d'une « normalisation entière et d'un développement large » des relations mutuelles entre les signataires.

5. Le traité Pologne-RFA et l'accord de Zgorzelec.

Il est logique qu'en interprétant le traité Bonn-Varsovie on le compare avec un texte négocié vingt ans plus tôt, notamment l'accord entre la Pologne et la République démocratique allemande relatif à la délimitation de la frontière d'Etat établie et existante entre la Pologne et l'Allemagne. Cet accord fut signé à Zgorzelec, le 6 juillet 1950 (11).

Dans le préambule de l'accord de Zgorzelec les chefs des deux Etats — parties contractantes déclarent qu'ils ont décidé de conclure l'accord « reconnaissant que la frontière établie et existante est une frontière inviolable de paix et d'amitié, qui ne sépare pas les deux peuples mais au contraire les unit ». L'absence d'une phrase analogue dans le traité entre la Pologne et la République fédérale constitue l'une des différences dans les clauses territoriales des deux documents, mais elle n'a pas un caractère essentiel.

Il existe aussi une autre différence. Dans l'accord de Zgorzelec, les signataires « confirment d'un commun accord que la frontière établie et existante (ici suit la description du tracé) est la frontière d'Etat entre la Pologne et l'Allemagne » (art. 1^{er}). Dans le traité de 1970, les parties « constatent, d'un commun accord, que la ligne frontière existante (*die bestehende Grenzlinie*, ici suit sa description) constitue la frontière d'Etat occidentale de la République populaire de Pologne » (art. I, al. 1). Existe-t-il une différence entre la frontière et la ligne frontière ? La frontière suit une ligne qui, par cela même, devient une ligne frontière. Mais la différence entre les deux documents ne résulte pas de cette subtilité

(11) *Ibidem*, p. 93.

difficile à saisir. Dans l'accord de Zgorzelec il est question de « la frontière entre la Pologne et l'Allemagne ». Pour le traité de 1970 c'est « la frontière occidentale » de la République populaire de Pologne.

La République fédérale reconnaît-elle la frontière en question comme frontière occidentale de la Pologne mais non pas comme frontière polono-allemande ? Une telle hypothèse ne contient-elle pas une contradiction, et le problème lui-même n'est-il pas seulement un jeu de mots lorsqu'il résulte de la nature géopolitique de cette partie de l'Europe que la frontière occidentale de la Pologne est en même temps la frontière polono-allemande ?

Il y a deux raisons pour lesquelles l'accord de Zgorzelec parle de la frontière entre la Pologne et l'Allemagne.

Premièrement, les deux parties contractantes ont été d'accord que les décisions de Potsdam ont déjà déterminé la ligne de la frontière polono-allemande et que ces décisions tranchent définitivement et pour toujours les questions territoriales dans les relations polono-allemandes. Les parties exprimaient implicitement leur conviction que le futur traité de paix avec l'Allemagne n'apportera aucun changement et que le problème de la frontière est déjà résolu. Les chances d'une conclusion du traité de paix, bien qu'éloignées et incertaines, étaient cependant plus grandes en 1950 qu'en 1970.

Deuxièmement, en 1950 la République démocratique allemande se considérait comme le seul Etat allemand légal et ne traitait pas la République fédérale comme un Etat allemand égal. La R.D.A. soutenait encore à cette époque la conception d'un Etat allemand unique et uniforme; en outre, selon le gouvernement de Berlin, seule la R.D.A. possédait les attributs de cet Etat. La Pologne partageait alors le point de vue de la R.D.A. sur le problème allemand. Depuis ces temps l'attitude de la R.D.A., aussi bien que de la Pologne, a évolué et les deux gouvernements reconnaissent depuis longtemps qu'il n'y a pas une seule Allemagne comme Etat et que sur le territoire allemand existent deux gouvernements et deux Etats. L'existence des deux Etats allemands a été reconnue aussi par le gouvernement de Bonn qui a abandonné la doctrine Hallstein ainsi que sa prétention à une représentation exclusive des intérêts allemands à l'étranger.

Le gouvernement fédéral reconnaît la ligne actuelle de la frontière occidentale de la Pologne. En ce qui concerne la frontière polono-allemande en tant que frontière de la Pologne avec l'éventuel Etat allemand unifié, le gouvernement fédéral laisse ce problème au traité de paix et au gouvernement de l'ensemble de l'Allemagne. Il ne se considère pas compétent à prendre position en cette matière.

Cela ne justifie pas la conclusion que le consentement de l'Allemagne fédérale à la frontière occidentale de la Pologne est provisoire et temporaire. Une telle conclusion serait contraire aux stipulations très claires et définitives de l'article I du traité Bonn-Varsovie.

Ainsi la Pologne a le consentement des deux Etats et des deux gouvernements allemands à sa frontière occidentale. Il convient encore de préciser si les pouvoirs des grandes puissances n'empêchent pas la stabilisation de la frontière.

6. Les compétences des grandes puissances dans les questions territoriales allemandes.

En 1945, les quatre puissances — la France, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Union Soviétique — ont assumé l'autorité suprême en Allemagne. La victoire sur le Reich a été l'œuvre de toute la coalition des Nations Unies, néanmoins cette coalition a consenti — plutôt tacitement — que les droits et compétences résultant de la défaite de l'ennemi appartiendraient aux grandes puissances agissant en commun.

Dans la déclaration de Berlin, faite le 5 juin 1945, concernant la défaite de l'Allemagne et la prise de l'autorité suprême à l'égard de l'Allemagne, les quatre puissances ont annoncé qu'elles détermineraient « ultérieurement les frontières de l'Allemagne, en tout ou partie, et le statut de l'Allemagne ou de toute région faisant actuellement partie du territoire allemand ». La Pologne s'est vue conférer justement par les grandes puissances l'administration sur les anciens territoires allemands à l'est de la ligne Oder-Neisse. Bien que la France ne fût pas partie à l'accord de Potsdam concernant la frontière occidentale de la Pologne, elle a exprimé son consentement au transfert de ces territoires à l'administration polonaise. On peut ajouter que la compétence des puissances de disposer du territoire de l'ennemi vaincu était connue de l'histoire diplomatique aussi avant 1945. Après la première guerre mondiale, les alliés ont déterminé le destin des colonies allemandes et des provinces arabes de l'Etat turc avant que l'Allemagne et la Turquie aient signé et ratifié les traités de paix.

L'autorité suprême des quatre puissances en Allemagne a pris fin en 1955 quand les deux Etats allemands — la R.F.A. et la R.D.A. — sont devenus formellement souverains. Encore avant 1955 la majorité des attributs du pouvoir des grandes puissances sont passés entre les mains des organes allemands. Pourtant en 1955 les puissances ont retenu certaines compétences et prérogatives. Ces droits réservés ont pour consé-

quence que dans certains domaines ce ne sont pas les Etats allemands mais les quatre puissances qui ont la voix décisive et définitive.

Commençons par les relations entre l'Allemagne fédérale et les puissances occidentales. Dans la convention du 26 mai 1952 (amendée le 23 octobre 1954) sur les relations entre les trois puissances et la République fédérale d'Allemagne (*Deutschlandvertrag*) (12) la France, les Etats-Unis et la Grande Bretagne « se réservent les droits et les responsabilités antérieurement exercés ou détenus par elles en ce qui concerne Berlin et l'Allemagne dans son ensemble, y compris la réunification de l'Allemagne et un règlement de paix » (13) (article 2). Les puissances ont retenu aussi le droit au stationnement de leurs troupes sur le territoire de l'Allemagne fédérale.

Dans l'article 7 de la convention on lit : « Les Etats Signataires conviennent qu'un but essentiel de leur politique commune est un règlement de paix pour l'ensemble de l'Allemagne (14), librement négocié entre l'Allemagne et ses anciens ennemis et qui devrait poser les bases d'une paix durable. Ils conviennent aussi que la fixation définitive des frontières de l'Allemagne doit attendre ce règlement » (15)

Pour passer aux accords entre l'U.R.S.S. et la R.D.A., l'Union Soviétique a aussi retenu certaines compétences dans les affaires concernant l'ensemble de l'Allemagne et dans la question de Berlin (art. 5 du traité concernant les relations entre l'U.R.S.S. et la R.D.A. du 20 septembre 1955) (16). Mais l'Union Soviétique considère le problème des frontières comme réglé en laissant la question de la réunification de l'Allemagne plutôt aux négociations entre Bonn et Berlin-Est qu'aux discussions des grandes puissances.

Les traités de 1970 ne mentionnent pas expressément le rôle du futur traité de paix. Ils contiennent toutefois un article dont il résulte que les deux traités n'affectent pas les traités et arrangements bilatéraux ou multilatéraux conclus antérieurement par l'U.R.S.S., la République fédérale et la Pologne (article 4 dans chacun des deux traités). Le traité avec la Pologne ajoute qu'il ne porte pas atteinte aux accords qui concernent les deux parties, ce qui vise les documents auxquels la République fédérale et la Pologne ne sont pas parties contractantes, tels la déclaration des grandes puissances sur la défaite du Reich ou l'accord de Potsdam.

(12) *Ibidem*, t. 331, p. 337.

(13) « Peace settlement », « friedensvertragliche Regelung ».

(14) « A peace settlement for the whole of Germany »; « friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland ».

(15) Par contraste avec l'article 7, le seul article 2 de la convention n'empêche pas le règlement des questions territoriales concrètes concernant l'Allemagne et ses voisins avant la conclusion du traité de paix.

(16) Recueil des Traités des Nations Unies, t. 226, p. 201.

Quand les deux traités ont été paraphés en 1970, l'Allemagne fédérale a adressé aux puissances occidentales des notes individuelles en les informant que les traités n'affectent pas les droits et les compétences des quatre puissances à l'égard de l'ensemble de l'Allemagne et de Berlin.

Pendant les négociations entre l'U.R.S.S. et l'Allemagne fédérale les ministres respectifs des affaires étrangères ont déclaré que les droits des quatre puissances ne sont pas affectés par le traité (17). Les gouvernements des puissances occidentales ont pris acte de ces déclarations, qui ont trouvé leur expression dans l'article 4 du traité (18).

En ce qui concerne le traité avec la Pologne, la République fédérale a porté le texte paraphé à la connaissance des puissances occidentales et les a informées dans ses notes (19) que pendant les négociations avec la Pologne, le gouvernement a indiqué que le traité avec la Pologne n'affecte pas et ne saurait affecter les droits et responsabilités des quatre puissances. « Le Gouvernement fédéral a de plus attiré l'attention sur le fait » — déclarent les notes — « qu'il ne peut traiter qu'au nom de la République fédérale d'Allemagne. » Les gouvernements des puissances occidentales ont pris note avec approbation du paraphe du traité.

Bien sûr, il n'y a pas d'obstacle à insérer dans le futur traité de paix une stipulation sur la frontière Oder-Neisse. Mais ce traité ne serait pas évidemment conclu dans un vide politique et juridique. Il pourrait, en ce qui concerne la frontière, contenir seulement une stipulation à contenu et effets déclaratoires : confirmer ce qui existe et ce qui a déjà été reconnu au niveau international.

L'attitude de la France à cet égard est instructive et jette de la lumière sur le rôle éventuel du traité de paix dans le problème des frontières. La France n'a pas été partie à l'accord de Potsdam sur la frontière occidentale de la Pologne. Elle ne s'est pas opposée toutefois aux modifications territoriales en faveur de la Pologne et elle était d'avis que le règlement territorial accompli à Potsdam était au fond définitif et irréversible (20). Le Président de la France, Charles de Gaulle, a exprimé sa conviction dans sa déclaration bien connue du 25 mars 1959 (21) que la réunification de l'Allemagne a pour condition que ses frontières actuelles ne soient pas mises en cause. Prenant la parole devant la Diète à Varsovie, le 11 septembre 1967, le général de Gaulle a déclaré sans équivoque la reconnaissance de la frontière à laquelle — comme il a

(17) *Revue Générale...*, op. cit., p. 1161.

(18) *Ibidem*, p. 1162.

(19) *Ibidem*, p. 1164.

(20) The Conference of Berlin, t. II, p. 1562.

(21) *Le Monde*, n° 4409 du 27 mars 1959, p. 3, colonnes 1-2.

ajouté — « la France a toujours depuis 1944 donné son entier accord » (22). Or, la reconnaissance de la frontière par la France était accompagnée par les déclarations faites en commun avec les Etats-Unis et la Grande Bretagne que la détermination définitive des frontières de l'Allemagne aurait lieu au moment du règlement de la paix (23). En 1970, la Grande Bretagne a reconnu « la ligne Oder-Neisse en tant que frontière occidentale de la Pologne » (24). La reconnaissance de la frontière et le consentement à son caractère permanent ne constituent pas un obstacle à ce que le futur traité de paix comprenne un article relatif à la frontière sur l'Oder-Neisse. De même qu'à présent cette frontière ne peut plus être modifiée, et au moment du règlement de la paix on ne pourra que confirmer l'arrangement territorial actuel.

7. Les traités de 1970 et l'Allemagne unifiée.

La division de l'Allemagne en deux organismes étatiques s'est stabilisée et aucun des deux gouvernements ne prétend à la représentation exclusive de l'ensemble de l'Allemagne. La République fédérale et la R.D.A. peuvent agir et agissent seulement *suo nomine*. C'est pourquoi ni l'Etat allemand occidental, ni l'Etat de l'est ne peuvent produire par leurs actes des effets pour un futur Etat allemand unifié, complètement indéterminé. On ne sait pas non plus si et quand un tel Etat sera jamais créé. Le problème de l'activité au nom d'une Allemagne réunifiée qui n'existe pas, ou avec des effets pour celle-ci, ne se pose pas sur le plan politique puisqu'il s'agit là actuellement des faits et non pas des mirages de l'avenir. Ce problème ne se pose pas non plus sur le plan juridique parce qu'un sujet existant n'a pas de capacité juridique pour conclure un traité qui aurait force obligatoire pour un autre sujet qui n'existe pas encore. Un tel traité engagera-t-il plus tard ce sujet, c'est-à-dire au moment où ce sujet se constituera ? La question de savoir si l'accord de Zgorzelec de 1950 (avec la R.D.A.) et le traité de Varsovie de 1970 (avec la République fédérale) engageront l'Etat allemand unifié est un problème appartenant au domaine de la succession des traités. Ce problème, en ce qui concerne les traités sur la frontière occidentale n'a pas encore pris naissance et restera sans doute longtemps dans le domaine de la théorie. Aujourd'hui nous envisageons une autre question, à savoir qui peut être lié par les actes des deux Etats allemands. La réponse — aussi bien en politique qu'en droit — est claire : seulement eux-mêmes. Ce truisme n'affaiblit

(22) *Le Monde*, n° 7049 du 12 septembre 1967, p. 2, colonne 4.

(23) Par exemple la déclaration du 26 juin 1964, *Europa-Archiv*, 1964, t. 19, p. D 334.

(24) *The Times*, n° 58029 du 21 novembre 1970, p. 1, colonne 7.

en rien le règlement de frontière qui résulte des accords de Postdam, de Zgorzelec et de Varsovie.

Pendant les négociations avec la Pologne, la délégation de la République fédérale a déclaré qu'en concluant un traité avec la Pologne elle n'agit qu'au nom de l'Etat qu'elle représente, c'est-à-dire de la République fédérale. On ne peut pas considérer cette déclaration comme une réserve dont le but serait d'exclure la succession au traité ou de stipuler que ce traité prendra fin au moment où la République fédérale cessera d'exister. Il est d'ailleurs douteux qu'une telle réserve puisse produire un effet. Car l'Etat dont le traité doit éventuellement faire objet de la succession n'est pas en mesure d'exclure celle-ci d'avance.

Dans le cas où un seul Etat allemand se formerait et qu'un gouvernement de l'ensemble de l'Allemagne se constituerait on pourrait défendre la thèse de la succession de cet Etat et de ce gouvernement aux accords sur les frontières allemandes, conclus valablement par les Etats - prédécesseurs (R.D.A. et République fédérale). Si des deux Etats un seul prenait naissance, il se formerait dans le cadre territorial créé par les frontières de ces deux Etats avec leurs voisins. Le droit international ne permet pas que le nouvel Etat né de la fusion des deux autres mette en question les frontières déjà reconnues.

L'Etat allemand réunifié ne se formerait pas dans le vide mais dans une situation juridique territoriale concrète résultant de l'accord de Potsdam et des traités conclus avec la R.D.A. et la R.F.A.

8. Conclusion : La reconnaissance de la frontière par la RFA.

Le consentement de la République fédérale à l'actuelle frontière de la Pologne résultait déjà de l'article 3 du traité avec l'U.R.S.S., mais ce consentement est formulé beaucoup plus amplement dans l'article I du traité avec la Pologne. Bien que l'article I n'emploie pas le terme de reconnaissance, cet article contient des éléments composant conjointement la reconnaissance de la frontière. Il s'y trouve la constatation que la ligne déterminée est la frontière d'Etat; la confirmation de l'inviolabilité de la frontière, maintenant et à l'avenir; l'obligation de respecter l'intégrité territoriale; la déclaration qu'il n'existe pas des revendications territoriales envers la Pologne dans ses frontières actuelles, et qu'elles ne seront pas soulevées non plus à l'avenir. La déclaration sur l'absence de revendications équivaut à la renonciation à toutes les revendications soulevées jusqu'à présent. Les mots employés dans l'article I, les déclarations qu'il contient et les obligations que la R.F.A. y contracté ont, tous ensemble, pour effet la reconnaissance de la