

L'ACCORD QUADRIpartite SUR BERLIN DU 3 SEPTEMBRE 1971

par

Charles ZORGBIBE
Agrégé des facultés de droit

Le 3 septembre 1971, les ambassadeurs des Etats-Unis, de France, de Grande-Bretagne et d'Union soviétique signent la première partie et paraphent la troisième partie d'un « accord des Quatre » sur Berlin : ainsi prennent fin, après cent cinquante-deux heures de conférence, les négociations entre les plénipotentiaires des puissances occupantes, ouvertes le 26 mars 1970. Trois mois plus tard, les accords d'application inter-allemands — « accord sur la circulation en transit » du 17 décembre, entre la R.F.A. et la R.D.A.; « accord pour l'amélioration et la simplification des visites et voyages » du 20 décembre, entre la R.D.A. et le Sénat de Berlin-Ouest — précisent la seconde partie de l'accord des Quatre et consacrent ce règlement berlinois dont l'éventualité suscitait naguère un certain scepticisme...

De fait, Berlin, après avoir été le symbole de la victoire commune des Alliés, était devenu le reflet de leur division. En 1945, la capitale du III^e Reich disparu — par ailleurs, siège du Conseil de contrôle qui, composé des quatre commandants en chef, avait pouvoir de décision sur les questions intéressant toute l'Allemagne¹ — était divisée en quatre secteurs, mais une autorité internationale de gouvernement, la *Kommandatura*, subordonnée au Conseil de contrôle et composée des quatre commandants de secteur, assurait l'administration conjointe de la ville. Mais, dès 1948, l'impuissance frappait l'organisation quadripartite : sur le plan allemand, l'absence d'unanimité au Conseil de contrôle laissait à chaque puissance une entière liberté dans le gouvernement de sa propre zone; sur le plan berlinois, la paralysie de la *Kommandatura* conduisait chacun

¹ Cf. VIRALLY, M., *L'administration internationale de l'Allemagne*, L.G.D.J., Paris, 1948; GROS, A., « La condition juridique de l'Allemagne », *R.G.D.I.P.*, 1946, p. 67.

des quatre commandants de la ville à administrer son propre secteur². Devenus rivaux, les vainqueurs allaient susciter de nouveaux pouvoirs publics allemands, édifiés à leur image. Les puissances occidentales autorisaient les *Länder* d'Allemagne de l'Ouest à se fédérer : le 8 mai 1949, l'Assemblée parlementaire, émanation des assemblées des onze *Länder* occidentaux, votait la loi fondamentale de la République fédérale, qui était approuvée par le Conseil de contrôle... tripartite. De même à Berlin — où un corps collégial d'administrateurs municipaux, le Magistrat, était élu depuis la mise en vigueur de la constitution provisoire du Grand Berlin, le 2 août 1946 — la rupture entre alliés se traduisait par la formation d'un second Magistrat à Berlin-Est le 30 novembre 1948, et par le remaniement du cadre constitutionnel des secteurs occidentaux³. Le destin de la ville divisée prenait, dès lors, l'allure d'un enjeu fondamental à l'Est comme à l'Ouest. Pour l'Ouest, les secteurs occidentaux de Berlin devenaient un « bastion de la liberté », et comme la concrétisation de la volonté occidentale de défendre, en même temps que cette liberté, la vocation de l'Allemagne à être réunifiée dans un cadre libéral-occidental. À l'Est, le maintien d'une présence occidentale à Berlin était ressenti comme une remise en question permanente de la sphère d'influence soviétique et de l'édification d'une Allemagne socialiste : le flot de réfugiés est-allemands qui passait par Berlin entravait la consolidation interne de la République démocratique.

Pourtant, malgré les accès de tension politique, les occupants ne s'étaient jamais départis d'une grande prudence sur le plan juridique. La Conférence de Paris du 23 octobre 1954, si elle déclarait vouloir associer l'Allemagne, sur un pied d'égalité, au camp occidental, n'en ménageait pas moins les droits des trois puissances occidentales à Berlin : le maintien de l'occupation militaire à Berlin permettait de maintenir les droits de stationnement et de passage... et la présence modératrice des anciens tuteurs. La même préoccupation existait du côté oriental, puisque Berlin-Est conservait un statut juridique spécial dans le cadre juridique de la République démocratique. Au lendemain de la crise berlinoise des années 1958-1962, le rôle de Berlin comme enjeu politique dans les rapports Est-Ouest semble perdre de son acuité : les Occidentaux se montrent disposés à se fonder sur le *statu quo* et à réduire la signification symbolique de Berlin; l'Union soviétique et la République démocratique sont désormais convaincues de la volonté des Occidentaux de maintenir leur présence à Berlin-Ouest — laquelle ne constitue plus, depuis l'édification du mur, une menace immédiate pour la stabilisation du régime oriental. Enjeu de la compétition entre l'Est et l'Ouest, Berlin devient ainsi progressivement le « test » d'une éventuelle

² Le 20 mars 1948, le commandant en chef soviétique cesse de siéger au Conseil de contrôle; le 16 juin 1948, le commandant du secteur soviétique de Berlin se retire de la *Kommandatura*.

³ L'approbation par la *Kommandatura* de la Constitution du 4 août 1950 fait des secteurs occidentaux de Berlin une ville, et en même temps un *Land*.

collaboration des deux « camps » en vue de l'établissement d'un nouvel ordre européen. Dès l'époque de la « Grande Coalition », les premiers contacts sont pris, avec l'approbation du gouvernement fédéral, entre les trois Occidentaux et l'Union soviétique. Mais un élan décisif ne sera imprimé aux conversations des Quatre que lorsqu'elles auront été « encadrées » dans l'ensemble de l'*Ostpolitik* occidentale⁴. A cet égard sera particulièrement importante la double corrélation établie entre la solution du problème de Berlin et, d'une part, la ratification du traité germano-soviétique du 12 août 1970 par la République fédérale, d'autre part la participation des puissances de l'O.T.A.N. à une conférence paneuropéenne sur la sécurité et la coopération.

L'accord quadripartite du 3 septembre 1971 apparaît comme le plus long et le plus détaillé des accords conclus entre les puissances occupantes sur Berlin. Au-delà des divergences qui subsistent dans l'analyse juridique et qui rendent nécessaire le resserrement des possibilités d'interprétation du texte, l'accord répond à la double préoccupation fondamentale des Occidentaux. Il confirme la situation juridique existante, c'est-à-dire, non seulement les droits des puissances occidentales, mais aussi les liens établis en fait, depuis plus de vingt ans, entre Berlin-Ouest et la République fédérale, sous le « voile juridique » de l'occupation. Il comble les lacunes relatives aux accès, afin d'éviter le renouvellement des crises qu'elles ont suscitées dans le passé.

1 — LES DROITS DES PUISSANCES OCCIDENTALES

Après avoir souligné, dans le préambule, que les « accords et décisions des quatre puissances datant de la guerre et de la période d'après-guerre ne sont pas affectés », les quatre gouvernements s'engagent, dans la première partie (dispositions générales, alinéa 3) à respecter « mutuellement leurs droits et responsabilités individuels et communs qui restent inchangés ». Ces formules ne laissent pas place au doute : le droit originaire des trois puissances occidentales à être présentes à Berlin — ce droit d'exercer un pouvoir politique qu'elles tiennent de leur situation de vainqueur, ultime témoignage du régime d'occupation militaire... — est solennellement confirmé.

Pourtant, dans le passé, l'Union soviétique avait, par deux fois, contesté que les puissances occidentales eussent encore un droit à l'occupation de Berlin : au début du blocus, dans les réponses du commandant en chef soviétique aux multiples notes occidentales de mai et juin 1948, puis, dix ans plus tard, dans

⁴ Cf. MAHNCKE, D., « Les divers aspects du problème de Berlin », *Europa Archiv*, 1970, n° 5; WAGNER, W., « Le traité de Moscou et ses conséquences pour la situation internationale », *Europa Archiv*, 1970, n° 17; BECHTOLDT, H., « Après le traité germano-soviétique », *Aussenpolitik*, 1970, n° 9; ALLEMANN, F.R., « Les réalités du problème de Berlin », *Monat*, 1970, n° 265.

la note du gouvernement de Moscou du 27 novembre 1958, relative à la transformation du statut de Berlin-Ouest⁵.

L'Union soviétique s'appuyait alors sur la déclaration du 5 juin 1945 qui, dans son paragraphe 7, règle l'administration quadripartite de Berlin. Selon le gouvernement de Moscou, cette administration quadripartite était la condition du droit d'occupation des puissances occidentales. Si cette administration venait à disparaître, les puissances occidentales perdraient leur droit d'occupation. Or cette situation se trouvait réalisée. Les Occidentaux pouvaient bien prétendre que la *Kommandatura* continuait à administrer Berlin : d'après le paragraphe 7 elle ne peut le faire que sous la direction du Conseil de contrôle. Puisque le contrôle n'existe plus, la *Kommandatura*, organe subordonné, n'a plus de raison d'être. Effectivement, le 16 juin 1949, les Alliés occidentaux avaient mis fin à la fiction d'un Conseil de contrôle quadripartite; ils avaient constitué une haute commission alliée juridiquement tripartite. La *Kommandatura* ne s'inscrivait plus dans une administration générale quadripartite de l'Allemagne. A cette formulation de la thèse soviétique, on pouvait cependant répondre que c'était l'Union soviétique elle-même qui avait provoqué le non-fonctionnement des organismes de contrôle en s'en retirant, et qu'elle ne pouvait donc se réclamer de circonstances qu'elle avait, elle-même, provoquée.

Par ailleurs, l'Union soviétique entendait fonder la caducité de l'organisation quadripartite de contrôle, non pas sur l'événement — c'est-à-dire, en fait, sur les manquements de l'une ou de plusieurs des quatre puissances — mais sur le caractère temporaire de l'organisation quadripartite. Selon l'Union soviétique, les accords des quatre puissances avaient limité l'organisation quadripartite aux premières années qui suivraient la capitulation de l'Allemagne. Cette seconde formulation de la thèse soviétique s'appuyait sur les termes de l'accord du 14 novembre 1944 sur les organismes de contrôle : le préambule de cet accord limite, en effet, la durée de l'organisation quadripartite à « la période au cours de laquelle l'Allemagne exécutera les exigences fondamentales de la capitulation sans condition ». Cependant — et par là, l'accord du 14 novembre 1944 constituait une réfutation radicale de la thèse soviétique — la limitation de la durée de fonctionnement des organes quadripartites n'affecte nullement la durée de l'occupation elle-même. L'article 10 du même accord définit en effet « la période au cours de laquelle l'Allemagne exécutera les exigences fondamentales de la capitulation sans condition », période de fonctionnement des organes quadripartites, comme étant « la période initiale de l'occupation ».

⁵ Le gouvernement de la R.D.A. avait adopté une position plus tranchée : il avait contesté que les puissances occidentales eussent jamais eu un droit à l'occupation de Berlin. Cf. : le mémorandum du gouvernement de la R.D.A. du 9 janvier 1959, *Neuere Deutschland*, 10 janvier 1959. Cette thèse a été souvent développée par la doctrine est-allemande. Cf. par exemple : KRÖGER, H., « Les accords de Potsdam et le problème de Berlin-Ouest », *Staat und Recht*, 1965, pp. 1509 et ss. Pour une analyse des thèses est-allemandes, cf. notre opuscule : *La question de Berlin*, Paris, Armand Colin, 1970, pp. 11-13.

L'accord dissocie donc l'organisation quadripartite de l'occupation proprement dite; en limitant l'organisation quadripartite à la « période initiale de l'occupation », il présume le maintien de l'occupation pour une période ultérieure. L'occupation n'est donc pas liée au maintien des organismes de contrôle : le gouvernement de Moscou le reconnaît aujourd'hui.

Peut-on déduire des formules du préambule et de la première partie de l'accord du 3 septembre 1971 une confirmation du statut quadripartite de la ville entière ? Certes, au contraire des dispositions de la seconde partie, relatives aux « seuls secteurs occidentaux de Berlin », les dispositions de la première partie sont « générales » et semblent donc concerner l'ensemble de Berlin. D'autre part, on ne peut totalement exclure que l'Union soviétique, si des divergences venaient à se manifester entre elle et la R.D.A., soit en mesure de trouver dans ces dispositions les bases d'un contrôle « sur l'ensemble de Berlin »⁶. Pour l'heure, on ne peut cependant que relever la terminologie volontairement très floue de l'accord, et l'aveu de divergences sur le fond. De fait, le gouvernement de Moscou a maintenu, pendant toute la durée des conversations des ambassadeurs, que Berlin-Est faisant partie de la R.D.A., le « problème » ne concernait que Berlin-Ouest : à quoi, les trois Occidentaux ont constamment objecté qu'il s'agissait de négocier sur l'ensemble de Berlin⁷. Dans un tel contexte, le lieu choisi pour les entretiens — « le palais précédemment occupé par le Conseil de contrôle allié dans le secteur américain de Berlin », pour reprendre les termes du préambule et des dispositions finales — est lui-même l'objet d'interprétations diamétralement opposées : pour l'Union soviétique, il est significatif que les négociations se soient tenues à Berlin-Ouest; pour les Occidentaux, l'ancien bâtiment du Conseil de contrôle est comme le symbole du statut quadripartite de l'ancienne capitale du Reich, prise dans son ensemble.

Finalement, les Quatre ont estimé préférable de ne pas dissimuler la diversité des positions juridiques en présence : ils déclarent agir « sans préjudice de leurs positions juridiques » (préambule), « abstraction faite des divergences de vue juridiques » (première partie). Du même coup, ils sont contraints de passer très discrètement sur la délimitation de l'assiette territoriale de l'accord : « tenant compte de la situation existante dans la région concernée » (préambule), ils « s'emploieront à favoriser l'élimination de la tension et la prévention de complications dans la région concernée » (première partie, alinéa 1), et ils conviennent que « ne devra pas être modifiée unilatéralement », « la situation qui s'est constituée dans cette région » (première partie, alinéa 4). S'agit-il de Berlin-Ouest ou de la ville entière ? La confirmation des droits des trois puissances occidentales à Berlin-Ouest ne doit pas faire oublier la persistance du désaccord sur le statut juridique de l'ensemble de Berlin.

⁶ MAHNCKE, D., « L'accord quadripartite de Berlin », *Eurapo-Archiv*, 1971, n° 20.

⁷ Cf. les réflexions de M. Tatu, *Le Monde*, 27 mars 1970, et celles de l'ambassadeur Seydoux, dans la *Revue des Deux Mondes*, mars 1971, pp. 141 et ss.

2 — LES LIENS ENTRE BERLIN-OUEST ET LA REPUBLIQUE FEDERALE

« Les liens entre les secteurs occidentaux de Berlin et la République fédérale d'Allemagne seront maintenus et développés », assurent les trois gouvernements occidentaux, qui précisent cependant que « ces secteurs continuent de ne pas être un élément constitutif de la République fédérale d'Allemagne et de n'être pas gouvernés par elle ». Ces dispositions de la seconde partie — paragraphe B — sont complétées par les prescriptions très détaillées de l'annexe II et de la lettre adressée par les trois ambassadeurs occidentaux au chancelier fédéral, communication dont l'Union soviétique prend acte à la suite d'un échange de notes. Elles montrent bien que, pour le gouvernement de Moscou, l'essentiel était de faire réaffirmer, par les puissances occidentales, que Berlin-Ouest ne fait pas partie de l'organisation constitutionnelle de la République fédérale. En contrepartie, l'Union soviétique tolère des liens qui, pour être moins visibles, n'en sont pas moins très importants : liens juridiques, économiques et financiers qui révèlent l'appartenance *de facto* des secteurs occidentaux à l'Allemagne fédérale. Par ces concessions, par cette acceptation nuancée des réalités, l'Union soviétique manifeste qu'elle a implicitement abandonné la perspective de transformation de Berlin-Ouest en « entité politique indépendante ».

Les allusions répétées à la non-intégration du *Land* de Berlin-Ouest dans la République fédérale ne constituent pas, en effet, un élément nouveau : elles correspondent à l'attitude constante des puissances occidentales⁸. Après la rupture entre alliés, les trois « tuteurs » occidentaux avaient bien suscité la constitution de la République fédérale et du *Land* de Berlin-Ouest : ils n'allèrent pas jusqu'à ratifier l'inclusion de Berlin-Ouest dans le nouveau système de gouvernement ouest-allemand, la reconnaissance de Berlin-Ouest comme *Land* de la République fédérale. Dans les années 1949-1950, les statuts d'occupation de la République fédérale et de Berlin-Ouest étaient, certes, parallèles : mais la constitution d'une République fédérale sous tutelle tripartite laissait déjà présager la levée de la tutelle et l'entrée de la Fédération dans le concert des nations; alors qu'à Berlin, les conditions diplomatiques et stratégiques, le caractère d'enclave des secteurs occidentaux au milieu du monde communiste, exigeaient que ne soit pas modifié le fondement de la présence des puissances occidentales. Le 12 mai 1949, le Conseil de contrôle spécifiait, dans

⁸ La doctrine ouest-allemande est, cependant, sensiblement différente. Cf. par exemple, la chronique de M. DRAHT, « Berlin et Bonn », *Juristische Rundschau*, 1951, p. 385, particulièrement caractéristique puisque son auteur semble avoir inspiré l'importante décision du 21 mai 1957 du tribunal constitutionnel fédéral : pour la Cour de Karlsruhe, les « réserves » exprimées par les gouverneurs militaires occidentaux auprès du Conseil parlementaire, ne comportant pas une suspension expresse de l'article 23, alinéa 1, de la loi fondamentale, n'ont pas de valeur juridique.

sa lettre d'approbation de la loi fondamentale de la République fédérale, qu'il interprétait les articles 23 et 144, paragraphe 2 de la loi fondamentale — relatifs aux relations avec Berlin — comme signifiant que Berlin-Ouest ne peut être gouverné par l'Etat fédéral. De même, le 29 septembre 1950, la *Kommandatura* précisait, dans sa lettre d'approbation de la constitution du *Land* de Berlin, qu'elle suspendait les paragraphes 2 et 3 de l'article 1, relatifs à l'appartenance de Berlin-Ouest à la République fédérale. L'évolution juridique de Berlin-Ouest était, dès lors, dissociée de celle de la République fédérale : elle le reste aujourd'hui.

Au delà de cette confirmation, l'Union soviétique obtient, il est vrai, diverses garanties. L'une, d'ordre général : l'allusion à la « non-appartenance de Berlin-Ouest » est renforcée par l'engagement souscrit par les quatre gouvernements à l'alinéa 4 de la première partie (« La situation qui s'est constituée dans la région, et telle qu'elle est définie dans le présent accord ainsi que dans les autres accords y mentionnés, ne devra pas être modifiée unilatéralement »); l'Union soviétique se voit donc reconnaître un droit de regard sur l'évolution future des rapports entre Berlin-Ouest et la République fédérale — droit qu'elle possédait déjà théoriquement, en vertu des accords des années 1944-1945, mais qu'elle avait, en fait, perdu, compte tenu de l'évolution politique. D'autres assurances sont plus concrètes : elles résident dans les restrictions imposées par rapport aux usages précédents, vivement critiqués, au demeurant, par les puissances occidentales au cours des dernières années pour les crises qu'ils avaient suscitées. Ces restrictions sont énoncées à l'annexe II et précisées dans la lettre des trois ambassadeurs au chancelier fédéral, afin d'éviter toute difficulté d'interprétation dans l'avenir : les « organes étatiques » de la République fédérale — « le Président fédéral, le Chancelier fédéral, le Cabinet fédéral, les Ministres et Ministères fédéraux et les services extérieurs de ces ministères, le Conseil fédéral, la Diète fédérale, et toutes les juridictions fédérales » selon l'alinéa e) de la lettre des trois ambassadeurs — n'accompliront pas dans les secteurs occidentaux de Berlin « d'actes constitutionnels ou officiels en contradiction avec les dispositions du paragraphe 1 de l'annexe II », cette formule désignant « des actes accomplis dans l'exercice d'une compétence étatique directe sur les secteurs occidentaux de Berlin » (lettre des ambassadeurs, alinéa a); en outre, les réunions de l'Assemblée fédérale n'auront pas lieu et les sessions plénières du Conseil fédéral et de la Diète fédérale continueront de n'avoir pas lieu dans les secteurs occidentaux de Berlin (lettre des ambassadeurs, alinéa b).

Pourtant, ces restrictions elles-mêmes ne constituent pas une véritable novation : elles reflètent, à leur manière, l'acceptation de la situation présente. Pour l'opinion ouest-allemande, elles peuvent traduire un recul par rapport à la pratique des années 1965 (dernière session plénière du *Bundestag* à Berlin), ou 1969 (élection du Président fédéral par l'Assemblée fédérale réunie à Berlin), mais elles correspondent aux usages actuels. Pour l'Union soviétique, elles présentent l'avantage d'éliminer les manifestations les plus spectaculaires

de l'appartenance *de facto* de Berlin-Ouest à la République fédérale, appartenance que le gouvernement de Moscou reconnaît implicitement, d'ailleurs. En effet, l'accord ne mentionne pas — et donc ne prohibe pas — la participation de députés de Berlin aux travaux du *Bundestag*, du *Bundesrat* et de l'Assemblée fédérale — le bourgmestre de Berlin pourra présider, son tour venu, le *Bundesrat*... et même faire fonction de chef d'Etat fédéral, en cas d'absence du Président fédéral. De même l'accord autorise expressément la présence à Berlin-Ouest d'un « Office de liaison du gouvernement fédéral »⁹, groupant les « antennes » des divers ministères fédéraux, ainsi que la réunion des commissions du *Bundestag* et du *Bundesrat* lorsque leur ordre du jour est « en rapport avec le maintien et le développement des liens entre les secteurs occidentaux et la République fédérale », voire les réunions des groupes parlementaires, à condition qu'elles n'aient pas lieu simultanément. Surtout l'accord consacre cette extension *de facto* des compétences de la Fédération au *Land* de Berlin-Ouest, que les autorités berlinoises avaient arrachée aux puissances occidentales — sur le double plan de l'application de la loi fédérale à Berlin-Ouest et de l'inclusion de Berlin-Ouest dans les traités internationaux passés par la Fédération.

« Les procédures établies touchant l'applicabilité de la législation de la République fédérale d'Allemagne aux secteurs occidentaux de Berlin resteront inchangées », assurent les trois ambassadeurs occidentaux à l'alinéa *d*) de leur lettre au Chancelier fédéral — laquelle, encadrée par les notes échangées avec l'ambassadeur soviétique, fait partie de l'accord global. Ces procédures datent des années 1950-1951 : elles ont permis, non pas l'application immédiate de la loi fédérale à Berlin, mais l'introduction de la loi fédérale comme loi berlinoise. Par un mémorandum remis à la municipalité le 31 août 1950, les trois commandants occidentaux avaient précisé que la loi berlinoise pouvait reprendre les dispositions de la loi fédérale, à condition que soit supprimée toute référence à des institutions ou organismes fédéraux, ou à la loi fédérale elle-même. Un nouveau document, remis au bourgmestre Reuter le 8 octobre 1951, a considérablement simplifié cette procédure : la Chambre des députés de Berlin-Ouest peut, depuis, adopter, une loi fédérale au moyen d'un *Mantelgesetz* ou loi de couverture stipulant que les dispositions de la loi fédérale sont applicables à Berlin. La loi de couverture n'exige pas une reprise et un vote de la loi fédérale avec les modifications concernant les références fédérales, mais seulement une sanction de la Chambre des députés recevant la loi fédérale comme loi berlinoise — étant entendu que les références à une autorité ou à un organisme fédéraux sont considérées comme références à l'autorité ou à l'organisme berlinois compé-

⁹ Theo SOMMER écrit, dans *Die Zeit* du 27 août 1971 : « Les dépendances des ministères de Bonn seront considérées comme autant de bureaux de liaison. On ne changera que l'écriteau à l'entrée : " Les délégués du gouvernement fédéral à Berlin " au lieu de " Les délégués de la République fédérale d'Allemagne ". Tous les fonctionnaires du *Bund* restent en poste, toutes les autorités fédérales subsistent. »

tents. Il est vrai que, si la procédure est ainsi simplifiée depuis 1951, le caractère de l'introduction de la loi fédérale n'est pas modifié : la loi fédérale n'est pas supérieure à la loi berlinoise; la Chambre des députés peut toujours abroger un *Mantelgesetz*. Berlin harmonise sa législation avec celle de la Fédération : il n'y a pas extension *de jure* des compétences fédérales, mais parallélisme des législations de la Fédération et du *Land*¹⁰.

La seconde partie — paragraphe D et l'annexe IV de l'accord quadripartite — a trait à la représentation internationale de Berlin-Ouest. Là encore, ce sont des pratiques établies dans les années 1950-1951 qui sont consacrées par les Quatre : le gouvernement soviétique s'engage expressément à ne pas soulever d'objection contre elles. Aux termes de la constitution de Berlin de 1950 et du premier instrument de révision du régime d'occupation du 7 mars 1951, la représentation à l'extérieur des secteurs occidentaux de la ville est confiée à une autorité berlinoise : le bourgmestre, étant entendu que le contrôle de sa politique dépend de la *Kommandatura*. Mais la *Kommandatura* fait, en 1951, une importante concession aux revendications berlinoises : elle admet un mandat général donné par Berlin-Ouest à la République fédérale. Ainsi disparaît la nécessité de deux délégations de pouvoirs formelles. En dehors des « questions de sécurité et de statut », pour lesquelles les trois puissances occidentales maintiennent leurs droits et responsabilités, la compétence internationale de la Fédération s'étend donc au *Land* de Berlin. Les conditions de la participation de Berlin-Ouest aux accords et engagements internationaux de la République fédérale, déjà énoncées par la déclaration de la *Kommandatura* interalliée du 21 mai 1952, sont reprises et assouplies à l'annexe IV de l'accord du 3 septembre 1971 : les accords internationaux conclus par la République fédérale peuvent être étendus aux secteurs occidentaux de Berlin, à condition que cette extension soit précisée dans chaque cas; la République fédérale peut représenter les intérêts de Berlin-Ouest dans les organisations et conférences internationales — réunions d'organisations et conférences internationales pouvant, d'ailleurs, se tenir à Berlin-Ouest, sur invitation du Sénat du *Land*, ou de la République fédérale et du Sénat agissant conjointement. En même temps, l'accent est mis sur les facilités ménagées, lors de leurs déplacements à l'étranger, aux habitants de Berlin-Ouest : ceux-ci continuent à obtenir des passeports fédéraux — munis, pour les Etats qui le souhaitent, du cachet « Délivré en conformité de l'accord quadripartite du 3 septembre 1971 » (Protocole n° 1); même lors de séjours en U.R.S.S., ils pourront avoir recours aux services consulaires de la République fédérale (annexe IV). Ici apparaît la volonté des trois puissances occidentales d'affermir la liberté de mouvement des habitants des secteurs occidentaux afin d'assurer non seulement la sécurité mais aussi la viabilité de Berlin-Ouest.

¹⁰ En revanche, en matière de finances publiques, les Puissances occupantes ont accepté l'incorporation du *Land* de Berlin dans le système fédéral. Sur la procédure législative spéciale introduite en la circonstance, cf. notre opuscule, *op. cit.*, pp. 20-21.

3 — LA GARANTIE DES ACCES

Pour la première fois depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la circulation en transit des personnes et des marchandises civiles à destination et en provenance de Berlin-Ouest est placée sous la protection d'une convention quadripartite. Jusqu'alors, la circulation civile était, en fait, entre les mains de la R.D.A. et les protestations des puissances occidentales ne pouvaient que se référer à des droits mal établis et toujours contestés¹¹. L'Union soviétique, revenant sur les compétences qu'elle avait attribuées à la République démocratique en 1955, assume la responsabilité directe des voies d'accès à Berlin-Ouest, un accès qui « ne sera pas entravé », qui sera « facilité de manière à être aussi simple et rapide que possible » et qui « jouira d'un traitement préférentiel » (seconde partie — paragraphe A). L'accord quadripartite devient ici « accord cadre » : il laisse aux autorités allemandes le soin de préciser les détails techniques du nouveau règlement sur la circulation; mais il fixe déjà la procédure fondamentale. L'annexe I stipule que le contrôle se limitera aux « documents d'accompagnement » pour les marchandises, à « l'identification des personnes » pour les voyageurs empruntant le rail ou la route — il est même précisé que les procédures appliquées aux voyageurs utilisant des véhicules individuels « ne devront pas entraîner de retard ». Les fouilles ne seront autorisées que dans les « cas spéciaux » — qui se rapportent au transport de marchandises par camions non plombés ou, pour les voyageurs, à la circulation routière individuelle — « où il y aura une raison suffisante de soupçonner un abus prémédité des voies de transit » (embarquement de personnes, chargement ou déchargement de matériel en cours de route : telles sont les hypothèses visées à l'annexe I, 2 - b). Enfin, les frais de visa et les péages routiers ne seront plus perçus individuellement mais réglés forfaitairement par la République fédérale.

Les conversations inter-allemandes, commencées le 6 septembre 1971, se sont développées sur deux plans : entre le Sénat de Berlin-Ouest et le gouvernement de la R.D.A. d'une part, entre les gouvernements de la R.F.A. et de la R.D.A. de l'autre. Les premiers entretiens avaient pour objet l'application pratique des décisions sur les visites de citoyens ouest-berlinois à Berlin-Est et en R.D.A. (accord quadripartite — seconde partie C et annexe III); les seconds, la fixation des détails techniques concernant les voies d'accès. En fait, le gouvernement de la R.D.A. essaya, dans une première phase, de mener avec le Sénat de Berlin-Ouest une partie des négociations sur les voies d'accès : celles relatives aux voyages vers la R.F.A. effectués par des personnes ayant leur domicile permanent à Berlin-Ouest. Mais la compétence du gouvernement fédéral en

¹¹ Cf. FRANKLIN, W.M., « Zonal Boundaries and Acces to Berlin », *World Politics*, 1963, p. 1. Les textes relatifs aux communications aériennes — plus précis — ont été publiés en septembre 1961.

matière de voies d'accès représente justement une bonne part de la « présence fédérale » à Berlin-Ouest; la tentative est-allemande fut abandonnée. Du moins, l'incident rappelait-il que les problèmes techniques envisagés sur le plan inter-allemand sont souvent étroitement liés aux questions fondamentales : densité des liens entre Berlin-Ouest et la R.F.A., nature de l'entité ouest-berlinoise.

Finalement, des mesures d'application dépendait la portée véritable de l'accord quadripartite : les contrôleurs de la R.D.A. ne pourraient-ils éventuellement tirer prétexte des « motifs de suspicion » justifiant la fouille, voire l'arrestation, de certaines personnes, pour bloquer l'ensemble de la circulation ? Dans leur ensemble, les accords R.F.A. - R.D.A. et Sénat de Berlin - R.D.A., signés respectivement les 17 et 20 décembre 1971¹², s'en tiennent aux principes posés par les Quatre. Certes, l'accord du 17 décembre laisse à la R.D.A. une latitude d'intervention qui semble plus grande que celle prévue par les Quatre, notamment par le jeu des dispositions concernant les abus (certaines des hypothèses évoquées à l'article 16, paragraphe 1 de l'accord R.F.A. - R.D.A. sont assez abstraites et donc susceptibles d'une application étendue; « les règlements généralement applicables en matière d'ordre public » de l'accord quadripartite deviennent « les règlements de la R.D.A. généralement applicables en matière d'ordre public »). Mais la liberté de passage est désormais réglementée, et l'arbitraire éventuel de la R.D.A. contenu dans des limites précises : une « commission d'appel » formée par les parties contractantes (article 19) règle les différends dans l'application ou l'interprétation de l'accord du 17 décembre. De même, les négociateurs ouest-berlinois n'ont peut-être pas tiré tout le parti possible de l'accord quadripartite : les Berlinoises de l'Ouest ne bénéficient pas de facilités aussi larges que les habitants de la République fédérale (la délivrance immédiate d'autorisations de séjour de 24 heures n'a pu être obtenue) alors que l'accord du 3 septembre parlait de « conditions comparables ». Il n'en reste pas moins que l'accès à la partie orientale de la ville et le droit d'entrée en R.D.A., qui avaient pratiquement disparu depuis l'édification du mur en 1961, se trouvent rétablis. Les Berlinoises de l'Ouest bénéficieront de facilités qu'en fait ils n'avaient jamais eues : l'accord du 20 décembre stipule que les personnes résidant à Berlin-Ouest se verront accorder, en une ou plusieurs fois, pour des visites d'une durée globale de trente jours par an, l'entrée « dans les régions limitrophes de Berlin-Ouest ainsi que dans celles de la R.D.A. qui ne sont pas limitrophes de Berlin-Ouest ». Des autorisations « hors contingent » sont, en outre, prévues pour des raisons urgentes de nature familiale ou humanitaire, de même que pour des voyages à des fins « sociales, scientifiques, économiques, commerciales ou culturelles ».

*
**

¹² La première version française des accords interallemands a été publiée par la *Correspondance de politique étrangère*, (éditée par le ministère des Affaires étrangères de la R.D.A.), 1971, n° 36.

L'entrée en vigueur de l'accord quadripartite — et des accords interallemands qui s'inscrivent nettement dans le cadre établi par les Quatre — est liée à la signature, par les quatre puissances occupantes, du protocole final, simplement paraphé le 3 septembre dernier. Le 20 décembre, les trois Occidentaux ont constaté la conformité des arrangements interallemands avec l'accord quadripartite; ils se sont déclarés prêts à signer, à tout moment, le protocole final. Mais l'Union soviétique a publié, le même jour, un communiqué aux termes duquel la date de cette signature sera fixée « séparément » — allusion au récent *junktim* établi par l'U.R.S.S. entre la ratification des traités de Moscou et de Varsovie et la mise en vigueur de l'accord sur Berlin.

Ces ultimes péripéties viennent opportunément rappeler l'étroite liaison qui subsiste entre la question de Berlin et le problème plus général de la sécurité européenne. En parvenant à un *modus vivendi* sur Berlin, c'est-à-dire sur le plus important foyer de crises européen depuis la fin du second conflit mondial, les Quatre ont effectué un nouveau pas vers l'élaboration d'un *modus vivendi* global, pour l'ensemble de l'Europe : le règlement berlinois sera probablement suivi d'autres mesures concertées telles que, sur le plan panallemand, la conclusion d'un accord général sur les transports (dont la négociation a commencé le 20 janvier), et celle, plus controversée, d'un traité général destiné à régler l'ensemble des relations étatiques entre la R.F.A. et la R.D.A. En revanche, dans ce cadre global, l'accord sur Berlin ne constitue pas une solution définitive : seul un objectif limité — alléger les conséquences de la division de l'ancienne capitale du Reich — a permis d'atteindre des résultats limités. A plus long terme, l'efficacité de l'accord dépendra de la détente politique en Europe : au lendemain du 3 septembre, Berlin reste un reflet — et comme le microcosme — de l'état général des rapports entre les deux Europes.