

TZ/mad

Berne, le 4 avril 1955.

Note sur la situation de l'Allemagne à l'égard des  
Organisations internationales

---

La situation créée en Allemagne en 1945 après la capitulation de son armée et la dissolution de son gouvernement n'avait guère de précédents dans l'histoire. Pour définir le statut international de ce pays, on a construit diverses théories que l'on peut ramener à deux types. Pour les uns, l'Allemagne avait cessé d'être un Etat, tandis que pour les autres l'ancien Reich subsistait, encore qu'il se trouvât momentanément incapable d'agir sur le plan international. Bien qu'opposées, ces deux conclusions n'étaient pas incompatibles avec la définition de l'Etat au sens du droit international, à savoir un système juridique en mesure de s'imposer de façon durable dans un territoire déterminé et relevant directement du droit international. La durabilité est en effet une question d'appréciation et quand un changement intervient, on en est souvent réduit à des conjectures. Les partisans de la thèse de la continuité de l'Etat allemand se fondaient essentiellement sur la déclaration des alliés, selon laquelle la majeure partie du territoire allemand ne serait pas annexée par d'autres Etats, ainsi que sur la perspective d'un traité de paix qui redonnerait à l'Allemagne sa capacité internationale. Les adversaires de cette thèse considéraient au contraire l'absence d'un gouvernement allemand capable d'agir au nom de l'Allemagne et l'intention des alliés de procéder dans ce pays à une rééducation politique qui paraissait devoir s'étendre sur plusieurs années.

Les Etats neutres avaient alors intérêt à adopter la thèse de la continuité de l'Etat allemand, car elle leur permettait d'invoquer à l'égard des autorités dites d'occupation l'ensemble des engagements conventionnels assumés antérieurement par l'Allemagne. Elle avait aussi l'avantage de ne pas attribuer une importance décisive aux changements apportés par les vainqueurs et de les considérer comme une solution provisoire entre la capitulation et la conclusion d'un traité de paix.

L'évolution ultérieure n'a toutefois pas suivi la voie que l'on pouvait prévoir. Le comité de contrôle inter-allié, qui était le seul organe agissant pour le compte de l'Allemagne considérée dans son ensemble, perdit rapidement de son importance et l'on s'achemina vers la formation de deux





gouvernements allemands ayant chacun un territoire déterminé et des compétences limitées par celles que conservaient les autorités d'occupation installées dans leurs territoires respectifs. Dans le domaine des relations extérieures, ces autorités renoncèrent progressivement aux pouvoirs qu'elles détenaient et les deux gouvernements obtinrent le droit de conclure des traités avec d'autres Etats, d'échanger avec eux des missions diplomatiques et de devenir membres d'organisations internationales. Ces droits accordés de part et d'autre par les autorités d'occupation mettaient les deux gouvernements au bénéfice de ce qu'on pourrait appeler une personnalité internationale virtuelle. Pour que cette personnalité s'actualisât, il fallait que des Etats fussent disposés à entrer en relations avec l'un ou l'autre gouvernement, ou avec chacun d'eux, notamment en concluant des traités et en échangeant des missions diplomatiques. A cet égard, la République fédérale d'Allemagne a pu établir des relations internationales beaucoup plus étendues que la République démocratique d'Allemagne, mais il s'agit d'une différence quantitative et non qualitative et il faut tenir les deux républiques pour des personnes du droit international.

Y a-t-il place, à côté d'elles, pour une troisième personne qui serait l'ancien Reich et dont le territoire couvrirait celui des deux républiques et, éventuellement, s'étendrait au-delà? Il est en tout cas certain que si l'on voulait admettre la continuité de l'ancien Reich, sa capacité internationale devrait toujours être tenue pour suspendue. Or, une incapacité qui dure depuis 10 ans et dont on ne voit pas la fin peut-elle être admise au regard du principe de l'efficacité, lequel joue un rôle décisif dans ce domaine? Poser la question c'est apparemment la résoudre.

Pour sauver la thèse de la continuité de l'ancien Reich on a fait valoir que son incapacité internationale avait cessé d'être totale au moment où une capacité restreinte avait été reconnue aux gouvernements de Bonn et de Pankow. En d'autres termes, l'ancien Reich serait de nouveau capable d'agir sur le plan international par l'entremise de ces deux gouvernements. Une telle construction repose sur l'idée que la situation actuelle a un caractère provisoire et qu'elle prendra fin au moment de la réunification de l'Allemagne. On tient donc cette réunification, sinon pour prochaine, du moins pour assurée. Or, l'avenir n'est à personne et il peut paraître risqué de fonder une théorie, en elle-même assez bizarre, sur une hypothèse aussi fragile, surtout quand il est possible de recourir à une théorie plus simple et mieux adaptée aux faits.

Sans doute y a-t-il une certaine analogie entre la division actuelle de l'Allemagne et celle que l'on rencontre en cas de guerre civile, quand les insurgés sont reconnus comme gouvernement de fait et établissent en cette qualité des relations avec d'autres Etats. Aussi bien les insurgés que le gouvernement légitime ont l'ambition d'étendre leur domination au pays entier. Tel est également le cas pour les deux



- 3 -

gouvernements allemands, quand bien même ils ne sont pas engagés dans des hostilités pour réaliser leurs ambitions. Il faut cependant faire une distinction entre les relations de facto que les insurgés peuvent avoir avec l'étranger et les relations de jure que le gouvernement légitime conserve avec les Etats qui le reconnaissent comme tel. Les relations de facto sont limitées au territoire qui se trouve effectivement sous la domination des insurgés, tandis que les relations de jure gardent en principe leur validité pour l'ensemble du territoire revendiqué par le gouvernement légitime. Les insurgés et le gouvernement légitime ne se trouvent donc pas sur un pied d'égalité.

La situation change quand, avant la fin de la guerre civile, certains Etats décident de ne plus reconnaître le gouvernement légitime et d'établir des relations de jure avec les insurgés en reconnaissant leur prétention de gouverner l'ensemble du territoire étatique. On a alors, sur le plan international, une situation comparable à celle où se trouvent actuellement les deux Allemagnes, à savoir que les autres Etats sont répartis en deux groupes suivant qu'ils continuent à reconnaître le gouvernement légitime ou qu'ils l'ont abandonné au profit des insurgés. Il semble, en effet, qu'aucun Etat n'entretienne simultanément des relations diplomatiques avec les deux gouvernements allemands, à l'exception de la Finlande qui aurait accrédité des représentations commerciales à Bonn et à Pankow et qui aurait admis à Helsinki des représentations semblables des deux gouvernements allemands.

Il y a cependant entre le cas de guerre civile et celui de l'Allemagne cette différence essentielle que les deux gouvernements allemands ne sont pas en guerre l'un contre l'autre et que la solution de leurs antagonismes ne se conçoit pas en dehors d'une guerre générale ou d'une entente expresse ou tacite des anciennes puissances d'occupation. Comme solution pacifique on peut envisager:

- a) le maintien du statu quo qui, en quelque sorte, consacrerait l'actuelle coexistence des deux Allemagnes;
- b) l'absorption de l'une des deux Allemagnes par l'autre; et
- c) la création d'une nouvelle entité politique qui prendrait la place des deux Allemagnes.

La thèse de la continuité de l'ancien Reich n'a de raison d'être que si l'on écarte les deux premières possibilités et si l'on admet à priori que la nouvelle entité politique indiquée sous lettre c) devra être considérée comme la continuation de l'ancien Reich à travers les diverses métamorphoses d'un régime d'occupation qui est d'ailleurs en



train de disparaître. N'est-il pas plus simple d'admettre que l'ancien Reich a cessé d'exister et que sur son territoire se sont formées deux nouvelles entités politiques dont l'existence est suffisamment stable et la capacité internationale suffisamment étendue pour qu'on puisse les considérer non pas seulement comme des personnes du droit international, mais comme des Etats au sens spécifique du terme.

Sans doute chacun des deux gouvernements allemands prétend-il être habilité à représenter l'Allemagne dans son ensemble et leurs prétentions réciproques sont souvent approuvées et appuyées par les Etats qui les ont reconnus, mais cela ne signifie pas que l'une des deux Allemagnes puisse prendre des engagements pour le territoire de l'autre, ni que l'une ait plus de titre que l'autre à passer pour le gouvernement légitime de l'Allemagne considérée dans son ensemble.

A quelle théorie un Etat désireux de pratiquer une politique de neutralité doit-il donner la préférence? S'agissant, d'une part, de la suite d'une guerre à laquelle il n'a pas participé et, d'autre part, d'un état de guerre froide pouvant dégénérer en un conflit armé, le neutre doit éviter de se laisser entraîner dans l'un des camps en présence. Au début, il pouvait admettre la thèse de la continuité de l'ancien Reich, car elle permettait de limiter dans une certaine mesure les prétentions des occupants. Mais quand la perspective de la conclusion d'un traité de paix qui rétablirait l'unité de l'Allemagne devint plus incertaine, il convenait de considérer en premier lieu l'existence de deux gouvernements allemands dont la capacité internationale allait en augmentant. Le problème n'était plus pour le neutre de tenir la balance égale entre vainqueurs et vaincus, mais d'adopter la même attitude à l'égard des deux gouvernements, notamment en mettant des conditions semblables à leur reconnaissance.

La situation s'est compliquée pour la Suisse du fait qu'elle n'est pas parvenue à normaliser ses relations avec la République démocratique allemande. Elle se trouve ainsi pratiquement dans la même position que les Etats pour lesquels la République fédérale d'Allemagne est seule habilitée à représenter l'Allemagne dans son ensemble. Il importe donc qu'elle saisisse toutes les occasions de manifester qu'elle ne partage pas cette manière de voir. A cet égard, elle a avantage à adopter la thèse de l'existence de deux Etats allemands, car c'est la seule qui lui permet de se tenir en dehors de la lutte politique entre l'Est et l'Ouest. La thèse de la continuité de l'ancien Reich implique que parmi les diverses solutions possibles on donne la préférence à celle de la réunification de l'Allemagne. Or, c'est là un point sur lequel le neutre n'a pas à se prononcer. De plus, s'il n'est pas en mesure de tenir la balance égale entre les



- 5 -

deux gouvernements allemands, il en vient, qu'il le veuille ou non, à se trouver du côté de ceux qui appuient la prétention de l'un de ces gouvernements de représenter l'Allemagne dans son ensemble.

En conclusion, la thèse de la co-existence de deux Etats allemands est celle qui paraît la mieux adaptée à la situation de fait et aux intérêts des Etats neutres.

\*\*\*\*\*

La question du statut de l'Allemagne ne s'est pas posée uniquement sur le plan bilatéral. L'ancien Reich était partie à des conventions collectives et il était membre de diverses organisations internationales instituées par de telles conventions. Chacun des deux gouvernements allemands a la possibilité de déclarer qu'il applique ces conventions dans son territoire, mais cela ne résout pas le problème des droits et des obligations que l'ancien Reich avait en sa qualité de membre de certaines organisations internationales, notamment le droit d'envoyer une délégation aux conférences de l'organisation et l'obligation de lui verser une contribution. Faut-il considérer que l'Allemagne a cessé d'être membre de ces organisations ou que sa participation a seulement été suspendue?

Dans certains cas, la question est restée ouverte. Par exemple, dans l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle et dans l'Union internationale pour la protection de la propriété littéraire et artistique où aucune décision n'a été prise à ce sujet.

A l'Union postale universelle et à l'Union internationale des télécommunications, les conférences qui se sont tenues en 1947 décidèrent que l'Allemagne pourrait adhérer aux nouvelles conventions au moment jugé opportun par "l'autorité responsable" ou par "les autorités qualifiées". On escomptait alors la conclusion d'un traité de paix qui réunifierait l'Allemagne et lui permettrait de reprendre sa place au sein des deux unions.

Saisi d'une demande d'admission présentée par la République fédérale d'Allemagne, le Conseil d'administration de l'Union internationale des télécommunications décida, au printemps 1951, que les autorités de cette République



- 6 -

étaient les autorités qualifiées au sens de la formule adoptée en 1947. Le membre suisse du Conseil a voté "oui" probablement dans l'idée qu'une décision semblable pourrait être prise à l'égard de la République démocratique allemande. Mais quelques mois plus tard le Conseil d'administration écarta une demande d'admission présentée par cette République pour la raison que la possibilité d'une adhésion de l'Allemagne avait déjà été utilisée en faveur de la République fédérale d'Allemagne. Le membre suisse du Conseil s'est alors abstenu et quand la question a été discutée en 1952 à la conférence de Buenos-Aires, la délégation suisse a fait la déclaration suivante:

"Dès lors, tout peuple indépendant, qui dispose d'une administration avec laquelle une coopération effective est possible, devrait pouvoir être admis aux travaux de l'Union. Mais, puisque la question de savoir si un peuple est indépendant est une question qui se trouve malheureusement traitée sur le plan politique, la Suisse s'abstiendra de voter sur les questions de fond y relatives, pour se conformer au principe séculaire de sa neutralité. Sur les questions de procédure, en revanche, elle votera en respectant les règles générales du droit."

En fait, la seule attitude logique eût été non pas l'abstention, mais le vote en faveur de l'admission de la République démocratique allemande, car si l'on avait estimé possible d'admettre la République fédérale d'Allemagne sur la base d'une disposition relative à l'Allemagne considérée dans son ensemble, on pouvait et on devait prendre une décision semblable à l'égard de la République démocratique allemande. Le fait que la Suisse n'a pas de relations diplomatiques avec cette dernière république ne saurait être évoqué pour justifier une abstention. Nous avons souvent voté en faveur de l'admission dans une organisation internationale d'Etats que nous n'avions pas reconnus car il était important, à notre avis, que les organisations internationales chargées de tâches techniques étendent leur activité au plus grand nombre d'Etats possible.

A l'Union postale universelle, la question n'est pas encore résolue, mais les conventions postales sont appliquées dans les deux Allemagnes et la contribution répartie entre elles à raison de 70% pour la République fédérale d'Allemagne et de 30% pour la République démocratique allemande. Au début de 1952, la République démocratique allemande présenta une demande d'admission, mais le gouvernement français, autorité gérante, ne s'estima pas en mesure de l'accepter. Au cours du Congrès postal de Bruxelles en 1952, la délégation soviétique proposa, sans succès, d'inviter la République démocratique allemande. La délégation suisse s'est abstenue



- 7 -

lors du vote. Pour l'adhésion de l'Allemagne aux actes du Congrès, on a maintenu la formule adoptée en 1947.

La position des deux Allemagnes à l'égard des conventions qui ont institué l'Office central des transports internationaux par chemins de fer a fait l'objet d'un protocole, du 11 avril 1953, qui n'est pas encore entré en vigueur. Les Etats parties aux conventions de 1933 qui n'ont pas signé celles de 1952 ou les parties territoriales de tels Etats pourront notifier au Conseil fédéral qu'ils ont adopté, par la voie législative interne, les dispositions des conventions de 1952. Dans le cas où plusieurs parties territoriales d'un Etat feraient usage de cette possibilité, elles n'auraient ensemble pas plus d'une voix dans les conférences, mais la détermination des modalités d'application de ce principe a été renvoyée à une conférence ultérieure.

La situation est différente pour les organisations dont l'ancien Reich ne faisait pas partie. Il y a tout lieu de penser que les deux Allemagnes peuvent en devenir membre et que l'admission de l'une n'empêche pas celle de l'autre. La République fédérale d'Allemagne est devenue membre de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture en 1950, de l'Organisation mondiale de la santé, de l'Organisation internationale du travail et de l'UNESCO en 1951 et de l'Organisation météorologique mondiale en 1954. Dès 1948, les zones occidentales d'occupation ont fait partie de l'Organisation européenne de coopération économique et la République fédérale d'Allemagne a été associée dès le début aux négociations qui ont conduit à la création de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire et du Comité intergouvernemental pour les migrations européennes. Enfin, elle a adhéré, en 1954, aux conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de la guerre. Dans tous ces cas, l'admission de la République fédérale d'Allemagne s'est effectuée avec l'assentiment de la Suisse, soit qu'elle ait voté "oui" au sein de l'Assemblée générale de l'Organisation ou au cours d'une consultation des Etats membres, soit qu'elle ait admis tacitement la participation de la République fédérale d'Allemagne aux négociations tendant à la création d'une nouvelle organisation, soit enfin qu'elle ait accepté des instruments d'adhésion présentés par cette République.

Au sein de l'Organisation météorologique mondiale où l'admission est décidée à la suite d'une consultation, les demandes présentées séparément par les deux Allemagnes ont été soumises en même temps aux Etats membres en 1953. La Suisse a voté "oui" dans les deux cas, mais la République démocratique allemande n'a pas obtenu la majorité requise. Ainsi, par des voies différentes et sous réserve des cas qui ne sont pas encore résolus, on a abouti à la situation que



- 8 -

seule la République fédérale d'Allemagne est membre d'organisations internationales, soit en qualité d'entité politique nouvelle, soit sur la base de dispositions visant l'Allemagne dans son ensemble. Mais ni dans l'un ni dans l'autre cas, il n'y a lieu d'admettre que la République fédérale d'Allemagne représente au sein de l'Organisation autre chose que son propre territoire. Les deux gouvernements allemands ne pourront se trouver sur un pied d'égalité que dans la solution envisagée pour l'Office central des transports internationaux par chemins de fer, mais ils devront déclarer parallèlement qu'ils appliquent des conventions nouvelles auxquelles l'ancien Reich n'était pas partie et auxquelles eux-mêmes ne peuvent pas adhérer. On a ainsi voulu permettre leur participation effective aux travaux de l'Organisation sans se prononcer sur leur statut juridique.

Non, l'Allem.  
est l'Etat.

gouvern. et  
pas état, agissant  
pour ce dernier sur  
sa partie de territoire.

Du fait que la République démocratique allemande n'a été admise dans aucune organisation internationale au titre de membre séparé, il n'est pas possible de tirer la conclusion qu'elle ne serait pas un Etat, car la non-admission peut être due à d'autres circonstances qu'à l'absence d'un statut étatique. En revanche, il faut déduire du fait que la République fédérale d'Allemagne est membre de plusieurs organisations internationales qu'elle est bien un Etat au sens des actes constitutifs de ces organisations. Nous avons vu, d'autre part, qu'en acquérant la qualité de membre, la République fédérale d'Allemagne n'a pu assumer des obligations que pour son propre territoire. Rien n'empêche donc de considérer que la République démocratique allemande est elle aussi un Etat et qu'elle a la possibilité d'entrer aux conditions requises dans les organisations internationales dont la qualité de membre est réservée aux Etats.

ou

Ainsi, quand la Suisse sera appelée à voter au sujet de la demande d'admission présentée par cette République à l'Organisation internationale du travail, elle devra partir de l'idée qu'elle peut tout aussi bien voter pour ou contre que s'abstenir et que sa décision dépend essentiellement de considérations d'opportunité politique. Si elle veut maintenir la balance égale entre les deux Allemagnes et si elle reste attachée au principe de l'universalité des organisations internationales, elle devra voter "oui". Elle pourra voter "non" ou s'abstenir si elle considère que la République démocratique allemande n'est pas en mesure d'apporter une contribution utile aux travaux de l'Organisation. Mais on doit se demander si un tel jugement porté sur l'avenir a suffisamment de poids pour contrebalancer l'inconvénient qui, sur le plan de la politique de neutralité, résulterait d'un vote opposé à celui que la Suisse a donné dans le cas de la République fédérale d'Allemagne. Rappelons aussi que la Suisse s'est déjà prononcée en faveur de l'admission de



- 9 -

la République démocratique allemande au sein de l'Organisation météorologique mondiale et qu'elle devrait avoir des raisons importantes pour adopter une attitude différente au sein de l'Organisation internationale du travail.