

LES RELATIONS ENTRE LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE ET L'ETAT D'ISRAEL

par

Claude KLEIN

Docteur en droit,

Assistant à la Faculté de Droit et des Sciences politiques et économiques de Strasbourg

INTRODUCTION

La crise, parfois tragi-comique, que l'on a appelée « la crise des 28 jours »¹ qui a mis aux prises, au début de 1965, la République fédérale d'Allemagne d'une part, la République Arabe Unie et l'Etat d'Israël d'autre part, a remis au premier plan de l'actualité un des problèmes les plus douloureux de l'après-guerre, celui des relations de l'Allemagne avec le peuple juif. Sur le plan du droit international, ce problème s'est cristallisé autour des relations entre l'Allemagne fédérale et l'Etat d'Israël. Dans la mesure même où la République fédérale d'Allemagne se reconnaissait comme continuatrice de l'Etat allemand d'avant la guerre² et entendait, en conséquence, assumer l'hypothèque que représente l'effroyable passé allemand, et dans la mesure où l'Etat d'Israël s'est construit en partie sur les ruines du judaïsme décimé, ces relations ne pouvaient que se trouver gravement affectées et devaient fatalement échapper aux cadres des relations interétatiques.

A ces raisons, qui frisent l'éthique même, devaient s'en ajouter d'autres plus politiques, tenant à la nature particulière de ces deux Etats que sont la République fédérale d'Allemagne et l'Etat d'Israël : Etats contestés, Etats divisés, se retrouvant par là même dans des situations assez semblables.

¹ Cf. Amos BEN-VERED, *Israel und Deutschland. Die Bedeutung der Aufnahme diplomatischer Beziehungen für den jüdischen Staat*, *Europa-Archiv*, 1965, pp. 481-489.

² Cf., entre autres déclarations, celle faite par le Secrétaire d'Etat à l'Information de la R.F.A., M. Günther von HASE, le 17 février 1965 : « Nous nous reconnaissons la responsabilité d'avoir à supporter les hypothèses que constitue notre passé », *Bulletin des Presse und Informationsamtes des Bundesregierung*, n° 29, 1965, p. 225 (édit. en langue allemande).

Tout concorde donc pour faire des relations entre la R.F.A. et l'Etat d'Israël des relations particulières. Ces particularités nous les retrouverons à tous les niveaux de l'analyse. Que ce soit au niveau même des relations d'Etat souverain à Etat souverain³, c'est-à-dire au niveau du droit international le plus général, ou au niveau des relations entre l'Etat qui se reconnaît comme lié juridiquement à l'Etat qui a massacré 6 millions de personnes et l'Etat qui se reconnaît une vocation particulière face à ces victimes⁴, nous trouverons partout des particularités. Ces deux niveaux de l'analyse vont nous permettre de regrouper l'étude en deux étapes : d'une part, les *rappports spéciaux dans le cadre du droit international général*, d'autre part, les *rappports spéciaux, exorbitant du droit international*.

L'analyse de ces rapports spéciaux exige cependant, pour être bien comprise, un survol historique qui doit remonter à 1948, c'est-à-dire à la création même de l'Etat d'Israël.

On peut distinguer trois périodes dans les relations germano-israéliennes de 1948 à 1965.

La première période va du 14 mai 1948 — date de la création de l'Etat d'Israël⁵ — au 10 septembre 1952, date de la signature du traité de réparations entre la R.F.A. et l'Etat d'Israël⁶.

La deuxième période va de 1952 à 1957. En 1957, en effet, le gouvernement israélien fait savoir qu'il serait prêt à normaliser ses relations avec la R.F.A., c'est-à-dire à établir des relations diplomatiques.

La troisième période va de 1957 à 1965. Elle se termine par l'établissement de relations diplomatiques entre les deux Etats⁷. On peut considérer qu'une quatrième période est maintenant ouverte.

La première période : du 14 mai 1948 au 10 septembre 1952.

Il n'était pas question, en 1948, pour Israël de songer à un quelconque rapprochement avec l'Allemagne. En 1948, l'Allemagne est encore soumise au régime de l'occupation militaire. Le « statut d'occupation » n'entrera en vigueur qu'en 1949. Cependant, dans les trois zones occidentales on prévoit déjà, depuis

³ Abstraction faite de ce que, juridiquement, aux termes des Accords de Bonn et de Paris entre les Alliés occidentaux (U.S.A., Royaume-Uni et France) et la R.F.A., celle-ci ne soit pas pleinement souveraine.

⁴ On relèvera ici le fait purement symbolique, mais néanmoins significatif, que par une loi du 19 août 1953, la Knesset (Parlement d'Israël) a conféré, à titre posthume, la nationalité israélienne aux 6 millions de victimes juives du nazisme.

⁵ En fait, le Mandat anglais ne prenait fin que le 15 mai à 0 heure (heure locale), mais le 15 mai étant un samedi, jour religieusement chômé, l'indépendance fut proclamée le 14 mai, avant le coucher du soleil.

⁶ Le texte de ce traité se trouve dans le *R.T.N.U.*, vol. 162, pp. 205 et ss. (n° 2137).

⁷ Annoncé par un communiqué conjoint du 12 mai 1965.

la « Charte de Francfort » du 9 mars 1948 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1948) la réunion d'une Assemblée constitutionnelle. D'autre part, le blocus de Berlin qui commence le 24 juin 1948 inscrit très nettement le problème allemand dans le cadre de la guerre froide.

Il convient cependant de relever un aspect particulier, généralement assez peu connu. En effet, les événements de 1933-1945 étaient encore proches, et il y avait encore en Allemagne de nombreux réfugiés juifs dont le gouvernement israélien organisait l'émigration. Dès avant la fin du Mandat, l'Agence juive pour la Palestine⁸ avait installé en Allemagne plusieurs délégations à statut hybride, accréditées auprès des Alliés. Du jour où Israël proclama son indépendance, les délégations de l'Agence juive suivirent le sort de l'Agence juive elle-même, c'est-à-dire qu'elles s'identifièrent avec les structures politiques et juridiques du nouvel Etat⁹. Les délégations devinrent très rapidement de véritables consulats de l'Etat d'Israël, accrédités auprès de la Haute Commission Alliée. En fait, il y eut *un* consulat, installé à Munich, et plusieurs vice-consulats dans quelques grandes villes allemandes, dont Berlin. Ce consulat disparut du jour, où, par la réforme du statut d'occupation du 6 mars 1951, l'Allemagne fédérale recouvrait le droit de légation actif et passif. Dès lors, il n'était plus possible d'accréditer un consulat auprès de la Haute Commission Alliée. Ne voulant pas avoir de relations de quelque ordre que ce soit avec l'Allemagne, Israël retira purement et simplement ce consulat. Au surplus, les problèmes touchant aux réfugiés juifs étaient, en 1951, complètement réglés. Le consulat israélien n'avait guère plus de raison d'être. Néanmoins, cette attitude d'Israël est tout à fait caractéristique de cette première période : Israël refuse tout contact avec l'Allemagne.

Cependant, dès cette période commencent à se poser à Israël les problèmes qui conduiront au Traité de 1952. Israël cherchait à obtenir une indemnisation de l'Allemagne, à des titres divers. C'est ainsi que s'annonça la deuxième période.

Deuxième période : de 1952 à 1957.

A la fin de l'année 1950, les Alliés, au sein de l'O.T.A.N., commencent à envisager la participation de l'Allemagne fédérale « à la défense du monde libre »¹⁰. Comme pour concrétiser cette intention, ils vont abolir sur le plan

⁸ L'Agence Juive pour la Palestine (devenue Agence Juive pour Israël) était l'organisme officiel représentatif des Juifs auprès de l'administration mandataire.

⁹ Ainsi, la déclaration d'indépendance a-t-elle été faite par le département politique de l'Agence Juive : M. Weizmann, premier Président de l'Etat était président de l'Agence Juive, M. Ben Gourion était directeur du département politique de l'Agence Juive et M. Moshe Sharett chargé des relations extérieures.

¹⁰ Cf. le communiqué final de la conférence des Ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'O.T.A.N. du 19 décembre 1950 (texte complet in *Europa-Archiv*, 1951, p. 3969).

de leur législation interne, l'état de guerre avec l'Allemagne¹¹. Le Gouvernement israélien adresse alors, dès le 16 janvier 1951, une première note aux quatre puissances d'occupation. Le gouvernement d'Israël demande à ces Puissances de se réserver, en tout état de cause, les pouvoirs nécessaires à l'obtention de réparations au profit d'Israël. Parallèlement, pour d'autres raisons, Israël refuse, comme le lui demandaient les Alliés occidentaux, de mettre fin à l'état de guerre avec l'Allemagne.

Une deuxième note israélienne est remise aux quatre Puissances d'occupation, le 12 mars 1951¹². Alors que l'U.R.S.S. s'abstient de répondre, les trois Alliés occidentaux font savoir au gouvernement israélien qu'ils ne se sentent pas en mesure d'appuyer cette revendication auprès de la République fédérale d'Allemagne, si justifiées d'ailleurs que leur paraissent les revendications soulevées. La seule solution serait qu'Israël s'adresse directement à l'Allemagne fédérale et négocie un traité de réparations. C'était là ce que le Gouvernement israélien avait précisément toujours voulu éviter. Lorsque, en 1950, le gouvernement israélien avait consulté l'ancien procureur américain du Tribunal de Nuremberg, M. M.W. Kempner, celui-ci aurait répondu : « Si vous voulez obtenir de l'argent, il faut discuter. Vous n'en obtiendrez pas par télépathie »¹³.

L'impasse paraissait totale. Cependant, en mars 1951, le docteur Nahoum Goldmann, président du Congrès juif mondial, se trouve en Allemagne fédérale pour discuter avec le Chancelier Adenauer des problèmes de réparations sur le plan individuel, c'est-à-dire sur le plan de la législation interne allemande, alors très insuffisante et très disparate¹⁴. Des contacts indirects sont pris. Mais c'est par la déclaration solennelle du Chancelier Adenauer, faite le 27 septembre 1951 devant le Bundestag, que le processus qui aboutira à la négociation et au traité sera entamé. Dans cette déclaration, le Chancelier Adenauer faisait savoir que l'Allemagne fédérale était prête à engager des pourparlers avec les

¹¹ Cette mesure intervint effectivement. Pour la France, l'état de guerre avec l'Allemagne fut aboli, sur le plan de la législation interne, à dater du 9 juillet 1951. Cf. le décret n° 51-883 du 9 juillet 1951 : *Journal officiel*, 13 juillet 1951, p. 7502.

¹² Le texte de cette note se trouve dans un recueil édité par Israël (Ministère des Affaires étrangères) *Documents relating to the Agreement between the Government of Israel and the Federal Republic of Germany* (1954). La note en question ne vise que des réparations matérielles. Israël s'appuie sur le fait qu'il a dû accueillir près de 500.000 réfugiés fuyant le nazisme.

¹³ Cf. *New York Times*, 29 décembre 1952; *Europa-Archiv*, 1953, art. cité, pp. 5620-5621.

¹⁴ La première législation en matière de réparations avait, en effet, été mise sur pied par les différentes puissances d'occupation, d'où de grandes différences selon les Länder. Il faut souligner l'importance de la personnalité du docteur N. Goldmann qui incarne le C.J.M., organisme créé en 1934 en vue de devenir le « Parlement du peuple juif » spécialement lorsqu'il est menacé (cf. le rôle du C.J.M. dans l'action concernant le judaïsme soviétique depuis 1948).

représentants du judaïsme mondial et de l'Etat d'Israël en vue d'aboutir à un accord de réparations¹⁵.

Les négociations s'engagent le 10 avril 1952 à La Haye et après une interruption de plusieurs semaines — où l'on frôla la rupture — reprirent et prennent fin par la signature d'un traité. Le 10 septembre 1952, le Chancelier Adenauer — qui est aussi Ministre des Affaires étrangères — et M. Moshe Sharett (Ministre des Affaires étrangères d'Israël) signent ce traité à Luxembourg¹⁶. En même temps, le gouvernement allemand signe deux Protocoles avec les représentants de la « Conference on Jewish material claims against Germany ». L'échange des instruments de ratification a lieu à New York, le 27 mars 1953 dans le bureau du Directeur juridique de l'O.N.U., entre le Consul général d'Israël à New York et le Consul général de la R.F.A., observateur permanent auprès de l'O.N.U.¹⁷.

Le traité prévoit que l'Allemagne fédérale paiera, en biens et services, la somme de 3 milliards de DM. Israël établira en Allemagne fédérale une Mission chargée de ces achats. Cette Mission de droit privé aura cependant certains avantages diplomatiques. Le chef de la Mission portera le titre d'ambassadeur et jouira notamment de l'immunité, de l'exemption fiscale et du privilège du chiffre. On peut rapprocher cette Mission des nombreuses missions commerciales que des Etats comme la République démocratique d'Allemagne ont établies depuis quelques années¹⁸. Cependant, la Mission, au terme d'un accord réalisé par lettres (lettres 9A et 9B en annexe du Traité) pourra conseiller les ressortis-

¹⁵ Déclaration au Bundestag, 165^e session, 1^{re} législature, compte rendu sténographique, pp. 6697-6707.

¹⁶ La négociation avait été menée, du côté allemand, par le professeur Frantz Böhm, résistant connu.

¹⁷ La *Claims Conference* est un organisme regroupant les plus grandes organisations juives mondiales, dont le C.J.M., Alliance israélite universelle, American Jewish Committee... (23 au total). Sous la S.D.N. déjà, de nombreux traités avaient été enregistrés passés entre Etats qui ne sont pas membres de l'organisation.

¹⁸ Le plus souvent, il s'agit de « délégation(s) de la Chambre du Commerce extérieur de la R.D.A. ». Le statut exact de ces délégations est variable selon l'Etat envisagé. Il peut aller du statut quasi-diplomatique (ainsi dans les pays du Tiers-Monde) au statut de droit privé (dans les pays de l'O.T.A.N.). Parfois, la délégation assume des fonctions consulaires, toutefois, l'*exequatur* est rarement délivré. En Syrie et en Egypte, cependant, ces délégations se sont transformées en consulats généraux en 1959. Pourtant, en Egypte, l'*exequatur* ne fut pas délivré au consul général de la R.D.A. (cf. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15 janvier 1959). Sur ces problèmes, cf. Walther Freiherr Marshall von Bieberstein, *Zum Problem der völkerrechtlichen Anerkennung der beiden deutschen Regierungen*, Berlin, 1959, pp. 174 et ss.; Pfuhl, Eberhardt, *Rechtsformen, Organisation und Technik des Sovjetzonalen Aussehndels* (Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, Reihe Wirtschaft und Recht, Heft 16, Berlin 1954). On remarquera que la Finlande, pour pouvoir entretenir des relations analogues avec les deux Etats allemands, n'a échangé avec ces deux Etats que des missions commerciales. Pourtant, les chefs de ces deux missions finlandaises portent le titre de consulats généraux. Cf. Bieberstein, *op. cit.*, p. 185.

sants israéliens dans « les questions résultant des lois actuellement en vigueur dans la République fédérale ou de celles qui pourront y être promulguées ultérieurement en ce qui touche les restitutions intérieures... Il est entendu toutefois, que ces fonctions ne comprendront pas la représentation des ressortissants israéliens dans les procédures officielles »¹⁹.

Les protocoles avec la Claims Conference prévoient, le premier les grandes lignes de la législation sur les réparations internes que le gouvernement va s'efforcer de faire voter, le second, le paiement d'une somme de 450 millions de DM. pour soulager partout dans le monde les misères du judaïsme et des juifs.

Il faut indiquer que le 10 septembre 1952 est également signé un traité concernant le remboursement par Israël des biens de ressortissants allemands, placés sous séquestre en 1939, en Palestine²⁰.

Plus tard, interviendra un autre accord sur l'indemnisation des biens de l'Eglise catholique allemande en Israël²¹.

En dehors de l'accord secret sur des livraisons d'armes, il n'y eut pas d'autres accords entre les deux Etats. Un traité qui avait été signé en vue d'éviter les doubles impositions échoua, faute de ratification de la part de l'Allemagne fédérale : ce défaut de ratification doit être considéré comme un geste de rétorsion de la part de la R.F.A. Israël s'était, en effet, opposé à l'établissement de relations culturelles²².

Lors de l'échange des instruments de ratification, le représentant de la R.F.A. avait déclaré : « nous espérons que la ratification de ce traité conduira à de nouveaux rapports entre la R.F.A. et Israël »²³. A cette époque, en effet, c'était Israël qui refusait l'établissement de relations diplomatiques²⁴. Cette situation allait cependant changer à partir de 1957.

¹⁹ *R.T.N.U.*, vol. 162, p. 269.

²⁰ Cet accord n'est pas enregistré dans le Recueil des traités de l'O.N.U. : on en trouvera le texte dans *Europa-Archiv*, art. cit., 1953, p. 5627.

²¹ Les discussions eurent lieu à Luxembourg du 19 au 22 mai 1953 et à Paris du 28 au 29 mai 1953. Cf. *Israel Informationsdienst* (organe de la Mission d'achats israélienne en R.F.A.), n° 9/10, 22 juin 1953.

²² Cf. *Süddeutsche Zeitung*, 21/22 juillet 1962 de Y. BEN GAVRIEL Bonns merkwürdiges Verhältnis zu Israel.

²³ *Israel-Informationsdienst*, n° 5. 26 mars 1953.

²⁴ On rappellera la déclaration faite par M. Moshe Sharett à l'Assemblée générale de l'O.N.U. (27 septembre 1950, 5^e session, 286^e séance plénière, p. 136) : « There is but one exception which my delegation must urge to the principle of universal participation in organized international society. That exception concerns Germany, east and west, as well other countries where the regimes once allied to Nazism ».

La troisième période : de 1957 à 1965.

Le réalisme de M. Ben Gourion prit rapidement le dessus, et après quelques années d'application du Traité de 1952²⁵ on songea à « normaliser » les relations germano-israéliennes. A la Knesset, le Premier Ministre déclare que « l'Allemagne d'aujourd'hui n'est plus celle d'hier », ce qui dans la bouche d'un dirigeant israélien est une invitation à peine voilée. Quelque temps plus tard il déclare clairement : « j'espère que des relations normales avec l'Allemagne seront établies prochainement »²⁶. Dès ce moment on parlera de la politique de la main tendue d'Israël.

Une exigence fondamentale était cependant formulée par le Gouvernement israélien : c'est de l'Allemagne que devait venir le premier pas officiel demandant l'établissement de relations diplomatiques. De fait, en 1965, c'est le Chancelier Erhard qui annonça le 7 mars, que la R.F.A. propose l'établissement de telles relations, de même, dans l'échange de lettres qui sera effectué entre les deux chefs de gouvernements le 12 mai, lors de l'annonce officielle de l'accord sur les relations diplomatiques, c'est la lettre du Chancelier Erhard qui est la première²⁷.

Cependant, la diplomatie de la R.F.A. a son talon d'Achille : c'est la doctrine Hallstein dont nous aurons à examiner le rôle.

En même temps, cependant, dès 1957 commencent à se nouer des relations d'un genre différent entre les deux Etats. Une première réunion entre les deux ministres de la Défense a lieu en 1957. Puis, le 14 mars 1960, c'est la rencontre entre M. Ben Gourion et le Chancelier Adenauer, au Waldorf Astoria à New York. C'est de cette rencontre que devaient naître les fournitures d'armes à Israël par la R.F.A. D'ailleurs, la R.F.A. effectuera aussi des achats d'armes légères en Israël. De plus, une certaine coopération militaire s'instaure entre les deux Etats et l'on aurait notamment procédé à des échanges de stagiaires.

Pourtant, l'on peut dire que les relations sont de moins en moins bonnes. Les fournitures secrètes d'armes créent un climat que l'on a parfois, à juste titre, qualifié de malsain. D'autre part, pour Israël les réticences de la R.F.A. constituent indiscutablement un succès de la diplomatie arabe. En même temps deux questions vont se greffer sur cet écheveau déjà passablement embrouillé : d'une part, le problème des savants allemands travaillant en R.A.U., d'autre part le problème de la prescription des crimes de guerre qui devient aigu à partir de 1964.

²⁵ Le traité était prévu pour 12 ans. Le Gouvernement israélien s'est plu à souligner la parfaite application du traité par la R.F.A.

²⁶ Cf. W. CHEMLA, Les grandes lignes de la politique extérieure d'Israël, *Mémoires D.E.S. Sc. polit.*, Paris, 1964 (146 pp. dactyl.), p. 128.

²⁷ Cf. *Articles et Documents*, 1^{er} juillet 1965, n° 1702.

Les relations germano-israéliennes étaient donc assez envenimées au début de l'année 1965. La situation était d'autant plus inquiétante que les effets du Traité de 1952 devaient prendre fin en 1965 et qu'aucun contact ne subsisterait plus entre les deux Etats ²⁸.

C'est dans ce contexte que survint la crise des « 28 jours » que nous nous contenterons d'analyser rapidement. La crise a deux origines : d'une part, la publication dans de nombreux journaux d'informations sur les livraisons d'armes par la R.F.A. à Israël ²⁹; d'autre part, l'annonce de la venue prochaine, en visite officielle, au Caire, de M. Walter Ulbricht dont la fonction de président du Conseil d'Etat de la R.D.A. en fait le chef de cet Etat. Visiblement, cette invitation constitue une menace égyptienne de reconnaître la R.D.A., si la R.F.A. maintenait son aide à Israël. Mais la menace porte ses fruits : dès le 9 février la R.F.A. annonce qu'elle suspend ses envois d'armes en Israël.

Cependant, l'affaire ne fait que commencer. La R.F.A. considère que la visite de M. Ulbricht au Caire, dans la mesure où elle prend un caractère officiel, peut aboutir à une reconnaissance de la R.D.A. par la R.A.U. Les efforts de la diplomatie de la R.F.A. pour faire ajourner cette visite échouent. Une crise à trois pôles éclate qui aboutit après des rebondissements parfois rocambolesques ³⁰ à la décision du Chancelier Erhard, annoncée le 8 mars 1965 de proposer à Israël l'établissement de relations diplomatiques. De très longues et laborieuses négociations s'ouvrent alors par l'entremise d'un député allemand, le Dr Kurt Birrenbach qui se rendra à plusieurs reprises à Jérusalem. Les négociations aboutiront au communiqué du 12 mai 1965 annonçant l'établissement de relations diplomatiques entre les deux pays et à un échange de lettres entre le Chancelier Erhard et M. Levi Eshkol ³¹. Le 9 juillet 1965, les deux gouvernements échangent les agréments pour les ambassadeurs. Fin août les lettres de créances sont présentées à Bonn et à Jérusalem ³². Une nouvelle période s'ouvre dans les relations entre la République fédérale d'Allemagne et l'Etat d'Israël. Pendant un temps qu'il n'est pas encore possible de déterminer,

²⁸ D'après certains journaux, la R.F.A. aurait d'abord songé à n'offrir que l'établissement de relations consulaires entre les deux pays. On remarque la formule curieuse utilisée dans l'échange de lettres du 12 mai 1965 qui fait référence aux « relations diplomatiques entières » qui sont établies.

²⁹ La première information est du 28 octobre 1964 (*Süddeutsche Zeitung*). Par la suite des révélations plus complètes paraissent dans le *New York Times* des 21 et 31 janvier 1965.

³⁰ Qu'on songe, par exemple, à cet épisode du marquis espagnol M. de Verna, chargé d'aller plaider la cause de la R.F.A. au Caire.

³¹ Dès le lendemain, la plupart des pays arabes (à l'exception de la Tunisie, du Maroc et de la Libye) rompent leurs relations avec la R.F.A., sans toutefois reconnaître la R.D.A.

³² De violentes manifestations ont eu lieu à Jérusalem, lors de la présentation des lettres de créance. Ces manifestations étaient d'ailleurs autant dirigées contre le principe même de l'établissement de relations diplomatiques avec l'Allemagne, que contre la personne même de l'ambassadeur allemand, le Docteur Rolf Pauls, ancien officier de la Wehrmacht.

ces relations resteront encore très spéciales. Mais les particularités mêmes de ces relations sont de deux ordres très différents. D'une part, il s'agit de relations spéciales dans le cadre même du droit international général, d'autre part, certaines de ces particularités sont exorbitantes du droit international général et irréductibles à toutes les catégories de ce droit.

I. — LES RAPPORTS SPECIAUX DANS LE CADRE DU DROIT INTERNATIONAL GENERAL

De nombreux problèmes juridiques spécifiques affectent l'existence même de ces deux Etats et ne peuvent que se retrouver au niveau de leurs relations.

Pour l'Allemagne fédérale, le principal de ces problèmes est celui de la nature même de cet Etat. Dans les conditions internationales actuelles, l'impossibilité de parvenir à la signature d'un traité de paix crée une situation de fait dont le droit international doit tenir compte. Il en résulte une division de l'Allemagne du Reich en deux Etats, dont l'un (R.D.A.) voudrait voir la division consacrée définitivement — sauf à procéder à une hypothétique réunification par la voie de négociations *internationales* entre les deux Etats allemands — et l'autre, au contraire, refuse la division de fait. Bien plus, le gouvernement de la R.F.A. se présente comme le seul gouvernement légitime en Allemagne³³ et revendique donc l'exclusivité de la représentation de l'Allemagne dans les affaires internationales. Ainsi naîtra la doctrine Hallstein qui considère qu'une reconnaissance de l'autre gouvernement (celui de la R.D.A.) est une immixtion dans les affaires intérieures de l'Allemagne et entraîne la rupture avec l'Etat reconnaissant.

Pour l'Etat d'Israël, il s'agit avant tout des problèmes tenant à la liquidation du mandat sur la Palestine, en 1948. Là encore, la non-application de la célèbre résolution 181 (II) du 29 novembre 1947 sur le partage de la Palestine a conduit à une situation de fait. Pourtant, l'Etat d'Israël est reconnu par plus de 85 Etats et a été admis à l'O.N.U. dès 1949. Seuls, une dizaine d'Etats arabes contestent encore son existence et le menacent ouvertement de destruction.

A plusieurs égards, d'ailleurs, la situation de l'Allemagne fédérale et celle de l'Etat d'Israël sont parallèles et analogues, sinon en droit du moins en fait³⁴.

Les problèmes juridiques et politiques qui sont ainsi inhérents à chacun de ces deux Etats se sont manifestés essentiellement à travers trois séries de questions.

³³ Cette prétention s'appuie sur l'affirmation que ce gouvernement est le seul qui soit issu d'élections libres.

³⁴ Que l'on songe, par exemple, au problème des deux villes divisées : Jérusalem et Berlin.

En premier lieu, il s'agit du problème de la *reconnaissance* et des diverses questions qui s'y rattachent.

En deuxième lieu, nous trouvons tous les problèmes qui se rattachent au fait que l'on est en présence d'*Etats divisés*.

Enfin, les relations entre la R.F.A. et Israël ont été aussi marquées par un certain nombre de problèmes tenant à la *succession d'Etats*.

A — LE PROBLEME DE LA RECONNAISSANCE

Créé le 14 mai 1948, l'Etat d'Israël pose immédiatement sa candidature à l'O.N.U.; cette candidature échouera, faute de majorité au Conseil de Sécurité³⁵, le 17 décembre 1948. Elle réussira le 24 février 1949. A cette date la R.F.A. est encore en gestation³⁶. Le 21 septembre 1949 est promulgué le « Statut d'occupation » qui définit les compétences des Autorités d'occupation et dont l'article 2 réserve les pouvoirs de ces Autorités en matière d'affaires étrangères. Dans cette phase initiale, le problème de la reconnaissance ne se pose donc pas encore, puisque l'Allemagne n'a pas encore sa *capacité* internationale. C'est à ce niveau de la capacité internationale de l'Allemagne fédérale qu'il faudra d'abord poser le problème de la reconnaissance. A partir du moment où sera signé le traité du 10 septembre 1952, se posera le problème de la reconnaissance implicite que peut représenter ce traité.

a) *La capacité internationale de l'Allemagne fédérale*

Le statut d'occupation réserve certes les Affaires étrangères à la Haute Commission Alliée; pour autant, cependant, toute activité dans le domaine des relations internationales n'est pas interdite à la R.F.A. En effet, l'article 5 du Statut d'occupation prévoit que « (les) accords conclus entre l'Etat fédéral et des gouvernements étrangers entreront en vigueur vingt et un jours après avoir été officiellement reçus par les Autorités d'occupation, à moins que celles-ci les aient, au préalable, désapprouvés provisoirement ou définitivement ». De fait, du 21 septembre 1949 à la fin de 1950, l'Allemagne fédérale adhère à plus de 110 accords multilatéraux de diverses espèces³⁷. Cependant, elle ne signera pas, avant le traité du 10 septembre 1952, de traité bilatéral, sinon avec les Puissances d'occupation.

Dès le 22 novembre 1949, par les accords du Petersberg, l'Allemagne fédérale peut ouvrir des consulats à l'étranger. Mais, c'est le 6 mars 1951 qu'a lieu la

³⁵ Par 5 voix pour, 1 contre (Grande-Bretagne) et 5 abstentions.

³⁶ La loi fondamentale entre en vigueur le 23 mai. Le Chancelier Adenauer prend ses fonctions le 15 septembre 1949.

³⁷ Cf. sur ce point : Elmer PLISCHKE, *Reactivation of prewar treaties*, A.J.I.L., 1954, p. 245.

grande modification du Statut d'occupation. La Haute Commission Alliée procède à la révision du Statut de 1949. Désormais, la R.F.A. pourra avoir son propre Ministre des Affaires étrangères³⁸ et exercer le droit de légation actif et passif³⁹.

Le 26 mai 1952 seront signés les Accords de Bonn qui vont de pair avec la C.E.D. Du fait du refus de ratification de la France, ces Accords n'entreront en vigueur qu'à la suite de la signature des accords de Paris qui modifient d'ailleurs quelque peu les accords de 1952. Ce n'est finalement que le 5 mai 1955 que prendra fin officiellement le Statut d'occupation de 1949 et que la R.F.A., sous réserve de tout ce qui concerne les problèmes de la réunification, « exercera les attributs de la souveraineté »⁴⁰.

A la date où s'engagent les négociations germano-israéliennes (20 mars 1952) le statut de la R.F.A. est celui de 1949 révisé par la modification du 6 mars 1951. L'Allemagne fédérale n'est pas encore souveraine, mais elle entretient des relations diplomatiques avec de nombreux pays et elle accède à de nombreuses organisations internationales⁴¹. En fait, à partir de la signature des accords de Bonn, la Haute Commission Alliée se mettra progressivement en veilleuse pour ne se dissoudre cependant que le 5 mai 1955. Entre le 26 mai 1952 et le 5 mai 1955 la Haute Commission Alliée n'intervenait plus, ni dans le domaine interne ni dans le domaine externe.

Il est donc incontestable que, malgré les restrictions formelles à sa souveraineté jusqu'au 5 mai 1955 (dont certaines subsistent encore aujourd'hui), la R.F.A. possédait à dater du 6 mars 1951 la capacité internationale, se manifestant essentiellement par le droit de légation actif et passif⁴².

Le problème d'une éventuelle reconnaissance de la R.F.A. ne pouvait donc se poser qu'à partir du 6 mars 1951, alors que depuis le statut d'occupation de 1949, sous condition d'approbation par la Haute Commission Alliée, la R.F.A. pouvait passer des traités avec des gouvernements étrangers.

³⁸ Jusqu'au 5 mai 1955 c'est le Chancelier Adenauer qui assumera les fonctions de Ministre des Affaires étrangères, le professeur Hallstein n'étant que Secrétaire d'Etat.

³⁹ Le 4 avril 1951 les premiers ambassadeurs présentent leurs lettres de créances au Président Théodore Heuss. Le 28 mai 1951 le premier ambassadeur allemand est nommé. Au mois de juillet, de nombreux pays mettent fin, sur le plan interne, à l'état de guerre avec l'Allemagne (Grande-Bretagne, France, Norvège, Danemark, etc...).

⁴⁰ Cf. M. VIRALLY, *La condition internationale de la R.F.A. après les accords de Paris, A.F.D.I.*, 1955, pp. 31-52.

⁴¹ Le 1^{er} octobre 1951 : entrée au G.A.T.T.; 16 mai 1951 : O.M.S.; 12 juin 1951 : U.N.E.S.C.O.; octobre 1952 : nomination d'un observateur à l'O.N.U. (la R.D.A. n'en a pas) — en 1951 la R.F.A. était devenue membre à part entière du Conseil de l'Europe.

⁴² Le droit international n'a jamais lié la capacité internationale à la souveraineté (cf. les territoires sous mandats « A »; certains protectorats ou certains dominions britanniques de l'entre-deux-guerres : l'Inde bien que non souveraine faisait partie de la S.D.N., de même l'Egypte. On remarquera cependant que l'U.R.S.S. n'a cherché à établir des relations diplomatiques avec la R.F.A. qu'après le 5 mai 1955).

C'est dans cette situation juridique qu'intervint le traité avec Israël du 10 septembre 1952, dont on peut donc légitimement se demander s'il constitue une reconnaissance implicite réciproque entre les deux Parties contractantes.

b) *Le traité du 10 septembre 1952 équivaut-il à une reconnaissance implicite ?*

Depuis qu'en 1957 le Gouvernement israélien s'était déclaré prêt à normaliser ses relations avec la R.F.A., une polémique opposait en Allemagne fédérale partisans et adversaires de la « reconnaissance » d'Israël. Mais, s'agissait-il bien de reconnaissance ? Un examen de la situation juridique née de la signature du traité du 10 septembre 1952 nous permet d'en douter.

Il faut d'abord rappeler que la pratique internationale en matière de reconnaissance d'Etats autant que de gouvernements s'est développée depuis quelques décennies, dans le sens d'un formalisme de moins en moins rigoureux. Les auteurs soulignent tous l'absence de formalisme dans la reconnaissance⁴³.

Il n'en reste pas moins que la reconnaissance reste avant tout un acte *volontaire*. En l'absence de reconnaissance formelle, celle-ci ne pourra être considérée comme acquise qu'au moyen d'une manifestation non équivoque de volonté de la part des Etats considérés. En d'autres termes, à défaut de reconnaissance formelle, la reconnaissance ne se produira que par la réalisation d'un certain nombre de conditions précises.

Un certain nombre d'actes constituent des manifestations incontestables de volonté de reconnaître. Le cas le plus classique est celui de l'établissement de relations diplomatiques et de l'échange d'ambassadeurs. Le plus souvent, la pratique confond purement et simplement les deux actes⁴⁴. En effet, si la

⁴³ GEMMA, *Les gouvernements de fait*, R.C.A.D.I., 1924, II, p. 369; ANZILOTTI, *Cours de droit international* (trad. franç., 1929), t. I, p. 170; LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*, 1947, p. 369; L'HUILLIER, *Eléments de droit international public*, 1950, p. 45, n° 83; M. SIBERT, *Traité de droit international public*, 1951, t. I, p. 196; Ch. ROUSSEAU, *Traité de droit international*, 1953, pp. 296, 311 et ss.; J. CHARPENTIER, *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens*, thèse, Paris, 1954, Pedone, 156, p. 250; OPPENHEIM-LAUTERPACHT, *International Law - A Treatise*, 8^e édit., 1955, t. I, p. 146; VERDROSS, *Völkerrecht*, 5^e édit., 1964, p. 248.

⁴⁴ Cf. Ch. ROUSSEAU, *Chronique des faits internationaux*, R.G.D.I.P., 1964, pp. 488-500 et P. MERTENS, *La reconnaissance de la Chine populaire par la France à la lumière de la doctrine récente*, *Revue de l'Institut de Sociologie*, Bruxelles, 1965, pp. 25-50; dans ce cas particulier, il faut se garder de confondre la reconnaissance de gouvernements et la reconnaissance d'Etats : la doctrine du gouvernement français telle qu'elle s'est, par exemple, exprimée après la chute de M. Ben Bella : « la France ne reconnaît pas les gouvernements, mais les Etats » réalise une telle confusion qui rappelle quelque peu la doctrine Estrada. Pour M. CHARPENTIER (*op. cit.*, p. 256) « la seule intention, officiellement exprimée, d'établir des relations diplomatiques, est une manifestation irréfutable de reconnaissance; peu importe qu'elle ne soit pas suivie d'effet, puisque la reconnaissance n'est qu'une condition de l'établissement des relations diplomatiques ».

reconnaissance formelle n'entraîne pas toujours établissement de relations diplomatiques⁴⁵, inversement, la décision d'établir de telles relations ne se conçoit que si la reconnaissance est sous-entendue.

S'agissant spécialement d'Etats nouveaux, ce qui est le cas d'Israël et dans une certaine mesure de la R.F.A., le problème de la reconnaissance sera souvent discuté à partir de faits juridiques précis, dont on se demandera s'ils équivalent à une reconnaissance implicite ou tacite.

Ces faits se ramènent essentiellement aux quelques cas suivants : conclusion d'accords ou de traités (le problème changera de nature selon qu'il s'agit de traités bilatéraux ou de traités multilatéraux); participation à des conférences internationales⁴⁶; échange de consuls ou de tous autres agents à caractère non diplomatique; admission à des organisations internationales.

Pendant, à l'heure actuelle, l'admission à l'O.N.U. ou à d'autres organisations internationales⁴⁷, la participation à des conférences internationales et l'échange de consuls ne semblent plus faire l'objet de discussion. Dans tous ces cas, la reconnaissance ne sera pas considérée comme acquise. Il serait difficile de soutenir que l'admission d'Israël à l'O.N.U. constitue une reconnaissance implicite par tous ses membres, y compris les Etats arabes, qui le menacent ouvertement de destruction.

Le seul problème qui se pose est celui de la signature de traités entre Etats qui ne se sont pas reconnus au préalable. Dans le cas de traités multilatéraux, la réponse est presque toujours négative. D'ailleurs, dans ce cas, les Etats prennent parfois soin de préciser que la signature du traité n'implique pas de leur part reconnaissance implicite des Etats qu'ils n'auraient pas reconnus au préalable. La signature de traités multilatéraux est d'ailleurs, de ce point de vue, assimilable à l'admission dans des organisations internationales ou à la participation à des conférences internationales⁴⁸.

⁴⁵ Sur un cas de reconnaissance formelle non suivie de reconnaissance : cf. la reconnaissance d'Israël par l'Inde le 17 septembre 1950 sans établissement de relations diplomatiques; cf. K.P. MISRA, *India's Policy of Recognition*, *A.J.I.L.*, 1961, pp. 398-424.

⁴⁶ Ainsi l'U.R.S.S. participe à plusieurs conférences avant d'être reconnue, en 1922 et 1923 notamment (Gênes-Lausanne).

⁴⁷ Sous la S.D.N. certains auteurs admettaient que l'admission à la S.D.N. emportait reconnaissance par tous les Etats membres : cf. G. SCHELLE, *L'admission de nouveaux membres à la S.D.N.*, *R.G.D.I.P.*, 1921, p. 121; M. ROUSSEAU penche également pour cette solution mais constate que la pratique est en sens inverse (*Traité*, p. 296); cf. aussi R. REDSLOB, *La reconnaissance de l'Etat comme sujet de droit international*, *R.D.I.*, 1934, p. 429; mais l'écrasante majorité des auteurs penchent pour la thèse négative, cf. P. REUTER, *Principes de droit international public*, *R.C.A.D.I.*, vol. 103, p. 508.

⁴⁸ Cf. LAUTERPACHT, *op. cit.*, pp. 371 et ss. et *Implied Recognition*, *B.Y.B.I.L.*, 1944, p. 125; CHARPENTIER, *op. cit.*, p. 60. Pour la participation aux conférences : CHARPENTIER, *op. cit.*, p. 255 et LAUTERPACHT, *op. cit.*, p. 380.

Dès lors, seule peut être envisagée la conclusion d'un traité bilatéral, tel que celui du 10 septembre 1952 entre la R.F.A. et l'Etat d'Israël.

Il faut d'abord souligner qu'il s'agit d'un traité entre Etats, signés par les Ministres des Affaires étrangères⁴⁹. Or, s'agissant de tels traités bilatéraux, la doctrine admet généralement que ces traités emportent reconnaissance. Seuls sont exclus les simples accords techniques, tel, par exemple, un accord conclu entre l'U.R.S.S. et l'Etat du Mandchoukouo concernant une ligne de chemin de fer (23 mars 1935), ainsi qu'un accord fluvial entre les mêmes parties.

Sous cette réserve, la plupart des auteurs admettent que la conclusion d'un traité bilatéral emporte reconnaissance⁵⁰.

Signé par les Ministres des Affaires étrangères, enregistré à l'O.N.U., le traité du 10 septembre 1952 qui règle l'une des questions les plus douloureuses de l'après-guerre et fera date dans l'histoire diplomatique n'est pas un simple accord technique. Il a une dimension historique trop importante, même si son application effective n'est que limitée à 12 ans. Il crée des organismes d'exécution dont un tribunal mixte d'arbitrage chargé de régler les difficultés d'application qui pourraient survenir.

Plus encore, il faut souligner que la R.F.A. et Israël n'ont pas entendu s'en tenir à ce seul traité. Un accord du même jour (non enregistré à l'O.N.U.) doit permettre d'indemniser les ressortissants allemands dont les biens en Palestine avaient été mis sous séquestre en 1939 comme *enemy property* : les deux Etats ont entendu régler en 1952 tout leur contentieux, ce qui indique très nettement qu'ils entendaient traiter sur le plan des relations interétatiques classiques.

Si l'on analyse les textes concernant les relations entre la R.F.A. et Israël, de 1957 à 1965 essentiellement, on constate que dans leur ensemble, au niveau des deux Etats, c'est bien de « normalisation » des relations que l'on parlait et non de reconnaissance. C'est essentiellement la grande presse qui faisait du problème

⁴⁹ Le Chancelier Adenauer est aussi Ministre des Affaires étrangères.

⁵⁰ Cf. LAUTERPACHT, *op. cit.*, p. 406 et B.Y.B.I.L., art. cité, 1944 : Lauterpacht émet cependant quelques réserves et conclut ainsi « ... it is doubtful whether the conclusion of even a bilateral treaty necessarily implies recognition »; OPPENHEIM-LAUTERPACHT, *op. cit.*, p. 148; ANZILOTTI, p. 170; Ch. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 296; CAVARÉ, *Le droit international public positif*, 1961, t. I, p. 325 donne l'exemple de la signature de plusieurs protocoles entre la Guinée et la France (le 7 janvier 1959) qui emportent reconnaissance, cf. R.G.D.I.P., Chronique des faits internationaux, 1959, p. 325; L. DELBEZ, *Les principes...*, p. 164, parle des « négociations officielles » qui emportent reconnaissance. Cf. aussi VERDROSS, *op. cit.*, p. 248. Cf. également l'*Annuaire de l'Institut de droit international*, Session de Bruxelles, 1936, p. 207 : M. ROLIN, expliquant le projet de résolution sur la définition de la reconnaissance (qui sera adopté) indique expressément que le traité bilatéral implique reconnaissance. Cf. également la décision n° 1877 du T.A.M. germano-polonais, Deutsche Continental Gasesellschaft qui fait remonter la reconnaissance de la Pologne par l'Allemagne à la date des premières négociations entre les deux Etats.

une question de reconnaissance. Dans les lettres échangées le 12 mai 1965 c'est bien de « l'établissement des relations diplomatiques » que parlent les deux chefs de gouvernements. De même, le communiqué des deux Etats, du 12 mai 1965, annonce l'établissement de relations diplomatiques.

Nous considérons donc que le traité du 10 septembre 1952 constitue, de la part des deux Etats en question, une reconnaissance implicite. Cette reconnaissance implicite ne doit pas être considérée comme une reconnaissance *de facto*. Lauterpacht l'indique très clairement⁵¹. D'ailleurs, s'agissant de reconnaissance d'Etat, la reconnaissance *de facto* n'a guère de sens⁵². De plus, la reconnaissance *de facto* se présente généralement comme une procédure exceptionnelle : on en arrive, à l'heure actuelle, dans la pratique internationale à un véritable renversement du système classique. En effet, la reconnaissance *de facto* se produit toujours de manière formelle.

Cependant, si l'on peut considérer la reconnaissance comme acquise à titre implicite au 10 septembre 1952⁵³, l'établissement de relations diplomatiques entre ces deux Etats ne sera réalisé qu'en 1965 : cette période anormalement longue qui sépare les deux actes qui vont généralement de pair s'explique par des considérations juridiques et politiques qui tiennent au fait qu'il s'agit, dans les deux cas, mais selon des modalités différentes, d'*Etats divisés*.

B — LES PROBLEMES TENANT A LA NATURE PARTICULIERE DES ETATS DIVISES

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, on voit apparaître des Etats d'un genre nouveau, qui proviennent de la division d'un Etat préexistant. Cette division recouvre en général une division idéologique de la population : les deux Etats qui se créent ne se reconnaissent pas mutuellement et cherchent, par divers moyens, à « récupérer » l'autre moitié de l'Etat originaire⁵⁴.

⁵¹ Cf. LAUTERPACHT, *De facto recognition, withdrawal of recognition and conditional recognition*, *B.Y.B.I.L.*, 1945, p. 177. Seul FAUCHILLE (*Traité*, 1922, n° 206) confond reconnaissance *de facto* et reconnaissance implicite.

⁵² Le problème de la reconnaissance *de facto* d'Etat et de gouvernement a été spécialement soulevé lors de la reconnaissance *de facto* d'Israël par les U.S.A. le 15 mai 1948. Cf. Philip MARSHAL BROWN : *The Recognition of Israel*, *A.I.L.L.*, 1948, pp. 620-627.

⁵³ Rudolf SCHUSTER, *Deutschlands staatliche Existenz im Wiederstreit politischer und rechtlicher Gesichtspunkte 1945-1963* (München, 1963, 308 pp.) qui admet (p. 196) la thèse de la reconnaissance implicite par le traité de 1952, semble sous-entendre que c'est Israël qui reconnaît la R.F.A.

⁵⁴ Les principaux Etats « divisés » sont l'Allemagne, la Corée, le Viet-Nam. On peut y ajouter la Chine, quoique la disproportion des deux Etats fasse que la division ne soit visible qu'au niveau de l'analyse théorique et surtout diplomatique (doctrine de non-reconnaissance professée par les deux parties). Sur le problème des Etats divisés, cf. L'Etat

S'agit-il à proprement parler d'un concept juridique ? Il s'agit bien plus d'un concept politico-juridique qui a acquis, du fait de la multiplication des Etats divisés et des incidences sur la pratique internationale, une importance telle qu'elle ne peut plus être écartée par l'analyse juridique ⁵⁵.

Mais, parmi les Etats divisés eux-mêmes, la R.F.A. et Israël occupent une place à part. C'est cette situation particulière qu'il faudra d'abord examiner, avant d'examiner les relations germano-israéliennes à la lumière de la théorie des Etats divisés.

a) *La R.F.A. et Israël sont-ils des Etats issus d'une division ?*

L'Allemagne est un Etat divisé que l'on présente parfois comme l'archétype même des Etats divisés ⁵⁶. Cette affirmation est sujette à contestation. On suppose, en effet, dans la théorie « pure » de l'Etat divisé que, chacun des deux Etats issus de la division revendique la souveraineté sur le territoire de l'autre et conteste la légitimité de la division. Rien de tel, en ce qui concerne l'Allemagne. Seule, en effet, la République fédérale d'Allemagne conteste la division et l'existence de deux Etats sur le territoire du Reich dans ses frontières du 31 décembre 1937. La R.D.A. veut, au contraire, accentuer la division et faire reconnaître celle-ci comme définitive. En 1950, la R.D.A. semblait vouloir agir « au nom de toute l'Allemagne » ⁵⁷, mais très rapidement, elle reconnaît la division : ainsi, par exemple, une loi du 21 juin 1958 traite de la nationalité de la R.D.A. Aucune déclaration d'hommes politiques de la R.D.A., postérieure à 1950, ne revendique pour celle-ci le droit exclusif à la représentation de

divisé, Luis MARTINEZ-AGULLO, *Clunet*, 1964, p. 265. Voir également : *Teilung und Wiedervereinigung, Eine weltgeschichtliche Übersicht*, Göttingen, 1963 : série de travaux consacrés aux divers Etats divisés, publié sous la direction de Guenther FRANZ. Sur la doctrine de non-reconnaissance : Remigiusz BIERZANEK, *La non-reconnaissance et le droit international contemporain*, *A.F.D.I.*, 1962, pp. 117-137.

⁵⁵ M. MARTINEZ-AGULLO écrit justement : « il est évident que les termes « Etats divisés » n'ont pas en eux-mêmes un sens juridique. Ils sont cependant les seuls, croyons-nous, à mettre en lumière une situation qui entraîne des conséquences juridiques, *op. cit.*, p. 266, n° 8.

⁵⁶ Sur les problèmes de l'Allemagne vue dans cette optique d'Etat divisé, la littérature est très importante. Citons : Walther Freiherr Marshall von BIEBERSTEIN, *Zum Problem der völkerrechtlichen Anerkennung der beiden deutschen Regierungen*, Berlin, 1959; R. SCHUSTER, *op. cit.*; M. VIRALLY, art. cit.; R. PINTO : Le statut international de la R.D.A., *Clunet*, 1959, p. 312; F. MÜNCH, A propos de la question allemande, *Clunet*, 1961, p. 7; F.A. VON DER HEYDTE, *La situation juridique de la R.F.A., Politique étrangère*, 1955, p. 425. W.G. GREWE, *Deutsche Aussenpolitik der Nachkriegszeit*, Stuttgart, 1960; H. VON SIEGLER, *Wiedervereinigung und Sicherheit Deutschlands*, 4^e édit., 1960.

⁵⁷ Cf. la Constitution de la R.D.A. du 7 octobre 1949 dont le Préambule affirme : « le peuple allemand s'est donné cette constitution »; « l'Allemagne est une république indivisible » (art. 1, par. 1^{er}); « il n'y a qu'une nation allemande » (1-4).

l'Allemagne⁵⁸. Il est vrai que cette manière de voir a l'avantage pour la R.D.A. de provoquer sa propre reconnaissance comme Etat.

On est donc en présence d'une division en quelque sorte imparfaite, d'autant plus que l'analyse du Gouvernement de la R.F.A. est, si l'on adopte ses prémisses, parfaitement logique. La R.F.A. ne s'identifie pas *absolument* au Reich : c'est le *gouvernement* de la R.F.A. qui se présente comme étant le seul gouvernement légitime installé en Allemagne et exerçant l'effectivité du pouvoir sur une fraction du territoire du Reich qui constitue la R.F.A.⁵⁹. Il en résulte une sorte de situation de « guerre froide civile » (*kalter Bürgerkrieg*)⁶⁰.

La position officielle du Gouvernement de la R.F.A. — la seule qui importe ici — a été résumée de la manière suivante par le Chancelier Adenauer : « il n'y a pas qu'un seul Etat allemand, il n'y a eu qu'un seul et il n'y en aura qu'un seul; seuls les organes de la R.F.A. ont pouvoir de représenter aujourd'hui cet Etat allemand qui n'a jamais disparu »⁶¹. Cette affirmation, cependant n'est pas suffisante par elle-même : ainsi que le montre M. Bierberstein⁶² il faut, pour qu'elle soit cohérente, que la R.F.A. admette qu'elle n'est que provisoire et qu'elle n'est que la partie de l'Etat allemand placée sous la souveraineté du seul gouvernement légitime installé en Allemagne. Il en résultera que ces organes de la R.F.A. devront, tant sur le plan du droit interne que sur le plan des relations internationales, agir en parfaite conformité avec cette théorie et faire constamment comme s'ils agissaient au nom de l'Allemagne tout entière. C'est ainsi que naîtra la « doctrine Hallstein ». C'est cette doctrine qui empêchera la normalisation rapide des relations germano-israéliennes.

La situation d'Israël est, en effet, un peu moins claire. Cependant, le problème se présente de la même manière que celui de l'Allemagne, en ce sens que l'une seulement des parties agit comme si elle contestait la « division », il s'agit des Etats arabes. Il s'y ajoute une complication supplémentaire, qui tient à ce que l'une des parties issues de la division n'existe pas. Il n'y a pas, en

⁵⁸ Cf. SCHUSTER, *op. cit.*, pp. 147-151 et p. 165; BIEBERSTEIN, *op. cit.*, p. 89, note 89. Cf. la déclaration du Ministre des Affaires étrangères de la R.D.A., M. Lothar Bolz, le 29 juillet 1956 : « aussi longtemps qu'il y aura sur le territoire de l'Allemagne, deux Etats, ces deux Etats sont successeurs de l'ancien Reich ».

⁵⁹ D'où le caractère « provisoire » de la R.F.A. consacré par la loi fondamentale elle-même (art. 146 « cette loi fondamentale perdra sa validité le jour où entrera en vigueur une Constitution élaborée librement par le peuple allemand »). Cette prétention du gouvernement de la R.F.A. lui a été reconnue par les Alliés et par l'O.T.A.N.. Texte de ces déclarations dans PINTO, article cité. Cf. aussi VIRALLY, article cité, p. 32.

⁶⁰ Cf. BIEBERSTEIN, *op. cit.*, p. 146, qui en arrive même à émettre l'hypothèse qui consiste à qualifier le gouvernement de la R.F.A. de « gouvernement local *de jure* ».

⁶¹ Déclaration devant le Bundestag, Débats, 2^e législature, 7 avril 1954, p. 794. La théorie de la disparition de l'Allemagne par *debellatio* a été après la guerre celle du Ministère français des Affaires étrangères. Elle est soutenue par KELSEN : cf. *A.J.I.L.*, 1945, p. 518.

⁶² BIEBERSTEIN, *op. cit.*, p. 140 et ss.

effet, d'Etat arabe de Palestine, tel celui qui avait été prévu dans le plan de partage de la Palestine, par la résolution, du 29 novembre 1947, 181 (II) ⁶³. C'est pourquoi, ce sont les autres Etats arabes qui agissent comme s'ils étaient issus, eux, de la division et essaient de mettre leur action en conformité avec cette manière de voir. Par contre, tout comme la R.D.A., Israël n'émet aucune prétention à l'égard de l'autre fraction issue de la division.

Pourtant, si l'on classe généralement l'Allemagne dans la catégorie des Etats divisés, on ne le fait presque jamais pour la Palestine et Israël. La raison en est que le concept d'Etat divisé a été pensé, depuis 1945, avant tout dans le cadre de la guerre froide. Il traduisait, essentiellement, l'affrontement en des points déterminés des antagonistes de la guerre froide (Allemagne, Chine, Corée puis Viet-Nam). Or le problème palestinien n'est pas inscrit dans ce cadre de guerre froide ⁶⁴ : on rappellera que l'U.R.S.S. avait été le premier Etat à reconnaître *de jure* l'Etat d'Israël, le 16 mai 1948 ⁶⁵.

La Palestine peut-elle, dès lors, apparaître comme une entité divisée ? Si l'on se place au point de vue du concept « classique » d'Etat divisé, il faudrait répondre certainement par la négative. Mais, plus encore, il est possible de contester le fait que l'attitude des Etats arabes (qui ne sont d'ailleurs pas à proprement parler concernés et qui n'ont pas permis la création de l'Etat arabe de Palestine, la Jordanie ayant purement et simplement annexé le territoire qui revenait à cet Etat en 1950 ⁶⁶) soit parfaitement conforme à une telle doctrine. On sait que plus de 85 pays ont reconnu Israël. Ces Etats entretiennent simultanément des relations avec les Etats arabes. Nous verrons que les Etats arabes ont mis au point, face à Israël, une sorte de « doctrine Hallstein » d'un type particulier. On aboutissait ainsi, dans les relations entre Israël et la R.F.A., à une situation curieuse.

b) *L'établissement des relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël
à la lumière de la théorie des Etats divisés*

Dans la mesure où le concept d'Etat divisé était essentiellement issu de la guerre froide, on ne concevait pas que les Etats divisés aient entre eux d'autres

⁶³ C'est pourquoi, les Etats arabes essaient de mettre sur pied, depuis quelques années une « entité palestinienne » qui ferait figure de « revendicatrice » officielle. Cf. Marcel COLOMBE, Le problème de l'entité palestinienne dans les rapports inter-arabes, *Revue Orient*, n° 29, 1964, pp. 57-87 et dans le même numéro, Documents sur l'entité palestinienne, p. 205.

⁶⁴ Ce n'est qu'en 1952 que l'U.R.S.S. devint antiisraélienne, en parallèle d'ailleurs avec quelques symptômes nettement antisémites : affaire des blouses blanches, procès Slansky en Tchécoslovaquie, etc.

⁶⁵ Reconnaissance rapide accordée précisément pour des raisons de guerre froide : il s'agissait de créer des ennuis à la Grande-Bretagne au Moyen-Orient. De même on notera qu'Israël fut admis dès 1949 à l'O.N.U., alors que tout le système d'admission de nouveaux membres à l'O.N.U. fut bloqué, à cause de la guerre froide, jusqu'en 1955.

⁶⁶ Cf. J.L., Le statut international de la Palestine, *Clunet*, 1963, pp. 964-985.

relations que celles qui se nouent entre Etats d'un même bloc : la Corée du Sud, par exemple, n'a pas de relations diplomatiques avec la R.D.A. ou le Nord-Viet-Nam. S'agissant des relations de la R.F.A. et d'Israël, le problème sera très particulier, puisque si Israël est bien un Etat issu d'une division, il ne s'agit pas d'une division de la guerre froide⁶⁷. C'est cette particularité qui expliquera les anomalies et les déboires de l'établissement des relations diplomatiques entre ces deux pays.

Les difficultés sont venues du heurt de deux doctrines de non-reconnaissance, celle de l'Allemagne fédérale ou doctrine Hallstein, celle des Etats arabes que d'aucuns ont baptisée « doctrine Hallstein arabe »⁶⁸.

*La doctrine Hallstein*⁶⁹.

La doctrine Hallstein se présente, par rapport aux doctrines classiques de non-reconnaissance (doctrines Tobar et Stimson) comme une doctrine qui « renforce la politique de non-reconnaissance par un principe supplémentaire consistant à ne pas entretenir de relations diplomatiques avec les Etats tiers qui ont reconnu l'Etat ou le gouvernement en question »⁷⁰ : elle s'exprimera par le fait que la République fédérale d'Allemagne n'entretient pas de relations diplomatiques avec un Etat qui reconnaît la R.D.A.⁷¹.

Comment peut s'analyser cette doctrine ? La prétention politique de la R.F.A. trouve, sur le plan du droit interne, un fondement juridique certain. La loi fondamentale du 23 mai 1949 affirme, dans son Préambule, que le peuple allemand est animé de « la volonté de sauvegarder son unité nationale et étatique » et qu'il a agi également « pour le compte des Allemands auxquels était refusée la possibilité de collaborer à cette œuvre ». L'article 23 applique la loi fondamentale aux Länder et précise que pour les autres parties de l'Allemagne « elle sera mise en vigueur après leur accession ». Il s'agit évidemment ici de l'accession à la R.F.A. Cette base juridique assez floue entraîne, cependant, l'adoption de trois propositions fondamentales :

⁶⁷ On relèvera qu'Israël entretient des relations avec tous les pays communistes sauf la Chine populaire (bien qu'Israël ait reconnu la Chine populaire dès 1950) et l'Albanie.

⁶⁸ GREWE, *op. cit.*, p. 162; Marcel COLOMBE, Remarques sur la crise germano-arabe, *Orient*, n° 32/33, p. 7; Guenther FRANZ, *op. cit.*, p. 243.

⁶⁹ Sur l'origine de l'appellation de cette doctrine cf. SCHUSTER, p. 273; GREWE, p. 161.

⁷⁰ BIERZANEK, *op. cit.*, p. 117.

⁷¹ Une exception a été faite pour l'U.R.S.S., tenant compte des responsabilités particulières que cet Etat assume vis-à-vis de l'Allemagne. Si un Etat reconnaît la R.D.A. après avoir établi des relations diplomatiques avec la R.F.A., il y aura rupture. Le cas s'est présenté deux fois : rupture entre la R.F.A. et la Yougoslavie le 19 octobre 1957 et le 14 mars 1963 avec Cuba. Cf. la note remise à l'ambassadeur de la Yougoslavie à Bonn, le 19 octobre 1957, annonçant la rupture, *R.G.D.I.P.*, 1957, p. 649; voir également les chroniques de M. ROUSSEAU, consacrées à la doctrine Hallstein, *R.G.D.I.P.*, 1961, p. 576; 1963, p. 358; 1964, pp. 474 et 921.

- L'Allemagne n'a pas disparu en tant qu'Etat.
- L'intégrité territoriale est celle du 31 décembre 1937.
- Il n'y a pas deux Etats allemands⁷².

Il en résulte, sur le plan de la législation interne, une véritable obligation du gouvernement de la R.F.A. de se conformer à ce précepte. La doctrine Hallstein, sur le plan interne, est donc une véritable règle juridique, à valeur quasi constitutionnelle.

Mais, il n'en va pas de même sur le plan des relations internationales. En effet, l'affirmation de la seule légitimité du gouvernement de la R.F.A. est une affirmation purement *politique*⁷³, à laquelle l'effectivité du gouvernement de la R.D.A. pourrait faire obstacle avec succès. L'affirmation politique de la seule légitimité du gouvernement de la R.F.A. qui se présente comme l'affirmation du droit exclusif de la R.F.A. de parler au nom du peuple allemand a été faite dès 1949. Par contre, la doctrine Hallstein, en tant que doctrine de non-reconnaissance « qualifiée » n'a été mise en forme que vers 1954-1955. Sur le plan diplomatique, la reconnaissance de la R.D.A. a parfois été qualifiée par la R.F.A. de « geste inamical » entraînant rupture des relations diplomatiques. Parfois aussi, elle a été qualifiée de véritable « immixtion » dans les affaires intérieures allemandes, ce qui traduit bien la théorie officielle de l'identité de la R.F.A. avec le Reich, la situation des deux gouvernements étant une situation de « guerre froide civile », la R.F.A. estimant que, sur le plan international, elle seule peut apparaître.

La doctrine Hallstein peut cependant se révéler dangereuse pour le gouvernement de la R.F.A., et c'est précisément ce qui s'est produit pour le problème de ses relations avec Israël, car la R.F.A. allait se trouver aux prises avec une autre forme de doctrine de non-reconnaissance qui allait paralyser le développement normal de ses relations avec ce pays.

La « doctrine Hallstein » arabe

Des doctrines de non-reconnaissance ont été mises sur pied pour tous les Etats divisés. On sait que, par exemple, la Chine populaire n'admet pas la double reconnaissance, pas plus d'ailleurs que la Chine de Formose. Cependant, dans le cas d'Israël et des pays arabes, il ne s'agit plus de la même chose. Il ne s'agit plus de doctrine de non-reconnaissance, qui serait impossible à

⁷² R. SCHUSTER, Die Hallstein-Doktrin. Ihre rechtliche und politische Bedeutung und die Grenzen ihrer Wirksamkeit, *Europa-Archiv*, 1963, pp. 675-690. Cf. également Wolfgang WAGNER, Die Hallstein-Doktrin nach Ulbrichts Besuch in Aegypten, *Europa-Archiv*, 1965, p. 157.

⁷³ Elle part de l'affirmation que le *gouvernement* de la R.F.A. est le *seul* gouvernement légitime, issu d'élections. Cf. *Europa-Archiv*, 1965, art. cit. (Wolfgang WAGNER), pp. 157 et ss.

soutenir en 1965, puisque la « double » reconnaissance est quasi universelle, mais plutôt d'assistance et d'entraide.

Dans un article publié par le quotidien égyptien *Al Ahram*, M. Haykal écrit : « le défi que nous devons relever n'est pas seulement la reconnaissance complète d'Israël par l'Allemagne ou l'échange d'ambassadeurs. Ce serait de notre part accepter des politiques contradictoires. Nous n'avons pas rompu nos relations diplomatiques avec les Etats-Unis d'Amérique, l'Angleterre et la France, voire avec l'U.R.S.S., bien que tous entretiennent des relations diplomatiques avec Israël qu'ils ont dûment reconnu. Le fond du défi réside dans les rapports spéciaux qui ont existé entre l'Allemagne de l'Ouest et Israël... La gravité de la reconnaissance d'Israël, dans la conjoncture actuelle, c'est qu'elle fait partie de ces rapports spéciaux »⁷⁴. Dans le même ordre d'idées, M. Colombe écrit : « au cours de ces dernières années, les Etats arabes ont peu à peu élaboré à l'usage des pays accordant à Israël leur aide et leur assistance, une doctrine assez semblable à la « doctrine Hallstein » dont la R.F.A. a voulu faire un des principes de sa politique extérieure »⁷⁵.

Il semble, en outre, que les Etats arabes aient admis que le traité de 1952 ait entraîné reconnaissance implicite, ce problème étant de toute manière accessoire pour eux. Il s'agit ici très nettement d'un problème uniquement politique. En réalité, les Etats arabes se sont servis de la vraie doctrine Hallstein comme d'une menace envers la R.F.A. : c'est là tout le sens de l'invitation adressée au Président Ulbricht, où l'on vit clairement la différence entre une doctrine juridique et une doctrine politique. En effet, lorsque fut annoncée la visite du Président du Conseil d'Etat de la R.D.A. au Caire, la R.F.A. fit savoir que sa réaction dépendrait du degré d'officialité de la réception faite; si celle-ci se révélait trop officielle, elle équivaldrait à une véritable reconnaissance (réception officielle d'un Chef d'Etat). Inversement, si l'établissement de relations diplomatiques entre Israël et la R.F.A. a bien été suivi de la rupture entre cette dernière et la plupart des Etats arabes, aucune reconnaissance de la R.D.A. n'est intervenue⁷⁶.

Les interférences sont donc grandes, entre les divers aspects de la politique et de la diplomatie des Etats divisés, tels que la R.F.A. et Israël, quoiqu'on puisse douter de la véritable « qualité » d'Etats divisés de la Palestine et d'Israël.

On mentionnera, pour mémoire, le problème des deux villes divisées : Berlin

⁷⁴ Article traduit dans *Orient*, n° 32/33, p. 236.

⁷⁵ *Orient*, n° 32/33, p. 7.

⁷⁶ Sur le problème général des relations germano-arabes cf. Dieter WEISS, *Zum Verhältnis der Bundesrepublik zu den arabischen Staaten. Überlegungen zu den Möglichkeiten einer Wiederannäherung*, *Europa-Archiv*, 1965, p. 821.

et Jérusalem, qui ont posé quelques problèmes (notamment le refus de la R.F.A. d'installer son ambassade à Jérusalem) ⁷⁷.

On voit combien le fait qu'il s'agit de deux Etats divisés a pesé sur les relations entre les deux pays, à divers niveaux. Sur le plan juridique, une dernière série de problèmes a été posée par des questions de succession d'Etats.

C — LES PROBLEMES LIES A LA SUCCESSION D'ETATS

On sait que les problèmes de succession d'Etats comptent parmi les plus délicats du droit international public. La plupart des auteurs montrent qu'il s'agit avant tout de problèmes réglés par la pratique ⁷⁸. Mais, s'agissant des relations entre la R.F.A. et Israël, ces problèmes se poseront de manière particulière, car la qualité même d'Etat successeur de chacun de ces deux Etats se présente de manière originale. Avant d'étudier les problèmes spécifiques qui se sont posés dans les relations entre Israël et la R.F.A. considérés comme Etats successeurs, il faudra donc examiner l'originalité que présentent, en l'espèce, ces deux Etats.

a) *La R.F.A. et Israël, Etats successeurs*

En apparence le problème de la succession d'Israël à la *Palestine* paraît relativement simple. En fait, cependant, il faut tenir compte de deux facteurs importants qui sont de nature à changer radicalement la nature du problème. C'est d'une part, le fait que l'Etat auquel succède l'Etat d'Israël est en réalité un mandat de la catégorie « A », c'est en second lieu, la manière très particulière d'accession à l'indépendance d'Israël, par démembrement de l'ancien territoire sous mandat.

La succession à un territoire sous mandat, tout spécialement à un mandat « A » — c'est-à-dire de territoire jouissant de la personnalité internationale distincte de l'Etat mandataire — pose l'un des problèmes les plus délicats qui aient été débattus à la S.D.N. : celui de la nature juridique du mandat et plus particulièrement de la souveraineté dans les territoires sous mandats « A » ⁷⁹.

⁷⁷ On trouvera une bibliographie assez complète sur le problème de Jérusalem, dressée par Mgr B. Collin dans la *R.G.D.I.P.*, 1965, pp. 429-435; adde R. FALAIZE, *R.G.D.I.P.*, 1958, pp. 618-654 et Fritz BLUME, *Jerusalem, Eine völkerrechtliche Abhandlung*, Jever, 1955, 137 pp.

⁷⁸ Cf. Ch. ROUSSEAU, *Traité de droit international public*, Dalloz, 1965, p. 188; et cours de Doctorat, Paris, 1965. Cf. également D.P. O'CONNELL, *The Law of State Succession*, Cambridge, 1956.

⁷⁹ Cf. sur cette question : D.F. VAN REES, *Les mandats internationaux* (Rousseau, 1928); PELICHER, Edgar : *La personnalité internationale distincte des territoires sous mandat* (thèse, Lausanne, 1932); R.N. CHOWDHORI : *International Mandates and Trusteeships Systems* (La Haye, 1955); N. BENTWICH : *The Mandates Systems* (Londres, 1930); Quincy WRIGHT : *Mandates under the League of Nations* (Chicago, 1930); Jean ROCHE : La souveraineté dans les territoires sous tutelle, *R.G.D.I.P.*, 1954, p. 399, cf. spécialement, pp. 411-413.

Dans ces territoires la population était considérée comme « particulièrement évoluée », l'article 22, par. 4 du Pacte de la S.D.N. qui vise cette catégorie de mandats stipule que : « certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules ».

Les territoires sous mandat « A » possédaient, selon l'opinion dominante, la personnalité distincte en droit international. Cependant, les conditions particulières de la Palestine ont fait que pour ce territoire, l'administration était directe. L'article 1^{er} du Mandat sur la Palestine était ainsi conçu : « Le Mandataire aura pleins pouvoirs de législation et d'administration, sous réserve des limites qui peuvent être fixées par les termes du présent mandat ». Il en résulte des difficultés supplémentaires sur le plan de la détermination de la succession d'Etats.

Sur le plan du droit interne la succession est automatique et a d'ailleurs été reconnue par le gouvernement israélien⁸⁰. Ce fait aura des conséquences sur les relations avec la R.F.A.

Mais sur le plan des relations internationales, il n'apparaît pas qu'Israël soit le successeur de la Palestine. C'est d'abord la solution adoptée par le gouvernement israélien lui-même qui l'expose dans sa réponse à un questionnaire de la Commission du droit international de l'O.N.U.⁸¹. Le juriste israélien des Affaires étrangères commente cette position dans un article sur « Israël et les traités internationaux de la Palestine »⁸². Pour M. Rosenne la succession aux traités ne serait pas automatique et ne se concevrait pas de toute manière dans les conditions *sui generis* d'accession à l'indépendance de l'Etat d'Israël. La même solution est reprise par M. Fawcett⁸³ qui pense que si la succession est effective sur le plan du droit interne, elle ne l'est nullement sur le plan international. Le mandat a pris fin, en effet, de façon non conforme avec le Pacte, la résolution sur le plan de partage n'ayant pas été appliquée.

La résolution sur le partage avait cependant prévu que les deux Etats issus de la partition souscriraient une déclaration de succession automatique aux traités engageant la Palestine. Lors de sa première candidature à l'O.N.U., Israël avait déclaré qu'il était prêt à souscrire cette déclaration; mais lorsqu'il

⁸⁰ Cf. Shabtai ROSENNE, *The Effect of Change of Sovereignty upon Municipal Law*, *B.Y.B.I.L.*, 1950, p. 267; L. GREEN, *Aspects juridiques du procès Eichmann*, *A.F.D.I.*, 1963, p. 150, spécialement p. 178. J.E.S. FAWCETT, *The Eichmann Case*, *B.Y.B.I.L.*, 1962, p. 181 spécialement p. 191.

⁸¹ Document A/CN/4/19, 23 mars 1950, texte français, pp. 35-69.

⁸² *Chunet*, 1950, p. 1140.

⁸³ Article cité, p. 191.

posa cette candidature une deuxième fois et qu'il fut admis, il n'en fut plus question⁸⁴. La Grande-Bretagne avait appliqué environ 140 traités à la Palestine, mais ces traités n'ont pas survécu et Israël a conclu de nouveaux traités. D'ailleurs, aucun Etat tiers n'a fait d'objection à la doctrine israélienne de non-succession.

En résumé, il apparaît que le problème de la succession d'Israël est complexe, qu'en fait, il n'y a succession que sur le plan interne.

Le problème de la succession de la R.F.A. à l'Allemagne du Reich est plus simple. Du point de vue de la théorie officielle du gouvernement de la R.F.A., il n'y a pas, en effet, succession, mais identité. Ce point de vue est basé sur le fait qu'il n'y a pas eu *debellatio*⁸⁵ et qu'il n'y a qu'un seul gouvernement légitime. En même temps d'ailleurs, que la R.F.A. recouvrait sa capacité de droit international (par la révision du Statut d'occupation du 6 mars 1951), elle s'engageait à assurer toutes les dettes extérieures du Reich, d'avant guerre⁸⁶. Du point de vue juridique, il est possible de contester cette doctrine de l'identité. Cependant, dans leurs relations mutuelles, la R.F.A. et Israël agissent comme si effectivement la R.F.A. n'était pas tant successeur que continuateur (juridiquement) du Reich.

De ce point de vue, les relations germano-israéliennes se présentent donc comme les relations d'un Etat qui se veut identique au Reich, et d'un Etat qui ne succède que très partiellement à la Palestine. Il s'agit de voir maintenant les incidences de ces particularités sur certains problèmes précis qui se sont posés à ces deux Etats dans leurs relations.

b) *Le problème de l'état de guerre entre Israël et l'Allemagne*

Le problème de l'existence d'un état de guerre entre la R.F.A. et Israël s'est posé à partir de 1950-1951, lorsque les trois puissances occidentales cherchèrent à intégrer l'Allemagne fédérale à l'O.T.A.N. Les Occidentaux avisèrent le gouvernement d'Israël de leur intention de mettre fin à l'état de guerre avec l'Allemagne et qu'ils espéraient qu'Israël en ferait autant. Israël refusa. Cependant, la mesure devint effective, pour la Grande-Bretagne au 9 juillet 1951 et

⁸⁴ Cf. Ivan A. SHEARER, La succession d'Etats et les traités non localisés, *R.G.D.I.P.*, 1964, pp. 5-59, spécialement pp. 29-31.

⁸⁵ Cf. J.L. KUNZ, Identity of States under International Law, *A.J.I.L.*, 1955, pp. 68-76, écrit : « the problem of the identity of States is not the antithesis of the problem of state succession but of the problem of the extinction of states ». Kunz conteste cependant la doctrine de l'identité de la R.F.A. qui, ayant perdu sa souveraineté entre 1945 et 1955, amputée de nombreux territoires (R.D.A.-Berlin - territoires sous administration russe et polonaise) lui apparaît plutôt comme successeur qu'identique.

⁸⁶ Conférence de Londres. L'accord technique est du 8 août 1952.

la déclaration anglaise incluait expressément Israël, au titre de successeur de la Palestine ⁸⁷.

Selon M. Honig, le refus israélien ne signifierait pas qu'Israël considère qu'il veut rester en état de guerre avec l'Allemagne, mais que ce problème ne le concerne pas car Israël n'a jamais été en état de guerre. Au surplus, une telle déclaration faite par l'Angleterre est nettement *ultra vires* en même temps qu'elle est sans objet ⁸⁸.

En fait, il faut se demander d'abord si la Palestine a effectivement été en état de guerre. On remarque d'abord que l'état de guerre n'a jamais été formellement étendu à la Palestine. Au début de la guerre, le Haut-Commissaire anglais en Palestine a fait savoir par une déclaration que la *Grande-Bretagne* était en guerre, mais il n'a jamais été question d'étendre formellement cette déclaration à la Palestine ⁸⁹. Jusqu'à l'entrée en guerre de l'Italie (juin 1940), la Palestine fut considérée comme territoire neutre, notamment par les U.S.A. Par la suite, une législation de guerre fut promulguée, sur le plan interne uniquement (notamment expulsion des ressortissants allemands qualifiés d'ennemis et mise sous séquestre de leurs biens). La Cour Suprême de Palestine fonctionna comme une Cour des Prises à plusieurs reprises. Haïfa et Tel-Aviv furent bombardés. Un corps de volontaires fut créé auquel s'inscrivirent de nombreux juifs; par la suite un corps de défense fut aussi créé.

Il est donc indéniable qu'un certain état de guerre a existé sur le plan des faits. A l'analyse, cependant, on voit apparaître les traits caractéristiques de cette forme d'état de guerre : il s'agit uniquement et exclusivement de mesures internes, non de mesures mettant en cause la Palestine sur la scène internationale. En effet, il était difficile au mandataire de mettre en œuvre un état de guerre sur le plan formel, dans les territoires sous mandat, spécialement les mandats « A ». Certes, les territoires sous mandats « A », tels le Liban, la Syrie et la Palestine ont été beaucoup plus affectés, *en fait*, par la guerre. L'explication de cette « anomalie » est assez simple, elle provient de ce que ces territoires se trouvaient beaucoup plus près de la zone des combats que les autres territoires sous mandat « B » ou « C » sur lesquels la puissance mandataire aurait plus facilement pu étendre l'état de guerre, tels, par exemple, la Nouvelle-Guinée, le Cameroun, le Togo, le Ruanda-Urundi, etc.

⁸⁷ Cf. L. GREEN, *op. cit.*, p. 179; *The Times*, 10 juillet 1951; de même H. VOLLE, *Europa-Archiv*, 1953, *op. cit.*, p. 5619; cf. aussi *Neue Zürcher Zeitung*, 18 janvier 1951 (refus d'Israël).

⁸⁸ Frederick HONIG, *The Reparations Agreement between Israël and the Federal Republic of Germany*, *A.J.I.L.*, 1954, p. 564, spécialement p. 566.

⁸⁹ N. BENTWICH, *The Mandated Territories during the Second World War 1939-1942*, *B.Y.B.I.L.*, 1944, pp. 164-168. Sur les problèmes concernant la fin de l'état de guerre par déclaration unilatérale : OTTENSOSER, *Termination of War by Unilateral Declaration*, *B.Y.B.I.L.*, 1952, pp. 435-442.

Quelle était la situation juridique des territoires sous mandats, relativement à la guerre ? Les mandats « B » et « C » devaient être complètement démilitarisés⁹⁰. Pour les mandats « A » la solution était variable suivant les territoires. L'article 17 du mandat sur la Palestine disposait que « l'Administration de la Palestine peut organiser par recrutement *volontaire* les forces nécessaires au maintien de la paix et de l'ordre, ainsi qu'à la défense du pays, sous le contrôle du Mandataire, mais elle n'aura pas le droit de faire usage de ces forces à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus, à moins que le Mandataire ne l'y autorise. L'Administration de la Palestine ne lèvera ni n'entretiendra de force militaire, navale ou aérienne qu'aux fins susdites. Aucune disposition de cet article n'empêchera l'Administration de la Palestine de participer aux frais d'entretien des forces militaires du Mandataire en Palestine. Le Mandataire disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication de Palestine, pour le passage des forces armées et le transport du combustible et des approvisionnements »⁹¹. Les quelques obscurités qui pourraient résulter de ce texte seront levées par une recommandation de la Commission des Mandats qui stipule expressément qu'en tout état de cause, les « indigènes » des territoires sous mandats ne pourront servir hors de leur territoire : la Grande-Bretagne émit quelques réserves, sur la possibilité, selon elle, de faire servir ces indigènes hors de leur territoire, à titre *volontaire* et *contractuel*⁹². C'est d'ailleurs ce qui fut fait en Palestine : la « Brigade juive » qui combattit sous pavillon bleu et blanc frappé du bouclier de David, était exclusivement composée de volontaires.

L'idée centrale apparaît dès lors clairement : le Mandataire ne pourra faire directement la guerre à partir du territoire sous mandat, il n'a pas le droit de mettre le territoire en état de belligérance; mais, si le territoire est menacé, il pourra en assurer la défense, en levant même une conscription obligatoire destinée à la défense du territoire. Il est clair que dans une certaine mesure il pourra coordonner la défense du territoire avec la stratégie générale de la guerre qu'il mène avec son ennemi, mais il ne pourra jamais confondre cette guerre avec la défense du territoire sous mandat. Le déroulement des événements traduit bien cette manière de voir : aussi longtemps que la Palestine a été considérée comme neutre, les seules mesures prises en Palestine sont prises à l'égard des ressortissants ennemis de la Grande-Bretagne, par la suite, la guerre est portée dans le bassin de la Méditerranée et le Mandataire va instituer une législation d'exception. La victoire d'El Alamein va éloigner le danger de guerre dans cette région : à partir de 1942, il n'y a plus de véritable législation de guerre, ni même d'état d'alerte.

⁹⁰ VAN REES, *Les mandats internationaux*, 2^e partie, p. 167.

⁹¹ Le mandat palestinien comportait une distinction fictive entre l'administration du mandat et le mandataire : les deux organes étaient réunis en la personne du Haut-Commissaire.

⁹² VAN REES, *op. cit.*, p. 172.

Que peut-on en conclure ? Ni en fait ni en droit, la Palestine n'a été en état de guerre formel avec l'Allemagne⁹³.

Au demeurant, même si l'on admettait la solution inverse, si l'on admettait donc que la Palestine ait été en état de guerre avec l'Allemagne, la solution adoptée par Israël en ce qui concerne la succession à la Palestine, ne permettrait pas de soutenir la succession juridique de cet état de guerre.

Il n'y a donc pas eu d'état de guerre entre l'Allemagne et Israël sur le plan du droit international. Cependant, la législation de guerre, sur le plan interne a entraîné certaines conséquences qui sont liées, à l'heure actuelle, à la succession de l'Etat d'Israël à la Palestine : c'est le problème des avoirs allemands en Israël.

c) *Le problème des biens allemands en Israël*

En 1939, une colonie allemande d'environ 2.000 personnes (composée presque essentiellement de descendants de Templiers) était établie en Palestine. En 1939, ces nationaux « ennemis »⁹⁴ furent internés. Leurs biens furent mis sous séquestre. En 1941, 700 personnes furent transférées en Australie. A la fin de la guerre, une partie des autres se rendit également en Australie, une autre partie revint en Allemagne. En 1950, une loi israélienne sur ces biens intervint, prolongeant le séquestre jusqu'au règlement des réparations dues par l'Allemagne aux Juifs et à l'Etat d'Israël. Le problème de ces biens — le retour de ces Allemands n'étant pas possible — fut naturellement soulevé lors de la discussion du Traité du 10 septembre 1952.

Les principes suivants furent retenus⁹⁵ :

- Israël reconnaît le principe de la restitution de ces biens.
- Des négociations seront ouvertes dans un délai de 4 mois à dater de l'entrée en vigueur du Traité de réparations (c'est-à-dire à dater du 27 mars 1953).
- C'est la R.F.A. qui mènera les négociations pour ces biens, quoique la plupart des intéressés aient acquis une autre nationalité (australienne).
- Si un accord n'intervient pas dans un délai de 9 mois sur le montant de la somme totale, un arbitre sera choisi; à défaut d'accord sur la personne de l'arbitre, les Parties demanderont cette nomination soit au Roi du Danemark, soit au Roi de Suède, soit au Roi de Norvège et s'engagent à exécuter la décision.

⁹³ Le mandataire n'avait pas le pouvoir de mettre le territoire en état de guerre : Le gouvernement israélien, dans sa réponse au questionnaire précité, p. 59, montre bien que le problème de l'état de guerre est lié à la souveraineté, or si le problème de la souveraineté est discutable et discuté, un principe paraît acquis : dans les territoires sans mandat « A », la souveraineté n'appartient pas à la Puissance mandataire.

⁹⁴ Il y avait, en Palestine, de nombreux réfugiés juifs ayant conservé la nationalité allemande : ils ne furent pas inquiétés (BENTWICH, art. cit., *B.Y.B.I.L.*, 1944, p. 164).

⁹⁵ H. VOLLE, art. cit., *Europa-Archiv*, 1953, p. 5626.

Un accord intervint dès 1953 sur les biens des Eglises catholiques en Israël⁹⁶. Mais, pour les biens des « Templiers » on dut recourir à l'arbitrage d'une personnalité danoise.

Finalement, l'accord se fit sur la somme de 34 millions de Marks (12,5 millions de dollars). Par la suite, un accord intervint entre le Gouvernement de la R.F.A. et le Gouvernement australien pour la répartition aux nouveaux ressortissants australiens des sommes versées par l'Etat d'Israël⁹⁷.

Il s'agit, on le voit, d'un problème de succession d'Etats qui a pu être réglé de manière relativement simple. Mais les choses n'étaient pas aussi simples en matière de responsabilité internationale à l'égard des Juifs victimes du nazisme.

d) *Les problèmes de responsabilité internationale*

Il s'agit là de problèmes qui comptent parmi les plus délicats des relations germano-israéliennes. En effet, la responsabilité de l'Allemagne envers les Juifs est engagée de manière incontestable et incontestée. Mais comment cette responsabilité sera-t-elle mise en jeu⁹⁸ ? En particulier, Israël a-t-il un titre quelconque à faire valoir à l'égard de la R.F.A. ?

Au moment du dommage, non seulement Israël n'existait pas, mais de plus, les personnes victimes n'avaient pas la nationalité de l'« Etat » prédécesseur (palestinienne). Il est clair que le traité de 1952 est donc un phénomène tout à fait exorbitant du droit international général. Néanmoins, on trouve dans ce traité des éléments classiques de la théorie et de la pratique du droit international.

Dans la mesure où ce traité ne fait référence qu'aux dommages matériels — les seuls qui puissent être indemnisables — c'est dans *le mode de calcul de l'indemnité* que l'on a réintroduit des éléments « rationnels ».

Les dommages subis par le peuple juif, au point de vue matériel, ont été estimés à la somme de 6 milliards de dollars⁹⁹. Il paraissait impossible que

⁹⁶ *Israel-Informationsdienst*, n° 9/10 du 22 août 1953.

⁹⁷ Bulletin des *Presse und Informationsdienst*, n° 77 du 4 mai 1965, p. 614. L'accord est du 21 avril 1965.

⁹⁸ On remarquera que l'Allemagne fédérale ne pourrait, de toutes manières, opposer à Israël le principe de la non-succession en matière de responsabilité internationale, qui est admis par la doctrine (cf. ROUSSEAU, *Traité*, p. 347; UDINA, *R.C.A.D.I.*, 1933, II, 767; CHARPENTIER, *op. cit.*, p. 45; position plus nuancée de M. MOUNIER : « La succession d'Etat en matière de responsabilité internationale, *A.F.D.I.*, 1962, pp. 65-90; O'CONNELL, *op. cit.*, pp. 201 et ss.). Dans la mesure même, en effet, où l'Allemagne fédérale s'appuie sur la théorie de l'identité — non sur celle de la succession — elle ne pourra avancer le principe en question.

⁹⁹ Cf. HONIG, article cité, *A.J.I.L.*, VTED, p. 578; Eli NATHAN, Le traité israélo-allemand du 10 septembre 1952, *R.G.D.I.P.*, 1954, p. 375.

l'Allemagne fédérale (en 1952) payât une telle somme. D'autre part, dans la mesure où les victimes avaient disparu, ainsi que leurs ayants droit, il paraissait difficile d'attribuer cette somme en totalité à Israël. On chercha alors une autre base de calcul de l'indemnité. La base trouvée permit de créer un lien direct entre Israël et la somme : on se basa sur le coût approximatif de l'installation des 500.000 immigrants venus des pays occupés par l'Allemagne nazie. On aboutissait ainsi à la somme de 1,5 milliards de dollars. Celle-ci parut encore trop élevée à la R.F.A.¹⁰⁰.

On convint alors que la R.F.A. n'aurait que 1 milliard à payer, le restant étant à la charge financière de la R.D.A., lorsque celle-ci accepterait de contribuer aux réparations. Cependant, cette disposition ne figure pas dans l'accord ce qui évite le délicat problème de la terminologie à employer pour désigner la R.D.A. La disposition est implicite : la lettre n° 1A en annexe du Traité¹⁰¹ dispose que : « l'Etat d'Israël ne fera plus valoir à l'encontre de la R.F.A., aucune réclamation, directe ou indirecte, du chef des pertes causées par la persécution nationale-socialiste ». Le texte est clair : Israël se réserve la faculté, reconnue par la R.F.A. de présenter d'autres demandes à la R.D.A.

Il s'agit là de considérations juridiques qui ne sont qu'en marge du Traité : pour l'essentiel, ce traité traduit des relations exorbitantes du droit commun que nous abordons maintenant.

II. — LES RAPPORTS SPECIAUX, EXORBITANT DU DROIT INTERNATIONAL GENERAL

Il n'est certainement pas nécessaire de revenir sur les raisons qui peuvent justifier d'éventuelles relations exorbitantes du droit commun. On rappellera que 6 millions de Juifs ont trouvé la mort dans les camps de concentration et d'extermination établis par le régime nazi¹⁰². D'autre part, près de 500.000 personnes juives sont venues s'installer en Palestine depuis 1933.

On conçoit que les relations germano-israéliennes n'ont pu se construire que selon des modalités très particulières qui font éclater les cadres classiques des relations interétatiques. Le problème dépasse le cadre même des relations entre

¹⁰⁰ Les négociations furent suspendues et la Knesset décida même la rupture en mai 1952, cependant que le Chef de la délégation allemande, le professeur Böhm, présenta sa démission, jugeant les propositions de son Gouvernement insuffisantes (VOLLE, *Europa-Archiv*, article cité).

¹⁰¹ R.T.N.U., vol. 162, p. 249.

¹⁰² A Auschwitz périrent plus de 3 millions de Juifs. On doit cependant insister sur le fait que les Juifs ne sont pas les seuls à avoir souffert de telles persécutions : un pays comme l'U.R.S.S. a perdu, soit par fait de guerre, soit par extermination près de 20 millions de personnes.

l'Etat d'Israël et l'Allemagne et met en cause les rapports du peuple juif et de l'Allemagne ¹⁰³.

Pour aborder l'étude de ces relations exorbitantes du droit commun entre Israël et la R.F.A., il faudra exposer en premier lieu le fondement de ces particularités et analyser la relation Israël-Peuple juif et l'attitude de l'Allemagne fédérale devant cette relation. Dans un second temps, on pourra étudier les modalités de ces particularités depuis 1952.

A — LE FONDEMENT DE RAPPORTS SPECIAUX

Le fondement des particularités exorbitantes du droit international dans les relations germano-Israéliennes réside, bien entendu, dans le fait qu'il existe une liaison entre l'Etat d'Israël et le peuple juif victime du nazisme. Il réside aussi, cependant, dans le fait que la République fédérale d'Allemagne admet cette liaison et en assume les conséquences.

a) *Israël et le peuple juif*

La notion de peuple juif est l'une des plus délicates qui soit. Le fait même qu'il existe (encore) un peuple juif est une affirmation contestée : le problème se confond avec les débats sur l'identité juive qui sont souvent abordés dans les milieux juifs ¹⁰⁴.

Le problème juif se pose depuis le grand Exil, devenu définitif après la destruction du Second Temple en 70. Le réveil national commence à la fin du XIX^e siècle à l'instigation de Théodore Herzl qui crée l'organisation sioniste mondiale.

Dès 1917, le problème juif est posé devant le forum international. Le 2 novembre 1917, la déclaration Balfour déclare que l'Angleterre verrait d'un bon œil l'installation en Palestine d'un Foyer national juif (Jewish National Home). La France, en février 1918, puis l'Italie en mai 1918 et les U.S.A. en août 1918 s'associent à cette déclaration. Importante pour les Juifs, cette déclaration n'a, par elle-même, aucun caractère juridique ¹⁰⁵. Elle n'est qu'une lettre adressée par un Ministre anglais au président de la Fédération sioniste de Grande-Bretagne, alors que l'Angleterre n'a aucune espèce de droit sur la

¹⁰³ Sur le problème des rapports du judaïsme et de l'Allemagne cf. les analyses de M. André NÉHER : « Le problème du judaïsme dans l'Allemagne actuelle » (Conférence publiée dans le recueil *L'existence juive*, Seuil, 1962, p. 184) et Dimensions et limites du dialogue judéo-allemand depuis 1945, *Cahiers de VI.S.E.A.* (série Recherches et Dialogues philosophiques et économiques, série M, n° 15), n° 132, décembre 1962, pp. 2-36.

¹⁰⁴ Cf. les deux recueils des Colloques des intellectuels juifs de langue française, publiés sous le titre *La conscience juive* (P.U.F., 1963) et *Le Pardon* (P.U.F., 1965).

¹⁰⁵ Cf. Gilbert HURBES, *La question du gouvernement futur de la Palestine : la reconnaissance d'Israël*, thèse, Lille, 1952, pp. 1-39.

Palestine. La déclaration Balfour n'acquiert de valeur juridique que par son incorporation au Mandat que la S.D.N. confie à l'Angleterre sur la Palestine en 1922¹⁰⁶.

Mais c'est à la conférence de la Paix en 1919-1920 qu'est posée pour la première fois depuis près de vingt siècles la question juive sur le plan international¹⁰⁷.

Animé par le Président de l'Organisation sioniste, le futur Président de l'Etat d'Israël, le Docteur Weizmann, un Comité des Délégations juives auprès de la Conférence de la Paix est créé¹⁰⁸. La question juive fut abordée sous l'angle des minorités nationales qui, on le sait, constituèrent l'un des problèmes les plus débattus à la Conférence. On peut, dès lors, se demander si la Conférence n'a pas abouti à une sorte de « reconnaissance comme nation » du peuple juif, dont l'intégration de la Déclaration Balfour au Mandat sur la Palestine¹⁰⁹ représenterait l'élément concret. De toute manière, il est certain que la Conférence considéra le problème juif comme l'un des problèmes nationaux à résoudre et que l'on aborda sous l'angle « des groupes nationaux non constitués en Etat, tels les Arméniens, les Juifs de Palestine, les Arabes... »¹¹⁰. L'expression « Juifs de Palestine » ici, ne doit pas faire illusion, car dans la mesure où l'un des buts du mandat va être l'installation d'un Foyer national juif par immigration massive de Juifs, il ne s'agit de rien moins que de la reconnaissance comme nation de l'ensemble du peuple juif¹¹¹.

Le 27 février 1919 la délégation sioniste exposa ses thèses devant la Conférence de la Paix. On rappellera simplement qu'à cette époque l'Organisation sioniste

¹⁰⁶ « His Majesty's Government view with favor the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, and will use their best endeavours to facilitate the achievement of this object, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the right and political status enjoyed by Jews in any other country. »

¹⁰⁷ La Conférence de Berlin en 1878 avait bien posé le problème des Juifs roumains, de même, au Congrès de Vienne, les Juifs de Francfort avaient envoyé un délégué, mais il ne s'agit pas, dans les deux cas, de prise en considération globale du peuple juif.

¹⁰⁸ Cf. sur ce point Nathan FEINBERG : *Some Problems of the Palestine Mandate*, Tel-Aviv, 1936, pp. 11-20 et *passim*. Cf. aussi les Mémoires de Weizmann, publiées en France sous le titre *Naissance d'Israël*, Gallimard, 1960.

¹⁰⁹ Texte adopté par le Mandat : « Le Mandataire assumera la responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du Foyer National pour le peuple juif » (S.D.N., *Procès-verbaux de la Commission permanente des Mandats*, août 1922, texte du Mandat sur la Palestine).

¹¹⁰ Cf. D.H. MILLER (conseiller juridique de la délégation des U.S.A.), *My Diary at the Peace Conference, with Documents* (New York, 1928), pp. 39-40 cité par N. FEINBERG, *op. cit.*, p. 119.

¹¹¹ Cf. de N. FEINBERG, *The Recognition of the Jewish People in International Law*, pp. 14-16 (*Jewish Yearbook of International Law*, Tel-Aviv, 1948) et FAUCHILLE, *Traité* (éd. 1921), I, p. 314.

coopère assez étroitement avec l'Emir Faïçal. Désormais, le mouvement qui allait mener à la création de l'Etat d'Israël était lancé.

La loi sur le Retour, qui confère automatiquement la nationalité israélienne à tout Juif qui arrive en Israël allait concrétiser le lien entre le peuple juif et l'Etat d'Israël¹¹².

La liaison entre le peuple juif et Israël se dégage ainsi peu à peu. Dans la mesure où la notion de peuple juif est une notion de droit international, dans la mesure où existe un Etat juif, la liaison est plus nette. Cette liaison peut s'analyser en une sorte de virtualité. Les Juifs non-israéliens (qui sont les 5/6 du peuple juif) sont des nationaux de leurs pays, sans aucune restriction personnelle ou collective. Néanmoins ils sont virtuellement susceptibles d'acquiescer la nationalité israélienne par simple émigration. Le lien est encore plus fort à l'égard des 6 millions de victimes du nazisme, auxquelles l'Etat d'Israël a d'ailleurs accordé la nationalité israélienne à titre posthume et rétroactif. A l'égard de ces victimes, Israël assume un rôle très particulier qui lui permet, par exemple, d'intervenir plus activement face à l'Allemagne. De même, dans le monde contemporain, l'Etat d'Israël interviendra partout où les Juifs peuvent être menacés¹¹³. A ce lien virtuel, M. Green¹¹⁴ donne même un fondement quasi-juridique qui découle de l'arrêt *Lotus* : un Etat peut, en effet, étendre ses compétences au-delà des limites ordinaires, dans la mesure où le droit international ne s'y oppose pas formellement.

Lorsque l'Etat d'Israël intervient ainsi, il agit généralement de concert avec le Congrès juif mondial, dont il convient de souligner le rôle. Le C.J.M. a été fondé en 1934, en vue de constituer une sorte de « Parlement du peuple juif » qui agirait pour lui, spécialement dans les périodes où il est menacé. La personnalité de son président, le docteur N. Goldmann, lui a conféré ces dernières années un rôle croissant dans le monde¹¹⁵.

Dans les relations germano-israéliennes, il convient de voir l'autre face, c'est-à-dire l'attitude de R.F.A. par rapport à Israël et au problème juif.

b) *L'Allemagne fédérale face à Israël et au peuple juif*

Contrairement à la R.D.A.¹¹⁶, la R.F.A. se reconnaît identique au Reich

¹¹² Cf. Shabtai ROSENNE, La loi israélienne sur la nationalité 5712-1952 et la loi israélienne du Retour 5710-1950, *Clunet*, 1954, p. 4. Sur ce problème posé par l'application de la loi du Retour à un Juif converti cf. R. LEHMANN, Nationalité et religion en Israël. A propos de l'affaire Rufeisen (le Père Daniel), *Clunet*, 1963, p. 694.

¹¹³ Cf. le rôle joué par Israël pour ce qui concerne le problème du judaïsme russe auquel est refusé le droit « culturel » à l'existence.

¹¹⁴ *A.F.D.I.*, 1963, *loc. cit.*

¹¹⁵ Dans l'affaire des Juifs d'U.R.S.S. le C.J.M. intervient avec l'Etat d'Israël.

¹¹⁶ La R.D.A. refuse de reconnaître une quelconque responsabilité à l'égard du peuple juif.

allemand et ne rejette, ni sur le plan interne, ni sur le plan externe, l'écrasante responsabilité qui s'attache à cette identification volontaire. Lorsque l'Etat d'Israël, en 1950, examina sa future attitude envers l'Allemagne, on songea aux éventuelles indemnisations, essentiellement sur le plan individuel. Israël n'avait pas alors le moyen d'intervenir auprès de la R.F.A. C'est dans ces circonstances — après quelques péripéties — qu'intervint la déclaration que l'on peut à juste titre considérer comme historique du Chancelier Adenauer, devant le Bundestag, le 27 septembre 1951 : « A maintes reprises, le monde s'est préoccupé de l'attitude adoptée par la R.F.A. envers les Juifs... L'immense majorité du peuple allemand abhorrait les crimes commis à l'encontre des Juifs et n'y a pris aucune part. Mais des crimes indescriptibles ont été perpétrés au nom du peuple allemand, qui exigent une réparation tant morale que matérielle, tant pour les dommages individuels subis par les Juifs que pour les préjudices causés aux biens juifs dont les ayants droit individuels n'existent plus aujourd'hui. A cet égard, les premiers pas ont été réalisés, mais il reste encore beaucoup à faire... Le Gouvernement fédéral est prêt à rechercher une solution du problème des réparations matérielles avec les représentants du judaïsme et de l'Etat d'Israël qui a accueilli tant de réfugiés sans demeure »¹¹⁷.

Il ne faut pas sous-estimer la portée de cette déclaration, à laquelle le Bundestag s'associa unanimement. Le rabbin Leo Baeck, qui avait tenu à rester en Allemagne jusqu'au dernier moment (il fut interné à Theresienstadt en 1943) et avait dit en 1945, en arrivant aux Etats-Unis : « L'histoire des Juifs en Allemagne est révolue une fois pour toutes », écrivit au Chancelier Adenauer : « Les bases d'une confrontation qui s'imposait ont été jetées »¹¹⁸.

Cette déclaration est d'abord une déclaration *volontaire*, mais elle est aussi *unilatérale*. Spécialement en ce qui concerne l'Etat d'Israël, qui n'a guère de titre *juridique*, à faire valoir envers la R.F.A., elle créera la base de la négociation qui aboutira au Traité de 1952. C'est ce caractère volontaire que les Allemands soulignent, dans leur attitude face à Israël. Il n'en va pas de même en ce qui concerne les réparations sur le plan interne. Pourtant, les bases de cette législation ont été jetées par le Protocole n° 1 signé entre la Claims Conference et la R.F.A., le 10 septembre 1952.

La liaison opérée entre Israël et le peuple juif, repose donc sur un double élément : d'une part, le fait que de nombreux ayants-droit ont disparu¹¹⁹, d'autre part sur le fait qu'Israël a accueilli un grand nombre de réfugiés juifs des pays envahis par les nazis. Cette liaison sera constamment faite jusqu'en

¹¹⁷ Traduction de M.A. NEHER in *Cahiers de l'I.S.E.A.*, *op. cit.*

¹¹⁸ Cité par VOLLE, *op. cit.*

¹¹⁹ Ce qui crée pour Israël une sorte de droit collectif, comme représentant du peuple juif.

1965¹²⁰. On la trouve encore dans la lettre du Chancelier Erhard au Premier Ministre Eshkol, le 12 mai 1965 : « L'attitude de l'Allemagne fédérale dans le passé, témoigne de ce que celle-ci est consciente de sa situation particulière vis-à-vis des Juifs dans le monde entier y compris Israël ». Le Premier Ministre Eshkol lui répond : « La décision de nos deux gouvernements a été prise sur un fond historique sombre et dans des conditions politiques orageuses »¹²¹. Cette dernière formule résume parfaitement les conditions réelles des relations germano-israéliennes qui se trouvent marquées tant par le poids de l'effroyable passé, que par les conditions politiques tourmentées d'Israël et de l'Allemagne fédérale. De part et d'autre, on a cherché à établir les relations à un niveau particulier, le seul qui convienne à ces deux Etats. Nous allons essayer de voir un certain nombre de modalités de ces relations particulières.

B — LES MANIFESTATIONS DES RAPPORTS SPECIAUX,
EXORBITANT DU DROIT INTERNATIONAL GENERAL

Comment se sont traduits ces rapports spéciaux ? Ils se sont essentiellement manifestés dans deux directions assez parallèles. D'une part, les responsabilités qu'a assumées la R.F.A. à l'égard d'Israël et du peuple juif; d'autre part, la responsabilité qu'Israël assume face à la R.F.A. dans tout ce qui touche de près ou de loin au massacre des Juifs.

a) *La responsabilité de l'Allemagne fédérale à l'égard de l'Etat d'Israël*

Il s'agira ici des réparations et des indemnités versées par la R.F.A.

Le Préambule du Traité de 1952 pose le problème à son juste niveau :

« Considérant que des actes criminels inqualifiables ont été commis contre le peuple juif pendant le régime de tyrannie national-socialiste,

considérant que, par une déclaration faite devant le Bundestag, le 27 septembre 1951, le Gouvernement de la R.F.A. a manifesté sa volonté de réparer, dans la limite de ses moyens, le dommage matériel causé par ces actes,

et considérant que l'Etat d'Israël a assumé la lourde charge de réinstaller un nombre très considérable de réfugiés juifs déracinés et privés de ressources, originaires d'Allemagne est des pays antérieurement placés sous contrôle allemand et qu'il a, de ce chef, présenté à la R.F.A. une demande d'indemnisation globale en compensation des frais entraînés par l'accueil desdits réfugiés... ».

¹²⁰ Cf., par exemple, les déclarations de M. GERSTENMAIER, président du Bundestag : « Unser Verhältnis zu Israel und zur arabischen Welt » (*Bulletin des Presse...*, 6 février 1965, n° 28, p. 217, édit. allemande). Discours de M. Erich Mende, Ministre des Affaires panallemandes, *Bulletin*, 9 février 1965, n° 24, p. 185.

¹²¹ Texte *in Articles et Documents*, n° 0.1702, 1^{er} juillet 1965 : la traduction indiquée est défectueuse, le texte porte : « Unsere beiden Regierungen haben ihre Entscheidungen vor einem düsteren geschichtlichen und einem stürmischen politischen Hintergrund getroffen ». Le traducteur avait — pour éviter une répétition — laissé tomber un mot, ce qui dénaturait le texte.

Le Préambule du Protocole n° 2 avec la Claims Conference est conçu dans le même esprit. On peut, à ce propos, signaler une première caractéristique : si l'enregistrement d'un Traité entre un membre de l'O.N.U. et un Etat non membre est une chose relativement courante, on soulignera pourtant que l'enregistrement de Protocoles entre un Etat qui n'est pas membre de l'O.N.U. et un groupement non-étatique et auquel on ne saurait que difficilement reconnaître la personnalité internationale (la Claims Conference) est quelque chose de très nettement exorbitant des normes habituelles.

Mais, en fait, c'est l'existence même de ce Traité qui représente quelque chose d'exceptionnel dans le droit international. Il faut bien reconnaître que l'histoire, même récente, connaît des massacres d'une ampleur comparable à celle des Juifs pendant la guerre¹²². Peut-être n'a-t-on jamais vu de massacres perpétrés aussi *systématiquement* que celui des Juifs. Cependant, on ne connaît pas d'exemple qu'un Etat ait procédé à une réparation de quelque espèce que ce soit, et cela même dans le cas, qui est celui de l'Allemagne, où le coupable sort vaincu de la guerre¹²³.

Comment se manifeste, dans le Traité, ce caractère exorbitant, si l'on tient compte du fait que l'existence même d'un tel Traité est déjà quelque chose d'exorbitant ?

Il semble que le gouvernement fédéral allemand ait voulu insister lui-même sur le caractère particulier du Traité. La R.F.A. considère qu'en aucune manière il ne pouvait y avoir de traité de réparations avec Israël¹²⁴, car Israël, n'existant pas en 1933-1945, les victimes n'ayant pas la nationalité palestinienne, le Traité n'a aucune base *juridique* autre que l'intention allemande de « Wiedergutmachung »¹²⁵. En même temps, d'ailleurs, la R.F.A. s'abstient de faire jouer la théorie des « dettes de régime »¹²⁶ qui, incontestablement aurait pu trouver une application idéale¹²⁷. Le véritable fondement du Traité réside donc dans

¹²² Par exemple le massacre de 1 million d'Arméniens par les Turcs en 1917. On a d'ailleurs souvent comparé la condition du peuple juif à celle du peuple arménien.

¹²³ Il suffit de rappeler que le règlement même des « dettes de guerre » est parfois différé, puis supprimé (comme ce fut le cas pour les dettes allemandes après 1918). Pourtant, la France a bien payé sa « dette » de 5 milliards de francs-or en 1871.

¹²⁴ Cf. sur ce point VOLLE, *Europa-Archiv*, op. cit., p. 5625.

¹²⁵ Ce terme est difficilement traduisible, il s'agirait d'une sorte de réparation. Ce terme pourrait se traduire par « acte consistant à remettre en l'état ». La procédure équivaut à une sorte de *restitutio in integrum*. Ainsi, pour le problème des « réparations » sur le plan individuel, la loi allemande porte le titre de « Bundesentschädigungsgesetz », c'est-à-dire de loi fédérale d'indemnisation. On est plus proche ici de l'idée classique de dédommagement. Pour les indemnisations à titre individuel, le fondement juridique est incontestable.

¹²⁶ Cf. O'CONNELL, op. cit., pp. 187 et ss.; Gaston JÈZE : *Le partage des dettes publiques en cas de démembrement du territoire* (1921), pp. 13, 157 et ss.

¹²⁷ On remarquera que l'attitude de la R.D.A. revient à appliquer la théorie des dettes de régime.

la volonté allemande telle qu'elle s'est exprimée dans la déclaration du Chancelier Adenauer du 27 septembre 1951. Il s'agit incontestablement, à l'origine tout au moins, d'un acte unilatéral.

Sur le plan technique, également, le Traité présente un certain nombre de caractéristiques propres. La somme totale avait été fixée à 3 milliards de DM. Cette somme devait servir exclusivement à l'achat, en Allemagne fédérale, de biens et services devant servir à l'édification du nouvel Etat d'Israël. Il est vrai que si ce Traité a énormément bénéficié à la construction du nouvel Etat, il aura aussi contribué à donner un « coup de fouet » à l'économie allemande renaissante. L'absence de relations diplomatiques entre l'Allemagne fédérale et Israël va aboutir à conférer à la Mission d'achats un statut hybride. D'une part, cette Mission relève exclusivement du droit privé allemand. D'autre part, cependant, le Chef de la Mission porte le titre d'ambassadeur, il est soumis à l'agrément et bénéficie, avec l'immeuble de la Mission, d'un certain nombre d'immunités, il a droit à l'utilisation du chiffre et de la valise diplomatique.

Outre les 3 milliards à verser à l'Etat d'Israël, le Protocole n°2 entre la R.F.A. et la Claims Conference prévoit une somme de 450 millions de DM au bénéfice de cette dernière, somme que la Claims touchera par l'intermédiaire de l'Etat d'Israël. Cette somme sera utilisée « pour secourir, relever et réinstaller les victimes juives des persécutions nationales-socialistes, en tenant compte du degré d'urgence de leurs besoins selon ce qu'elle déterminera. En principe, lesdites sommes seront affectées au soulagement de victimes vivant en dehors du territoire d'Israël à la date de la conclusion du présent Accord »¹²⁸. Le rôle de la Claims Conference, dont l'élément moteur était incontestablement le Congrès juif mondial¹²⁹ apparaît, dès lors, clairement par rapport à celui de l'Etat d'Israël. Elle a vocation à s'occuper du peuple juif, dans son ensemble : en fait, les sommes auront servi presque exclusivement à la reconstitution de l'infrastructure des communautés juives : centres communautaires, écoles, instituts, hôpitaux, etc.

Le rôle de la Claims est cependant singulièrement plus important encore sur d'autres plans. En effet, comme l'Etat d'Israël, mais selon des modalités quelque peu différentes, elle est intervenue directement auprès de l'Allemagne fédérale dans des questions intéressant le peuple juif, dans ses souffrances et dans son droit à réparation, sur le plan matériel, politique et juridique.

b) *Le rôle particulier joué par Israël face à l'Allemagne fédérale*

L'Etat d'Israël assume, en effet, face à l'Allemagne fédérale, un rôle très particulier. Ce rôle se manifeste spécialement dans ce qui touche aux événements

¹²⁸ R.T.N.U., vol. 162, 307-308.

¹²⁹ Ne serait-ce que par le fait que le président de la Claims est le président du Congrès juif mondial.

de 1933-1945. Il en va de même pour la Claims Conference qui est intervenue parfois aux côtés d'Israël ou même parfois seule.

On trouve un exemple typique de cette intervention dans le Protocole n° 1 du 10 septembre 1952 entre la Claims et la R.F.A. Le Préambule de ce Protocole traduit parfaitement cet état d'esprit :

« Les représentants de la République fédérale d'Allemagne et de la Conférence on Jewish Claims against Germany se sont réunis à La Haye pour discuter la question de l'extention de la législation en vigueur dans la République fédérale d'Allemagne en matière de réparation des dommages causés par le national-socialisme. Ils se sont mis d'accord sur un certain nombre de principes destinés à améliorer la législation en vigueur ainsi que sur d'autres mesures.

« Le Gouvernement de la R.F.A. déclare qu'il prendra aussitôt que possible des mesures compatibles avec les pouvoirs que lui confère sa Constitution en vue de réaliser le programme ci-après... ». En fait, le texte du Protocole prévoit dans les moindres détails cette législation en réglant notamment les problèmes de taux, de compétences, etc. Ce fait est assez exceptionnel pour qu'il mérite d'être souligné. Au surplus, s'agissant des relations entre la R.F.A. et Israël, il faut noter que les Protocoles, s'ils constituent bien entendu une entité en eux-mêmes et ont une valeur juridique propre, ne s'expliquent cependant que par le Traité de 1952 avec Israël. Il y a d'ailleurs une liaison organique entre les deux éléments, puisque les sommes que touchera la Claims lui seront versées par l'intermédiaire d'Israël. Les sommes allemandes étant récupérées dans le cadre des annuités versées, augmentées de la somme destinée à Israël.

Cependant, le domaine d'intervention d'Israël est beaucoup plus significatif dans deux autres circonstances, qui ont été, d'une part, le procès Eichmann, d'autre part, le problème de la prescription des crimes nazis.

*L'affaire Eichmann*¹³⁰

L'affaire Eichmann a posé un certain nombre de problèmes de droit international qui ne nous intéressent pas dans ce cadre.

On sait qu'Adolphe Eichmann, considéré comme l'un des principaux organisateurs du massacre des Juifs pendant la guerre, après avoir réussi à quitter l'Allemagne, s'était réfugié en Argentine. Il fut capturé le 10 mai 1960 et après quelques semaines de séquestration, amené en Israël, où il fut jugé, condamné à mort et exécuté après un procès très long et minutieux qui permit de mieux faire connaître au monde l'ampleur des crimes nazis.

En dehors du grave différend qui survint entre Israël et l'Argentine¹³¹ un problème juridique précis se posa, concernant le droit d'Israël à juger Eichmann.

¹³⁰ Cf. L. GREEN, article cité *A.F.D.I.*, 1963; J.E.S. FAWCETT, article cité, *B.Y.B.I.L.*, 1962; Helen SILVING, *In re Eichmann : A Dilemma of Law and Morality*, *A.J.I.L.*, 1961, pp. 307-358. Cf. également le compte rendu sténographique du procès (texte français).

¹³¹ Il y eut rupture des relations diplomatiques. Le différend fut vite réglé après l'intervention du Conseil de Sécurité, 23 juin 1960, *Revue des Nations Unies*, n° 2, 1960, p. 15.

Le tribunal israélien se jugea compétent et rejeta les exceptions présentées par le défenseur d'Eichmann, M^e Robert Servatius (qui avait déjà plaidé à Nuremberg). La compétence israélienne fut finalement basée sur le lien virtuel d'Israël et du peuple juif, ainsi que sur le fait que, s'agissant de crimes contre l'humanité (ou de crimes de guerres), c'est-à-dire de crimes du droit des gens, chaque État était apte à juger¹³².

On notera cependant la réaction de la R.F.A. Celle-ci choisit, en effet, une politique de non-intervention et d'abstention totales¹³³. La R.F.A. n'aurait cependant pas manqué de motifs pour intervenir et faire jouer la protection diplomatique. Le défenseur d'Eichmann exigea d'ailleurs cette protection, mais se heurta à un refus de la part du Gouvernement de la R.F.A. Le tribunal administratif de Cologne rejeta l'action intentée par Eichmann contre le refus allemand d'endosser la protection d'Eichmann¹³⁴. Bien plus, l'Allemagne fédérale se déclara prête à collaborer avec les autorités israéliennes et à leur fournir tous documents qui leur seraient utiles. Ainsi que l'écrit M. Green : « En coopérant avec les autorités israéliennes, l'Allemagne donna au procès son accord dans la mesure où cela était nécessaire »¹³⁵. Il est clair que l'Allemagne fédérale a, en agissant ainsi, formellement reconnu le rôle particulier joué par Israël en ce qui concerne le châtement des criminels de guerre, spécialement des auteurs et organisateurs des massacres perpétrés contre les Juifs. Il allait en être de même pour le problème de la prescription des crimes de guerre.

La prescription des crimes de guerre

Il faut relever ici une coïncidence purement fortuite mais significative pour l'étude des relations germano-israéliennes. Le problème de la prescription des crimes de guerre s'est posé, en effet, pendant la période des « 28 jours ». Ainsi, le Bundestag s'est occupé pour la première fois du problème de la prescription le 12 février 1965, c'est-à-dire au plus fort de la crise, quelques jours après l'annonce de la suspension de l'envoi d'armes à Israël. L'opinion internationale qui s'est fort préoccupée de la question de la prescription a donc été saisie simultanément de la question germano-israélo-arabe. Cette coïncidence

¹³² M. Green y ajoute le principe tiré de l'arrêt « Lotus » : le principal fondement de la compétence du tribunal israélien résidait, en effet, dans une loi de 5710-1950 sur le châtement des crimes nazis. Selon M. Green, cette loi serait applicable suivant les mêmes modalités que la loi turque discutée dans l'affaire du « Lotus » (non-contrariété au droit international).

¹³³ Cf. *A.J.I.L.*, 1961, p. 344; *A.F.D.I.*, 1963, p. 156; *New York Times*, 26 juin 1960.

¹³⁴ Tribunal administratif de Cologne, 30 octobre 1961. Cité par M. GREEN, article cité, *A.F.D.I.*, 1963, p. 157, note 33.

¹³⁵ Il faut néanmoins remarquer que l'Allemagne fédérale aurait pu protester non seulement en raison, éventuellement, de l'incompétence d'Israël à juger Eichmann, mais aussi en raison de l'enlèvement de celui-ci. L'assistance légale étant un acte discrétionnaire, le Tribunal rejeta la demande d'Eichmann.

n'a fait que mettre mieux en relief le caractère particulier des relations germano-arabo-israéliennes. Cependant, la question de la prescription sera réglée définitivement *avant* l'annonce de l'établissement des relations diplomatiques. Le Bundestag a, en effet, décidé le report de la date de prescription le 25 mars 1965; le communiqué conjoint annonçant l'établissement des relations diplomatiques, date du 12 mai 1965. On peut se demander, d'ailleurs, si dans les négociations engagées par l'intermédiaire du député Kurt Birrenbach, la question n'a pas été évoquée sérieusement, comme si Israël faisait de la non-prescription une condition de l'établissement des relations diplomatiques avec la R.F.A., ce qui se conçoit d'ailleurs fort bien.

Les interventions israéliennes ont été nombreuses dans cette affaire. On remarquera deux faits significatifs : d'abord, dans la lettre entre les deux chefs de gouvernement du 12 mai 1965, le Premier Ministre Levi Eshkol évoque clairement la question de la prescription en ces termes : « d'après notre correspondance *antérieure*, vous êtes certainement au courant de l'importance que j'ai toujours attachée à la question de l'annulation de la loi de prescription. Je suis conscient du fait que cela reste pour nous une question de la plus grande importance ». Quelques jours plus tard, le thème est repris par M. Eshkol, dans un discours devant la Knesset. M. Eshkol se félicite du report, mais indique que la solution obtenue n'est pas satisfaisante¹⁸⁶. On peut d'ailleurs penser que le problème se posera de nouveau, à l'approche de l'expiration du délai fixé, c'est-à-dire en 1969.

CONCLUSION

L'ensemble des relations germano-israéliennes est donc quelque chose de très complexe. Les deux plans sur lesquels elles se situent sont nettement perceptibles. Pourtant, dans la réalité, les deux éléments sont parfois difficilement dissociables : ainsi, dans la lettre du Premier Ministre Eshkol du 12 mai 1965 les deux aspects sont abordés ensemble. Voici le deuxième et dernier paragraphe de cette lettre : « Je partage votre espoir que notre décision commune se révélera comme un pas important vers un avenir meilleur. Je partage votre opinion sur l'importance d'avoir pu trouver une solution aux questions en suspens mentionnées dans votre lettre. Quant à la question des savants, je prends note du passage de votre lettre concernant ce sujet, et j'exprime l'espoir que l'attitude et les intentions décrites dans votre lettre qui sont conformes à vos déclarations antérieures permettront de régler rapidement cette affaire. D'après notre correspondance antérieure vous êtes certainement au courant de l'importance que j'ai toujours attachée à la question de l'annulation de la loi de prescription. Je suis conscient du fait que cela reste pour nous une question à laquelle nous attachons la plus grande importance. Cher

¹⁸⁶ Texte in *Europa-Archiv*, 1965, p. D 325.

Monsieur le Chancelier, et que c'est grâce à votre initiative personnelle et à votre détermination qu'une solution satisfaisante a pu être trouvée en ce tournant significatif des relations entre nos deux pays »¹³⁷.

Ce double aspect est aussi perceptible dans le texte d'une « Déclaration du Gouvernement fédéral sur l'établissement de relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël » publié par le Gouvernement allemand le 13 mai 1965, texte d'une remarquable lucidité : « L'Allemagne et Israël ont établi, le 12 mai, des relations diplomatiques. Ainsi se trouve réglé un problème de la politique allemande qui attendait depuis longtemps une solution, tandis qu'un pas important est accompli sur la voie de la normalisation des relations au Moyen-Orient. La décision des deux gouvernements ne sert pas seulement les intérêts des peuples immédiatement concernés. Le souvenir des spectres du passé s'était opposé à ce que ces relations diplomatiques soient établies plus tôt. En outre, les rapports germano-israéliens ont, rapidement après le rétablissement de la souveraineté allemande, buté sur les tensions provoquées par les conflits au Moyen-Orient. La discussion autour du droit de la République fédérale à représenter seule l'Allemagne dans cette région a plus tard compliqué une définition des liens entre l'Allemagne et Israël, conforme à l'état auquel ils étaient parvenus. Les derniers développements ne sont pas dus à un enchaînement de circonstances extérieures, mais à la conviction qu'il s'agit d'une affaire qui devait être traitée pour elle-même »¹³⁸.

On peut affirmer que les relations germano-israéliennes mettront certainement assez longtemps encore avant de parvenir à une véritable normalisation qui paraît impossible aussi longtemps que la génération de la guerre est encore en vie et aux commandes des deux Etats. Cependant, on notera que, spécialement du côté allemand, un effort est fait pour hâter la normalisation des relations avec Israël et pour les mettre à un niveau de relations interétatiques classiques, ce qui ne signifie pas l'absence de litiges. On remarquera, particulièrement, que dans la lettre du Chancelier Erhard du 12 mai 1965, seul le problème des savants en R.A.U. est abordé de front, le Chancelier Erhard se contentant d'affirmer que le Gouvernement allemand est conscient de la situation particulière dans laquelle se trouve l'Allemagne vis-à-vis du peuple juif et d'Israël.

Un autre fait est encore, à notre sens, significatif. Si, pour la négociation du Traité de 1952, la R.F.A. avait choisi un négociateur particulièrement connu pour sa résistance au nazisme, le professeur F. Böhm, au contraire, en 1965, alors que l'on s'attendait généralement que le Gouvernement fédéral nomme le professeur Böhm comme premier ambassadeur de la R.F.A. en Israël, il n'en a rien été. La nomination de M. Rolf Pauls, ancien officier de la Wehrmacht, a suscité beaucoup d'émotion. Certes, il n'y a sans doute rien dans le

¹³⁷ *Articles et Documents*, 1^{er} juillet 1965, n° 0.1702.

¹³⁸ *Ibidem*.

passé de ce diplomate en ce qui concerne le massacre des Juifs. Le Gouvernement de la R.F.A. n'aurait pas pris ce risque. Mais la R.F.A. a toujours voulu et de plus en plus, distinguer entre les nazis et l'armée, qui, le plus souvent, ne s'est pas rendue coupable de crimes de guerre. Le choix de M. Pauls est, dès lors, parfaitement clair : il s'agit d'imposer à Israël une certaine normalisation des relations en l'obligeant à admettre ce diplomate, qui pour un Juif reste malgré tout lié au passé nazi¹³⁹. Aussi bien, avait-on parlé, en juillet 1965, du « piège de l'agrément ». Des indiscretions avaient, en effet, laissé filtrer le nom du futur ambassadeur, ce qui obligeait Israël à choisir publiquement¹⁴⁰. Il est clair que l'on a voulu, du côté allemand, accélérer le processus de normalisation.

Cependant, la dimension réelle que représente le « dialogue avec l'Allemagne »¹⁴¹ du peuple juif et de l'Etat d'Israël, ne permet pas de penser qu'une telle normalisation puisse être atteinte aussi rapidement, ni par des moyens aussi juridiques.

Novembre 1965.

¹³⁹ Le principal conseiller de M. Pauls, M. Török, se trouve dans le même cas.

¹⁴⁰ Un problème tout à fait similaire s'était posé en 1957-1958 entre la R.F.A. et la Suisse. Cf. *R.G.D.I.P.*, 1958, p. 246, la chronique de M. ROUSSEAU, consacrée aux problèmes d'agrément, spécialement à d'anciens membres du N.S.D.A.P.

¹⁴¹ Cf. les textes cités de M.A. NEHER.