Walter Scheel, Le traité germano-polonais

Légende: En 1970, Walter Scheel, ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne (RFA), précise l'importance du règlement de la question de la frontière entre l'Allemagne de l'Ouest et la Pologne pour l'avenir de leurs relations bilatérales.

Source: Le traité entre la République fédérale d'Allemagne et la République populaire de Pologne. Bonn: Office de presse et d'information du gouvernement fédéral, 1973]. 202 p. p. 43-49.

Copyright: (c) Office de presse et d'information du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne

URL: http://www.cvce.eu/obj/walter_scheel_le_traite_germano_polonais-fr-fa6318bd-f18f-4250-ad8e-4699beee8e7f.html

Date de dernière mise à jour: 02/07/2015

Le traité entre la République fédérale d'Allemagne et la République populaire de Pologne

Par M. Walter Scheel, ministre fédéral des affaires étrangères

A partir du milieu du XVIIIe siècle, l'Etat polonais jadis si puissant et prospère, fut de plus en plus broyé entre les meules des anciennes et nouvelles grandes puissances de l'Est : l'histoire de la Pologne devint l'histoire des partages de la Pologne. A plusieurs reprises et pour longtemps elle fut rayée de la carte politique : le IIIe Reich entreprit même d'exterminer la substance biologique du peuple polonais et voulait lui consentir tout au plus une condition d'ilote.

Et même l'Etat polonais ressuscité après la seconde guerre mondiale, la Polonia restituta, ne retrouva son existence qu'après des translations de frontières et des migrations de peuples. Elles ne s'opérèrent pas au détriment des seuls Allemands, mais aussi de millions de Polonais.

Après de telles expériences on ne s'étonnera donc pas que pour les Polonais la question des frontières soit devenue une affaire cruciale. Toute atteinte à l'intégrité du territoire national doit être ressentie comme une atteinte à l'existence même du pays. L'angoisse suscitée par la perspective de n'être qu'un «Etat sur roues» voisine avec la peur de l'inexistence. Le désir propre à tout Etat d'avoir des «frontières sûres» revêt une importance particulière pour la Pologne.

Parmi les forces politiques sérieuses de notre pays on ne trouverait guère de voix pour s'élever contre une entente germano-polonaise, contre une réconciliation, pour ne pas préconiser de meilleures relations, des échanges accrus, la coopération. S'il suffisait pour cela de faire abstraction des questions litigieuses entre les deux peuples, il y a longtemps que le gouvernement fédéral l'aurait fait. Mais c'est loin d'être aussi simple. La renonciation à la force ne suffit pas aux Polonais pour garantir leur avenir : pour le présent, elle n'ajoute pas grand chose. Car pour le moment la Pologne ne se sent pas menacée par la République fédérale d'Allemagne et elle ne peut d'ailleurs pas se sentir menacée.

Donc si l'on souhaite le rapprochement germano-polonais, il faut aborder la question de la frontière. On ne peut pas éluder cette question centrale des rapports germano-polonais. L'esquiver c'est se résigner à ce qu'il n'y ait pas de réconciliation, à ce que ce vaste champ reste inculte - avec toutes les conséquences négatives que cela peut avoir pour la paix et la sécurité en Europe. Si l'on veut néanmoins à tout prix «réserver» la question de la frontière, c'est que l'on a une idée en tête : mais qu'espère-t-on atteindre puisque le recours à la force est exclu pour modifier les frontières? Une modification par des moyens pacifiques est inconcevable à l'heure actuelle et dans un avenir prévisible. En effet, du côté polonais on n'acceptera pas de céder volontairement des parties du territoire. Et parmi nos alliés il n'est personne qui soit disposé à faire pression dans ce sens sur les Polonais. Songe-t-on à garder cette «réserve» comme atout, comme moyen d'améliorer notre propre position dans une négociation? Autrefois, il aurait peut-être été possible de monnayer une «claire» reconnaissance de la ligne Oder-Neisse, de même qu'il y a des années il aurait peut-être été possible de régulariser les relations avec la Pologne sans soulever le problème de la frontière. Mais aujourd'hui cette possibilité n'existe plus. Le temps n'a pas travaillé pour nous. La «réserve» a pour seul effet de bloquer toute tentative d'améliorer de façon durable les relations avec la Pologne. C'est le refus de l'avenir, le figement des aspects négatifs du statu quo, la garantie que rien ne changera dans nos relations avec l'Est. Mais ce serait du même coup grever nos relations avec l'Ouest d'une lourde hypothèque, que nos partenaires ouest-européens, avec lesquels nous recherchons une interdépendance de plus en plus étroite, ne sont guère disposés à cautionner. Il ne fait aucun doute que notre «ouverture» à l'Est, loin de gêner l'intégration ouest-européenne, conditionne même ses progrès. Mais à l'égard de l'Est et notamment de la Pologne, faute de pouvoir changer les frontières, nous pouvons néanmoins les rendre plus perméables et à long terme nous arriverons peut-être à leur ôter leur importance. Car ce qui compte en définitive, ce ne sont pas les frontières, mais les relations entre les peuples.

C'est fausser le problème que de faire grief au gouvernement fédéral de renoncer aux territoires allemands de l'Est, ou d'en disposer à sa guise. Nous ne pouvons pas disposer de quelque chose dont l'histoire a disposé depuis longtemps, nous ne pouvons pas renoncer à ce que nous ne possédons plus. Il est certes amer de

perdre sa patrie et de devoir considérer Breslau, Danzig ou Deutsch-Krone comme des villes polonaises. Mais si au bout de 25 ans nous nous avisons enfin de tenir compte de la réalité, ce n'est tout de même pas nous qui avons créé cette réalité : la République fédérale d'Allemagne doit assumer le fardeau de l'héritage national-socialiste; aucun gouvernement fédéral ne peut gagner après coup la seconde guerre mondiale. Tout ce que nous pouvons faire c'est de dire ce qui est, de voir ce que l'on peut faire de la réalité, ce que l'on peut bâtir sur elle.

Un des autres aspects de cette réalité c'est la situation juridique et politique sans précédent dans laquelle l'Allemagne se trouve depuis 1945. Deux Etats ont vu le jour en Allemagne; mais il n'y a pas de traité de paix et les quatre puissances continuent par suite de détenir des droits et des devoirs à l'égard de l'Allemagne dans son ensemble et de Berlin. Les Etats allemands, qui ne peuvent parler qu'en leur propre nom et qui comme d'autres Etats ne peuvent agir que dans la sphère de leur propre existence, ne sauraient par aucun acte rendre superflu ce règlement de paix. Dire cela, ce n'est pas entretenir des espoirs chiliastes et il ne s'agit pas seulement pour nous de l'unité de la nation allemande; nous pensons de façon très actuelle et fort concrète, nous songeons notamment aux liens et aux connexions vitales pour Berlin.

Et pour nous il y a encore un autre lien: en apposant notre signature, nous n'entendons légitimer aucune injustice. Personne n'a exigé de nous de sanctionner par là des théories historiques douteuses. C'est pour cette raison aussi que le mot «reconnaissance» ne figure pas dans le traité germano-polonais. La République fédérale d'Allemagne accepte une situation qu'elle n'est pas en mesure de changer. En revanche, le traité ne porte pas atteinte aux droits de ressortissants allemands. Lors des négociations, j'ai fait inscrire au procès-verbal que nous n'en avons pas l'intention et que nous ne pouvons pas non plus nous engager dans cette voie.

Ces considérations ont abouti au traité qui a été conclu à Varsovie. Pour les Polonais, c'est bien l'article premier qui est le plus important. La République fédérale d'Allemagne s'y est engagée à ne pas remettre en question la frontière occidentale actuelle de la Pologne. Mais elle ne pouvait faire cette déclaration qu'en son propre nom; elle ne peut pas engager en effet un Etat souverain panallemand qui n'existe pas encore et dont nous ne savons pas quand il verra le jour. Voilà pourquoi l'article IV du traité, qui porte sur la persistance des traités existants - et donc du traité de Bonn -revêt une importance particulière; il en est de même des notes échangées avec les alliés en connexion avec l'article premier, dont nous avons informé officiellement le gouvernement polonais. L'article premier se réfère à ce qui a été consigné à la Conférence de Potsdam en août 1945 et dans les protocoles de cette conférence. C'est à ces procès-verbaux qu'il emprunte le tracé de la frontière. Il ne confère pas aux décisions de Potsdam une portée différente ou plus étendue que celle qui découle de la lettre des décisions et des circonstances dans lesquelles elles ont été prises. Il y a là une différence essentielle par rapport au traité de Görlitz conclu en 1950 par la R.D.A.

On a beaucoup parlé d'une distinction à établir entre «frontière» et «ligne». Je ne suis pas d'accord. Il est compréhensible que la situation compliquée de l'Allemagne depuis 1945 ait donné naissance à de subtils distinguo juridiques, mais il y a «frontière» là où l'on doit présenter son passeport.

Toutefois, l'article concernant la frontière n'est pas le seul, et dans un certain sens ce n'est même pas le plus important du traité. Il n'en constitue que le fondement. Le traité germano-polonais n'est pas un traité frontalier; et il serait incomplet aussi de le définir comme un accord de non-recours à la force. Sa signification véritable est bien définie par la désignation officielle de «traité sur les fondements de la normalisation des relations».

Des deux côtés on s'est rendu compte tout de suite qu'il ne s'agissait pas en premier lieu de trouver une «formule», mais d'amorcer le processus de normalisation. En ce sens, le traité germano-polonais est autre que celui conclu à Moscou. En effet, sans compter que le problème de la frontière revêt une importance fondamentale dans les rapports entre l'Allemagne et la Pologne, l'Union soviétique et la République fédérale entretiennent depuis longtemps des relations, qu'il s'agit d'abord de nouer dans le cas de la Pologne. C'est la raison pour laquelle le traité polonais n'est pas fondé essentiellement sur le non-recours à la force, comme le traité de Moscou. Le non-recours à la force confirmé à l'article II, la référence aux principes du statut de l'O.N.U., ne constitue qu'un des trois éléments servant de pilier au traité et n'est qu'un des deux éléments qui doivent être déterminants pour l'aménagement des relations.

En effet, tandis que l'interdiction du recours à la force va de soi, la véritable réplique de l'article premier est l'article III. Les deux partenaires s'y engagent à entreprendre des démarches concrètes pour la complète normalisation et le développement de leurs relations. Le sens de l'article est d'ouvrir de vastes perspectives aux relations mutuelles. Voilà pourquoi nous ne nous sommes pas contentés du mot «normaliser» - avec tout ce que cela comporte -, mais avons ajouté celui de «développer», pour bien montrer que nous concevons l'évolution des relations germano-polonaises comme un processus qui ne doit pas se limiter à ce qui est «normal» entre n'importe quels Etats.

La mission qui est confiée aux deux gouvernements à l'article III doit être mise à exécution. Elle ne s'accomplira certainement pas d'un seul coup. Le «processus de normalisation» a déjà commencé; les conversations qui ont abouti à la conclusion de ce traité en font partie; de même que l'accord économique conclu dans l'intervalle et les négociations en cours sur les attributions consulaires des missions des deux pays. Dans d'autres domaines également, le meilleur climat a déjà fait bouger les fronts si longtemps figés entre les deux pays. Mais quand nous parlons de normalisation, nous ne pensons pas seulement à des échanges économiques ou culturels, à des groupes de jeunes et à des orchestres. Nous n'aurions pas été en mesure de conclure ce traité si nous n'avions pas eu suffisamment de preuves que l'on est disposé du côté polonais à se montrer accommodant dans le domaine des allégements humains, qui est capital pour nous.

Dès le début ce problème fut l'un des thèmes majeurs des négociations à Varsovie. Sa solution favorable est pour nous non seulement la pierre de touche de la normalisation, mais aussi le complément essentiel du traité. Même s'il n'a pas été consigné formellement dans le texte du traité, il constitue néanmoins un élément essentiel des négociations germano-polonaises.

Il s'agissait ici de questions très complexes et délicates, non seulement pour nous, mais aussi pour les Polonais. Le gouvernement fédéral les a classées sous la rubrique générale de «secteur humanitaire», tout en se rendant bien compte que cette dénomination est imparfaite.

En R.F.A. on a souvent parlé à cet égard de sauvegarde des «droits de l'homme et des groupes». Le gouvernement fédéral ne pouvait tout de même pas escompter, après toutes les expériences historiques, que du côté polonais on serait disposé à accorder un statut de minorité aux Allemands vivant en Pologne. Et du point de vue du gouvernement fédéral il fallait bien se rendre à l'évidence que les droits particuliers de groupes ethniques dont les Allemands jouissent dans d'autres pays du Pacte de Varsovie, ne reposent pas sur de tels traités et ne seraient sans doute pas reconnus s'il entendait s'ériger en «protecteur» de l'ethnie allemande. Il s'agissait dans les négociations de trouver des solutions pragmatiques qui permettraient au gouvernement fédéral de satisfaire à ses devoirs.

La note d'information que nous a adressée le gouvernement polonais aborde des thèmes essentiels. Naturellement, l'accent y est mis sur le problème du regroupement des familles, qui est facile à circonscrire. Mais nous savons que ce regroupement n'est qu'un aspect de la question et que la situation des Allemands qui resteront en Pologne pose également des problèmes importants. Ces deux complexes sont en définitive une question de normalisation. On aurait tort de considérer le traité germano-polonais de façon isolée et statique. Il convient bien plutôt de voir en lui l'élément dynamique contenu dans les négociations et dans le processus de normalisation. C'est cela qui lui donne son équilibre. Ceux qui nous reprochent de nous bercer d'espoirs devraient se rendre compte que les traités politiques ne sont jamais conclus que dans l'attente d'une évolution politique déterminée et en vue d'encourager cette évolution. En général, donc, ils ne peuvent être jugés selon les critères d'un contrat d'achat, défini concrètement par des prestations et des contre-prestations.

On a dit de Staline qu'il avait créé la ligne Oder-Neisse pour qu'il y eût une pomme de discorde permanente entre l'Allemagne et la Pologne. Nous avons de bonnes raisons pour liquider ce contentieux. En concluant ce traité, nous mettons en place un élément de l'ordre de paix européen. Nous savons que ce n'est qu'un élément.