



HAL
open science

La question des relations germano-israéliennes (1949-1956) : réflexions, débats et controverses au sujet d'une officialisation difficile

Dominique Trimbur

► **To cite this version:**

Dominique Trimbur. La question des relations germano-israéliennes (1949-1956) : réflexions, débats et controverses au sujet d'une officialisation difficile. Histoire. Université Paul Verlaine - Metz, 1995. Français. NNT : 1995METZ005L . tel-01776160

HAL Id: tel-01776160

<https://hal.univ-lorraine.fr/tel-01776160>

Submitted on 24 Apr 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

Université de Metz
U.F.R. Lettres et Sciences Humaines

**LA QUESTION DES RELATIONS GERMANO-
ISRAÉLIENNES (1949-1956)**

**Réflexions, débats et controverses au sujet d'une
officialisation difficile**

Premier volume

**Thèse en vue de l'obtention du doctorat "Nouveau régime"
Présentée par
Dominique TRIMBUR**

**Directeur de recherche :
M. le Professeur Michel GRUNEWALD**

Octobre 1995

Université de Metz
U.F.R. Lettres et Sciences Humaines

**LA QUESTION DES RELATIONS GERMANO-
ISRAÉLIENNES (1949-1956)**

**Réflexions, débats et controverses au sujet d'une
officialisation difficile**

Premier volume

BIBLIOTHEQUE UNIVERSITAIRE	
LETTRES - METZ -	
N° Inv.	1995027L
Cote	LM3 95/5
Loc.	Magasin

Thèse en vue de l'obtention du doctorat "Nouveau régime"
Présentée par
Dominique TRIMBUR

Directeur de recherche :
M. le Professeur Michel GRUNEWALD

Octobre 1995

J'adresse des remerciements particulièrement chaleureux

à **M. le Professeur Raymond POIDEVIN**
pour son précieux et bienveillant patronage dans le cadre du Centre de Recherche d'Histoire
des Relations Internationales de l'Université Robert Schuman, Strasbourg III, ainsi que pour sa
disponibilité sans faille depuis mes premiers travaux sur les relations germano-israéliennes

à **M. le Professeur Michel GRUNEWALD**
pour ses critiques avisées et son attention permanente pendant la rédaction de ce travail
ainsi que pour son accueil dans le cadre du Centre d'Étude des Périodiques de Langue
Allemande de l'Université de Metz

à **M. le Professeur Rainer Hudemann** (Université de Sarrebruck)
pour ses précieuses indications qui ont guidé mes recherches et, à bien des égards, simplifié
les séjours à l'étranger occasionnés par ce travail

à **MM. les Professeurs Jean MOES** (Université de Metz) et
Jean-Paul CAHN (Université de Haute-Alsace, Mulhouse)
pour leur aimable et compétente participation au jury de cette thèse

au personnel des nombreuses archives consultées, et plus spécialement aux équipes des
Archives du Ministère allemand des Affaires Étrangères, des Archives fédérales allemandes et
des Archives d'État d'Israël

aux responsables des organismes qui, par leur soutien généreux, m'ont permis de mener en
toute indépendance le travail de recherches aussi bien en R.F.A. qu'en Israël ou
en Grande-Bretagne :

l'Office Allemand d'Échanges Universitaires (D.A.A.D., Bonn)

M. Patrice VEIT de la Mission Historique Française en Allemagne (Göttingen)

M. le Professeur Étienne FRANCOIS du Centre Franco-allemand de Recherches
en Sciences Sociales (Berlin)

M. le Dr Klaus Peter KRAUSE de la FAZIT-Stiftung (Francfort)

et bien évidemment à toutes les personnes qui m'ont entouré et soutenu pendant les trois
années de recherche et de rédaction

“Es soll sich kein Staat im Kriege mit einem andern solche Feindseligkeiten erlauben, welche das wechselseitige Zutrauen im künftigen Frieden unmöglich machen müssen.”

Immanuel Kant
Zum Ewigen Frieden
1795

“Juden und Deutsche - worüber können wir sprechen? Was müssen wir miteinander sprechen? Ein Thema sind unsere Eltern und Großeltern, das andere Thema betrifft die Zukunft. Die europäische und die jüdische Zivilisation waren lange innig miteinander verbunden. Diese Verbindung wurde durch ein böses Verbrechen zerstört. Aus dieser Verbindung gingen aber Nachkommen hervor. In unserer Kultur finden sich europäische Erbanlagen, und in Ihrer Kultur finden sich jüdische Erbanlagen. Sie sind nicht nur Geister, sie enthalten die gemeinsame Grundlage für eine gegenseitige schöpferische Beeinflussung der Zukunft (...). Meiner Meinung nach kann man die Gefahren der Geschichtsvergiftung oder Geschichtsabhängigkeit nur dadurch umgehen, daß man die Geschichte nicht als einen Haufen von Fakten, einen Berg von erdrückenden Erinnerungen ansieht, sondern vielmehr als ein fruchtbares Feld von Erkundungen und Interpretationen, indem man also die Vergangenheit als Baumaterial für die Zukunft verwendet.”

Amos Oz
discours de réception du prix de la paix des libraires allemands, Paulskirche, Francfort sur le Main,
octobre 1992

INTRODUCTION

Le sujet des relations germano-israéliennes a déjà fait l'objet de nombreuses études. Problème délicat s'il en est, la question du *rétablissement* du dialogue entre l'Allemagne et la communauté juive, d'une part, et de l'*établissement* d'un contact entre la République fédérale et l'État d'Israël, d'autre part, a en effet déjà suscité l'attention et les analyses d'historiens israéliens, allemands ou américains.¹

Signataires d'un accord de réparations le 10 septembre 1952, les États ouest-allemand et israélien n'établissent des relations diplomatiques entre eux qu'en 1965. Les ouvrages existants qui portent sur les rapports entre la R.F.A. et Israël s'intéressent en général aux contacts préalables à l'opération de dédommagement, aux négociations et au contenu d'un traité unique en son genre; ces publications s'attardent également sur la période qui précède directement et amène à l'échange d'ambassadeurs entre Bonn et Jérusalem.² Et si dans ces ouvrages la période intermédiaire est mentionnée à l'occasion de crises dans les *relations de facto* qui se mettent rapidement en place après l'entrée en vigueur de l'accord de réparations, l'attention des auteurs ne porte que sur le développement des rapports germano-israéliens exclusivement *sur la base* du texte signé le 10 septembre 1952. Si la question des *relations diplomatiques* est abordée dans le cadre des études citées, elle n'y apparaît en fait que de manière tardive, à la faveur de remarques relatives à la

¹ v., entre autres, GARDNER-FELDMAN, L., The special relationship between West Germany and Israel, Boston, Londres, Sydney, 1984, 330 pages, ou WOLFFSOHN, M., Ewige Schuld? 40 Jahre deutsch-jüdisch-israelische Beziehungen, Munich, 1988, 187 pages. V. également la sélection bibliographique proposée par le Deutsches-Übersee-Institut (Die Beziehungen der Bundesrepublik und der Vereinigten Staaten zu Israel - Kurzbibliographie, Hambourg, 1986, 44 pages) et la bibliographie présentée à la fin de ce travail.

² Dans le travail qui suit, l'utilisation de "Jérusalem" comme synonyme d'"Israël" ou de l'"État hébreu" (ou "juif") n'est qu'une convention de langage qui s'inscrit dans la lignée des ouvrages publiés sur la question des relations germano-israéliennes et qui répond à la réalité des faits, avec des centres de décision israéliens installés dans la Ville Sainte dès 1950. Il ne s'agit pas d'une quelconque prise de position en faveur du concept de "Jérusalem = capitale éternelle et indivisible d'Israël" proclamé unilatéralement par l'État hébreu en 1980 (et qui n'est pas reconnu par la communauté internationale, pour laquelle c'est Tel Aviv qui est la capitale de l'État hébreu).

réflexion sur le sujet qui se développe à la fin des années 1950. Mais aucun auteur n'apporte les précisions nécessaires à la compréhension de *l'état de fait* qui prévaut entre Allemands et Israéliens dans la deuxième moitié de la décennie en question.³

De manière générale, les remarques qui précèdent concernent également les travaux universitaires parus sur la question des relations germano-israéliennes. Cependant, au-delà de cet examen, des constatations d'un autre ordre sont à formuler, en particulier à propos de trois thèses de doctorat parues sur le sujet aux environs de 1970. Car les résultats auxquels aboutissent ces trois ouvrages nécessitent à la fois des corrections et une poursuite de recherches sur le sujet choisi par leurs auteurs. En effet, si ces travaux permettent une approche générale, un début de synthèse et une analyse portant sur des événements alors presque contemporains,⁴ il n'en reste pas moins que leurs résultats sont fragiles en raison même de la nature des documents auxquels leurs auteurs ont eu recours. Si la thèse d'I. Israël intitulée Les relations germano-israéliennes de 1949 à 1965⁵ s'appuie sur certaines archives privées, elle emprunte néanmoins sa documentation essentiellement à des périodiques ouest-allemands et israéliens. Cette faiblesse est également celle des études réalisées par F.H. Gerlach et J. Seelbach intitulées respectivement The tragic triangle : Israel, Divided Germany and the Arabs, 1956-1965⁶ et Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Israel als ein Problem der deutschen Politik seit 1955.⁷

Il est évident que l'utilisation pour un sujet tel que celui de la naissance des relations entre Bonn et Jérusalem de documents qui ne constituent pas des sources originales ne peut concourir qu'à fausser l'image que les auteurs se font et offrent de l'ensemble de la problématique dont ils traitent.

Le travail de recherches auquel nous nous sommes livré pour notre part a eu pour objectif premier de dépasser les faiblesses qui viennent d'être mentionnées. Et l'un de nos principaux buts a été d'établir un parallèle entre

³ Cette remarque vaut même pour l'ouvrage récent, par ailleurs remarquable pour son caractère novateur et pour la riche documentation dont il se sert, du journaliste et historien israélien Tom Segev (Le septième million : les Israéliens et le génocide, Paris, 1993, 600 pages).

⁴ avec les risques que cela suppose pour le nécessaire recul exigé par un travail de ce type.

⁵ ISRAËL, I., Les relations germano-israéliennes de 1949 à 1965, Thèse de doctorat de 3^e cycle en sciences politiques, sous la direction du Prof. A. Grosser, Université Paris I, 1971.

⁶ GERLACH, F.H., The tragic triangle : Israel, Divided Germany and the Arabs, 1956-1965, New York, 1968, 401 pages.

⁷ SEELBACH, J., Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu Israel als ein Problem der deutschen Politik seit 1955, Meisenheim am Glan, 1970, 299 pages. Pour leur part, les travaux de Gerlach et de Seelbach sont *uniquement* basés sur des articles de presse.

les annonces de presse et la réalité politique et diplomatique des documents d'archives. Ceci nous a notamment permis à maintes reprises de prouver l'inexactitude, voire la fausseté, des informations contenues dans la presse des différents camps.⁸

Par ailleurs, les travaux publiés que nous avons consultés présentent un défaut d'importance : à en croire les différents auteurs, la discussion concernant une *formalisation* des relations germano-israéliennes, en attendant leur *normalisation*, ne serait qu'une réalité tardive. Il faut dire qu'a priori, ce sujet paraît, à juste titre, tabou : la fin de la Deuxième guerre mondiale, le 8 mai 1945, a révélé l'ampleur de la "destruction des juifs d'Europe";⁹ et la conséquence logique de la Shoah est une faille profonde entre les Allemands et le judaïsme mondial, car les six millions de juifs assassinés par les nazis constituent un obstacle, au premier abord insurmontable, à toute communication entre les bourreaux, ou les descendants des bourreaux, et les victimes, ou les héritiers de ces victimes. En réalité cependant, contrairement à ce que pensent beaucoup d'auteurs, au-delà des discussions sur les problèmes soulevés par les *réparations* rendues nécessaires par des impératifs moraux et économiques, on constate que la question de l'établissement de *relations diplomatiques véritables* entre la République fédérale et l'État hébreu est soulevée de manière très précoce, aussi bien au cours des débats internes aux deux gouvernements que dans le cadre de discussions officieuses entre représentants des deux États.

A partir de la constatation d'une véritable lacune de la recherche, il nous a paru indispensable de faire la part des choses, ce qui signifie en clair : repérer précisément, par le recours, le plus fréquemment possible, aux documents diplomatiques, les dates auxquelles commence à être évoquée effectivement la question de relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem; définir les origines des prises de position des divers protagonistes; et souligner les motivations de déclarations en apparence anachroniques en cette période de construction israélienne et de reconstruction allemande.

⁸ que ce soit par exemple en ce qui concerne la datation ou le contenu de certaines déclarations, défauts le plus souvent involontaires, sans oublier l'effort régulier de propagande fourni par les deux camps à l'occasion de la parution d'articles de presse ou d'ouvrages sur la question qui entraîne forcément des erreurs d'appréciation de la part des journalistes ou des historiens qui utilisent ces publications.

⁹ v. HILBERG, R., La destruction des juifs d'Europe, Paris, 1988, 1099 pages.

Un travail précédent¹⁰ nous avait déjà permis une première approche du sujet, en particulier de circonscrire en grande partie la liste des intervenants dans toutes les conversations et négociations. Il avait alors paru justifié de pousser l'analyse en inscrivant celle-ci dans la continuité de la première étude : il s'agissait donc de suivre dans ses différentes étapes l'évolution des idées allemandes, israéliennes et juives concernant l'établissement de relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël, depuis la ratification de l'accord de réparations, le 18 mars 1953, jusqu'en 1963.¹¹

Pour de multiples raisons, les perspectives fixées au départ se sont toutefois assez rapidement révélées trop ambitieuses, et nos recherches se sont heurtées à trois difficultés principales.

En premier lieu la période considérée initialement, de 1953 à 1963, s'est avérée bien trop étendue pour permettre une étude *détaillée* des principaux aspects des relations germano-israéliennes de l'époque : la mise en place rapide ainsi que la multiplication des facettes de la coopération entre Bonn et Jérusalem, l'implication de nombreux intervenants dans le problème et le caractère très sensible de la question, pour ne citer que ces éléments, ont rendu obligatoire une révision à la baisse de nos ambitions initiales. D'autant plus qu'à cette prise de conscience, renforcée de la complexité de la question, est venue s'ajouter une difficulté matérielle concrète : le volume considérable des sources. En effet, qu'ils soient diplomatiques, politiques ou privés, qu'ils soient israéliens, ouest-allemands, britanniques ou américains,¹² les documents qu'il a fallu exploiter se sont très rapidement accumulés pour devenir un ensemble considérable de plus en plus difficile à saisir et à gérer.¹³

A cette première catégorie de difficultés s'ajoute celle, classique, de l'accès matériel aux documents, même si dans notre cas elle n'est apparue que de façon marginale : qu'il s'agisse de l'interdiction pure et simple d'accéder à certaines sources,¹⁴ de l'impossibilité momentanée d'utiliser

¹⁰ TRIMBUR, D., L'idée de réparations aux juifs et le traité entre la République fédérale d'Allemagne et Israël de 1952, mémoire de DEA préparé sous la direction du Pr. Raymond POIDEVIN, Strasbourg, 1991.

¹¹ Au début des recherches, à l'automne 1992, l'année 1963 était alors imposée par la législation sur l'exploitation des archives. 1963 comporte néanmoins deux événements qui justifient l'arrêt de l'analyse à cette date : le départ des affaires de Ben Gourion, en juin, et celui d'Adenauer, en octobre.

¹² pour le détail, v. la liste des sources et la bibliographie.

¹³ Il n'en reste pas moins que par ailleurs certains fonds d'archives se sont avérés bien pauvres dans notre domaine : cette remarque concerne en particulier les dossiers du Ministère ouest-allemand de l'Économie conservés aux Archives fédérales de Coblenz.

¹⁴ C'est notamment le cas des archives de la Knesset, de certains dossiers des Archives d'État israéliennes ou de dossiers allemands comprenant des informations sur des personnes privées.

certain papiers¹⁵ ou du mutisme des interlocuteurs sollicités, ces difficultés ont pu gêner à certains moments notre démarche.

Outre ces difficultés matérielles il faut noter ici l'existence d'obstacles linguistiques qui nous ont empêché d'exploiter de façon pleinement satisfaisante les archives israéliennes. Car si au début de la période, nombre de papiers relatifs à notre sujet et déposés aux Archives d'État d'Israël¹⁶ sont en anglais, en français, voire en allemand, avec le temps, une part de plus en plus importante de ces documents est rédigée en hébreu, langue que nous maîtrisons mal.¹⁷

Les enseignements tirés de ces diverses constatations ont permis et influencé progressivement une définition précise du domaine sur lequel allait porter notre travail. Il s'est ainsi avéré qu'une étude limitée à la période allant du printemps 1953, avec la ratification de l'accord germano-israélien, au printemps 1956, date du refus ouest-allemand de procéder à une première formalisation des rapports avec l'État juif, contribuerait largement à reconstituer tout le contexte des discussions sur le problème des relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem. Car au cours des trois années en question se trouvent posés *tous* les problèmes qui joueront un rôle jusqu'à l'échange *effectif* de représentations diplomatiques entre les deux pays. Et de 1953 à 1956 on observe aussi une évolution sensible du problème des relations entre les deux États ainsi que de sa perception par les deux parties : on assiste en effet à une progression spectaculaire qui amène Bonn et Jérusalem à adopter, en peu d'années, des attitudes qu'on ne pouvait pas imaginer à la lumière des états d'esprit qui avaient cours dans les deux pays à la fin des années 1940 ou encore au début de la décennie suivante.

Notre travail tente donc de mettre en lumière l'évolution des idées relatives à l'établissement de relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem, du début des années 1950 au printemps 1956.¹⁸ Pour ce faire, l'étude des opinions des gouvernements et des administrations des Affaires

¹⁵ travaux de réorganisation aux Archives du ministère des Affaires étrangères de Bonn, mauvais état de dossiers...

¹⁶ Israel State Archives, Jérusalem.

¹⁷ De ce point de vue, on peut attendre beaucoup des travaux menés en ce moment par l'historien israélien Y. Jelinek (à paraître en langue anglaise sous les auspices de l'Institut für Zeitgeschichte de Munich) qui utilisent en grande partie les documents auxquels nous n'avons pas pu avoir accès du fait des difficultés linguistiques évoquées précédemment.

¹⁸ Il ne s'agit donc pas de refaire une histoire des réparations accordées aux juifs et aux Israéliens, ou de procéder à une étude des relations *de facto* entre les deux pays, moins encore d'écrire une nouvelle histoire des relations extérieures de la R.F.A. ou d'Israël.

étrangères, est primordiale, ne serait-ce que pour établir une hiérarchie dans la masse des documents découverts; une telle étude ne peut cependant pas se cantonner à une simple analyse du problème. Car la question implique, au sein de chacun des deux camps, le surgissement d'une multitude de questions connexes qu'il est indispensable de mentionner si l'on veut circonscrire précisément les motifs qui poussent l'une et l'autre partie à agir dans un sens ou dans l'autre.¹⁹

A la multiplicité des éléments d'explication au sein des deux États vient s'ajouter la diversité très grande des intervenants; car le problème des relations diplomatiques entre l'Allemagne fédérale et l'État juif ne concerne pas que les deux États en question. En raison de la complexité du monde moyen-oriental, en raison de la guerre froide, du fait du renforcement du bloc occidental et de la construction européenne qui marquent ces années, la R.F.A. et Israël ne sont en aucun cas des pays qu'on peut isoler de leurs contextes. Par ailleurs, la question de relations officielles entre Bonn et Jérusalem ne peut pas trouver de solution sans une intervention directe de la communauté juive dans sa diversité. De même, elle ne peut exclure la participation de personnes de bonne volonté, aux motivations le plus souvent humanistes ou religieuses, en particulier en Allemagne de l'Ouest. Enfin, au sein des États ouest-allemand et israélien, les forces politiques, alliées ou opposées aux gouvernements, sont évidemment parties prenantes des discussions autour d'un problème qui illustre parfaitement les difficultés de l'après-guerre, alors que les autorités font face aux nécessités de la reconstruction morale et à des problèmes qui rendent indispensable un grand pragmatisme politique.

Dans l'étude que nous présentons ici, nous nous sommes fixé un but qui est double : mettre en relief à la fois la simplicité relative et l'extrême complexité du problème auquel étaient confrontés Allemands et Israéliens soucieux d'instaurer des relations entre leurs pays. Pour parvenir à notre objectif, nous nous sommes efforcé de rendre compte fidèlement du défi que représente la question de l'ouverture de relations diplomatiques entre l'Allemagne de l'Ouest et Israël. Notre travail traduit également le souhait non

¹⁹ Ces éléments entraînent un déséquilibre dans le volume des différentes parties de notre travail, avec une place plus importante occupée par les développements relatifs à la R.F.A. Cette inégalité, qui s'impose déjà en raison de la masse des documents à notre disposition pour la partie allemande, paraît en fait justifiée par la diversité et l'interpénétration des éléments intervenant dans la réflexion de Bonn, en comparaison à la simplicité relative des impératifs israéliens.

seulement d'apporter une contribution française à une meilleure connaissance d'un cas unique dans l'histoire des relations internationales mais également de la politique intérieure et extérieure des États ouest-allemand et israélien.

Première Partie : Les relations avant les relations - Le consulat israélien de Munich et les premiers pas de la mission israélienne de Cologne

I. Au temps du consulat israélien de Munich

1. Le consulat israélien de Munich

1.1. Le contexte de la fin des années 1940

Lorsque les historiens abordent le problème des premiers contacts entre les deux jeunes États, la République Fédérale d'Allemagne, d'une part, qui voit le jour le 23 mai 1949 et l'État d'Israël, d'autre part, dont David Ben Gourion proclame l'indépendance le 14 mai 1948, ils insistent avant tout sur le poids du passé qui empêche tout dialogue entre deux communautés que tout sépare. L'État d'Israël se réclame en effet des juifs du monde entier, en particulier des 6 millions de juifs exterminés au cours de la Shoah.¹ Pour sa part la R.F.A. insiste dès le départ sur le fait qu'elle prend en charge la continuité historique, qu'elle est l'héritière juridique du Troisième Reich et qu'elle représente l'intégralité de l'Allemagne.²

A la prise en compte du passé par les deux parties correspond une charge émotionnelle importante. Celle-ci rend impossible tout contact ou la participation commune à l'une ou l'autre organisation internationale. C'est ainsi que l'État d'Israël adopte pour première règle de conduite, dès la création de la République Fédérale, une politique d'opposition systématique à ce qui permettrait à l'Allemagne en général, et au régime de Bonn en particulier, d'accéder à une place favorable au sein du concert des nations. Il

¹ V. SEGEV, T., Le septième million : les Israéliens et le génocide, op. cit. Ce rôle est disputé à Israël par des organisations juives qui ne veulent pas voir annulé le travail fourni pendant la guerre et après 1945.

² Dans sa déclaration gouvernementale devant le Bundestag du 21 X 1949, Adenauer souligne que "Die Bundesrepublik Deutschland ist (...) bis zur Erreichung der deutschen Einheit insgesamt die alleinige legitimierte staatliche Organisation des deutschen Volkes. (...) Die Bundesrepublik Deutschland fühlt sich auch verantwortlich für das Schicksal der 18 Millionen Deutschen, die in der Sowjetzone leben. (...) Die Bundesrepublik Deutschland ist allein befugt, für das deutsche Volk zu sprechen." cité par GRAML, H., "Die Außenpolitik", in BENZ, W. (Hg), Die Geschichte der Bundesrepublik, Bd 1, Politik, Francfort, 1989, 518 pages, p. 241. Les Puissances occidentales lui reconnaissent dès le départ ce rôle et le confirment au moment des accords du Petersberg, le 22 novembre 1949.

veut en particulier empêcher que la R.F.A. parvienne à s'intégrer dans le monde occidental comme le désirent le Chancelier Adenauer³ et de plus en plus les U.S.A. et les autres puissances de l'Ouest. Dès qu'il lui est possible d'intervenir pour exprimer son refus ou pour bloquer le processus désormais en cours, l'État hébreu en saisit l'occasion et multiplie des opérations dont l'écho est important du fait du poids du passé. C'est en particulier le cas pour la réaction d'Israël à l'occasion de sa reconnaissance par l'Autriche, en mars 1949, réaction rappelée au moment où Adenauer s'exprime sur le problème des futures réparations à accorder aux juifs et où sont évoquées des possibilités de dialogue entre la R.F.A. et Israël :⁴

"On ne sait peut-être pas partout que des porte-parole officiels du gouvernement israélien ont encore déclaré en mars de cette année - à l'occasion de la reconnaissance d'Israël par l'Autriche- qu'Israël ne nouera aucun lien avec le futur gouvernement fédéral allemand. D'après eux Israël ne peut entretenir aucune relation avec le pays où sont morts 6 millions de ses frères; il ne peut même pas être question d'établir des liens commerciaux avec l'Allemagne pour la même raison."⁵

Cette attitude de refus absolu rencontre alors encore la compréhension des journalistes allemands.⁶

Radicale du point de vue des relations bilatérales, cette position est également celle de l'État hébreu quand il est question d'accepter la R.F.A. au sein d'organisations internationales. C'est ainsi qu'Israël s'insurge contre le vote largement favorable à une entrée de la République fédérale à la "Food and Agricultural Organization" des Nations Unies.⁷ Cette position prévaut

³ v. HILDEBRAND, K., Integration und Souveränität. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1982 - Intégration et souveraineté. La politique étrangère de la République fédérale d'Allemagne de 1949 à 1982, Bonn, 1991, 206 pages.

⁴ interview de Konrad Adenauer par Karl Marx, éditeur de l'"Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland", le 11 III 1949, reprise in VOGEL, R., (Hg), Deutschlands Weg nach Israel, Stuttgart, 1967, 351 pages, p. 17 et suivantes.

⁵ "Es ist vielleicht nicht überall bekannt geworden, daß offizielle Sprecher der israelischen Regierung noch im März dieses Jahres - den Anlaß dazu lieferte die Anerkennung Israels durch Österreich - erklärten, Israel werde keine Beziehungen zu der kommenden deutschen Bundesregierung anknüpfen. Israel könne keine Beziehung zu dem Lande unterhalten, in dem sechs Millionen seiner Brüder umgekommen seien; ja, es könne aus dem gleichen Grunde nicht einmal kommerzielle Verbindungen mit Deutschland pflegen.", "Mannheimer Morgen", 29 XI 1949, "Deutschland und Israel", et "General Anzeiger", 26 XI 1949, "Also doch unversöhnlich?". De son côté, le ministère allemand de l'Économie doit faire part de l'opposition absolue d'Israël à des relations économiques aux entreprises qui désirent établir des liens avec l'État hébreu (v. Bundesarchiv (par la suite = BA), Coblenz, Archives du ministère fédéral de l'Économie (B 102), Bd 7017/H1, Note (VC2 42 336/49) à Exportausschuß Eisen und Stahl, Düsseldorf, 19 XI 1949, Brandts).

⁶ "Geboren aus grenzenloser Verbitterung, ja auch aus Haß (...) war diese Haltung gewiß politisch nicht richtig, wenn auch menschlich verständlich", "Mannheimer Morgen", 29 XI 1949.

⁷ "Neue Zeitung", 11 XI 1950, "Bundesrepublik und Spanien als gleichberechtigte Mitglieder in die F.A.O. aufgenommen".

aussi lorsqu'il s'agit d'empêcher les diplomates allemands de participer à des réceptions du corps diplomatique, ce qui les placeraient inévitablement au contact des représentants d'Israël; car de telles rencontres sont assimilées à ce moment à une reconnaissance et à une acceptation de l'entité allemande.⁸

En dépit des apparences, cette politique israélienne n'est cependant pas faite d'un refus *absolu* de tout contact avec l'Allemagne de l'Ouest. En effet, comme héritier des communautés juives disparues, et comme entité qui désire prendre en charge les nombreuses "personnes déplacées" ("Displaced Persons") se trouvant encore en Europe, l'État d'Israël se voit dans l'obligation de collaborer avec les autorités mises en place par les puissances occupantes. Ce travail s'effectue en liaison avec les organisations juives présentes sur place (par exemple la "Jewish Restitution Successor Organization"⁹ et la "Jewish Agency for Palestine") qui disposent, elles aussi, de bureaux en Allemagne. Les U.S.A. prennent alors sous leur couvert les activités de ces organisations; ils mettent aussi en place très rapidement, dans leur zone d'occupation, une législation destinée à accorder des premières réparations et restitutions aux juifs. Ce sont encore eux qui accueillent, auprès de leur Haut Commissariat implanté à Munich, la première représentation israélienne en territoire allemand.

1.2. La mise en place du consulat israélien de Munich

Il existe en effet, dès le 10 octobre 1948, à Munich, un consulat israélien accrédité auprès des forces d'occupation en Trizone d'abord, en République fédérale ensuite.¹⁰ La présence de ce consulat est d'autant plus étonnante qu'il s'agit de l'une des premières représentations d'Israël à l'étranger. Son ouverture est le résultat d'une longue réflexion menée au sein de la section de politique étrangère de l'Agence juive, selon laquelle l'Allemagne fait partie des pays où il s'agit d'établir en priorité des légations ou "Passport Control Offices" ("bureau des passeports"). Prévu au départ à

⁸ Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (Archives du ministère ouest-allemand des Affaires étrangères, Bonn, par la suite =PA/AA), Abt. III, 210.01/35, Bd 123/1, Lettre Amsterdam (710.09), 30 XI 1950.

⁹ par la suite = J.R.S.O.

¹⁰ v. JELINEK, Y., "Like an Oasis in the desert : the Israeli Consulate in Munich, 1948-1953", in "Studies in Zionism", Vol 9, No 1, Spring 1988, p. 81 et suiv.

Hambourg et Francfort,¹¹ ces bureaux sont en définitive installés à Munich et Berlin. Le consulat de Munich a pour mission de “gérer un énorme trafic d’immigration à partir et au travers de l’Allemagne.”¹²

L’ouverture du consulat israélien de Munich est le fruit d’une conversation entre Haïm Hoffman¹³ et Lucius D. Clay, après consultation de Moshe Sharett, ministre des Affaires étrangères d’Israël depuis sa fondation. Elle est officialisée le 10 octobre 1948, lorsque Hoffman présente ses lettres de créance au Gouvernement militaire américain en Allemagne.¹⁴ Mais si Israël dispose désormais d’une représentation en Allemagne, cela ne signifie pas qu’il s’agisse d’une légation qui entretienne des contacts officiels avec les autorités allemandes. En effet, un ordre exprès du gouvernement israélien interdit tout contact formel avec celles-ci, et “si un tel contact était requis en conformité avec les procédures acceptées, ou dans le but de remplir le devoir d’assistance aux émigrants ou à des ressortissants israéliens, il doit se faire de manière informelle.”¹⁵ La détermination israélienne dans ce domaine est rappelée à de multiples reprises; ainsi le 20 juillet 1949 le nouveau consul israélien, Eliezer Livneh,¹⁶ réagit à une proposition du gouvernement militaire américain qui envisage une accréditation auprès des autorités allemandes :¹⁷

“Mon accréditation n’est valable qu’auprès de l’administration du Gouvernement militaire en Allemagne, et, selon le droit international, aucun représentant d’un pays étranger ne peut être forcé à entrer en relation politique, ou autre, par une instruction administrative du pays de résidence, s’il ne le désire pas.”¹⁸

L’attitude de Livneh est à ce point ferme qu’il ne se plaint pas d’avoir été oublié par l’administration bavaroise qui vient de reconnaître tous les consulats sauf le sien. En effet, “en aucun cas je n’aurais été en mesure d’accuser réception de cette note (de reconnaissance de la part de

¹¹ EYTAN, W., The first ten years - A diplomatic history of Israel, New York, 1958, 239 pages.

¹² “... handling heavy immigration traffic from and through Germany.”, *ibid.*, p. 211.

¹³ que l’on retrouve plus tard sous le nom de Haïm Yahil.

¹⁴ le consulat est reconnu par les autres puissances occidentales au cours de l’année suivante, l’U.R.S.S. s’y refusant pour sa part.

¹⁵ “If such contact was required in conformity with accepted procedures or in fulfillment of the duty to assist emigrants and Israel citizens, it was to be made informally.”, JELINEK, *op. cit.*, p. 83.

¹⁶ l’ancien représentant de l’Agence juive à Berlin.

¹⁷ Circulaire N°2, 1er VII 1949.

¹⁸ “My appointment is solely to the Office of the Military Government in Germany and according to International Law no Representative of a Foreign State can be forced to enter into undesired relations, political or others, by merely administrative instructions from the Receiving State.”, Israel State Archives, Archives du Ministère des Affaires Étrangères israélien (Archives d’État d’Israël, Jérusalem, par la suite = ISA), Dossier 2519/4, Lettre de Livneh à W.W. Schott, chef du protocole du Haut Commissariat Américain, 20 VII 1949.

l'administration bavaroise) comme ont dû le faire les autres consulats.”¹⁹ Et le consul termine son propos en se référant “à la politique de (son) gouvernement”, selon laquelle “le point principal est que je ne suis pas en mesure d’accepter quelque règlement que ce soit qui m’oblige à entrer en contact avec qui que ce soit d’autre que les Autorités américaines.”²⁰

La fermeté de Livneh semble destinée à montrer aux autorités américaines en Allemagne la détermination du gouvernement de Ben Gourion : celui-ci désire éviter de se mettre dans l’embarras face à l’opinion publique israélienne. Car cette dernière refuse encore tout contact avec les autorités allemandes et n’accepte que très difficilement cet “oasis dans le désert” qu’est le consulat de Munich.²¹ Les obligations du gouvernement israélien envers sa propre population forcent celui-ci à réagir régulièrement pour parer au revers que constitue l’avancée de la R.F.A. vers sa souveraineté. La négociation des accords du Petersberg pousse ainsi Israël à exiger de la part des autorités américaines des assurances qui aillent dans le sens d’un maintien du statut spécifique du consulat de Munich. Ce statut est confirmé les 15 octobre et 15 décembre 1949, “de manière à prévenir toute relation formelle avec les autorités allemandes.”²²

1.3. L’évolution du statut du consulat israélien de Munich

Quelques mois après les accords du Petersberg, les Etats-Unis proposent que soit reconsidéré le statut du consulat de Munich. Cette nouvelle demande correspond à l’encouragement adressé par Washington aux nations amies de reconnaître la R.F.A. de façon à améliorer l’audience de la nouvelle Allemagne dans le monde. C’est pour cette raison que les U.S.A. prient le gouvernement israélien de préparer des mesures destinées à répondre au changement de la situation de l’Allemagne fédérale.²³ Il faut toutefois remarquer que les États Unis précisent que le changement de statut

¹⁹ “... at any rate, I would be not have been able to acknowledge this note - like other Consulates”, *ibid.*

²⁰ “According to the policy of my Government (...) The principal point is that I am not in a position to accept any regulation requesting me to contact any others than the American Authorities.”, *ibid.*

²¹ Cette attention portée à l’opinion publique israélienne se retrouve dans le télégramme d’A. Brusztyn, Berlin, représentant d’une organisation juive, 6 V 1949, au ministère des Affaires étrangères (ISA, 2519/4), qui réfute une nouvelle transmise par les agences Associated Press (AP) et Agence France Presse (AFP) selon laquelle il aurait proposé les relations diplomatiques entre Israël et la R.F.A. nouvellement créée.

²² “... so as to prevent any formal relation with german authorities”, JELINEK, *op. cit.*, p. 85.

²³ ISA, 2519/4, Lettre de la Haute Commission Alliée (par la suite = H.C.A.) (AGSEC(50)2540 TPS) à Livneh, 15 XI 1950, Schott.

ne doit avoir lieu qu'à partir du moment où "le gouvernement fédéral sera autorisé à établir des relations diplomatiques directes."²⁴ Cette précision repousse donc l'échéance et est destinée à rassurer quelque peu les Israéliens.

Alors que le terme d'une accession de l'Allemagne de l'Ouest à la souveraineté n'est pas précisé dans le télégramme de la H.C.A., les Alliés abordent néanmoins le problème de représentations allemandes à l'étranger dès le début 1950. Cette discussion semble avoir commencé à la faveur d'une consultation lancée par les autorités occupantes britanniques au moment d'une rencontre avec Herbert Blankenhorn, bras droit d'Adenauer et principal responsable des Affaires étrangères à cette époque. Le 17 janvier 1950, dans une conversation informelle, les interlocuteurs évoquent en effet "la question de l'établissement de représentations consulaires-économiques à l'étranger."²⁵ Au cours de l'entretien un certain nombre de pays sont évoqués, et si la plupart ne posent pas de problème, d'autres représentent des cas plus délicats :

"En ce qui concerne la liste des pays dans lesquels nous désirons établir des représentations, M. Steeck²⁶ n'a rien eu à redire de fondamental, mais il a émis des objections pour la Grèce et l'Espagne. Il a suggéré de prendre en considération *le cas d'Israël*, mais avoué également que dans ce cas précis il fallait agir avec précaution."²⁷

Le problème des représentations ouest-allemandes à l'étranger est repris le lendemain dans une rencontre avec, cette fois, des membres américains de la H.C.A.,²⁸ puis le 23 janvier dans une conférence avec le comité des Affaires politiques de la Haute Commission;²⁹ mais le cas d'Israël n'est plus soulevé. Il n'en reste pas moins nécessaire de remarquer que l'évocation d'une représentation ouest-allemande en Israël apparaît de façon

²⁴ "... that at such time as the Federal Government would be authorized to establish direct diplomatic relations", *ibid.*

²⁵ "... in der Frage der Errichtung konsularisch-wirtschaftlicher Vertretungen im Ausland", PA/AA, Abt II, Bd 157, 1949-1950, Verhandlungen mit den Hohen Kommissaren, Note écrite. (0700/580/50), 17 I 1950, Haas.

²⁶ membre anglais de la Haute Commission.

²⁷ "An der Planung der Länder, in welchen wir Vertretungen zu errichten wünschen, hatte Mr Steeck im wesentlichen nichts auszusetzen, doch äußerte er Bedenken hinsichtlich Griechenlands und Spaniens. Er regte an, auch *Israel* (souligné par nous) in Betracht zu ziehen, gab indessen zu, daß dort mit besonderer Vorsicht vorzugehen sein würde."

²⁸ *ibid.*, Note écrite, 18 I 1950, Haas.

²⁹ *ibid.*, Aufzeichnung über die Besprechung zwischen dem Ausschuß für politische Angelegenheiten einerseits und Ministerialdirigent Dr Haas in Vertretung der Bundesregierung andererseits, texte original en anglais, 23 I 1950.

très précoce; en outre cette idée fait partie d'une stratégie d'ensemble qui viserait à établir des contacts avec les différents pays du Moyen-Orient, comme le précise la première conversation du 17 janvier.

De leur côté, les Israéliens préparent une réponse aux réflexions alliés qui reste en accord avec la politique menée jusque là. En effet, dans un premier projet,³⁰ le représentant israélien auprès des puissances occidentales souligne une nouvelle fois la détermination de son gouvernement : il se fonde sur sa lettre du 20 juillet 1949, et reprend l'argument du passé criminel de l'Allemagne. Il précise les tâches de son consulat et son statut, dont il ne doit en aucun cas sortir et pour lequel il demande la compréhension de son correspondant. D'après cette lettre le consulat de Munich doit :

- s'occuper seulement de l'installation des réfugiés, de la restitution des biens spoliés et de l'indemnisation des victimes, *sans être accrédité auprès de la R.F.A.*;
- bénéficier d'un statut qui facilite le travail de son personnel;
- et délivrer des visas.³¹

A l'automne 1950, la situation de Livneh semble de plus en plus fragile; car Israël tient à conserver une présence en Allemagne pour régler les problèmes en suspens et ne pas laisser livrées à elles-mêmes des personnes qui sont des ressortissants israéliens potentiels. Cette volonté de l'État hébreu est résumée le même mois par Livneh qui évoque "un contact, mais pas de relations établies"³² avec les autorités ouest-allemandes.

Le cas du consulat de Munich est bien particulier et les Israéliens sont tout à fait conscients de cette spécificité ainsi que de l'originalité de leurs exigences. En effet, outre cette "communication sans relations" qui permet d'échanger avec les autorités allemandes des informations, mais de manière officieuse, le consulat est une institution à caractère unique; car il rompt avec le principe de la réciprocité, principe qui imposerait en Israël un pendant à la

³⁰ ISA, 2519/4, lettre de Livneh à Schott, brouillon, XI 1950.

³¹ Livneh applique ici à la lettre les instructions qu'il reçoit de son gouvernement même s'il est lui-même dès 1950 favorable à un assouplissement de l'attitude israélienne à l'égard de la R.F.A., v. SHAFIR, S., "Die S.P.D. und die Wiedergutmachung gegenüber Israel", in HERBST, L., GOSCHLER, C. (Hg.), Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, Munich, 1989, 428 pages, p. 191 et suiv.

³² "contact but no established relations", ISA, 2519/4, lettre de Livneh au ministère israélien des Affaires étrangères, 21 XI 1950.

représentation de Munich. En fait, pour l'État hébreu, "le pire scénario eut été de voir Bonn exiger un consulat en Israël, ce qui aurait signifié les relations diplomatiques *de facto* - un privilège qu'Israël n'était pas prêt à accorder."³³

A cette époque, Israël reste ainsi très hostile à tout rapprochement avec la R.F.A. et s'inquiète des réflexions en cours aux U.S.A. à ce propos. Mais l'État hébreu commence également à réfléchir à de possibles contacts et sur les raisons qui ont jusque là empêché tout assouplissement de sa position à l'égard de la République fédérale. Il existe, dans les dossiers du ministère israélien des Affaires étrangères, des traces écrites de cette réflexion qui mettent en évidence les principales raisons de refus. Ainsi, dans une lettre écrite le 27 novembre 1950 à Maurice Fischer,³⁴ représentant d'Israël à Paris, Gershom Avner, fonctionnaire des Affaires étrangères, s'interroge sur l'attitude à adopter en fonction de l'évolution de l'opinion occidentale. Pour lui, l'alternative est claire : il s'agit de savoir s'il doit y avoir "boycottage complet ou début de relations normales". Fischer a déjà exprimé ce point de vue dans une lettre datée du 1er novembre 1950³⁵ qui exige, face à une Allemagne qui ne fait preuve d'aucune bonne volonté, la plus grande fermeté. Pour lui, "La question se poserait peut-être autrement s'il s'agissait d'envisager une reprise des relations avec une Allemagne repentante." Si Israël se refuse pour le moment à assouplir ses contacts avec la R.F.A., les raisons en sont donc à chercher du côté des Allemands, pas de celui de Jérusalem. L'État hébreu ne peut se permettre de donner son blanc-seing à l'Allemagne tant que celle-ci n'a rien entrepris dans le domaine des réparations aux juifs. Cette situation de blocage explique en fait les réticences à l'égard des tentations américaines de modifier le statut de la R.F.A.; et ceci concerne notamment le destin du consulat de Munich :

"En ce qui concerne notre Consulat et nos représentants en Allemagne, il me semble que, dans la mesure où ils devraient être accrédités auprès des autorités allemandes, nous ne pourrions les maintenir que dans la mesure où leur statut deviendrait non-officiel."³⁶

Malgré la réflexion sur un éventuel rapprochement, l'attitude israélienne reste totalement intransigeante en cette fin de 1950. Israël semble même prêt à sacrifier le statut du consulat, afin de pouvoir sauvegarder le

³³ "The worst imagined scenario had Bonn demanding a consulate in Israel, which would have meant *de facto* diplomatic relations - a privilege that Israel was not willing to grant.", JELINEK, op. cit., p. 89.

³⁴ ISA, 2539/1 I, lettre de Gershom Avner à Fischer, 27 XI 1950.

³⁵ *ibid.*, lettre de Fischer à Avner, 1er XI 1950.

³⁶ *ibid.*, en français dans le texte.

caractère non-officiel des rapports avec les autorités allemandes. A ce moment la question est de savoir comment il sera possible de maintenir ouvert le consulat en fonction des différents impératifs de la politique israélienne. Le vœu d'Israël est de préserver les contacts officiels tout en n'allant pas trop loin dans l'acceptation du fait allemand, de voir sauvegardé le caractère spécifique de cet établissement avec la bénédiction des autorités américaines.

La lenteur des discussions sur l'extension de la souveraineté allemande favorise les visées d'Israël. Si l'alerte pour l'État hébreu est sérieuse au mois de novembre 1950, elle peut se calmer rapidement. C'est en effet seulement au mois de mars 1951 que la République fédérale se voit autorisée à mettre en place un ministère des Affaires étrangères qui succède à la "Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten" (Service des Affaires étrangères) installée à la Chancellerie. Et ce n'est que le 26 mai 1952, par les accords de Bonn, que l'ensemble des prérogatives allemandes est fixé.³⁷ En outre, les Etats-Unis et les puissances occidentales garantissent à Israël le maintien du statut de son consulat, comme l'indique dès le 10 mars 1951 une lettre de la Haute Commission,³⁸ tout en insistant sur le caractère exceptionnel de cette mesure. Le chef du protocole de la H.C.A. s'exprime en ces termes :

"Je dois (...) dire que cette décision doit être considérée comme une mesure exceptionnelle et provisoire, puisque, du point de vue juridique, il apparaît que les pays désirant préserver une représentation officielle en République Fédérale d'Allemagne devront s'attacher à considérer la probabilité d'une nécessaire accréditation de leurs représentants auprès du gouvernement de la République fédérale, ou de leur acceptation par celui-ci."³⁹

L'année 1951 permet une évolution en douceur des réflexions israéliennes. D'une part, le gouvernement d'Israël peut voir avec satisfaction que les puissances occupantes prorogent le statut spécifique de son consulat de Munich. D'autre part, cette année 1951 est marquée par une évolution de l'attitude ouest-allemande qui permet de songer à une autre solution que la

³⁷ Mais l'application de ces accords dépend de la ratification du traité instituant la Communauté Européenne de Défense (C.E.D.), signé le 27 V 1952 à Paris. Celle-ci traîne en longueur et n'aboutit pas avec le rejet définitif, deux ans plus tard, par la Chambre des députés français.

³⁸ ISA, 2539/1 II, lettre de la H.C.A. à Livneh, Schott.

³⁹ "I have (...) to say that this decision should be considered as an exceptional and provisional measure, since, from a legal point of view, it appears that countries desiring to continue official representation in the Federal Republic of Germany are long will have to give active consideration to the probability of the necessity of having their representatives accredited to, or recognised by the Federal German Government."

fermeture pure et simple de la représentation israélienne. Cette fermeture, alors envisagée par beaucoup pour contrer la future accession à la souveraineté de la R.F.A., est aussi prévue en raison de la baisse progressive des activités relatives à l'émigration des "personnes déplacées." Elle est aussi de plus en plus l'objet d'un débat de politique intérieure, lorsque Moshe Sharett se voit obligé peu à peu de la promettre pour mettre fin à l'agitation provoquée par l'extrême droite, en particulier par le parti Héroul de Menahem Begin. Cet élément est ainsi l'un des arguments que le ministre utilise au début du mois de janvier 1952, au moment des violentes discussions relatives à l'entrée en négociations directes avec l'Allemagne de l'Ouest sur les réparations.⁴⁰

1.4. L'évolution de l'attitude israélienne en fonction de l'attitude ouest-allemande

Au cours de 1951, l'Allemagne fédérale commence à s'exprimer plus régulièrement et beaucoup plus concrètement qu'auparavant sur des mesures propres à satisfaire les exigences juives et israéliennes de réparations,⁴¹ et ainsi à mettre progressivement fin à l'attitude hostile d'Israël. En juillet 1950 Sharett a clairement lié les deux problèmes,⁴² et le gouvernement allemand connaît les préliminaires imposés par les Israéliens : "La condition principale (pour l'établissement de relations diplomatiques) est la réparation des dommages subis par les juifs en Allemagne."⁴³

Depuis novembre 1949 et la première déclaration d'Adenauer favorable à des dédommagements, les choses n'ont pas beaucoup avancé. Le gouvernement israélien doit alors agir et, conformément à sa volonté de ne pas s'adresser directement au gouvernement allemand, intervenir auprès des puissances victorieuses. Le gouvernement de Ben Gourion multiplie les notes pour mobiliser les esprits et provoquer une réaction principalement de la part des alliés occidentaux, qui, à leur tour, doivent faire pression sur le

⁴⁰ Il s'agit alors de stopper les émeutes qui ont lieu à l'extérieur de la Knesset, le parlement israélien.

⁴¹ sur les exigences juives et israéliennes, v. GROSSMANN, K.R., Germany's moral debt - The German-Israel Agreement, Washington, 1954, 71 pages, GARDNER-FELDMAN, L., The special relationship between West Germany and Israel, op. cit., BALABKINS, N., West German reparations to Israel, New Brunswick, 1971, 384 pages, ou notre propre travail, TRIMBUR, D., L'idée de réparations aux juifs et le traité entre la République fédérale d'Allemagne et Israël de 1952, op. cit.

⁴² v. "Neue Zeitung", 17 VII 1950, "Israel will Beziehungen mit Bonn noch nicht aufnehmen".

⁴³ "Grundbedingung dafür sei die Wiedergutmachung der Schäden, die die Juden in Deutschland erlitten haben."

gouvernement de la R.F.A. Ces notes précisent le montant exigé par Israël au titre du dédommagement⁴⁴ et elles sont considérées comme *la seule base* pour une éventuelle discussion. Dans un premier temps, elles ne rencontrent pas d'écho de la part de la R.F.A.; la chose suscite l'inquiétude des Israéliens qui s'avouent prêts à avancer de leur côté si les Allemands eux-mêmes font un geste de bonne volonté, comme l'indique, Tolkowsky, le consul général d'Israël en Suisse au secrétaire d'Adenauer :

“Le gouvernement israélien prévoit de traiter cette affaire, dès réception de la réponse allemande (à la note israélienne), directement avec le Chancelier fédéral; c'est pourquoi je propose de ne pas plus remettre la solution de ce problème.”⁴⁵

Au fil du temps, Israël doit se rendre compte qu'une solution au problème des réparations ne peut intervenir que grâce à une négociation directe avec la R.F.A. La perspective d'une telle discussion oblige à réviser la doctrine et la nouvelle conjoncture diminue l'importance du consulat de Munich : d'une part, l'activité de celui-ci va en déclinant du fait de la résolution progressive du problème des “personnes déplacées”. D'autre part, sa signification comme présence israélienne en Allemagne semble s'atténuer avec la perspective d'une représentation de substitution.

Le 12 mars 1951, le gouvernement israélien adresse aux pays qui assurent la tutelle de l'Allemagne, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne et l'Union Soviétique, une nouvelle note qui indique ses exigences définitives à l'égard de l'Allemagne, République fédérale et République démocratique. Cette note reprend le principe d'un paiement allemand pour financer l'installation des réfugiés juifs en Israël⁴⁶ que Jérusalem ne peut plus assurer du fait d'une situation économique et financière catastrophique. La R.F.A., qui s'est proclamée l'héritière juridique du Troisième Reich,⁴⁷ doit couvrir les 2/3 de la somme exigée, et la R.D.A. le reste. Dès le départ, des paiements en nature sont envisagés de manière à contourner la législation militaire imposée à l'Allemagne fédérale et qui interdit toute exportation de devises. Par ailleurs, dans sa note Israël s'inquiète de voir que la R.F.A.

⁴⁴ la note finale du 12 III 1951 évoque le chiffre de 1,5 milliards de dollars, v. VOGEL, R., op. cit., p. 29.

⁴⁵ “Die israelische Regierung beabsichtigt, nach Eingang der Antwort der Deutschen Bundesregierung diese Angelegenheit durch direkte Fühlungnahme mit dem Bundeskanzler aufzunehmen; ich möchte daher vorschlagen, die Lösung dieses Problems nicht noch weiter zu verzögern.” PA/AA, Abt III, Bd 123/1, lettre du Consul général d'Israël en Suisse, S. Tolkowsky, à Ostermann, secrétaire d'Adenauer, 27 X 1950, qui regrette l'absence de proposition concrète allemande, et, ibid., réponse d'Ostermann à Tolkowsky du 10 I 1951 qui souligne les faits en Allemagne: début des législations sur les réparations dans les différents Länder et difficultés économiques.

⁴⁶ dont le nombre est évalué à 450 000 personnes depuis l'avant-guerre.

⁴⁷ article 120 de la Loi Fondamentale.

trouve peu à peu sa place dans le concert des nations sans s'être sentie dans l'obligation de réparer les horreurs commises.⁴⁸

En raison de ce contexte, l'État hébreu se voit dans la nécessité d'adopter une tactique différente : il s'agit d'un revirement de la politique extérieure israélienne qui doit amener à une "décision stratégique"⁴⁹ issue d'une situation internationale de plus en plus tendue. Israël doit alors choisir lui-même ses partenaires, s'impliquer davantage dans les affaires internationales et renoncer à ses idées de neutralité pour éviter l'isolement.⁵⁰

La situation nouvelle est aussi la conséquence de la souveraineté de la R.F.A. qui bénéficie, depuis le 6 mars 1951, d'une "petite révision du statut d'occupation qui (l') autoris(e) (...) à créer un ministère des Affaires étrangères (...) et à ouvrir des ambassades."⁵¹ Ben Gourion voit dans ce changement la possibilité d'envisager plus sérieusement des négociations directes auxquelles il se résigne peu à peu.

Alors que l'U.R.S.S. ne répond pas à la note israélienne du 12 mars 1951, les puissances occidentales s'expriment sur le sujet le 5 juillet, mais de manière négative. En effet, si elles affirment soutenir Israël dans une revendication juste, elles refusent de faire pression sur la R.F.A. Les Occidentaux pensent alors à la situation économique fragile de la République fédérale et surtout à la question encore en suspens des dettes allemandes à leur égard. En outre ils affirment que, étant donné que les capacités de paiement ouest-allemandes dépendent du plan Marshall, les contribuables américains pourraient ne pas apprécier un usage de ces fonds différent de celui prévu au départ. De ce fait, la solution envisagée par les Occidentaux

⁴⁸ C'est ce qu'exprime également Abba Eban, le représentant israélien auprès des Nations Unies, dans une lettre expédiée à Nahum Goldmann avant l'envoi de la nouvelle note aux quatre puissances (Central Zionist Archives, Jérusalem, (par la suite = CZA), Dépôt N. Goldmann, Z6, 530, Lettre d'Abba Eban à Nahum Goldmann, 9 III 1951): "The government and the people of Israel view with deepest alarm a process whereby Germany advances towards rehabilitation and entry into the family of nations with these hideous crimes still unexpiated, and with no redress made to their principal victim. If it is historically possible for a nation to murder six million Jews, and to appear, a few years later, as state with equal rights in the international community, without having made any settlement or redress - a terrible illustration of the cheapness of Jewish life and the impunity with which anti-Jewish crimes can be committed will have been given to the world." V. aussi WOLFFSOHN, M., "Die Wiedergutmachung und der Westen - Tatsachen und Legenden", in "Aus Politik und Zeitgeschichte", B 16-17, 1987.

⁴⁹ BRECHER, M., "Images, Process and Feedback in Foreign Policy : Israel's Decisions on German Reparations", in "The American Political Science Review", vol. LXVIII, 1973, Nr 1, mars 1973, p. 73 et suiv.

⁵⁰ v. BRECHER, M., "Israels außenpolitisches System - Die ersten zwanzig Jahre", in "Aus Politik und Zeitgeschichte", B 32, 1971, p. 3 et suiv.

⁵¹ MENUDIER, H., "Les lignes de force de la politique extérieure", in MENUDIER, H. (e.a.), La République fédérale d'Allemagne dans les relations internationales, Bruxelles, 1989, 360 pages.

est de pousser le gouvernement de Ben Gourion à négocier directement avec la R.F.A.; cette position se traduit par les exigences que formule, dès la fin 1950, Robert W. Kempner, ancien avocat général aux procès de Nuremberg.⁵²

1.5. Évolution de l'attitude allemande à l'égard du problème des réparations : passage du silence à la réflexion

A partir de mars 1951, un processus de rapprochement se met en place et permet de rompre d'une part avec la fermeté israélienne, d'autre part avec le silence allemand sur les réparations. Selon L. Gardner-Feldman, ce silence allemand trouve son explication dans des raisons psychologiques et économiques. En premier lieu, "Les Allemands ne pouvaient pas se confronter à leur passé national-socialiste parce qu'ils étaient paralysés par la culpabilité, la confusion et une insuffisance psychologique."⁵³ Ensuite, les Allemands considèrent avoir suffisamment payé du fait de leurs souffrances pendant et après la guerre.⁵⁴ A cette époque ils refusent encore d'accepter de discuter du problème des réparations tel qu'il leur est présenté.⁵⁵ C'est dire que leur attitude est alors toute de rejet; Asher Ben Natan, le premier ambassadeur israélien à Bonn, la décrit en ces termes :

"Dans l'Allemagne de l'après-guerre, on n'abordait pas volontiers le sujet des relations avec les juifs. Si le thème n'était pas tabou, tout au moins ne désirait-on pas l'évoquer trop souvent. On savait, certes, quel sort avait été infligé aux juifs, mais la faute en incombait, croyait-on souvent, aux seuls dirigeants."⁵⁶

De son côté, le premier ambassadeur de R.F.A. en Israël, Rolf Pauls,

⁵² "New York Times", 28 XII 1950, repris par l'Office de presse et d'information du gouvernement fédéral, 8 I 1951, Kempner déclare : "Wenn Ihr Geld wollt, müßt Ihr verhandeln. Durch Telepathie könnt Ihr es nicht bekommen.", exigence reprise dans le "Jerusalem Post", 2 I 1951, "Ende des Boykotts gegen Deutschland gefordert".

⁵³ GARDNER-FELDMAN, L., op. cit., p. 32.

⁵⁴ "Die von Hitler in den Krieg gerissenen Völker waren keineswegs bereit, mehr unter des Kriegsfolgen zu leiden als die Deutschen selber, im Gegenteil : für sie sollten deren Leiden zugleich Wiedergutmachung sein.", ESCHENBURG, T., Jahre der Besatzung 1945-1949, 1983, 626 pages, 1er volume de BRACHER, K.D. (Hg), Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Wiesbaden, 1981.

⁵⁵ v. BENZ, W., "Reaktionen auf die Verfolgung der Juden und der Holocaust in Deutschland vor und nach 1945", in "Aus Politik und Zeitgeschichte", B.1-2/1992. Ce problème recouvre également le problème de de la "faute collective" ("Kollektivschuld"), une notion que le premier président de la R.F.A., Theodor Heuss, refuse pour lui préférer celle de "honte collective" ("Kollektivscham", v. LAMM, H. (Hg), HEUSS, T., An und über Juden - Aus Schriften und Reden (1906-1963), Düsseldorf, Vienne, 1964, 231 pages, "Mut zur Liebe", Discours de Heuss du 7 XII 1949 devant la Société pour la coopération judéo-chrétienne de Wiesbaden, p. 121 et suiv.)

⁵⁶ BEN NATAN, A., Dialogue avec les Allemands, Paris, 1973, 288 pages, p. 11.

compare le rapport difficile entre les deux peuples à "l'histoire après le meurtre d'Abel par Caïn",⁵⁷ soulignant l'impossibilité, ou tout au moins l'extrême difficulté, d'établir ou de renouer un dialogue après ce fratricide.

Malgré ce silence apparent de l'Allemagne, la réflexion est en cours à Bonn, au ministère des Affaires étrangères comme dans d'autres administrations : elle porte sur les moyens de mettre un terme à un blocage dont on sait qu'il n'est bon ni pour Israël, dont les besoins financiers sont de plus en plus grands, ni pour une R.F.A. soucieuse d'améliorer son image dans le monde en essayant de réparer le tort commis aux juifs. Les preuves de cette discussion et de ces préoccupations apparaissent à la fois dans les dossiers de l'Auswärtiges Amt, dans ceux de la présidence et dans les papiers privés de Theodor Heuss.

Dès 1950, au plus haut niveau, l'Allemagne fédérale songe à agir dans le sens désiré par Israël. Un document du ministère fédéral des Finances⁵⁸ évoque la chose en juin. L'attitude positive de ce ministère est alors motivée par des revendications israéliennes encore acceptables eu égard à la situation financière de la R.F.A.⁵⁹ Et la solution envisagée pour d'éventuelles réparations consiste en des exportations de marchandises vers Israël.

Mais le document en question prévoit une opération dont les buts ne sont pas seulement philanthropiques. En effet, l'auteur de la circulaire indique aussi que les exportations vers Israël et l'accord à ce propos "pourraient aider à créer une brèche dans le front toujours existant du judaïsme mondial."⁶⁰ Un geste favorable à l'égard des juifs et d'Israël offre donc non seulement la possibilité d'apurer le passé, mais aussi de désarmer l'opposition à l'accession de la R.F.A. à une place à part entière parmi les nations.

Du côté du service des Affaires étrangères de la Chancellerie, un document⁶¹ analyse la proposition du directeur des douanes et des impôts du ministère israélien des finances, Kurt Mendelsohn. Selon ce texte, le profit

57 "... wie die Geschichte nach Kains Mord an Abel.", PAULS, R.F., Deutschlands Standort in der Welt - Beobachtungen eines Botschafters, Stuttgart, Herford, 1984, 179 pages, p. 119.

58 PA/AA, Abt III, Ref 206.0/35, Bd 7/149, Document de cabinet (Kabinettsvorlage) (R 1307 a 15/50) du Ministère fédéral des finances (Bundesministerium der Finanzen (par la suite = B.M.F.)), VI 1950, adressée au Secrétaire d'État de l'Intérieur à la Chancellerie, Granow.

59 170 à 250 millions de DM comme dédommagement, 1 milliard de DM comme restitution.

60 "... würden dazu beitragen, eine Bresche in die immer noch aufrechterhaltene Front des Weltjudentums zu schlagen."

61 PA/AA, Abt III, Ref 210.01/35, Bd 123/1, Vermerk betr. Wiedergutmachungsansprüche von Bürgern des Staates Israel, Abt. II, 20 VI 1950, Kox.

que la R.F.A. peut tirer d'un arrangement doit aussi contribuer à améliorer la propre situation du pays : il "doit trouver tôt ou tard son expression en termes économiques."⁶²

La volonté de trouver une solution à la situation, bloquée depuis la naissance de la R.F.A. et la mise en place de la politique de boycott d'Israël à son égard, découle de ces constatations très réalistes.

Le problème fait aussi l'objet d'une réflexion à la Présidence où Theodor Heuss lui-même s'intéresse beaucoup au sujet, comme il l'avoue dans une lettre du 14 février 1950 à l'un des ses anciens étudiants installé à Jérusalem.⁶³ Les préoccupations du Président se situent à un niveau historique et moral comme le montre une autre lettre de sa plume.⁶⁴

La politique dont Heuss se veut le promoteur va dans le sens d'une "réconciliation, du rétablissement de la confiance aussi vers l'extérieur, en ce qui concerne les relations morales de l'Allemagne avec le monde que les méfaits du régime nazi ont si profondément détruites."⁶⁵ Il profite pour cela de son amitié avec "de nombreux intellectuels persécutés et exilés, (amitié) qui a apporté une aide inestimable aux efforts allemands justement à destination de ces cercles dans lesquels la défiance demeure aiguë et intègre."⁶⁶ Pour certains toutefois, Heuss reste trop timoré face au problème de la Shoah; et s'il parle d'Israël, il n'ose cependant pas se confronter à la responsabilité des Allemands vis-à-vis des juifs.⁶⁷

Dépassant ces considérations abstraites sur le sort des juifs, les collaborateurs du Président fédéral lui soumettent très tôt, le 20 mars 1950,

⁶² "Auch das muß sich über kurz oder lang wirtschaftlich ausdrücken."

⁶³ BA, Dépôt T. Heuss (NL 221), Bd 139, Lettre de Heuss à Gronemann, 14 II 1950 : "Sie haben ganz recht, daß die Frage, wie man mit Israel langsam in ein Gespräch kommt, mich sehr beschäftigt."

⁶⁴ "... erst wenn die Welt als Einheit diese Periode überwinden kann, wird ein wirklich nutzbringender Neu Aufbau erfolgen, eine Entwicklung, die nicht nur durch technische Begriffe gekennzeichnet wird.", BA, NL 221, Bd 138, Lettre de Heuss à Goldstein, Haifa, 15 II 1950.

⁶⁵ "... Versöhnung, Wiederherstellung des Vertrauens ging es aber auch nach außen, im moralischen Verhältnis Deutschlands zur Welt, das die Untaten des Hitlerregimes so tief zerstört haben.", BRACHER, K.D., Theodor Heuss und die Wiederbegründung der Demokratie in Deutschland, Tübingen, 1965, 57 pages, p. 36.

⁶⁶ "Seine Freundschaft mit zahlreichen verfolgten und exilierten Intellektuellen hat den deutschen Bemühungen gerade in diesen Schichten, wo Mißtrauen scharf und unbestechlich fortdauert, unschätzbare Hilfe geboten...", *ibid.*

⁶⁷ "Möglicherweise hielt Heuss die Zeit noch nicht für reif oder aber auch er unterlag der schamhaften Berührungangst bürgerlicher Honorität, die das Klima der Zeit prägte und das kollektive Schweigen der präzisen öffentlichen Benennung des historischen und konkreten Sachverhalts vom millionenfachen Judenmord vorzog.", BENZ, "Reaktionen auf die Verfolgung der Juden...", *op. cit.*, p. 32.

une proposition de rencontre avec le représentant d'Israël à Munich.⁶⁸ Ils se fondent alors sur le compte rendu d'un séjour en Israël de Norbert Wollheim, président de l'union des communautés juives de la zone d'occupation britannique. Des conclusions de Wollheim découle en effet la possibilité d'un entretien officieux avec le consul israélien. Mais si ces collaborateurs concluent également à la possibilité d'une rencontre avec Livneh, ils rejettent toutefois la création au sein de la présidence d'un "département juif ou d'un quelconque autre bureau officiel".⁶⁹ Cette proposition de rencontre ne fait l'objet d'une réponse que le 3 mai 1950.⁷⁰ L'affaire est reprise dans un document du 9 mai⁷¹ qui envisage de demander au gouvernement bavarois (puisque le consulat est à Munich) d'organiser l'entretien, mais le ton reste à la prudence.⁷² Et la rencontre envisagée n'a finalement pas lieu (c'est ce qu'indique sur le document une mention manuscrite).

A la fin de 1950 la présidence s'intéresse encore à un rapprochement entre la R.F.A. et Israël, comme en témoigne un échange de lettres portant sur le rapport de Heinz Stroh de Nuremberg, de retour d'Israël. Ce texte confirme tout d'abord la persistance des réticences israéliennes et Stroh explique l'attitude israélienne en citant les termes de l'un de ses interlocuteurs :

"C'est ainsi que le sous-directeur de la section commerciale des Affaires étrangères m'a expliqué que tout gouvernement israélien qui oserait signer un contrat avec l'Allemagne serait balayé et qu'il préfère payer trois fois plus cher plutôt que d'acheter directement à l'Allemagne."⁷³

La suggestion de Stroh, selon laquelle Israël ferait des économies en achetant directement à la R.F.A. plutôt que de passer par des intermédiaires pour se procurer des produits allemands, est repoussée par son interlocuteur. Mais, selon le rédacteur du document, du côté israélien, l'espoir de voir les choses aboutir persiste, à condition que les Allemands fassent preuve de bonne volonté. Cette bonne volonté n'a pas, selon eux, été présente lors de l'interview d'Adenauer par Karl Marx.⁷⁴ Et il aurait été préférable qu'une telle

⁶⁸ BA, Archives de la présidence (B 122), Bd 506, Lettre du Dr Werz, 20 III 1950.

⁶⁹ "... eines jüdischen Referats oder einer sonstigen amtlichen Stelle..."

⁷⁰ BA, *ibid.*, lettre de Bott, secrétaire particulier de Heuss, à Werz, 3 V 1950, avec indication manuscrite de la date du 19 mai pour un entretien.

⁷¹ *ibid.*

⁷² "Es soll unter keinen Umständen der Eindruck eines zu starken Empressments des Herrn Bundespräsidenten entstehen."

⁷³ "So erklärte mir der stellvertretende Direktor der Handelsabteilung im Außenministerium, daß jede israelische Regierung, die es wage, mit Deutschland einen Vertrag abzuschließen, hinweggefegt werden würde, und daß er es vorziehe, lieber die dreifachen Preise als von Deutschland direkt zu kaufen."

⁷⁴ Karl Marx qui s'entretient avec Adenauer le 11 XI 1949. V. VOGEL, *op. cit.*, pp. 17-19.

déclaration ait lieu devant le Bundestag, ce qui aurait été la meilleure illustration du désir réel de réparer. Stroh décrit ainsi la situation :

“Au cours des derniers entretiens que j’ai eus, on était déjà arrivé à m’expliquer qu’il était clair que l’on voulait parvenir à un *modus vivendi* même avec l’Allemagne; cela tient seulement à ce que les Allemands proposeront d’eux-mêmes pour dédommager des biens dérobés.”⁷⁵

Et pour conclure, Stroh souligne qu’il existe malgré tout des possibilités d’entente, par exemple sur des relations culturelles, comme il a pu le remarquer lors d’un entretien avec le directeur de la bibliothèque universitaire de Jérusalem.

L’ensemble des réflexions menées du côté allemand au cours de l’année 1950 suscite l’attention du Chancelier Adenauer, lui-même déjà intéressé par de meilleures relations germano-israéliennes, comme l’a montré son intervention de novembre 1949. Au début de 1951, Adenauer se fait fournir par la section des Affaires étrangères de la Chancellerie une note⁷⁶ qui souligne le blocage de la situation et la nécessité de créer des relations dignes de ce nom.

Le document en question précise qu’Israël exige toujours de la R.F.A. le paiement de réparations considérables, et que cette exigence est à la base du blocage persistant;⁷⁷ et en effet, d’après les chiffres du Ministère des Finances, “En considérant la situation économique de la République fédérale, cette réparation ne peut se faire que dans un cadre plus modeste.”⁷⁸ Il est intéressant ici de noter que, face aux exigences israéliennes, le B.M.F. a modifié son attitude par rapport à celle adoptée au mois de juin 1950;⁷⁹ pour lui, ces revendications sont désormais inacceptables en l’état, et son opinion remporte l’adhésion des membres de la section des Affaires étrangères de la Chancellerie.

Malgré les préventions de son département des relations extérieures, Adenauer s’intéresse davantage à une solution, d’autant que de leur côté les

⁷⁵ “In den letzten Besprechungen, die ich hatte, war es bereits so, daß es mir erklärt wurde, man sei sich darüber im klaren, auch mit Deutschland zu einem *modus vivendi* kommen zu wollen; nur hänge es davon ab, was die Deutschen von sich aus zur Wiedergutmachung der geraubten Vermögen (...) bieten würden.”

⁷⁶ PA/AA, Abt III, Ref 210.01/35, Bd 123/1, Info. du service des Affaires étrangères sur Israël et ses relations avec la R.F.A., Abt III b, 8 I 1951, Steg.

⁷⁷ “Die Aufnahme völkerrechtlicher Beziehungen zwischen Israel und der Bundesrepublik könnte nur durch Abschluß eines Vertrages (z. B. Handelsvertrag oder Sozialabkommen) erreicht werden. Die überhöhten israelischen Wiedergutmachungsansprüche lassen jedoch z. Zt einen solchen Schritt nicht geraten erscheinen.”

⁷⁸ “Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage der Bundesrepublik kann sich diese Wiedergutmachung nur in einem bescheidenen Rahmen halten.”, *ibid.*

⁷⁹ v. *supra.*

Israéliens font de plus en plus l'objet de pressions de la part des Américains pour négocier directement avec la R.F.A. Et d'après un document rédigé en 1959 par Jacob Altmaier, premier député juif au Bundestag, Adenauer a même fait preuve à ce moment d'impatience face à l'hésitation israélienne.⁸⁰

⁸⁰ Friedrich Ebert Stiftung/Archiv der Deutschen Sozialdemokratie (Archives du Parti Social-démocrate allemand, par la suite = FES), Bonn, Dépôt Jacob Altmaier, Bd 7, Exposé sur les réparations, 5 V 1959 : "Im Laufe der Wochen kamen viele Rückfragen von Dr Livneh, aber keine entscheidende Antwort. Der Bundeskanzler wollte mich selbst im Flugzeug nach Israel zur israelischen Regierung schicken. Dr Livneh lehnte dies im Namen seiner Regierung ab."

2. Les premiers contacts directs entre les deux pays sous le signe des réparations

2.1. Premières rencontres entre représentants des deux États

Pour pouvoir entamer une discussion, il s'agit de mettre en place les conditions du dialogue, ce qui suppose un accord sur l'ordre du jour et les partenaires de la négociation.

Après avoir abandonné les répugnances habituelles et accepté la discussion avec les Allemands, les membres du gouvernement israélien demeurent conscients de leur devoir envers les victimes du nazisme⁸¹ et de l'originalité dans l'histoire du peuple juif de ce qui va être entrepris.⁸² Les premiers contacts secrets sur le sujet des réparations s'établissent au plus haut niveau puisque Adenauer lui-même y prend part : il se déclare favorable à une discussion avec une "personnalité compétente",⁸³ éventualité qui avait été proposée par les autorités israéliennes elles-mêmes moins d'un mois après la publication de leur note.⁸⁴ Et c'est ainsi que le Chancelier rencontre, au mois d'avril 1951, à Paris, David Horowitz, secrétaire d'État israélien aux Finances, qui lui fait part une nouvelle fois des revendications d'Israël. Au cours de l'entretien, Adenauer confirme une promesse de déclaration du gouvernement allemand sur la question des réparations.⁸⁵

A partir de la rencontre Adenauer/Horowitz, le contact est définitivement établi entre les deux gouvernements dans le but de parvenir à une solution satisfaisante sur le problème des réparations.⁸⁶ C'est ce que

⁸¹ Ben Gourion écrit dans la préface au livre de SHINNAR, F.E., Bericht eines Beauftragten - Die deutsch-israelischen Beziehungen 1951-1966, Tübingen, 1967, 209 pages : "Für Verbrechen solchen Ausmaßes, wie es mit der Vernichtung eines Drittels unseres Volkes begangen wurde, gibt es keine Sühne durch materielle Leistungen."

⁸² Golda Meir, ministre du Travail dans le gouvernement de Ben Gourion, déclare que "This would be the first time the Jews received reparations for atrocities committed against them. And it would be the first time that a power would deal with Jews as a nation and with a Jewish State." (cité par BRECHER, "Images...", p. 82.

⁸³ "kompetente(...) Persönlichkeit", FES, Dépôt Jacob Altmaier, Bd 7, Lettre d'Altmaier à Livneh, 8 IV 1951.

⁸⁴ *ibid.*, lettre de Livneh à Altmaier, 6 IV 1951, "Très secrète".

⁸⁵ Cette promesse avait déjà été faite en 1950 par l'un de ses plus proches collaborateurs, Herbert Blankenhorn, lors d'une rencontre avec Noah Barou, représentant du Congrès Juif Mondial (par la suite = C.J.M.) en Europe.

⁸⁶ Le contact est d'autant plus réel qu'Altmaier, dans son exposé de 1959, évoque une rencontre supplémentaire entre lui-même, Sharett et Maurice Fischer, représentant d'Israël en France, au printemps, après le premier entretien entre Adenauer et Horowitz qu'il considère comme raté.

Clemens von Brentano, consul général d'Allemagne à Rome, s'entend déclarer par le journaliste juif Alfred Joachim Fischer qui lui indique que "de la part du gouvernement israélien l'établissement de discussions directes et officielles entre Israël et la République fédérale est considéré comme souhaitable, particulièrement en ce qui concerne le problème de la restitution."⁸⁷ Une collaboration ne semble être possible que dans ce cadre *restreint*, et il existe en effet de nombreux indices qui prouvent que lorsqu'il est question de points *étrangers* à ce problème spécifique, l'atmosphère continue à être à la méfiance et à la suspicion. Cette constatation apparaît en particulier dans une lettre de l'été 1951⁸⁸ de la main du représentant allemand à Washington, Riesser, évoque des contacts avec Hanan Bar On, de la section économique du consulat israélien de New-York. Pour Riesser l'entrevue en question relève apparemment d'un sondage de la part du gouvernement israélien, dans le but de connaître la nature des relations de la R.F.A. avec les pays arabes.⁸⁹ L'intérêt que les Israéliens portent au comportement de la République fédérale au Moyen-Orient fait dire au représentant allemand qu'il faut poursuivre les contacts. Néanmoins, il transcrit également une déclaration de son interlocuteur qui indique très nettement les *limites* d'un rapprochement germano-israélien :

"Le gouvernement palestinien (sic) n'a pas l'intention d'établir quelque relation diplomatique ou personnelle où que ce soit avec des représentations ou autorités allemandes. Le gouvernement pense qu'une normalisation des relations entre la Palestine (sic) et l'Allemagne ne peut s'effectuer qu'à partir du moment où il y aura eu pénitence réelle de la part de la partie allemande."⁹⁰

Face à cette perpétuation de l'attitude de fond négative d'Israël à l'égard de l'Allemagne, l'auteur s'empresse de déclarer que toutes les personnes au pouvoir en Allemagne sont favorables à un règlement du problème. Cela ne pourra se faire toutefois que directement, d'où la nécessité à l'avenir pour le consulat israélien de New York de ne plus ignorer son homologue allemand.

87 "... daß von Seiten der Israelischen Regierung die Aufnahme direkter und offizieller Gespräche zwischen Israel und der Bundesrepublik besonders im Hinblick auf die Restitutionsfrage wünschenswert gehalten werde.", PA/AA, Abt III, Ref 210.01/35, Bd 123/1, Lettre du Consulat général de Rome à A.A., 15 V 1951, v. Brentano.

88 *ibid.*, Lettre de la représentation diplomatique de R.F.A. à Washington, 6 VIII 1951, Riesser, Confidentiel.

89 à ce moment la R.F.A. n'a pas encore établi de relations diplomatiques avec les États arabes.

90 "Die palästinensische Regierung hat nicht die Absicht, irgendwelche diplomatische oder persönliche Beziehung irgendwo auf der Welt mit deutschen Vertretungen oder Behörden anzuknüpfen. Die Regierung ist der Ansicht, daß eine Normalisierung der Verhältnisse zwischen Palästina und Deutschland nur dann erfolgen kann, wenn von deutscher Seite praktische Buße getan worden ist."

2.2. L'attitude de l'Auswärtiges Amt à l'égard des revendications israéliennes

Au cours de l'été 1951, les réflexions du ministère allemand des Affaires étrangères se poursuivent. Elles ont alors pour objet l'État juif lui-même dont certains ont encore du mal, semble-t-il, à admettre l'existence au Moyen-Orient.⁹¹ Cet état d'esprit est attesté par une note de l'A.A.⁹² datée du 12 juillet 1951 qui, outre une analyse des différentes formes d'accord qui pourraient permettre une "détente dans les relations germano-israéliennes",⁹³ pose la question de la représentativité d'Israël. Les fonctionnaires des Affaires étrangères formulent alors des doutes sur le caractère représentatif de l'État hébreu et sa disposition à négocier.⁹⁴

Dans l'ensemble, qu'il s'agisse de la partie israélienne ou de la partie allemande, la situation reste bloquée en 1951. Des gestes de bonne volonté sont envisagés, comme en témoignent les discussions qui ont lieu à l'A.A. à la même période.⁹⁵ Des propositions allemandes allant dans le sens du développement de relations commerciales entre les deux pays sont en effet à l'étude; elles "devraient être interprétées comme un geste amical de la part de l'Allemagne, puisqu'Israël ne peut livrer à la République fédérale que peu de produits intéressants."⁹⁶ Les relations commerciales envisagées font en fait partie d'une campagne destinée à parvenir à une détente et à montrer la bonne volonté allemande en réponse à l'hostilité affichée par Israël.

⁹¹ Rolf Pauls, dans un entretien accordé le 1er décembre 1993, a souligné le fait que pour les fonctionnaires de l'A.A. de cette époque il paraissait difficile d'imaginer un nouveau partenaire dans la situation déjà complexe de cette région du monde.

⁹² PA/AA, Abt III, Ref 210.01/35, Bd 123/1, Aufzeichnung betr. Israel und seine Bez. zur Bundesrepublik im Hinblick auf die Wiedergutmachung, Entwurf, 12 VII 1951.

⁹³ "... Entspannung des deutsch-israelischen Verhältnisses".

⁹⁴ "Zu der Frage der Repräsentation des Staates Israel ist eingewendet worden, daß es zweifelhaft wäre, ob der Staat Israel überhaupt von allen Juden und jüdischen Organisationen der Welt für eine solche Aufgabe legitimiert werde und ob Israel überhaupt Verbindung mit der Bundesrepublik aufzunehmen wünsche."

⁹⁵ PA/AA, *ibid.*, Aktenvermerk : Besprechung der Abteilungen über die Beziehungen der Bundesrepublik zum Staate Israel vom 20. VII 1951 (210.01/31 III b 3105/51).

⁹⁶ "... als eine freundliche Geste gewertet werden müssen, denn Israel könne der Bundesrepublik nur wenig interessante Waren liefern."

2.3. La déclaration de Konrad Adenauer (27 septembre 1951)

Alors que la situation n'évolue guère sur le plan des relations formelles entre les deux États, il y a progrès en ce qui concerne le problème des réparations grâce à la déclaration faite par Adenauer devant le Bundestag, le 27 septembre 1951. Cette déclaration, réalisation de la promesse faite par Adenauer à Horowitz au printemps, est, selon Vogel, "un tournant"⁹⁷ dans les relations germano-juives. Adenauer quant à lui considère ce discours comme le moyen "de faciliter l'accès à la purification spirituelle d'une souffrance infinie."⁹⁸ Le Chancelier donne à son acte une dimension morale qui permet d'en dépasser le caractère audacieux et discuté : audacieux au vu de la situation de l'économie allemande, discuté du fait des critiques qu'il rencontre au sein de son propre gouvernement, notamment de la part de son ministre des Finances, F. Schäffer, appuyé par l'un des directeurs de la Deutsche Bank, Hermann Josef Abs.

L'intervention d'Adenauer au Bundestag⁹⁹ débute par une série de préliminaires destinés à mettre en valeur l'action de la R.F.A. en faveur de sa propre communauté juive, sur la base de la Loi Fondamentale et de l'adhésion de Bonn à la Convention Européenne des Droits de l'Homme. En outre, Adenauer souligne l'attachement de la République fédérale à la poursuite en justice de toute action antisémite, conformément à l'engagement pris dès le mois de novembre 1948 devant les Hauts-Commissaires alliés.¹⁰⁰

Adenauer se déclare ensuite prêt à négocier pour arriver à des indemnisations matérielles qui pourraient alléger le poids moral du passé. Dans son esprit cette négociation ne peut se faire qu'avec Israël ou les représentants officiels du peuple juif. Et s'il n'indique pas le montant que la R.F.A. est prête à verser au titre des réparations, il faut cependant noter que le

⁹⁷ "ein Wendepunkt", VOGEL, op. cit., p. 35.

⁹⁸ "... damit der Weg zur seelischen Bereinigung unendlichen Leides zu erleichtern.", ADENAUER, K., Erinnerungen - 1953-1955, Stuttgart, 1966, 556 pages, p. 136. Ce texte n'est pas seulement de la plume du Chancelier, il est en fait issu d'un long travail de rédaction effectué en collaboration avec le Congrès Juif Mondial et le gouvernement de Jérusalem (v. SEGEV, T., op. cit., chap. "Ajoutez quelques éléments moraux", p. 229 et suiv.).

⁹⁹ v. VOGEL, op. cit., p. 35 et suiv.

¹⁰⁰ v. SCHWARZ, H.P. (Hg), Adenauer und die Hohen Kommissare 1949-1951 - Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, München, 1989, 625 pages, p. 18 et suiv., "Wortprotokoll der Sitzung vom 17. November 1948", "Ich kann hier die Versicherung abgeben, daß ich fest entschlossen bin, auf diesem Gebiete alles zu tun, was überhaupt möglich ist."

Chancelier n'insiste pas non plus, comme ses collaborateurs et les fonctionnaires de l'A.A., sur les limites qu'imposent à l'Allemagne sa situation économique et les nécessaires dépenses militaires.

La déclaration d'Adenauer est perçue par les Israéliens comme un premier pas réel dans la voie des réparations. Pour Felix Shinnar,¹⁰¹ "le clair aveu moral de vouloir indemniser pour les dommages matériels ainsi que l'indication réaliste des capacités financières de l'Allemagne de 1951"¹⁰² s'y trouvent contenues. Et Israël répond au discours du Chancelier par une note "conciliante"¹⁰³ datée du 29 septembre. Celle-ci confirme l'intention d'entrer en pourparler avec la R.F.A., ce qui provoque un redoublement de l'opposition à l'intérieur du pays, puisqu'accepter de discuter avec l'Allemagne de l'Ouest, c'est aussi reconnaître *morale*ment le nouvel État.

La déclaration d'Adenauer semble être le déclic qui permet aux représentants israéliens à l'étranger d'abandonner leur attitude hostile à la R.F.A. Et à partir du moment où des perspectives de règlement du problème des réparations sont envisageables, les Israéliens prennent souvent l'initiative de contacts. Plusieurs courriers de représentations ouest-allemandes fournissent la preuve de tels gestes. Ainsi, dans un rapport sur la perception de la déclaration d'Adenauer par la Grande-Bretagne, le représentant allemand à Londres écrit :

"Il est remarquable que peu après (la déclaration d'Adenauer) les membres de la représentation israélienne ont déposé leurs cartes chez moi, malgré le fait que, suivant le protocole, l'initiative d'un échange de cartes de visite aurait dû émaner de moi puisque j'ai été accrédité plus tard qu'eux, un échange dont je m'étais abstenu jusque là du fait de la situation tendue avec l'État d'Israël."¹⁰⁴

Après le discours d'Adenauer, des rumeurs voient le jour sur des perspectives de relations commerciales. Ainsi l'agence de presse américaine United Press annonce dès le 30 septembre¹⁰⁵ le début prochain de

¹⁰¹ responsable de la section des plaintes contre l'Allemagne au ministère des Affaires étrangères d'Israël.

¹⁰² "Das klare moralische Bekenntnis, für den materiellen Schaden entschädigen zu wollen, ist darin ebenso enthalten wie der realistische Hinweis auf die Leistungsfähigkeit des Deutschland von 1951.", in SHINNAR, F.E., Bericht eines Beauftragten, op. cit., p. 29.

¹⁰³ DEUTSCHKRON, I., Israel und die Deutschen, Cologne, 1970, 368 pages.

¹⁰⁴ "Bemerkenswert ist, daß kurz darauf die Mitglieder der Israel Vertretung bei mir Karten abgegeben haben, obwohl eigentlich protokollmäßig die Initiative für einen Kartenaustausch von mir als dem später Akkreditierten hätte ausgehen müssen, was ich absichtlich wegen der mit dem Staate Israel bis dahin gespannten Lage herausgezögert hatte.", PA/AA, Abt III, 212.06, Bd I, Lettre de Londres (212.06 4011/51), 21 XI 1951, Schlange-Schöningen.

¹⁰⁵ Dépêche UP, 30 IX 1951, "Israel beginnt Handelsbesprechungen mit Deutschland".

négociations commerciales entre les deux pays. Le nom de Nahum Goldmann, responsable de l'Agence juive, est cité pour mener ces discussions au nom du gouvernement israélien.¹⁰⁶

A la même époque, un courrier du consulat de Munich au ministère des Affaires étrangères à Jérusalem¹⁰⁷ est toutefois encore marqué d'une grande réticence à l'égard de conversations avec la R.F.A. et de prudence en ce qui concerne le réel désir allemand de réparer.¹⁰⁸ Car, selon Livneh, les Allemands cherchent en fait à se faire une place dans le concert des nations au meilleur prix, et par ailleurs la conférence de Londres sur les dettes allemandes d'avant-guerre ne peut que limiter la marge de manoeuvre d'Israël. C'est pourquoi le consul propose de pousser d'abord la négociation entre experts allemands et experts juifs, en laissant l'État d'Israël proprement dit à l'arrière-plan. Par ailleurs d'après Livneh, il faut avant tout fixer le montant des réparations, ce qui nécessite une certaine flexibilité de la part d'Israël; car l'État juif doit être convaincu d'accepter des livraisons de marchandises, et renoncer à des paiements en espèces; cette solution est en effet plus facile à admettre et par les Allemands, et par les contribuables américains qui financent la reconstruction de l'Allemagne de l'Ouest.

Dans tous les cas cependant il s'agit, selon Livneh, de refuser tout lien entre les réparations et les problèmes politiques, même si une souplesse est aussi nécessaire de ce point de vue. Et l'agent consulaire suggère qu'Israël accepte de "mettre fin à l'état de guerre, de modérer (sa) position dans les forums internationaux et (admette) des contacts consulaires"¹⁰⁹ si nécessaires pour les réparations. Il propose enfin une coopération, par exemple en ce qui concerne le problème des criminels de guerre.

2.4. La rencontre Adenauer/Goldmann du 6 décembre 1951

Le processus de négociations sur les réparations se poursuit lorsque Adenauer rencontre N. Goldmann à Londres dans le plus grand secret, le 6

¹⁰⁶ Ces discussions sont envisagées "Da die Aufnahme diplomatischer Beziehungen erst unwahrscheinlich sei...", et il s'agit de noter à partir de ce moment la distinction qui s'installe entre des entretiens possibles sur les réparations et l'impossibilité de tout processus de normalisation formelle des relations.

¹⁰⁷ CZA, 595, Lettre du consulat de Munich à Felix Shinnar, 30 XI 1951, Livneh.

¹⁰⁸ "... we must not decide positively on a direct negotiation between representatives of the State of Israel and Germany before receiving assurances concerning the amount of reparations they want to give."

¹⁰⁹ "... ending of state of war, moderating our position before the international forum, consular contacts".

décembre 1951. Cette entrevue est principalement destinée à fixer le montant des revendications individuelles à l'adresse de l'Allemagne, après que différentes organisations juives eurent décidé de se regrouper en une "Conference on Jewish Material Claims Against Germany", le 25 octobre 1951.¹¹⁰ Après Israël, les juifs acceptent donc à leur tour le principe d'une négociation directe avec Bonn, malgré les réticences et l'absence d'une base juridique à ces pourparlers.¹¹¹ Pour les Allemands, 1951 est l'année de la reconnaissance définitive des exigences juives, alors que jusque là le statut international des juifs et l'inexistence de l'État d'Israël au moment des faits avaient servi de prétexte au refus de toute réparation à leur adresse.

Le 6 décembre 1951, Goldmann s'adresse à Adenauer non seulement en sa qualité de président de la "Conference" mais aussi en tant que représentant des intérêts israéliens, dans le but d'amener le Chancelier à demander à l'État hébreu l'ouverture de négociations;¹¹² car si Israël connaît alors de graves difficultés économiques et a d'énormes besoins financiers, c'est à la R.F.A. que revient l'obligation de proposer des négociations et non l'inverse. Cette prise de position de Goldmann constitue donc les premiers pas de sa part comme avocat et représentant des intérêts israéliens; et le responsable juif est parfaitement conscient des besoins économiques d'Israël, même s'il insiste avant tout sur l'aspect moral du problème, auquel Adenauer lui-même n'est pas insensible.¹¹³ Dans sa déclaration, Goldmann précise qu'au vu de l'importance morale de l'objet à discuter, on ne peut pas imaginer des négociations financières classiques, un simple débat sur les sommes en jeu. Ce point de vue est aussi celui du Chancelier allemand qui invite Goldmann à dicter à sa secrétaire la lettre que le gouvernement israélien attend.

Le document en question est le reflet des conceptions d'Adenauer en matière de réparation. Il doit s'agir de discuter de *livraisons en nature*, comme

¹¹⁰ par la suite = "Conference". Cette "Conference" a pour but de défendre les intérêts des personnes non représentées par Israël et qui aspirent à retrouver tout ou partie de leurs biens sous forme de dédommagement individuel.

¹¹¹ ce que N. Goldmann évoque dans ses mémoires lorsqu'il écrit que "Die Gedankengänge, die ihnen zugrunde lagen, waren etwas völlig Neues und beinahe Einzigartiges. Juristisch gab es keine internationale anerkannte Basis für die jüdischen Kollektivforderungen.", GOLDMANN, N., Mein Leben als deutscher Jude, Munich, Vienne, 1980, 480 pages, p. 371.

¹¹² L'intervention de Goldmann en faveur d'Israël fait partie du "processus de décision." v. BRECHER, op. cit.

¹¹³ ADENAUER, op. cit., v. aussi GOLDMANN, N., "Adenauer und das jüdische Volk", in BLUMENWITZ, D., (Hg), Konrad Adenauer und seine Zeit - Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers von Weg- und Zeitgenossen, Stuttgart, 1976, 771 pages, p. 427 et suiv.

il l'a annoncé dans sa déclaration du 27 septembre; et ce sont les termes de la note israélienne du 12 mars 1951 qui serviront de base aux discussions auxquelles le Chancelier invite désormais officiellement le gouvernement d'Israël. Adenauer insiste en outre sur la justification morale des réparations :

“Je tiens à (...) souligner que le gouvernement fédéral voit dans le problème des réparations aussi et surtout une obligation morale, et considère comme un devoir d'honneur du peuple allemand de faire tout ce qu'il est possible pour réparer l'injustice commise envers le peuple juif.”¹¹⁴

La lettre d'Adenauer ne fait toutefois l'unanimité ni en Allemagne de l'Ouest ni en Israël. En R.F.A. elle confirme les craintes du ministre des Finances, F. Schäffer, qui y voit une preuve d'inconscience de la part du Chancelier. En Israël, alors qu'elle correspond aux vœux du gouvernement, elle est considérée par les opposants comme l'annonce d'un cadeau constitué d'"argent entaché de sang.”¹¹⁵

La proposition faite par Adenauer est finalement acceptée par le gouvernement de l'État hébreu le 30 décembre 1951.¹¹⁶ Et Ben Gourion est désormais obligé de passer par deux étapes incontournables avant l'engagement effectif des pourparlers. Il lui faut tout d'abord faire accepter cette “décision de revirement” (“turning-point decision”) par l'opinion publique israélienne puis obtenir l'assentiment de la Knesset.

¹¹⁴ “Ich möchte (...) bemerken, daß die Bundesregierung in dem Problem der Wiedergutmachung vor allem auch eine moralische Verpflichtung sieht, und es für eine Ehrenpflicht des deutschen Volkes hält, das Möglichste zu tun, um das an dem jüdischen Volk begangene Unrecht wiedergutzumachen.”, ADENAUER, op. cit., p. 138, et Stiftung Bundeskanzler Adenauer Haus, Rhöndorf (par la suite = Adenauer Haus), Bd 10 05, Correspondance avec N. Goldmann. Cette lettre signée par le Chancelier, que R. Vogel qualifie d'"offre généreuse" (“großzügiges Angebot”, VOGEL, op. cit., p. 39), est la confirmation des analyses du représentant allemand à Londres, Hans von Schlange-Schöningen, qui écrit peu de jours auparavant (PA/AA, Ref 212.06, Bd I, Lettre de Londres (212.06 4011/51), 21 XI 1951) : “Für die endgültige Entscheidung der künftigen Beziehungen zwischen Deutschland und Israel wird alles davon abhängen, wie die Vorschläge, die von Deutschland gemacht werden, aussehen werden, und vor allem in welcher Form sie gemacht werden.”

L'interprétation de Schlange-Schöningen résulte des contacts qu'il peut avoir désormais avec ses homologues israéliens qui démontrent une fois de plus que la réponse israélienne dépend de la bonne volonté ouest-allemande, à un moment où les Israéliens semblent plus que jamais disposés à entrer en négociation avec l'Allemagne. Des échos positifs parviennent également à Bonn par l'intermédiaire de la représentation de Washington qui montrent que les juifs d'Israël semblent être “plus raisonnables” à l'égard de la R.F.A. que ceux des Etats-Unis (ibid., Lettre de Washington (244 B 1736/51), 14 XI 1951, Riesser. A propos de l'évolution de l'attitude des juifs américains à l'égard de l'Allemagne, v. SHAFIR, S., American Jews and Germany After 1945 - Points of connection and Points of departure, Cincinnati, 1993, 64 pages).

¹¹⁵ JENA, K. von, “Versöhnung mit Israel? Die deutsch-israelischen Verhandlungen bis zum Wiedergutmachungsabkommen von 1952”, in “Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte”, 4. Heft, 1986.

¹¹⁶ M. Brecher (BRECHER, “Images...”) voit dans cette acceptation la “décision tactique” qui suit la “décision stratégique”.

On peut mesurer avec Y. Auerbach¹¹⁷ l'importance de l'avancée israélienne. En effet, même si l'opération qui doit s'engager est imposée par des nécessités économiques, il n'en reste pas moins que la décision de négocier avec les autorités ouest-allemandes étonne;¹¹⁸ car le gouvernement israélien se montre prêt à prendre une décision qui va totalement à l'encontre de sa politique antérieure.¹¹⁹ Le gouvernement de David Ben Gourion doit alors peser les alternatives et justifier a posteriori sa décision. Cette démarche est nécessaire car l'opinion publique israélienne vit encore totalement dans l'ancien contexte. Et pour convaincre la population, le gouvernement israélien doit placer sa décision dans la lignée de sa propre tradition politique et montrer qu'elle est réaliste. Ben Gourion impose les négociations directes en les justifiant par le fait que les puissances occidentales ont rejeté une médiation et en soulignant la responsabilité morale de l'Allemagne, tout en cachant la véritable raison qu'est la situation catastrophique de l'économie israélienne. Pour Auerbach, le but ultime de Ben Gourion est en fait le rapprochement avec l'Allemagne car le Premier ministre veut assurer à tout prix la sécurité de son pays ainsi qu'une politique israélienne indépendante au Moyen-Orient. De ces impératifs résulte forcément un double langage de la part de Ben Gourion :

“Le discours moral était employé à l'adresse du peuple, tandis que les considérations de Realpolitik étaient réservées aux collègues travaillistes (de Ben Gourion.)”¹²⁰

2.5. L'acceptation israélienne d'entrer en pourparlers, 9 janvier 1952

La décision prise le 30 décembre 1951 par le gouvernement est légitimée devant la Knesset dans les premiers jours de 1952. Au cours d'un débat marqué d'une rare émotion et d'une rare violence, Ben Gourion mène

¹¹⁷ AUERBACH, Y., “Legitimation for turning-point decisions in foreign policy : Israel vis-à-vis Germany 1952 and Egypt 1977”, in “Review of International Studies”, 1989, 15, p. 329 et suiv., et du même auteur “Turning-point decisions : A cognitive dissonance analysis of conflict reduction in Israel-West German relations”, in “Political Psychology”, Vol 7, No 3, Septembre 1986, p. 533 et suiv.

¹¹⁸ v. “Diplomatische Korrespondenz”, Nr 126, 13 I 1951, “Eine unüberbrückbare Kluft?”.

¹¹⁹ “New York Times”, 28 XII 1950, “In Auswirkung der gegenwärtigen Politik, die keinerlei diplomatische und wirtschaftliche Verbindung mit Deutschland ansieht, hat die israelische Regierung keine Anstrengungen gemacht, um die individuellen Forderungen zu unterstützen, die tausende von Israeliten an Deutschland richteten.”

¹²⁰ “Moral reasoning was employed before the general populace, while considerations of realpolitik were reserved for his Labor colleagues.”, AUERBACH, op. cit., p. 339.

personnellement les discussions. La tension est si vive que Sharett est obligé, pour calmer les esprits, de promettre la fermeture du consulat de Munich. Car l'existence de celui-ci demeure une plaie vive pour beaucoup d'Israéliens et symbolise la possibilité de contacts permanents avec la R.F.A., voire de relations diplomatiques futures avec elle.¹²¹ Ben Gourion doit faire face à une vive opposition, notamment de la part du responsable du parti "Hérout" ("Liberté"), Menahem Begin, tandis que les environs directs du bâtiment sont le théâtre d'affrontement entre les extrémistes et la police. Ben Gourion parvient à l'emporter malgré "ce débat orageux (...) qui n'avait pas de précédent dans les annales de la Knesset" :¹²² le 9 janvier 1952, le parlement israélien approuve de justesse la proposition de négociations contenue dans la lettre adressée par Adenauer à Goldmann le 6 décembre 1951. Le 17 février, à Londres, N. Goldmann transmet cette information à Adenauer, et le lendemain le gouvernement israélien décide officiellement d'entrer en négociations avec son homologue ouest-allemand.

Le gouvernement de Ben Gourion précise toutefois que les négociations avec la R.F.A. ne concerneront que le problème des réparations et ne porteront *en aucun cas* sur l'établissement de liens à long terme entre les deux pays.¹²³ Cette attitude israélienne demeure également présente à l'esprit des fonctionnaires de l'A.A., comme en témoigne une conversation entre l'un d'eux et un membre de la H.C.A., Reves, le 22 janvier 1952.¹²⁴

¹²¹ Sharett devant la commission des Affaires étrangères et de la défense de la Knesset, 7 I 1952, mentionné par JELINEK, op. cit., p. 84.

¹²² "this stormy debate (...) had no precedent in the annals of the Knesset.", Ben Gourion, cité par BRECHER, op. cit., p. 94. V. la description des incidents in SEGEV, T., op. cit., chap. "Du gaz contre des juifs", p. 255 et suiv.

¹²³ Comme l'indique une dépêche de l'agence de presse allemande "Deutsche Presse Agentur" (par la suite = dpa) du 30 janvier 1952, "Zur Beschwichtigung der öffentlichen Meinung in Israel soll innerhalb der Regierungskoalition eine Grundsatzklärung formuliert sein. Sie soll Befürchtungen erheben, daß die israelische Regierung von ihrer bisherigen Haltung abweichen könnte, wenn die Frage der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Israel und Deutschland aufgeworfen werden sollte. Die Grundsatzklärung, die den parlamentarischen Gremien bisher noch nicht vorgelegt worden ist, sieht angeblich vor, daß die Verhandlungen mit Deutschland nicht auf der Basis geführt werden, daß beide Staaten einander anerkennen."

¹²⁴ PA/AA, Abt III, Ref 210.01/35, Bd 123/1, Aufzeichnung : Betr : Deutsch-israelische Verhandlungen über Reparationen (210.01/35 III 1076/52), sans date. A la question posée par Reves de savoir si le gouvernement israélien a l'intention d'engager les relations diplomatiques après ou pendant les négociations prévues sur les réparations, le fonctionnaire répond que s'il en croit la presse, Sharett s'est exprimé là-contre dans une récente déclaration. "Nach der gleichen Quelle habe Herr Sharett sogar geäußert, daß selbst das Israel Generalkonsulat in München geschlossen werden würde, wenn die Alliierte Hohe Kommission ihre Tätigkeit in Deutschland einstelle."

3. Le travail du consulat israélien de Munich et ses contacts avec les autorités allemandes

Au cours de son existence, le consulat de Munich est le partenaire de dialogues officieux avec les membres de l'administration allemande. Ces contacts concernent en particulier le règlement des problèmes de réparation, avant l'institution de la loi fédérale ou l'entrée en vigueur de l'accord de Luxembourg, et celui de la poursuite des criminels de guerre. Dans ce domaine aussi on retrouve le caractère spécifique de ce consulat : c'est une entité juridique mise en place sur le territoire allemand, qui doit cependant en principe se garder de toute relation avec les autorités du pays d'accueil. Mais en fait "l'anathème concernait les relations, pas la communication."¹²⁵ Il s'agit ici certes d'une nuance très subtile, mais celle-ci régit toute la conduite du consul Livneh et des autres membres du consulat. Ceux-ci refusent effectivement tout *contact formel* avec les Allemands, l'Allemagne leur apparaissant encore comme un environnement résolument hostile; dans le même temps cependant, des *rappports officieux* avec des interlocuteurs incontournables sont possibles. Les deux règles de conduite sont alors "*communication sans relations*" et "*non réciprocité*". Le deuxième point est certainement celui qui traduit le mieux le caractère inhabituel de la représentation israélienne. En effet, son existence contredit un critère de droit international reconnu et appliqué qui suppose l'aspect bilatéral de toute relation. Mais au début des années 1950, Israël n'est absolument pas en mesure d'accepter ce principe, puisqu'il s'agit pour lui du "pire scénario" qu'il puisse alors imaginer.¹²⁶

Les autorités allemandes pour leur part respectent intégralement le désir d'Israël d'agir de la sorte et acceptent de se plier aux contorsions juridiques qu'impose la situation particulière. Et de fait, toute communication officielle entre le consulat de Munich et les autorités allemandes s'effectue par l'intermédiaire de la H.C.A.¹²⁷

De nombreux documents contenus dans les archives de l'A.A.

¹²⁵ "... the anathema was on relations, not communication.", JELINEK, op. cit., p. 89.

¹²⁶ JELINEK, op. cit., p. 89. Dans la lettre qu'il transmet à Shinnar le 30 novembre 1951 (v. supra), Livneh insiste sur le fait qu'Israël ne peut accepter des relations consulaires que dans un seul sens, puisque "... creating mutual links of this nature is a special problem."

¹²⁷ Pour les Américains, cette attitude compréhensive de la part de la R.F.A. tient au fait que les Allemands considèrent qu'il est de leur intérêt d'avoir une représentation israélienne sur leur sol, quelque soit sa nature.

permettent de se faire une idée des affaires traitées entre les autorités allemandes et le consulat de Munich.

3.1. Coopération juridique entre les deux États

En premier lieu il s'agit, dans un sens comme dans l'autre, de mettre en place une coopération qui permette de poursuivre en justice des personnes publiques ou privées. Ainsi, dans un courrier de Blankenhorn à la H.C.A., celui-ci s'informe des possibilités d'une telle coopération dans la situation particulière des relations germano-israéliennes.¹²⁸ Cette demande fait suite à de nombreuses interrogations de personnes privées et morales allemandes sur les moyens d'intervenir devant un tribunal israélien contre des personnes privées et morales israéliennes. La question de transferts, en direction de la R.F.A., d'éventuelles sommes résultant du jugement d'une cour israélienne est également une préoccupation ouest-allemande. Dans sa requête Blankenhorn insiste sur le fait que les ressortissants ou les entreprises d'Israël ont la possibilité de produire un recours devant les tribunaux de la République fédérale, "comme tout étranger";¹²⁹ il s'agit alors de savoir si, en cas de réponse positive de la H.C.A., des avocats pourraient, à l'inverse, défendre en Israël les intérêts de ressortissants allemands. Blankenhorn évoque en outre la possibilité d'un contact direct entre un cabinet d'avocats israélien et les autorités allemandes.¹³⁰

La communication d'informations entre les administrations ouest-allemandes et le consulat de Munich concerne également l'assistance juridique entre les deux pays, mais celle-ci n'est pas toujours rapide. Ainsi, dans le cas d'une demande de comparution de deux personnes résidant en Israël, l'A.A. est obligé de réitérer sa demande à six mois d'intervalle.¹³¹ Il s'agit en outre d'obtenir, par l'intermédiaire de la H.C.A., des garanties de la

¹²⁸ PA/AA, Abt II, Bd 1313, Notenwechsel mit der AHK - Bd II, Lettre à H.C.A. (240-06-E II-10 205/50) 23 X 1950, Blankenhorn.

¹²⁹ "... ebenso wie jeder andere Ausländer."

¹³⁰ Cette lettre est remarquable par son ton très réservé même pour des affaires de droit commercial entre les deux pays. Par une lettre du 17 novembre 1950 (PA/AA, Bd 1328, Notenwechsel mit der AHK - Bd 26, Lettre de H.C.A. (AGSEC(50)2560) 17 XI 1950, Slater, Generalsekretär), la H.C.A. informe Blankenhorn de la transmission de la demande au consulat israélien de Munich, procédure habituelle à cette époque pour les contacts officiels entre le consulat et les autorités allemandes.

¹³¹ *ibid.*, Bd 1317, Notenwechsel mit der AHK - Bd 15, Lettre à H.C.A. (240.06 E II 9312/51), 14 VIII 1951, et Bd 1318, Lettre à H.C.A. (240.06 E II 1672/52), 7 II 1952, Strohm.

part d'Israël pour que des suspects susceptibles d'être plus tard extradés soient retenus par les autorités pénitentiaires israéliennes, malgré l'absence de convention d'extradition entre les deux pays.¹³² Et dans le cas de ces demandes d'extradition, les autorités allemandes reprennent l'argument de la réciprocité telle qu'elle s'applique habituellement en la matière.

Avec le temps, en parallèle aux négociations sur les réparations et à l'amélioration du climat entre les deux pays, les autorités allemandes souffrent davantage de l'inertie due à cette procédure. En raison de deux demandes d'extradition qui tardent à être résolues,¹³³ elles en demandent la modification à la fin du mois de décembre 1952.¹³⁴

La collaboration juridique entre Bonn et Jérusalem concerne également des demandes de témoignages de ressortissants israéliens dans des procès de criminels de guerre, comme celui de von der Bach-Zelewski.¹³⁵

3.2. Coopération commerciale entre les deux États

Outre la coopération juridique, le consulat de Munich est le premier interlocuteur israélien qui soit partie prenante dans les transactions économiques qui s'esquissent alors entre les deux pays. Pour sa part, la compensation pour les biens spoliés s'opère par l'intermédiaire de livraisons de marchandises allemandes pour lesquelles les fonds de la J.R.S.O. sont utilisés. Et dans ce cas aussi les opérations sont effectuées sous le contrôle de la H.C.A.¹³⁶

Dès le départ, ces premiers échanges sont l'occasion pour des sociétés privées d'entrer en jeu : elles tiennent à démontrer que sur cette base une réconciliation pourrait avoir lieu. Ainsi, Felix Braun, responsable de la société "Maon Laoleh-Wohnung für Auswanderer nach Israel", s'adresse directement à Adenauer en précisant que son idée s'inscrit dans la lignée de l'offre de réparations effectuée par le Chancelier dans l'interview accordée au

¹³² *ibid.*, Bd 1318, Lettre à H.C.A. (542.07 Seibald V 9737/52), 31 III 1952, Lettre à H.C.A. (542.07 Ingster Isr V 6986/52 ang2), 3 III 1952 et Lettre à H.C.A. (542.07 Morgenbesser V 9822/52), 4 IV 1952.

¹³³ Les deux cas sont évoqués in, *ibid.*, Lettre à H.C.A. (540.07 Ingster V 60 066/52), 18 XI 1952 et Lettre à H.C.A. (540.07 Seibald V 56 766/52 Ang 2), 20 XI 1952.

¹³⁴ *ibid.*, Bd 1320, Lettre à H.C.A. (240.06 E II 17 477/52), 22 XII 1952, v. Trützscher.

¹³⁵ *ibid.*, Lettre à H.C.A. (541.01/35 V v.d. Bach-Zelewski, 9.7./53), 23 VII 1953.

¹³⁶ comme en témoigne un échange de lettres entre la Chancellerie et la H.C.A. daté de mai 1950 qui porte sur des livraisons de rails à Israël (*ibid.*, Bd 1665, Israel-Abkommen, Lettre du Bundeskanzleramt (8508/3979/50), 10 V 1950, et Lettre H.C.A. (AGSEC(50)967(GEN), 11 V 1950).

journal "Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland."¹³⁷ En effet :

"Le but de mon plan est de satisfaire les recours individuels en réparations des "DPs" (personnes déplacées) partis pour Israël qui ont été reconnus et ainsi d'ouvrir la voie à des relations commerciales entre l'Allemagne et Israël."¹³⁸

Braun propose en outre de présenter les produits allemands en Israël à l'occasion d'une foire exposition qu'il compte organiser à Tel Aviv et insiste sur le caractère privé d'une telle initiative.

"Le résultat de ces livraisons, d'abord de nature privée, de produits d'Allemagne vers Israël devrait être ultérieurement nolens volens un traité de commerce officiel, ne serait-ce que dans le but de satisfaire les besoins courants en pièces de rechange pour les produits importés d'Allemagne."¹³⁹

Même après la signature de l'accord sur les réparations, l'A.A. continue à considérer que le consulat de Munich reste le seul interlocuteur, non seulement pour lui-même mais aussi pour les entreprises qui désirent régler quelque affaire avec Israël.¹⁴⁰

3.3. Une antenne politique israélienne et un centre d'informations israélien en R.F.A.

Le consulat israélien de Munich est par ailleurs une véritable antenne politique de l'État hébreu en R.F.A. destinée non seulement à être à l'écoute de l'Allemagne d'après-guerre mais aussi à promouvoir la cause d'Israël et des réparations notamment parmi les cercles dirigeants allemands. Ceux-ci semblent en effet plus enclins à favoriser de telles idées qu'une population ouest-allemande encore très réticente à sortir du silence et à accepter ses

¹³⁷ *ibid.*, Lettre à Adenauer, F. Braun (Maon Laoleh), 28 XII 1950. De son côté, le Ministère fédéral de l'Économie, contacté par F. Braun au mois d'avril, doute des possibilités de réaliser le projet en question du fait des résistances israéliennes (BA, B 102, Bd 7017/H1, Lettre de L. Erhard au secrétaire d'État à l'Intérieur de la Chancellerie (VA Gr V 10 523/50), IV 1950).

¹³⁸ "Ziel meines Planes ist, die anerkannten, individuellen Wiedergutmachungsansprüche der nach Israel ausgewanderten DP's durch deutsche Exportgüter zu löschen und darüber hinaus Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und Israel anzubahnen."

¹³⁹ "Resultat dieser vorerst rein privaten Warenlieferungen von Deutschland nach Israel müßte später nolens volens ein öffentlicher Handelsvertrag schon um den laufenden Bedarf an Ersatzteile für die aus Deutschland bezogenen Fabrikate zu befriedigen." Cet exemple de contacts commerciaux précoces entre les deux pays atteste aussi du rôle des contacts non-officiels entre les autorités allemandes et le consulat de Munich. Un document de l'A.A. rédigé un mois après la réception de la lettre de Braun (PA/AA, Abt II, Bd 1665, Doc A.A. (8508/2395/50, Ref. VIII, Kontrolle des Geschäftsganges auf dem Bundesgebiet), 25 III 1950) précise que, selon des informations de Munich, Braun n'agit nullement avec l'accord des autorités israéliennes.

¹⁴⁰ C'est ainsi qu'au début de 1953 les services des Affaires étrangères invitent l'entreprise "CERES Handel und Import" à s'adresser à lui comme autorité compétente en l'absence d'une représentation allemande en Israël (PA/AA, Abt VII, Ref. 708, Bd 1025, Lettre de la "CERES Handel u. Import", 3 I 1953 et Lettre A.A. (210.02/35 III 211/53) à CERES, 8 I 1953, v. Maydell).

responsabilités.¹⁴¹ De plus, le consulat travaille comme une véritable représentation diplomatique qui recueille et expédie de nombreuses informations sur son pays de résidence.¹⁴²

Le consulat représente enfin pour les autorités allemandes une précieuse source d'information sur Israël. En témoigne par exemple la demande du Ministère fédéral de la Justice, dès mars 1951, de recevoir régulièrement le Journal Officiel israélien pour se tenir informé de la situation juridique d'Israël.¹⁴³

Par l'étendue de ses activités le consulat de Munich dépasse à la fin de 1952 les compétences restreintes qui lui avaient été imposées au départ; c'est ce qui fait dire au journal néerlandais "Nieuwe Rotterdamse Courant" :

"Jusqu'à présent il n'y a pas de relations officielles entre Israël et l'Allemagne. Un agent consulaire israélien se trouve à Munich, mais sa tâche est approximativement celle d'un officier de liaison des juifs en Allemagne, avant tout dans la perspective de leur éventuelle émigration vers Israël. L'encouragement aux relations commerciales avec l'Allemagne n'est pas de son ressort, puisque celles-ci sont interdites."¹⁴⁴

141 v. BRENNER, M., "Wider den Mythos der 'Stunde Null' - Kontinuitäten im innerjüdischen Bewußtsein und deutsch-jüdischen Verhältnis seit 1945", in SCHOEPS, J.H., Menora - Jahrbuch für deutsch-jüdische Geschichte - 1992, Munich, Zurich, 1992, 313 pages, p. 155 et suiv.

142 C'est ce qu'attestent les documents des archives israéliennes, et notamment les comptes rendus sur les relations commerciales entre la R.F.A. et les pays arabes (ISA, 2532/10).

143 *ibid.*, 2539/1-II, Lettre du Bundesminister der Justiz (9122-10 579/51) au consulat de Munich, 21 III 1951, Strauß.

144 "Bis zum Stunde bestehen keine offizielle Beziehungen zwischen Israel und Deutschland. In München befindet sich ein israelischer Konsulatsbeamter, aber seine Aufgabe ist etwa die eines Verbindungsoffiziers der Juden in Deutschland, vor allem hinsichtlich ihrer eventuellen Auswanderung nach Israel. Die Förderung des Handelsverkehrs mit Deutschland gehört nicht zu seinem Arbeitsbereich, denn dieser ist verboten..." PA/AA, Abt III, Ref 210.01/35, Bd 123/1, "Nieuwe Rotterdamse Courant", 18 VI 1951, repris par le Presse u. Informationsamt, 23 VI 1951.

II. Du consulat de Munich à la mission israélienne de Cologne

1. La discussion sur la fermeture du consulat israélien de Munich

Au moment où les perspectives de négociations entre les deux pays se précisent, la question du devenir du consulat de Munich est à nouveau à l'ordre du jour. Plusieurs déclarations datant du début de l'année 1952 laissent prévoir sa fermeture prochaine, que ce soit en vertu d'une décision unilatérale de l'État hébreu, ou en prévision de l'imminence du départ de la mission de la Haute Commission Alliée. La H.C.A. relance alors les consultations afin qu'Israël élabore une solution conforme à la situation qui prévaudra après la signature du futur traité entre la R.F.A. et les puissances occidentales. Car le compromis adopté près d'un an auparavant à titre exceptionnel ne peut plus correspondre aux réalités de 1952.¹⁴⁵ Le 16 janvier 1952, Livneh est ainsi invité à discuter du sujet avec le chef du protocole de la H.C.A.¹⁴⁶ qui précise les attentes des Occidentaux :

"...nous désirons vivement discuter de l'effet de ce changement (avec la création de trois ambassades occidentales à Bonn, D.T.) sur le statut de votre consulat et de l'action que vous proposez d'entreprendre en conséquence de celui-ci."¹⁴⁷

Cette nouvelle consultation a alors des chances réelles d'aboutir car les Israéliens sont désormais disposés à mettre fin à l'existence du bureau de Munich : sa tâche touche en effet à sa fin et le consulat devient en outre, dans la perspective de négociations avec la R.F.A., l'enjeu du débat politique intérieur israélien.¹⁴⁸

Il faut souligner qu'à partir de janvier 1952 le gouvernement israélien pratique un double langage, attitude rendue possible par la perspective de négociations qui devraient décider de l'avenir du consulat de Munich. En

¹⁴⁵ A ce moment la R.F.A. est proche d'une souveraineté plus réelle et les puissances occidentales elles-mêmes songent à modifier le statut de leurs représentations à Bonn pour en faire des ambassades.

¹⁴⁶ ISA, 2519/4, Lettre de Schott à Livneh, 16 I 1952.

¹⁴⁷ "... it is greatly desired to discuss the effect upon the present status of your Consulate of this change, and the action you propose taking in consequence thereof."

¹⁴⁸ Au moment de la violente polémique du début du mois de janvier 1952, rappelons-le, Sharett s'est déclaré favorable à une fermeture de la représentation afin d'illustrer le refus de toute prolongation d'un contact entre le pays qui représente les victimes du nazisme et celui qui est le descendant des nazis.

effet, "les Israéliens pensaient que ces négociations pourraient conduire à l'établissement d'une sorte de représentation auprès de la République fédérale, permettant ainsi la poursuite de l'existence du consulat de Munich à long terme."¹⁴⁹ On retrouve cette idée dans une lettre de Sharett à Walter Eytan, secrétaire général du ministère israélien des Affaires étrangères, datée du 29 avril 1952, donc postérieure au début des négociations sur les réparations allemandes.¹⁵⁰ Dans ce document, le ministre précise en effet que "nous avons tout intérêt à avoir un consulat sur ce territoire."¹⁵¹

Mais à l'opposé du point de vue exprimé dans ces consultations confidentielles, les autorités israéliennes annoncent officiellement dès cette époque que le consulat de Munich mettra fin à ses activités aussitôt après la signature du "Deutschlandsvertrag", donc à la fin du mois de mai. L'échéance du 1er juin 1952 est indiquée expressément, conformément à la promesse de Sharett du début janvier. Le journal "Jedioth Hayom" du 23 avril 1952 souligne quant à lui l'impact prévisible de cet événement :

"La fermeture du consulat s'effectue au moment de l'interruption des discussions sur les réparations avec l'Allemagne, et cette mesure du gouvernement d'Israël sera certainement perçue par Bonn elle-même comme par les puissances occidentales à sa juste valeur."¹⁵²

A la fin de juillet, le journal juif suisse "Jüdische Rundschau" évoque à son tour le problème :

"A présent la situation est telle que la fin des négociations sur les réparations va correspondre à la ratification du traité général sur l'Allemagne. A partir de là tous les consulats devront être accrédités auprès du gouvernement allemand. Le consulat israélien qui est accrédité auprès des autorités d'occupations devra être fermé et à la place du consul une mission de réparation doit demeurer sur place. Quoiqu'en Allemagne, surtout parmi les hauts fonctionnaires américains, l'opinion prédomine selon laquelle en parallèle au déroulement des paiements un consulat serait justement nécessaire, ces personnes sont prêtes à comprendre le geste israélien, c'est-à-dire la fermeture du consulat. Par contre elles ne comprennent absolument pas les rumeurs selon lesquelles Livne (sic), le consul de Munich, serait

¹⁴⁹ "The Israelis thought these negotiations might lead to the establishment of some sort of representation to the Federal Republic, thus permitting the continued existence of the Munich Consulate far into the future.", JELINEK, op. cit., p. 86.

¹⁵⁰ celles-ci débutent le 20 mars à l'hôtel Casteel Oud Wassenaar de Wassenaar, près de La Haye.

¹⁵¹ "... we have all the interest in the world of having a consulate on that territory...", cité in JELINEK, op. cit., p. 86.

¹⁵² "Die Schließung des Konsulats fällt in die Zeit der Unterbrechung der Reparationsverhandlungen mit Deutschland und diese Maßnahme der Regierung Israels wird zweifellos von Bonn selbst wie auch von den westlichen Mächten entsprechend beachtet werden.", "Jedioth Hayom", 23 IV 1952, "Vor Schließung des Israel-Konsulates in München".

rappelé.”¹⁵³

Officieusement, les choses sont cependant très différentes de ce que laissent entendre les déclarations publiques. Il n'est en effet pas du tout question d'une fermeture aussi rapide du consulat. Ainsi, le 4 mai, dans une lettre du ministère des Affaires étrangères au consul d'Israël à Munich, il est précisé que seul le départ définitif du Haut Commissaire américain d'Allemagne doit être considéré par l'État hébreu comme une véritable échéance. Livneh envisage pour sa part la cessation d'activités de la H.C.A. comme date butoir, ou même une perspective plus éloignée. Dans tous les cas, à quelque niveau que ce soit, on refuse d'agir dans la précipitation, et c'est le réalisme qui s'impose en raison de la poursuite des discussions avec la R.F.A. Car au moment où Israël a enfin la possibilité d'envisager un règlement du problème des réparations, il s'agit d'éviter tout ce qui pourrait froisser les interlocuteurs ouest-allemands. Et d'après Avner, le représentant d'Israël à Wassenaar, une fermeture prématurée du bureau de Munich aurait certainement un tel effet.¹⁵⁴

Les autorités israéliennes pratiquent donc un double langage vis-à-vis de l'opinion publique de leur pays et agissent de même envers les Alliés. Elles opèrent ainsi car elles mènent des négociations qui prévoient la création d'une représentation en Allemagne et cherchent à prolonger la vie d'un consulat dont le statut juridique est douteux. De leur côté les autorités allemandes, eu égard à la particularité de la situation israélienne, décident de passer outre, au moins temporairement, aux règles qui prévalent en droit international. C'est ainsi qu'après la conclusion de l'accord sur les réparations allemandes, le 10 septembre 1952 à Luxembourg, le consulat israélien de Munich est maintenu. Toutefois, la perspective concrète d'une solution de remplacement existe. Car le traité de réparations prévoit la mise en place d'une mission commerciale israélienne sur le territoire allemand. Par ailleurs, à la fin de 1952, le consulat de Munich se voit doté de tous les

¹⁵³ "Nun heißt es, daß der Abschluß der Wiedergutmachungsverhandlungen mit der Ratifikation des allgemeinen Vertrages mit Deutschland zusammenfallen wird. Alle Konsulate werden von dem Zeitpunkt an bei der deutschen Regierung akkreditiert werden müssen. Das Israelische Konsulat, das bei den Besatzungsbehörden akkreditiert ist, wird daher aufgelöst werden müssen und statt des Konsuls soll eine Reparationsmission dort bleiben. Obzwar in Deutschland, besonders in Kreisen hoher U.S.A. Beamter, die Meinung herrscht, daß gerade bei der Abwicklung der Zahlungen ein Konsulat nötig sei, sind diese Leute bereit, die Geste Israels, das Konsulat aufzulösen, zu verstehen. Sie stehen aber völlig verständnislos den Gerüchten gegenüber, daß Livne (sic) (Konsul in München) abberufen werden soll.", PA/AA, Abt III, Ref 210.01/35, "Jüdische Rundschau", fin VII 1952, transmis par le Consulat de Bâle, 7 VIII 1952.

¹⁵⁴ lettre d'Avner à A. Nathan, 29 mai 1952, citée par JELINEK, op. cit.

privilèges diplomatiques, même s'il est précisé qu'il ne doit pas s'agir là d'un précédent politique.¹⁵⁵ Cette nouvelle situation n'empêche cependant pas Livneh de se garder encore de tout contact avec de hauts fonctionnaires de l'A.A.

¹⁵⁵ télégramme de Livneh à Eytan et Felix Shinnar, futur responsable de la mission israélienne de Cologne, 27 XI 1952, sur rencontre entre Livneh et le chef du protocole ouest-allemand.

2. La mission commerciale

2.1. L'idée d'une mission commerciale israélienne en R.F.A. et sa discussion à Wassenaar

L'idée de la création d'une délégation commerciale israélienne s'impose au cours des négociations sur les réparations; car il s'agit de mettre en place un bureau dont la tâche sera de contrôler le bon déroulement de l'accord et de mener les négociations avec les entreprises allemandes intéressées par des livraisons à Israël. Dès le départ en effet, les négociateurs se sont mis d'accord sur la manière de procéder aux réparations : vu l'importance de la somme exigée par Israël, somme qu'Adenauer s'est engagé à respecter comme base de la discussion, il n'est pas possible pour la R.F.A. de régler l'ensemble en espèces; d'où un compromis qui prévoit des livraisons effectuées exclusivement en nature.¹⁵⁶ Et comme l'économie nationale israélienne se met en place et a d'énormes besoins en biens d'investissement, c'est la solution la plus acceptable pour les deux parties.

La mission commerciale israélienne prévue dans ce cadre doit pouvoir bénéficier d'un certain nombre d'avantages afin de mener à bien sa tâche; cela suppose pour elle des facilités consulaires ou diplomatiques semblables à celles accordées aux représentations étrangères. Mais la future mission israélienne n'est pas une délégation ordinaire, et il existe à cette époque un précédent qui permet de savoir quel peut être son statut. En effet, en raison de sa situation spécifique vis-à-vis de l'Allemagne, la Finlande dispose d'un bureau commercial qui peut travailler sans avoir eu à demander un exequatur comme toute autre représentation de type consulaire.¹⁵⁷ De même, la R.F.A. ne dispose à Helsinki que d'une représentation commerciale "avec certaines prérogatives diplomatiques"¹⁵⁸ et non d'un consulat général, puisque la Finlande "ne se trouve pas dans la situation de pouvoir reconnaître la République fédérale comme héritière (...) du Reich allemand ou d'engager

¹⁵⁶ "Neue Zürcher Zeitung", 20 VII 1952, "Die jüdisch-deutsche Reparationskonferenz im Haag".

¹⁵⁷ PA/AA, Abt VII, Bd 1027, note (316.82.03 92.19 1646/57 II), 24 V 1957, Voigt. La politique extérieure finlandaise est alors sous la tutelle de l'U.R.S.S. qui ne reconnaît pas elle-même le régime mis en place par les Occidentaux à Bonn.

¹⁵⁸ "... mit gewissen diplomatischen Vorrechten..."

avec la République fédérale des relations diplomatiques complètes.”¹⁵⁹

Les papiers de l'A.A. sur les négociations de Wassenaar permettent de se faire une idée précise de l'évolution des débats relatifs à la mission et au maintien du caractère spécifique des relations entre les deux pays; et il convient ici de s'attarder sur des détails qui illustrent les difficultés rencontrées dans ce cadre. Les discussions du 25 juin 1952¹⁶⁰ sur la question du statut de la représentation commerciale israélienne fournissent un exemple de la complexité des débats. Après avoir dans un premier temps reporté une conversation sur le sujet, les négociateurs israéliens sont amenés à réagir lorsque Trützscher, membre de la délégation allemande, souligne que “le but à long terme de la politique allemande est une normalisation des relations, ce qui implique une réciprocité dans les relations.”¹⁶¹ Sur la question de la réciprocité la réponse israélienne est nette : “Le Dr Josephthal¹⁶² considère en l'occurrence le point de vue de la réciprocité comme inapplicable”¹⁶³ et ajoute que “la délégation israélienne (la future mission) n'est prévue que pour l'exécution du traité.”¹⁶⁴ Malgré cela, la partie israélienne réclame des prérogatives spéciales pour les membres du bureau commercial, “semblables à celles qui sont accordées aux missions diplomatiques, en particulier les immunités et le droit d'utiliser un code.”¹⁶⁵ Cette opinion est appuyée par d'autres membres de la délégation israélienne, comme Jacob Robinson, qui insistent sur l'absence habituelle de la réciprocité pour les missions commerciales.¹⁶⁶ De plus, les négociateurs israéliens précisent qu'ils n'agissent pas uniquement selon des considérations juridiques et désirent maintenir la ligne de conduite ferme

159 “... sieht sich nicht in der Lage die Bundesrepublik als Nachfolger (...) des Deutschen Reiches anzuerkennen oder volle diplomatische Beziehungen mit der Bundesrepublik aufzunehmen.”, *ibid.*, Abt IV, Unterabt. 40, Bd 40, Londoner Schuldenabkommen, Lettre Helsinki (500.04 656/53), 16 X 1953, Duckwitz.

160 *ibid.*, Abt V, Ref 500, 512.02/35a, Bd 78, Entschädigung nazistischen Unrechts - Wiedergutmachungsabkommen mit Israel, “Niederschrift über die Sitzung des Rechts- und Redaktionsausschusses im Oud Wassenaar”, 25 VI 1952, Büniger.

161 “... das langfristige Ziel der deutschen Politik sei, eine Normalisierung der Beziehungen herbeizuführen, wozu auch die Gegenseitigkeit in der Beziehung gehöre.”

162 Giora Josephthal, co-responsable de la délégation israélienne à Wassenaar.

163 “Dr Josephthal hält den Gesichtspunkt der Gegenseitigkeit hier nicht für anwendbar.”

164 “Die israelische Delegation sei nur für die Vertragsabwicklung bestimmt.”

165 “... wie sie diplomatischen Missionen zustünden, insbesondere Immunitäten und das Recht der Code-Benutzung.”

166 Robinson prend pour exemple “... die russische Handelsmission in Deutschland (mise en place après l'établissement des relations entre l'U.R.S.S. et l'Allemagne à Rapallo), der eine deutsche Handelskommission im Sowjetrußland nicht entsprochen habe.”

encore officiellement en vigueur.¹⁶⁷

Une première ébauche de traité est envoyée par la délégation israélienne à Wassenaar à la délégation allemande au début de juillet 1952.¹⁶⁸ Les caractéristiques de la mission sont précisées à l'article 10 : celle-ci

“jouit(t) de tous les droits, prérogatives, immunités et avantages accordés aux représentations diplomatiques. La mission et son personnel sont en particulier dispensés de toute taxe, charge ou imposition du Bund, du Land, du district, de la ville ou d'autre origine. La mission et son personnel ne sont pas soumis à la justice civile ou pénale. L'exterritorialité de ses locaux et des habitations, de même que l'inviolabilité personnelle des membres de la mission sont à préserver et à respecter à tout moment. Ils sont aussi en droit d'utiliser des systèmes chiffrés et le courrier diplomatique.”¹⁶⁹

Une consultation sur la base des exigences israéliennes s'engage entre les représentants de l'A.A. à Wassenaar et la Centrale à Bonn. Une semaine après la réception du texte israélien, les services juridiques du ministère des Affaires étrangères proposent à leur tour un projet de traité.¹⁷⁰ Les différentes compétences revendiquées par les Israéliens ne sont pas remises en cause fondamentalement, mais l'A.A. prend soin d'éviter de parler de *prérogatives diplomatiques* en insistant sur l'appellation de “*représentation commerciale*” pour qualifier le futur bureau israélien en Allemagne de l'Ouest. Il s'agit donc en apparence d'un refus d'accorder un caractère particulier à la mission. L'A.A. opte pour les clauses “de l'accord commercial allemand type”¹⁷¹ qui mentionnent des attributions spécifiques accordées “aux responsables des autorités consulaires, aux agents et employés consulaires”,¹⁷² avec contrôle strict de la composition de la représentation commerciale. Selon Bonn des concessions, notamment sur l'énumération des droits de la mission, “ne doivent être faites, que si la tactique de négociation

¹⁶⁷ Jacobson “... warnt davor, irgendetwas zu forcieren. Dadurch könne nur Schaden entstehen. Das moralische Klima müsse sich erst langsam entwickeln.”

¹⁶⁸ PA/AA, Abt V, Ref 500, 512.02/35 a, Bd 79, Lettre délégation israélienne avec proposition de traité, 8 VII 1952.

¹⁶⁹ “... genießen alle den diplomatischen Missionen gewährten Rechte, Vorrechte, Immunitäten und Courtoisien. Insbesondere sind die Mission und ihr Personal von allen Bundes-, Länder-, Kreis-, städtischen oder anderen Steuern, Abgaben oder Auflagen befreit. Die Mission und ihr Personal sind von der zivilen und Strafgerichtsbarkeit ausgenommen. Die Exterritorialität ihrer Dienstgebäude und Wohnungen sowie die persönliche Unverletzbarkeit der Mitglieder der Mission sind jederzeit zu wahren und zu achten. Sie sind auch zur Verwendung von Chiffre-Systemen und diplomatischen Kurieren berechtigt.”

¹⁷⁰ *ibid.*, Lettre Abt V, s. réf., à Bünger, 15 VII 1952, Mosler.

¹⁷¹ “... ist dem deutschen Muster-Handelsvertrag entnommen.”

¹⁷² “... den Leitern der Konsularbehörden, den Konsularbeamten und -angestellten...”

rend souhaitable une réponse conciliante.”¹⁷³

Au cours du dernier mois de négociation, la réflexion se poursuit du côté allemand, alors que les sommes à accorder à Israël sont déjà définies. Dans une lettre de l’A.A. au ministère fédéral de la justice du 2 août 1952¹⁷⁴, la question des compétences de la mission est à nouveau posée, avec, d’emblée, une comparaison avec la solution adoptée à l’époque vis-à-vis de l’U.R.S.S. :

“La délégation commerciale russe avait en son temps un statut spécifiquement commercial. Si je me souviens bien, elle avait été inscrite au registre du commerce. En ce qui concerne la mission israélienne, on devrait l’éviter puisque l’on désire du côté allemand élever cette mission progressivement au rang de représentation consulaire.”¹⁷⁵

La question soulevée est essentielle pour savoir où il faudra classer, enregistrer et comment traiter la mission. Un décalage profond entre les points de vue allemand et israélien apparaît donc : l’impression qui domine est que la partie israélienne désire avoir toute liberté d’action, avec une mission commerciale libre et non contrôlable ou une représentation dont la marge de manoeuvre serait également grande; à l’inverse, les Allemands semblent vouloir rester maîtres de l’évolution d’une telle mission, pour éviter que voit le jour un établissement du type du consulat de Munich qui échappe aux autorités allemandes.

Ce sentiment de décalage est renforcé par une réflexion ultérieure sur le même aspect du problème. Dans un document du 7 août établi après consultation du ministère de la justice,¹⁷⁶ l’A.A. insiste sur la surveillance qu’il faut pouvoir exercer sur la mission, toujours en souvenir des agissements de la mission commerciale soviétique. Le contrôle doit être effectué d’un point de vue juridique, ce qui implique qu’il faut soumettre la future mission au droit allemand :

“Cette proposition repose sur le fait que souvent les responsables de la représentation commerciale russe ont refusé d’accepter des requêtes (de tribunaux allemands) en invoquant leur extraterritorialité.”¹⁷⁷

Le souci de la section juridique de l’A.A. reflète le climat général de l’époque, c’est-à-dire une application tatillonne des règles du droit, sans prise

¹⁷³ “... nur dann zu machen, wenn verhandlungstaktisch ein Entgegenkommen erwünscht ist.”

¹⁷⁴ *ibid.*, Lettre Abt V au Ministère de la justice, 2 VIII 1952, Blomeyer.

¹⁷⁵ “Die russische Handelsdelegation hatte seinerzeit einen betonten handelsrechtlichen Status. Sie wurde meines Erinnerns in das Handelsregister eingetragen. Bei der Israel Mission soll etwa derartiges vermieden werden, da man deutscherseits wünscht, sie allmählich zu einer konsularischer Vertretung heranwachsen zu lassen.”

¹⁷⁶ *ibid.*, Lettre Abt V à Bünger, 7 VIII 1952, Blomeyer.

¹⁷⁷ “Dieser Vorschlag rührt daher, daß die Leiter der russischen Handelsvertretung des öfteren die Entgegennahme von Zustellungen unter Berufung auf ihre Extraterritorialität abgelehnt haben.”

en considération de la situation exceptionnelle des juifs, qui conduit à des prises de position totalement inflexibles.¹⁷⁸

Le 5 août 1952,¹⁷⁹ la discussion sur le statut de la mission israélienne se poursuit. Elle a alors pour objet la possibilité pour la mission de représenter les requérants israéliens devant des tribunaux allemands dans le cadre des affaires de restitution et de dédommagement. De l'avis de Bünger, le délégué allemand pour les Affaires juridiques, "l'accord proposé donnerait à la mission d'Israël des prérogatives qui sont en général celles attribuées aux consuls";¹⁸⁰ et ces dispositions font à leur tour l'objet des réflexions et doutes de la délégation allemande. De même, sur la question de l'exemption de droits de douane, qui pourrait être accordée au futur bureau commercial, la position allemande ne paraît pas encore fixée dans ces premiers jours d'août. En effet, une lettre de Wassenaar¹⁸¹ fait la distinction entre des prérogatives qui accorderaient à la mission un statut purement commercial d'une part, ou consulaire de l'autre. Elle permet de résumer les différentes positions des délégations :

"Nous étions par principe prêts à accorder à la mission d'Israël le statut d'une représentation consulaire. Certaines Directions (de l'A.A.) sont même allées jusqu'à vouloir concéder à la mission d'Israël des prérogatives diplomatiques. La question de savoir jusqu'où on peut aller dans ces relations relève à mon avis d'une décision politique qui ne dépend pas de considérations financières ou analogues."¹⁸²

Quelle est alors l'attitude de la délégation israélienne?

La partie israélienne ne semble pas vouloir aller plus loin que les propositions de l'A.A. du 15 juillet qui envisagent des prérogatives consulaires.¹⁸³

A cette époque toutefois la question de l'extension des compétences

178 v. BRENNER, op. cit., pour des exemples de décisions de justice à l'égard notamment de juifs d'Allemagne.

179 PA/AA, Abt V, Ref 500, 512.02/35 a, Bd 79, Lettre délégation allemande, 5 VIII 1952, Bünger.

180 "Die vorgeschlagene Vereinbarung würde der Israel-Mission Befugnisse geben, die im allgemeinen Konsuln zustehen."

181 *ibid.*, Lettre délégation allemande à Abt V, 7 VIII 1952, Bünger.

182 "Grundsätzlich waren wir bereit, der Israel-Mission den Status einer konsularischen Vertretung zuzugestehen. Einige Abteilungen unseres Hauses gingen sogar soweit, der Israel-Mission diplomatische Vorrechte einräumen zu wollen. Wie weit man, in dieser Beziehung geht, ist m. E. eine politische Entscheidung, die von finanziellen oder ähnlichen Erwägungen nicht abhängt."

183 "Da die Israel-Delegation jedoch nur bestimmte Vorrechte haben wollte, sind ihr auch nur diese im Vertragsentwurf zugebilligt worden, wobei nicht über die den konsularischen Vertretungen zustehenden Vorrechte hinausgegangen worden ist."

de la mission est déjà d'actualité. Mais les experts allemands ne désirent pas mêler deux éléments de nature totalement différente. Et dans ce domaine, l'A.A. est en accord avec le ministère allemand de la justice.¹⁸⁴

En l'occurrence, deux écoles s'affrontent au sein du ministère ouest-allemand des Affaires étrangères. D'une part, celle favorable à une certaine souplesse en faveur d'Israël, qui désire accorder à ses représentants des facilités proportionnelles au caractère exceptionnel des relations entre les deux pays. D'autre part, celle qui tient à respecter strictement les usages et les obligations découlant du droit international. Blomeyer, responsable des Affaires juridiques à l'A.A., opte pour la deuxième solution, en songeant surtout à l'avenir :

“Personnellement je souhaite exprimer l'opinion selon laquelle, si les Israéliens désirent établir en Allemagne des services avec tâches et prérogatives consulaires, cela n'est possible que dans le cadre de relations consulaires normales et réciproques, ce qui ne fait de notre part l'objet d'aucune objection. Si Israël obtient pour ainsi dire accessoirement tous les droits dont il a besoin dans ce domaine, alors il n'y a plus aucune raison pour lui de désirer des relations plus proches dans le cadre de la réciprocité.”¹⁸⁵

Dans cette situation il convient donc d'insister sur le fait “que la mission d'Israël est un cas exceptionnel et que ses droits sont à interpréter de manière restrictive.”¹⁸⁶ C'est pourquoi “toute autre question en matière de droit consulaire doit être discutée à part et réglée à une autre occasion.”¹⁸⁷

A la fin du mois d'août 1952, la question du respect des principes internationaux est reprise dans un document de la délégation allemande. Ce texte énumère les arguments de la section juridique des Affaires étrangères et ceux du ministère de la justice,¹⁸⁸ pour aboutir à une conclusion fondée sur un avis de l'université de Harvard datant de 1929. Selon ce document, les

¹⁸⁴ *ibid.*, Lettre Abt V à Büniger, 13 VIII 1952, Blomeyer : “Zu bedenken möchte ich noch geben, daß das Justizministerium erhebliche Schwierigkeiten in einer allmählichen Umwandlung der Handelsmission in eine konsularische Vertretung sieht. Es steht auf den Standpunkt, daß zu gegebener Zeit zwei voneinander getrennte Institutionen geschaffen werden müssen. Auch mir will erscheinen, daß eine Kopplung sehr schwer sein wird, schon wegen der Prozessual- und Handelsrechtlichen Fragen. Umso aufmerksamer wird die Frage geprüft werden müssen, inwieweit die Übertragung anderer (Wiedergutmachungs-) Aufgaben auf die Mission gebilligt werden sollte.”

¹⁸⁵ “Ich persönlich möchte die Meinung vertreten, daß die Israelis, wenn sie Stellen mit konsularischen Aufgaben und Vorrechten in Deutschland errichten wollen, das nur im Rahmen regulärer und gegenseitiger konsularischer Beziehungen tun können, wogegen von unserer Seite keine Bedenken bestehen. Wenn Israel jetzt alle Rechte, die es auf diesem Gebiet braucht, sozusagen nebenbei bekommt, hat es keinen Grund mehr, nähere Beziehungen im Rahmen der Gegenseitigkeit zu wünschen.”

¹⁸⁶ “... daß die Israel-Mission ein Sonderfall ist und ihre Rechte restriktiv zu behandeln sind.”

¹⁸⁷ “... alle übrigen Fragen auf dem Gebiet des Konsularwesens müssen besonders besprochen und bei anderer Gelegenheit vereinbart werden.”

¹⁸⁸ *ibid.*, Bd 80, note, 21 VIII 1952, Büniger, “Betr : Briefwechsel über Erweiterung der Aufgaben der Israel Mission”.

compétences et fonctions attribuées aux consuls étrangers ne peuvent l'être que sur la base de la réciprocité, ce qui exclut donc l'ouverture d'une mission israélienne telle qu'elle est envisagée.

2.2. La mission commerciale israélienne dans le traité

L'accord de réparations est signé le 10 septembre 1952 à l'Hôtel de Ville de Luxembourg¹⁸⁹ par Konrad Adenauer pour la partie allemande et Moshe Sharett pour Israël. Sans analyser longuement ce traité,¹⁹⁰ il s'agit d'insister ici sur le statut définitif de la mission, tel qu'il est fixé après les réflexions de l'été et précisé dans le texte.

La mission n'est pas le seul organe que le texte met en place avec pour charge d'exécuter le traité : elle est en effet accompagnée d'une commission mixte germano-israélienne.

La délégation commerciale est évoquée une première fois à l'article 7. Elle a pour mission principale d'effectuer les achats de produits et de services, et ce de manière exclusive. Elle est seule habilitée à mener des négociations avec les firmes allemandes et à signer des contrats avec celles-ci. Elle s'occupe également de l'achat de produits non-allemands, éventualité permise par le traité. Dans l'ensemble de la procédure de négociations, c'est le droit allemand qui prime.

Le fonctionnement pratique de la mission est réglé par les articles 8 et 9 du texte. Les frais relatifs à ce fonctionnement sont entièrement à la charge du gouvernement de Bonn. Le virement des sommes dues se fait sur un compte de la "Bank Deutscher Länder."¹⁹¹ Les polices d'assurances qui couvrent les produits concernés sont à régler en Deutsche Mark (DM) et doivent être conclues de préférence avec des compagnies d'assurance allemandes.

L'article 12 définit la nature de la mission israélienne. Celle-ci doit représenter le gouvernement israélien sans toutefois disposer du statut de représentation diplomatique, et sans être implantée dans la capitale

¹⁸⁹ pour des témoignages sur la signature et pour le texte du traité, v. VOGEL, op. cit., pp 61-75.

¹⁹⁰ pour une description en langue française du traité, v. NATHAN, E., "Le traité israélo-allemand du 10 septembre 1952", in "Revue générale du droit international public", juillet-septembre 1954, N° 3, tome XXV, p. 375 et suiv.

¹⁹¹ devancière de la "Deutsche Bundesbank".

fédérale.¹⁹² Elle est chargée de mener à bien le traité. A cet effet, elle doit :

- mener des négociations, signer des contrats, se charger des paiements;¹⁹³

- rassembler des conseils en rapport avec l'accomplissement du traité;
- et se charger de toutes affaires en rapport avec l'opération.

Malgré l'absence de statut diplomatique, les membres de la mission disposent d'un certain nombre de droits et devoirs qui figurent dans le même article : les revenus de la mission sont exemptés d'impôts, tout comme ses locaux. Son personnel n'est pas astreint à l'impôt sur le revenu et ses opérations ne sont pas soumises aux taxes à l'exportation. Par ailleurs, une immunité couvre les membres de la mission dans le cadre des activités propres à l'exécution du traité, et cette mission a le droit d'utiliser des scellés et la valise diplomatique. Enfin la R.F.A. accorde à la mission un soutien dans les procédures administratives.

A la lecture des conditions réglant l'activité de la mission, il apparaît que c'est la tendance conciliante qui s'est imposée aux négociateurs puisque la mission n'a pas le statut d'une simple représentation commerciale. Néanmoins, cette solution n'est que le fruit d'un compromis, car aucune prérogative consulaire ne lui est attribuée.

Les droits et devoirs de la mission israélienne sont en fait très proches de ceux d'une représentation traditionnelle, avec insistance sur le caractère spécifique de mission commerciale qui est le sien. Pour Eli Nathan,¹⁹⁴ l'article (12 du traité) touche à maints problèmes du droit international d'une époque qui voit le développement constant des activités commerciales des agences commerciales étatiques avec des pays étrangers ou à l'intérieur de ces pays." La mission israélienne a en effet une double vocation : "D'une part (elle) se présente comme un commerçant concluant des contrats avec des firmes allemandes et d'autre part comme le bras d'un État souverain revêtu de tous les attributs attachés à la souveraineté opérant dans un pays étranger."¹⁹⁵ Néanmoins, le traité ne place pas la mission au même niveau que les autres représentations étrangères :

¹⁹² le siège de la mission sera établi quelques mois plus tard à Cologne, avec une annexe à Berlin.

¹⁹³ Il ne s'agit en l'occurrence que de négociations directes avec les entreprises, le gouvernement fédéral n'intervient en aucun cas dans le déroulement de ces discussions.

¹⁹⁴ NATHAN, op. cit., p. 390.

¹⁹⁵ ibid.

“Les raisons de ce choix ont été les suivantes : premièrement, en énumérant les différents privilèges et immunités, au lieu de les placer sur un quelconque standard de la nation la plus favorisée, il serait plus facile de les connaître; deuxièmement, en tenant compte davantage de l’objet même du traité, on pourrait rendre ces privilèges et immunités plus conformes aux buts poursuivis par la mission tels qu’ils étaient mentionnés dans le traité.”¹⁹⁶

Dans une série de lettres qui figurent en annexe du traité, les deux parties précisent le contenu du texte. La lettre 5a annonce la création prochaine en Israël d’un office gouvernemental qui devra se charger “de toutes les questions qui touchent à l’achat de produits et de services ainsi que de toutes les affaires qui sont liés au déroulement du traité.”¹⁹⁷ La mission est le représentant “unique et exclusif”¹⁹⁸ de cet office sur le territoire allemand.

Dans la lettre 8a, l’État d’Israël exprime “le souhait d’ouvrir la mission en République fédérale d’Allemagne avant même l’entrée en vigueur du traité”;¹⁹⁹ et cette ouverture précoce doit être accompagnée de l’attribution de conditions de travail préférentielles, “droits, prérogatives, exemptions et avantages.”²⁰⁰ Ce document montre l’empressement israélien à installer un bureau qui doit s’atteler rapidement à l’établissement des premiers contacts germano-israéliens, pour que les achats puissent à leur tour être effectués dans le plus bref délai. Et une nouvelle fois le caractère spécifique du traité est affirmé, puisqu’Israël obtient la mise en place d’un véritable organe gouvernemental en Allemagne *avant même* la ratification du texte.

Une troisième lettre annexée au texte du traité concerne les prérogatives de la délégation en matière de procédures de réparation et de dédommagement. Dans ce domaine, la mission commerciale israélienne a un devoir de soutien et de conseil, mais son rôle s’arrête là. En effet, “le gouvernement israélien part (...) du principe selon lequel ces tâches n’incluent pas la représentation de ressortissants israéliens dans des procédures formelles.”²⁰¹ Une distinction s’impose donc entre la représentation commerciale qu’est la mission et certaines compétences

¹⁹⁶ *ibid.*, p. 392.

¹⁹⁷ “... aller Fragen (...), die mit dem Ankauf von Waren und der Beschaffung von Dienstleistungen sowie alle auf die Durchführung des Abkommens bezüglichen Angelegenheiten zusammenhängen.”, BA, Bundeskanzleramt (Archives de la Chancellerie), B 136, Bd 1129, Texte du traité avec lettres annexées, Lettre 5a, annexe traité, Shinnar, Josephthal.

¹⁹⁸ “... als deren einziger und ausschließlicher Beauftragter...”

¹⁹⁹ “... den Wunsch (...), schon vor dem Inkrafttreten des Abkommens die Israel-Mission in der Bundesrepublik Deutschland zu errichten.”, *ibid.*, Lettre 8a, Sharett.

²⁰⁰ “... Rechte, Vorrechte, Befreiungen und Courtoisien...”

²⁰¹ “Die israelische Regierung geht hierbei (...) davon aus, daß diese Aufgaben nicht die Vertretung israelischer Staatsangehöriger in formellen Verfahren einschliessen.”

consulaires qu'elle n'obtient pas, puisqu'elle ne peut pas sortir du cadre strict de conseil aux requérants.

Malgré ces restrictions, la mission possède un statut qui peut favoriser en Israël la réflexion sur la fermeture du consulat de Munich; de plus les autorités allemandes interprètent dans un sens large ses attributions. Ainsi, dans la lettre qu'il adresse le 25 novembre à Bachmann, fonctionnaire à la Chancellerie,²⁰² Blankenhorn précise qu'outre son aspect commercial, la mission

“est la représentation unique et exclusive du gouvernement israélien en République fédérale d'Allemagne. En cette qualité son activité se limite d'ailleurs principalement au déroulement du traité (...). Toutefois, le gouvernement fédéral a accordé à la mission israélienne, à son personnel - de nationalité israélienne - et à ses locaux une place à part, analogue à ce qui est en général celle des représentations consulaires, après avoir considéré qu'il s'agit ici de la représentation officielle d'un État étranger.”²⁰³

Dans la mesure où la mission dispose de droits analogues à ceux des consulats, il faut la considérer comme telle, mais cela implique des contrôles spécifiques.²⁰⁴ Toutefois, si le chef de la mission n'est pas obligé de solliciter un exequatur auprès du gouvernement ouest-allemand, il lui faut tout de même obtenir une autorisation pour exercer son office. Cela signifie que, si cette autorisation est accordée, elle peut aussi être retirée, d'où la réalité d'un contrôle de la part des autorités allemandes.

Blankenhorn justifie par la suite l'absence d'un pendant allemand en Israël, c'est-à-dire de la réciprocité telle qu'elle avait été exigée par les fonctionnaires de l'A.A. Pour ce faire il s'appuie sur les fonctions de conseil aux requérants que pourra exercer la mission en matière de réparation et déclare que

“Le point de vue de la réciprocité ne peut pas entrer ici en application, puisqu'il n'y a pas d'intérêts correspondants pour des citoyens allemands en

²⁰² *ibid.*, Lettre A.A. à Bachmann, Bundeskanzleramt, 25 XI 1952, Blankenhorn.

²⁰³ “... die einzige und ausschließliche Vertretung der israelischen Regierung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihre Tätigkeit beschränkt sich in dieser Eigenschaft allerdings im Wesentlichen auf die Durchführung des (...) Abkommens. Die Bundesregierung hat aber unter Berücksichtigung des Umstandes, daß es sich hier um die amtliche Vertretung eines ausländischen Staates handelt, für die israelische Mission, ihr Personal - soweit es die israelische Staatsangehörigkeit besitzt - und ihre Geschäftsräume eine Sonderstellung bewilligt, wie sie im allgemeinen sonst nur konsularischen Vertretungen zukommt.”

²⁰⁴ “Da somit der Leiter der israelischen Mission und die höheren Beamten israelischer Staatsangehörigkeit konsularähnliche Vorrechte genießen wird, ähnlich wie bei der Bestellung von Konsuln, die Zulassung des Leiters der Mission zur Ausübung seiner Tätigkeit von der Zustimmung der Bundesregierung abhängig gemacht.”

Israël.”²⁰⁵

Par cette remarque, Blankenhorn énonce un argument qui permettra de contrer toute récrimination au cours du débat de ratification.

La mission n'est pas le seul organe qui intervient dans le déroulement du traité germano-israélien. Le texte institue en effet, à l'article 13, une commission mixte, formée de représentants des gouvernements allemand et israélien, qui se réunit à la demande de l'un de ses membres. Cette commission a pour tâche de concilier les points de vue des deux parties dans le déroulement du traité. Elle est également chargée d'établir les listes de marchandises qu'Israël désire acquérir, conformément à l'article 6.

Enfin, à l'article 14 du traité, conformément aux pratiques du droit international, est prévue la création d'une commission d'arbitrage. Nommée pour cinq ans, cette commission est composée de trois membres, dont deux désignés par chacune des deux parties et le troisième par les deux parties ensemble, ou à défaut par le président de la Cour de justice internationale. Cette commission d'arbitrage n'intervient qu'après constatation d'un litige par un jugement civil allemand.

²⁰⁵ “Der Gesichtspunkt der Gegenseitigkeit kann hier nicht zur Anwendung kommen, da es entsprechende Interessen deutscher Staatsangehöriger in Israel nicht gibt.”

3. La fermeture du consulat de Munich et la mise en place de la mission

3.1. La fermeture du consulat

A la fin de 1952, le contexte des relations entre la R.F.A. et Israël est profondément différent de celui encore constaté quelques mois plus tôt. Pour sa part, la représentation israélienne auprès des puissances occidentales est en perte de vitesse. A aucun moment en effet elle n'intervient dans les réflexions sur le traité germano-israélien. De leur côté, les Israéliens envisagent désormais son devenir de toute autre manière, car sa situation particulière ne peut se prolonger ni au vu de la normalisation de la situation de l'Allemagne de l'Ouest, ni au vu de l'amorce de normalisation entre les deux pays que constitue le traité.

Au moment où Blankenhorn transmet à la Chancellerie son interprétation élargie des fonctions de la mission,²⁰⁶ le destin du consulat de Munich se précise. Dans une lettre adressée au chef du protocole de la H.C.A.,²⁰⁷ Livneh annonce en effet sa propre nomination à un poste au sein de la mission qui doit s'établir en R.F.A.; il informe également l'A.A. de ce changement²⁰⁸ et demande à être agréé par le ministère des Affaires étrangères dans ces nouvelles fonctions.

La question du statut qu'il convient d'accorder à Livneh lui-même devient à partir de ce moment un problème névralgique pour le ministère des Affaires étrangères. En effet, même si "la collaboration avec (Livneh) s'est avérée tout à fait utile,"²⁰⁹ il faut réfléchir à la possibilité d'accepter sa présence sur le territoire de la R.F.A. dans une fonction double. Car outre le poste au sein de la mission qu'il vient d'obtenir, Livneh conserve encore son rôle de consul d'Israël étant donné que le consulat de Munich reste encore en place. Comme l'indique une note du protocole en date du 10 novembre 1952, les réflexions de l'A.A. portent une nouvelle fois sur des aspects formels :²¹⁰

²⁰⁶ au mois de novembre 1952, v. supra.

²⁰⁷ ISA, 2385/22, Lettre de Livneh au chef du protocole de la H.C.A., 12 XI 1952.

²⁰⁸ PA/AA, Abt II, Bd 1680, Israel-Abkommen, Lettre de Livneh à Frowein, 5 XI 1952.

²⁰⁹ "Die Zusammenarbeit mit ihm hat sich als durchaus nützlich erwiesen.", *ibid.*, Note écrite (244.13 II 14 955/52), 8 XI 1952, Frowein.

²¹⁰ *ibid.*, Note du protocole, 10 XI 1952.

une réponse à la demande d'agrément présentée par Livneh ne peut se faire que de manière non-officielle, informelle, "puisque, selon l'article 12d de l'accord entre la République fédérale et l'État d'Israël, seul le chef de la mission a besoin d'une autorisation signifiée du gouvernement fédéral pour exercer ses activités."²¹¹ De plus, "le fait que le Dr Livneh conserve encore sa fonction de consul auprès de la Haute Commission Alliée ne justifie pas une interprétation différente de l'affaire (...). La Haute Commission Alliée (...) n'est pas en mesure d'autoriser l'activité du Dr Livneh - si celui-ci agit en tant que membre de la 'mission d'Israël'."²¹²

En Israël, la mise en place progressive de la mission précipite la recherche d'une alternative au consulat de Munich. Dans un texte de l'été 1952,²¹³ les divers points de vue sont évoqués et des solutions de remplacement sont envisagées. Dans un premier temps, les deux fonctions principales du consulat en cette année 1952 sont rappelées : représenter les nationaux israéliens en R.F.A. et informer Israël des événements d'Allemagne qui concernent les juifs. Il en découle que

"La fermeture du consulat va donc laisser un double vide qu'il faudra combler. L'affaire a été discutée longuement, et le ministère a abouti aux conclusions suivantes :

I) Les fonctions consulaires normales qui ne portent en aucun cas sur l'accomplissement de l'accord seront effectuées par un consulat dans un pays voisin, probablement celui de Zurich.

II) Si l'accomplissement de l'accord nécessite l'exercice de fonctions consulaires vis-à-vis des autorités allemandes, par exemple des visites sur un bateau israélien mouillant à Hambourg pour y charger des biens compris dans l'accord, un membre de la mission recevra une commission consulaire de la part du gouvernement israélien. Toutefois, il n'est pas prévu que cette personne demande un exequatur aux autorités allemandes et la commission consulaire est en relation avec la législation israélienne qui permet aux

211 "... da gemäß art. 12d des Abkommens zwischen der Bundesrepublik und dem Staate Israel nur der Leiter der 'Israel-Mission' der ausdrücklichen Genehmigung der Bundesregierung zur Ausübung seiner Tätigkeit bedarf."

212 "Die Tatsache, daß Dr Livneh weiter seine Funktion als israelischer Konsul bei der Alliierten Hohen Kommission beibehält, rechtfertigt keine abweichende Behandlung der Angelegenheit (...). Die Alliierte Hohe Kommission ist (...) nicht in der Lage, die Tätigkeit Dr Livnehs - soweit er als Mitglied der 'Israel-Mission' handelt - zu genehmigen."

213 ISA, 2385/22, Document sur la fermeture du consulat de Munich et la mise en place de la mission.

représentants consulaires de l'État d'exercer certaines fonctions.”²¹⁴

Dans cette première réflexion relative à la fermeture du consulat, tout est encore pensé pour éviter l'installation à long terme, et surtout avec l'accord des autorités allemandes, d'un représentant consulaire israélien en R.F.A. Néanmoins, le texte envisage par ailleurs de doter la mission d'un conseiller de haut rang pour la poursuite des affaires de restitutions. Une solution de ce type permettrait de pallier l'impossibilité de contrôler de telles procédures à partir d'un consulat situé hors d'Allemagne. Mais les responsables israéliens sont conscients du caractère artificiel de la solution qu'ils envisagent; car si le moyen prévu éviterait effectivement aux Israéliens de se soumettre à l'acceptation des autorités allemandes, il n'en reste pas moins que toutes les affaires consulaires concernant l'Allemagne ne pourront être réglées par le consulat de Zurich. C'est pourquoi la partie israélienne recherche en parallèle une alternative : une consultation menée avec le ministère israélien de la justice est évoquée²¹⁵ avec pour but de savoir s'il est possible qu'une personne exerce des fonctions consulaires sans exequatur de la part des autorités d'accueil.

Malgré la bonne volonté des autorités allemandes qui lui accordent encore des privilèges diplomatiques à la fin de 1952, il apparaît de plus en plus que le consulat de Munich n'a plus sa place en Allemagne. C'est d'autant plus vrai que l'aspect commercial s'affirme comme l'élément

²¹⁴ “The closing of the Consulate will thus leave a double void, both of which will require to be filled. The matter has been discussed at great length and the Ministry has reached the following conclusions :

i) Normal consular functions, not relating in any way to the implementation of the agreement, will be performed by a Consulate in a neighbouring state, probably that of Zurich.

ii) In so far as the implementation of the agreement may necessitate the performance of consular functions, vis-à-vis the German authorities, for example attendance on an Israel vessel proceeding to Hamburg in order to lift goods being transferred on account of the agreement itself, one member of the Mission will be given a valid consular commission from the Israel Government. However, it is not intended that this person will apply for an exequatur from the German authorities and the purpose of the consular commission is primarily in relation to the law of Israel which enables certain function to be performed by the consular representatives of the State.”

²¹⁵ extrait d'une lettre adressée à Jacobson (l'un des délégués israéliens à Wassenaar) placé en annexe du document.

caractéristique des relations qui s'instaurent entre Israël et la R.F.A.²¹⁶

La ratification du traité par le Bundestag, le 18 mars 1953, son acceptation par le gouvernement israélien, le 25 mars, et la mise en place effective de la mission de Cologne correspondent à la fin prochaine du consulat. Livneh prend l'initiative et propose le 25 mars de transférer peu à peu les compétences consulaires de son bureau à la mission. Le 1er juillet 1953 le consulat de Munich cesse ses activités.²¹⁷

3.2. La mise en place de la mission de Cologne

Les démarches nécessaires à la mise en place de la mission israélienne s'effectuent avant la ratification du traité, conformément à la demande des autorités israéliennes. Pour Shinnar et son équipe, il s'agit alors d'établir les premiers contacts, car après toutes les discussions de l'été 1952 sur son statut précis l'installation de la mission nécessite des clarifications. Et au cours de cette période interviennent de nombreuses administrations allemandes qui ont de la peine à admettre la place particulière de cette institution d'un type nouveau.

Après la ratification de l'accord de réparations par le Bundestag, Shinnar fait une déclaration dans laquelle il énumère les responsabilités de son bureau²¹⁸ et annonce son entrée officielle en fonction pour la mi-avril 1953. Il précise que les achats se feront directement, sans intervention d'aucun intermédiaire. De plus, Shinnar insiste sur le fait que la mission de Cologne a le monopole de la représentation et ne fait pas d'offre publique d'achat. Par ailleurs, elle doit se charger de traiter les offres de vente de

²¹⁶ Certaines sociétés s'informent dès la fin de 1952 sur la répartition des tâches entre le consulat et la mission. L'I.S.R.O.P.A. (Israel-Europa-Dienst-GmbH) de Cologne (PA/AA, Abt II, Bd 1680, Israel-Abkommen, Lettre de l'I.S.R.O.P.A. à l'A.A., 30 XII 1952) précise que "Im Haager Vertragswerk ist nicht davon die Rede, daß die Einkäufe durch das Konsulat geleitet werden können, zumal das Konsulat ja mangels diplomatischer Beziehungen gar kein Konsulat für Deutsche sein kann und nur Überbleibsel aus der Besatzungszeit darstellt. (...) Wir würden es daher sehr begrüßen, wenn wir von ihnen erfahren könnten, ob diese neue Kölner Amtsstelle überhaupt einen offiziellen Status hat (ggf. welchen) und wie wir die anfragenden Firmen verbindlich hierüber beauskunfteten könne. Wir können uns nicht gut vorstellen, daß hier nun eine Konsularstelle 'anstatt' der vertraglich vorgesehenen Israel-Mission den deutschen Lieferfirmen präsentiert werden soll." La réponse de l'A.A. à cette lettre (ibid., Lettre A.A. à Isropa (700.01.142 Protokoll 186/53), 8 I 1953, Soltmann) insiste sur les compétences commerciales de la mission et distingue ainsi celles de Livneh.

²¹⁷ Abt III, Ref 316, Bd 173, Lettre H.C.A., 28 VII 1953, W. Schott.

²¹⁸ ibid., Ref 210.01/35, Bd 7, Déclaration de Felix Shinnar à l'occasion de la ratification du traité, 18 III 1953.

milliers d'entreprises allemandes. Une antenne est prévue à Berlin, et elle doit se mettre au travail dès que la mission de Cologne aura elle-même débuté ses activités. Shinnar s'engage enfin à conduire au mieux l'exécution des clauses du traité du 10 septembre.

La première déclaration de Shinnar fait l'objet d'un commentaire critique de la part de l'A.A.²¹⁹ qui se soucie d'éviter à tout prix ce qui pourrait semer la confusion sur le statut de la mission, en particulier la faire passer pour une représentation diplomatique. L'A.A. reproche à Shinnar de n'avoir pas été précis dans la dénomination de la mission "qui est affublée des noms les plus divers."²²⁰ Des précisions sont alors demandées à Shinnar²²¹ et l'A.A. en profite pour insister sur l'utilisation de l'appellation établie de manière ferme et définitive par le traité.

Les facilités accordées à la mission israélienne ne sont pas du goût de tous, comme en témoigne la lettre d'un conseiller juridique de Bielefeld, transmise à l'A.A. par le ministère fédéral de la justice.²²² L'auteur de ce texte, F. Neukamp, critique l'attribution du privilège de l'exterritorialité, privilège qui permet à la mission de se soustraire à toute décision de la justice allemande. Pour lui,

"L'attribution de prérogatives diplomatiques repose toujours depuis des lustres sur la réciprocité qui fait défaut en l'occurrence puisqu'il n'y a et il n'y aura pas de représentation diplomatique allemande en Israël, parce qu'Israël refuse en général toute reconnaissance de la République fédérale et l'établissement de relations diplomatiques qui y est toujours lié. Dans cette mesure le traité de réparations est un non-sens juridique."²²³

Neukamp reprend l'exemple de la délégation soviétique, après la Première guerre mondiale, pour souligner les risques de l'existence d'une institution non soumise au contrôle de la justice allemande "qui pourrait agir contre les intérêts allemands et nuire à l'économie allemande par des

²¹⁹ *ibid.*, Abt II, Bd 252, 1950-1954, Note écrite (zu 244.13 II 4155/53), 21 III 1953.

²²⁰ "... mit verschiedensten Bezeichnungen benannt..." Shinnar parle en effet dans son texte de "Einkaufskommission", de "Einkaufsmission", de "Einkaufsdelegation" et enfin de "Israel-Einkaufskommission".

²²¹ PA/AA, Abt II, Bd 252, Doc Abt II (zu 244.13 II 4155/53 Ang I), 24 III 1953.

²²² *ibid.*, Lettre du BM der Justiz (1101/15.4.40.700/53), 24 III 1953, avec texte de F. Neukamp, Bielefeld, du 11 III 1953, "Zum Wiedergutmachungsvertrag mit Israel".

²²³ "Die Gewährung diplomatischer Vorrechte beruht seit jeher stets auf Gegenseitigkeit, die in diesem Fall fehlt, da es keine deutsche diplomatische Vertretung in Israel gibt und auch nicht geben soll, weil Israel überhaupt die Anerkennung der Bundesrepublik und die damit immer verbundene Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Deutschland ablehnt. Insofern ist der ganze Wiedergutmachungsvertrag ein juristisches Unding."

agissements illicites."²²⁴

Malgré toutes les objections officielles ou privées, l'installation de la mission israélienne se poursuit cependant.²²⁵ Après la fermeture du consulat de Munich, il importe que son statut doit être définitivement établi afin de lui permettre de travailler immédiatement et sans encombre. Au début juillet 1953, le problème fait l'objet d'une discussion entre le chef de la mission et le ministère allemand des Affaires étrangères d'une part, entre la mission et le ministère israélien des Affaires étrangères de l'autre. Le 9 juillet,²²⁶ Shinnar communique à Walter Eytan le contenu de l'accord intervenu sur le statut précis de la mission, en particulier sur sa place dans le protocole. Les droits compris dans l'article 12 du traité sont confirmés, mais il s'agit de définir ce qu'ils recouvrent concrètement. La mission est inscrite au rang des établissements du corps diplomatique dans la rubrique "Autres représentations"; il ne s'agit donc pas d'une représentation classique, analogue à celles des autres pays. Dans cette catégorie, Israël figure aux côtés de la Finlande et de l'Autriche; mais le statut de la mission israélienne est encore différent de celui des représentations de ces deux pays, car plus proche de celui des organisations internationales.

La spécificité de la mission israélienne est soulignée une nouvelle fois, en particulier en raison de l'absence de réciprocité. Cette solution est acceptée par von Herwarth, le responsable du protocole de l'A.A., du fait des instructions données dans ce sens par Hallstein,²²⁷ secrétaire général du ministère.²²⁸

²²⁴ "... staatsfeindlich gegen Deutschland betätigen und durch unlautere Machenschaften die deutsche Wirtschaft schädigen könnte."

²²⁵ Elle bénéficie bien d'une exemption des droits de douane, comme l'indique l'A.A. à la Direction des finances de la ville de Cologne (ibid., Lettre A.A. (III B Z 2262 35/53) à l'Oberfinanzdirektion de Cologne, 13 IV 1953).

²²⁶ ISA, Foreign Office, 2385/22, Télégramme de Shinnar à Eytan, 9 VII 1953, Secret.

²²⁷ qui déclare à Shinnar : "Ihr Wunsch ist uns Befehl".

²²⁸ Outre les facilités comprises expressément dans le traité, la mission bénéficie de conditions particulières précisées à ce moment (essence à bon marché, la suppression de la taxe sur les voitures de fonction, exemption des taxes sur les cigarettes et sur l'alcool, et attribution de papiers à tous les membres de la mission) et acceptées très rapidement par Eytan (ISA, Foreign Office, 2385/22, Télégramme de Eytan à Shinnar, 16 VII 1953).

3.3. L'attribution de prérogatives consulaires à la mission de Cologne

Le 1er juillet 1953, avec la cessation des activités du consulat israélien de Munich, comme l'avaient prévu les fonctionnaires du ministère israélien des Affaires étrangères un vide s'installe. Car à cette époque la mission n'est pas encore installée de manière définitive, elle ne dispose pas de locaux à long terme et connaît même un retard dans sa mise en place.²²⁹ Il paraît alors nécessaire de parer plus rapidement que prévu à ses insuffisances et d'obtenir pour elle des compétences supplémentaires.

Les premiers aménagements au statut de la mission et de ses membres font rapidement l'objet de requêtes israéliennes.

Dans un premier temps, Jacobson, fonctionnaire de la mission, demande l'attribution aux membres de la délégation de papiers officiels qui leur permettraient d'éviter de porter sur eux leur passeport israélien. La demande en question est le reflet des craintes qui existent encore de la part du personnel de la mission à l'égard d'un environnement allemand ressenti par eux comme hostile.²³⁰ La réponse des services du protocole de l'A.A. dans ce cas d'espèce est positive, même si la demande "dépassé au sens strict les privilèges prévus dans le traité."²³¹ Et les fonctionnaires des Affaires étrangères n'expriment pas de crainte à l'égard d'un éventuel abus de la part de leurs possesseurs, puisque ces papiers seront soumis à un contrôle constant. De plus, selon eux, la R.F.A. ne peut ni se permettre de refuser cette demande israélienne ni de créer des documents particuliers à l'usage des représentants d'Israël en Allemagne puisque l'esprit du traité exige une attitude souple. De plus,

"L'introduction de papiers spécifiques (à la mission d'Israël) rendrait plus compliqué le système des documents d'identité et pourrait avoir l'apparence d'une discrimination de la mission d'Israël par rapport aux

²²⁹ CZA, Dépôt Goldmann, 718, Lettre de la "Jewish Agency for Palestine", Munich, à Goldmann, 22 VI 1953, Kreutzberger, qui précise que "Die Israel-Mission in Köln wird jetzt hoffentlich bald ihre Arbeit aufnehmen. (...) sie ist heute noch weit davon entfernt, ihren organisatorischen Rahmen gefunden und ihre erste Erfahrungen gesammelt zu haben. (...) die Mission (war) selbst bis heute noch nicht in der Lage (...) Büroräume zu finden, von der sachlichen Arbeit ganz abgesehen."

²³⁰ Ce sentiment s'inscrit dans la lignée de ce qu'avait éprouvé en son temps Livneh à Munich .

²³¹ "zwar, streng genommen, über die im Israel-Abkommen vorgesehenen Vorrechte hinaus." (PA/AA, Abt II, Bd 2321, Ausländische diplomatische und konsularische Vertretungen in Deutschland-Israel - 700.01/35, 1953-1954, note (700.01 142 Protokoll 5555/53), 30 VII 1953, Rißmann).

représentations autrichienne et finlandaise.”²³²

Par ailleurs, la question de l’extension des prérogatives de la mission est posée au mois d’août 1953 par Haïm Yahil, ancien consul israélien à Munich et désormais adjoint de Shinnar. A ce moment celui-ci s’adresse à Abraham Frowein, ancien membre de la délégation allemande à Wassenaar et fonctionnaire à la Direction des Affaires politiques de l’A.A. (Abteilung II).²³³ Dans le but d’obtenir des prérogatives consulaires, Yahil propose de développer les compétences de la mission sur la base de la lettre 9a annexée au traité. Il effectue cette démarche afin que la mission puisse effectuer des formalités administratives, en plus du soutien qu’elle accorde aux ressortissants israéliens. D’après Frowein, l’extension des prérogatives de la mission reste toutefois limitée;²³⁴ mais la modification en question doit être effectuée dans un échange de lettres entre l’A.A. et la mission puisque ces compétences nouvelles “dépassent sans aucun doute le cadre de l’accord avec Israël.”²³⁵

Pour le moment, l’extension proposée n’est qu’un développement sur la base du traité. Mais on notera que la demande en est faite cinq mois seulement après sa ratification, et quelques semaines après la fermeture du consulat de Munich. Il n’en demeure pas moins que cette extension reste encore dans les limites que les Israéliens s’étaient fixées un an plus tôt²³⁶ et qu’il ne s’agit pas encore d’établir une représentation d’Israël prévue pour le long terme avec des compétences étendues.

L’affaire fait l’objet d’une réflexion de la part des différentes Directions de l’A.A. Dès le 8 août, la Direction géographique²³⁷ réagit en n’émettant pas d’objection à la proposition israélienne.²³⁸ La Direction des Affaires juridiques²³⁹ exprime, elle, son avis au début du mois de septembre :²⁴⁰ elle

²³² “Die Einführung besonderer Ausweise würde das Ausweis-System komplizieren und könnte den Anschein einer Diskriminierung der Israel-Mission gegenüber der österreichischen und der finnischen Vertretung erwecken.”

²³³ PA/AA, Abt II, Bd 1683, Israel-Abkommen, et Abt III, Ref 316, Bd 173, Note écrite (244.13 II 10 882/53), 5 VIII 1953, Frowein.

²³⁴ “Die Israel-Mission will gewisse konsularische Befugnisse ausüben, die nach ihrer Ansicht sich nur auf israelische innere Verhältnisse beschränken. Herr Dr Yahil führte als Beispiel an : die Verlängerung israelischer Pässe für israelische Staatsangehörige, ferner die Erteilung israelischer Einreisevisen.”

²³⁵ “... zweifellos über den Rahmen des Israel-Abkommens hinausgehe...”

²³⁶ v. supra.

²³⁷ “Länderabteilung,” Abteilung III.

²³⁸ PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 173, Note écrite (210.03/35 III 16 450/53), 8 VIII 1953.

²³⁹ “Rechtsabteilung,” Abteilung V.

²⁴⁰ *ibid.*, Note écrite (511.03/35 V 6313/53), 2 IX 1953, v. Nostitz.

soulève le problème de la procédure à suivre qui rend “nécessaire et suffisant”²⁴¹ un échange de lettres pour préciser par écrit les nouvelles compétences qui sortent du cadre du traité. L’Abteilung III se manifeste une nouvelle fois par le biais d’une mention manuscrite qui figure sur le document de l’Abteilung V : elle souligne, après avoir réfléchi à la question, “que le résultat (d’une concession allemande) serait qu’un office israélien aurait le droit d’exercer en Allemagne des compétences consulaires, mais pas un office allemand en Israël, c’est-à-dire qu’il n’y aurait pas réciprocité.”²⁴² L’idée d’attributions équitablement distribuées revient alors, comme déjà un an auparavant, dans les objections de l’A.A. Même si, en l’occurrence, il ne s’agit que d’un élargissement des compétences sur la base du traité, les Affaires étrangères doivent constater qu’il n’y a décidément pas d’équilibre entre les deux pays, et qu’une nouvelle fois le principe de la contrepartie n’est pas respecté.

Le problème refait surface lorsque le Haut Commissariat britannique s’adresse à l’A.A.²⁴³ pour faciliter le travail du consulat britannique de Haifa qui représente en Israël les intérêts allemands.²⁴⁴ Dans ce cas précis, il s’agit d’une affaire de coopération juridique pour un recours israélien à l’encontre d’un ressortissant allemand. Et si le consulat de Haifa a bien transmis aux autorités israéliennes les documents demandés, le Haut commissariat britannique ajoute toutefois que

“Nous considérons qu’à l’avenir des recours de cette nature pourraient être traités de manière plus appropriée en établissant des arrangements convenables avec la section consulaire de la mission commerciale israélienne en République fédérale.”²⁴⁵

La lettre du Haut Commissariat Britannique est accueillie avec

²⁴¹ “erforderlich und ausreichend.”

²⁴² “... das Ergebnis wäre dann, daß eine israelische Stelle konsularische Befugnisse in Deutschland ausüben dürfte, nicht aber eine deutsche Stelle solch in Israel, d. h. die Gegenseitigkeit würde fehlen.”, thème repris trois semaines plus tard in, *ibid.*, Abt II, Bd 1683, Israel-Abkommen, note (244.10 III 20 289/53), 28 IX 1953, v. Etzdorf.

²⁴³ *ibid.*, Abt V, 500.512.03/35, Bd 107, Staatsverträge Fremder Länder, Lettre du Haut Commissariat Britannique (82/6/61/53), 28 IX 1953, Gilligan.

²⁴⁴ La Grande-Bretagne représente les intérêts allemands en Israël depuis le “Deutschlandsvertrag” du 26 mai 1952 qui stipule en son article 3, alinéa 4 “Auf Ersuchen der Bundesregierung werden die Drei Mächte die erforderlichen Vorkehrungen treffen, die Interessen der Bundesrepublik in ihren Beziehungen zu anderen Staaten und in gewissen internationalen Organisationen oder Konferenzen zu vertreten, soweit die Bundesrepublik dazu nicht selbst in der Lage ist.”, texte du traité in AUSWÄRTIGES AMT (Hg), Die auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland, Cologne, 1972, 989 pages.

²⁴⁵ “It is, however, considered that requests of this nature could, for the future, be more appropriately handled by making suitable arrangements with the Consular Section of the Israel Purchasing Mission in the Federal Republic.”

étonnement par l'A.A., principalement du fait de la mention d'une "section consulaire" au sein de la mission.²⁴⁶ Mais la demande britannique a le mérite d'obliger le ministère allemand des Affaires étrangères à répondre aux requêtes israéliennes, et accessoirement à celles de la Grande-Bretagne.

A la suite de la lettre qui vient d'être évoquée, la Direction des Affaires juridiques revient cependant sur sa prise de position antérieure; elle affirme en effet, le 3 octobre 1953, que les facilités demandées par la mission "ne peuvent pas être accordées."²⁴⁷

Quels sont les motifs de ce refus?

Ils sont d'ordre juridique. En effet, selon l'Abteilung V, la mission demande la possibilité d'"émettre des attestations officielles dans les procédures de réparation, de produire des certificats conformes de copies et des signatures, ainsi que d'établir des expertises."²⁴⁸ Or, si de telles compétences lui étaient accordées, la mission deviendrait automatiquement juge et partie; car aux termes de la lettre 9a annexée au traité, elle a un *devoir d'assistance* aux plaignants. D'un tel état de faits il découlerait qu'"on se mettrait en contradiction avec tous les fondements du droit si un service qui agit comme conseil à une partie était en même temps en droit de produire des expertises officielles pour la partie qu'il soutient."²⁴⁹

Les réserves de la Direction des Affaires juridiques concernent également le domaine des passeports et des visas. Car si de telles compétences étaient accordées aux services de Shinnar, elles les transformeraient en une représentation consulaire. Or pareille chose n'est envisageable que sur la base de la réciprocité. Mais il convient d'ajouter qu'en formulant leur avis les fonctionnaires de l'Abteilung V, concevant l'affaire dans le long terme, ajoutent :

"Si Israël exerce déjà des prérogatives consulaires (...) la R.F.A. ne disposerait pas, dans des négociations ultérieures sur la création de consulats allemands en Israël, de l'objet de la négociation (i.e. la réciprocité qu'il faut assurer)."²⁵⁰

²⁴⁶ Cette section n'existe pas, ce qui justifie la présence d'un point d'interrogation en marge.

²⁴⁷ "... nicht zugestanden werden.", PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 173, Doc (511.03/35 V 6967/53), 3 X 1953, Janz.

²⁴⁸ "... bei Wiedergutmachungsverfahren amtliche Bescheinigungen erteilen, Beglaubigungen von Abschriften und Unterschriften anfertigen, sowie amtliche Gutachten erstatten zu dürfen..."

²⁴⁹ "Es würde allen Rechtsgrundsätzen widersprechen, wenn eine Dienststelle, die sich als Parteihelfer betätigt, gleichzeitig befugt sein sollte, amtliche Gutachten für die von ihr unterstützte Partei zu erstellen."

²⁵⁰ "Falls Israel (...) praktisch bereits konsularische Befugnisse (...) ausübt, würde der Bundesrepublik bei späteren Verhandlungen über die Errichtung deutscher Konsulate in Israel das Verhandlungsobjekt (die zu gewährende Gegenseitigkeit) fehlen."

Le document de la Direction des Affaires juridiques ne s'arrête pas à de simples considérations techniques. Il prend également en compte la spécificité du problème et précise que

“Mis à part ces objections de nature juridique, la décision sur les questions ici en discussion devrait être prise en fonction de points de vue politiques; dans ce domaine l'Abteilung V n'est pas en mesure de prendre position.”²⁵¹

Dans la discussion qui se déroule au sein de l'A.A., la Direction des Affaires politiques adopte quant à elle une attitude plus souple; c'est le cas en particulier d'Abraham Frowein.²⁵² Après avoir rencontré une nouvelle fois Haïm Yahil le 9 octobre, celui-ci s'adresse à Blankenhorn le 13 octobre, et pour lui l'extension des prérogatives de la mission est un fait acquis.²⁵³ Il évoque alors l'abandon des objections de la Direction des Affaires juridiques²⁵⁴ et souligne l'absence de contrepartie en ce qui concerne le domaine des passeports et des visas qui étaient auparavant du ressort du consulat de Munich. En raison de ce manque, il conseille de mentionner le caractère provisoire de l'arrangement dans l'échange de lettres prévu pour officialiser la modification des prérogatives de la mission. D'après lui, ceci pourrait se faire “par exemple en signifiant que la concession de ces droits constituerait un premier pas provisoire dans la voie de la normalisation des relations entre les deux pays.”²⁵⁵ La proposition de Frowein est très audacieuse; car en dépit du traité de réparation et des premiers signes de bonne volonté de la part des autorités ouest-allemandes, Israël n'est alors pas du tout enclin à songer à une quelconque formalisation de ses rapports avec la R.F.A. Du problème juridique émane ainsi une réelle avancée politique, dans le but exprès d'éviter la perpétuation d'une situation de déséquilibre.²⁵⁶

Frowein précise sa pensée dans un document écrit le lendemain, une

²⁵¹ “Abgesehen von diesen rechtlichen Bedenken dürfte die Entscheidung über die hier zur Diskussion stehenden Fragen aber nach politischen Gesichtspunkten zu treffen sein; insoweit ist Abteilung V zu einer Stellungnahme nicht in der Lage.”

²⁵² ce qui s'explique par sa participation aux négociations de Wassenaar.

²⁵³ *ibid.*, Note écrite (244.13 II 12 960/53), 13 X 1953, Frowein, Confidentiel.

²⁵⁴ ce dont la section juridique se défend un mois plus tard, v. *ibid.*, Abt V, note Abt V, 5 XI 1953, Büniger, à propos Note écrite (244.13 II 12 960/53), 13 X 1953, Frowein.

²⁵⁵ “... etwa in dem Sinne, daß die Gewährung dieser Rechte einen ersten vorläufigen Schritt zur Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Staaten bilde.”

²⁵⁶ Frowein se permet d'aller aussi loin du fait de ses convictions profondes attachées à une normalisation rapide des relations germano-Israéliennes (ce que nous a confirmé son fils, le Prof. Jochen Frowein, lors d'une interview accordée le 28 janvier 1995) ainsi qu'en raison d'échos favorables sur l'évolution des états d'esprit en Israël.

note adressée aux Abteilungen III et V dans laquelle il indique en effet que l'extension des prérogatives de la mission ne constituerait que la consécration d'un état de fait.²⁵⁷ Selon lui, les propositions de Yahil et de Gilligan²⁵⁸ correspondent à la réalité suivante :

“Toutes les notifications adressées à des personnes se trouvant en Israël qui étaient prises en compte jusqu'à présent par le consulat de Munich (qui a été fermé entre temps) sont déjà transmises depuis un certain temps par la mission d'Israël.”²⁵⁹

Dans la suite de la réflexion, la Direction des Affaires juridiques pose pour sa part la question du fondement de la nouvelle compétence de la mission; et là elle se préoccupe toujours du respect des formes, alors que la Direction des Affaires politiques semble, elle, plus disposée à entériner la réalité. Le débat se poursuit lorsque, à travers deux documents ultérieurs,²⁶⁰ l'Abteilung V précise ses objections et revient à sa position initiale : selon elle la solution proposée, c'est-à-dire la concession de prérogatives consulaires à la mission israélienne de Cologne, doit être refusée pour des raisons juridiques²⁶¹ et de logique politique. Car la R.F.A. accorderait à Israël *de facto* des droits qu'elle lui avait refusés au moment des négociations de Wassenaar. Il s'agit donc, selon la Direction des Affaires juridiques, de trouver une autre solution qui permettrait le strict respect du droit. Et pour le moment, en attendant une amélioration des relations entre la République fédérale et Israël, il faut agir en vertu du “Deutschlandsvertrag”.²⁶² Mais au total, tout en refusant l'arrangement favorisé par l'Abteilung II, la Direction des Affaires juridiques suggère de ne pas se contenter de demi-mesures car elle écrit aussi :

“(Le gouvernement fédéral) saluerait toutefois la création d'une autorité consulaire israélienne qui aurait officiellement les prérogatives désirées,

²⁵⁷ PA/AA, Abt II, Bd 1683, Israel-Abkommen, et Abt V, 500.512.03/35, Bd 107, Staatsverträge Fremder Länder, Note écrite (244.13 II 13 781/53), 14 X 1953, Frowein.

²⁵⁸ le fonctionnaire du Haut-Commissariat britannique qui écrit : “The Foreign Office ask us to say that whilst British Government Agencies will render all possible assistance in connection with Passport and Visa matters, in those countries where there is no Federal Government representative, it is hoped that whenever possible alternative channels will be utilized for other questions.”

²⁵⁹ “Alle Zustellungen an in Israel befindliche Personen, die bisher von dem (inzw. aufgelösten) israelischen Konsulat in München vorgenommen wurden, werden bereits seit einiger Zeit von der Israel-Mission vermittelt.”

²⁶⁰ *ibid.*, Abt II, Texte Abt V, sans référence, 20 X 1953 et Abt V, Note écrite Abt V Ref 2, sans date (X 1953) à Blankenhorn et Hallstein, Grewe.

²⁶¹ La mesure prévue va à l'encontre des termes du traité, elle sera une gêne pour des négociations futures, sans oublier l'absence de réciprocité.

²⁶² Grewe à Blankenhorn et Hallstein, “Solange die Bundesrepublik Deutschland mit dem Staat Israel keine diplomatische oder konsularische Beziehungen unterhält, ist daher der Weg über die Alliierte Hohe Kommission bzw. nach Inkrafttreten des Deutschlandsvertrages über die diplomatischen Vertretungen der Westmächte, gegeben.”

comme premier pas vers l'établissement de relations consulaires normales, et serait prêt à entrer sur ce point en négociation avec le gouvernement israélien."²⁶³

Plutôt que d'accepter un règlement sujet à caution, l'Abteilung V envisage donc une véritable négociation sur un début de normalisation réelle entre les deux parties. Ce souci l'entraîne à conseiller le rejet catégorique de toute négligence de vocabulaire qui accorderait *de facto* des fonctions consulaires à la mission; par la même elle rejette les termes de la lettre de la Haute Commission britannique qui parlait de "Consular section", expression impropre à désigner le bureau d'assistance en matière de réparations qui a été institué par le traité. Et en conclusion les services de l'A.A. demandent à Hallstein d'exiger de la mission qu'elle renvoie à leurs expéditeurs les dossiers qu'elle traite afin que les requérants passent par la voie diplomatique, c'est-à-dire par l'intermédiaire de la H.C.A.

La Direction des Affaires juridiques émet encore des objections au début de novembre²⁶⁴ mais il semble que sa cause ne soit pas entendue. En effet, en marge du document rédigé par Grewe en octobre, Hallstein a déjà tranché : "des objections contre l'exercice de fonctions consulaires par la mission d'Israël ne peuvent pas être soulevées",²⁶⁵ ce qui confirme les prévisions de Grewe de retrait des observations juridiques en cas d'intérêts politiques supérieurs. Une nouvelle fois la particularité de la relation entre les deux pays s'affirme et s'impose. Elle permet en l'occurrence à la mission d'obtenir très rapidement, et en contradiction avec les usages du droit international, un statut supérieur à celui arrêté dans les clauses du traité de réparations. La voie est désormais ouverte à l'attribution effective de prérogatives consulaires à la délégation commerciale israélienne de Cologne.

Dès le 5 novembre,²⁶⁶ Frowein annonce que les deux parties sont prêtes à l'échange de lettres relatives à l'extension des compétences de la

²⁶³ "(Die Bundesregierung) würde jedoch die Errichtung einer israelischen Konsularbehörde, die die erstrebten Befugnisse vom Amtswegen haben würde, als ersten Schritt zur Aufnahme normaler konsularischer Beziehungen begrüßen und gern bereit sein, über diesen Punkt mit der Israel Regierung in Verhandlungen einzutreten." Texte Abt V, sans référence, 20 X 1953.

²⁶⁴ v. supra.

²⁶⁵ "... daß Bedenken gegen die Ausübung konsularischer Funktionen durch die Israel-Mission nicht erhoben werden sollen."

²⁶⁶ PA/AA, Abt V, Bd 107, Extrait Note écrite (244.10 II 14 700/53), 5 XI 1953, Frowein.

mission.²⁶⁷ Il ne s'agit alors plus que de définir précisément ses nouvelles attributions;²⁶⁸ et à la fin de l'année, Ruppin²⁶⁹ est nommé à la tête de la nouvelle section consulaire de la mission israélienne.²⁷⁰ Les derniers détails réglés,²⁷¹ Shinnar peut adresser officiellement sa demande à l'A.A. le 21 janvier 1954;²⁷² elle est acceptée par Hallstein le 3 février.²⁷³

Quelles sont les fonctions consulaires accordées par la R.F.A. à la mission de Cologne?

La mission d'Israël est désormais en droit de produire des certificats conformes de documents nécessaires à des affaires de restitution ou de réparation; elle peut transmettre des documents juridiques israéliens dans le même cadre, elle a en outre la possibilité d'émettre des passeports et d'en assurer la prolongation; elle peut enfin accorder des visas d'entrée pour Israël.

L'attribution des prérogatives consulaires à la mission israélienne de Cologne témoigne de manière significative d'un changement d'atmosphère dans les relations entre les deux pays. Car il existe désormais une institution israélienne en R.F.A., pour une durée certes limitée à celle du traité, mais qui dispose de la possibilité d'agir comme un consulat sans avoir dû se plier à une demande d'exequatur auprès des autorités ouest-allemandes. Dans cette mesure, les relations qui s'esquissent conservent toute l'originalité qui avait marqué les premiers contacts. L'attribution de compétences consulaires à la mission est la première étape d'un processus qui paraît pouvoir être plus rapide que prévu, comme l'indique Shinnar qui veut voir dans cette décision des "mesures (...) qui (...) vont représenter un lien supplémentaire entre nos deux pays."²⁷⁴

²⁶⁷ et les premiers brouillons israéliens datent de ce moment, ISA, 2519/4.

²⁶⁸ ceci fait l'objet de nouvelles rencontres entre Frowein et Yahil (PA/AA, Abt II, Note écrite (244.13 II 12 960/53), 4 XII 1953, Frowein).

²⁶⁹ *ibid.*, Abt III, Note écrite (700.01/35 II 17 011/53), 28 XII 1953, Frowein, Confidentiel.

²⁷⁰ Ruppin est déjà en poste à la mission, ce qui permet à Frowein de prévoir que la "... Zusammenarbeit mit Dr Ruppin nur zu begrüßen sein." Le titre de consul lui est accordé quelque temps après l'accord sur les prérogatives consulaires (ISA, Foreign Office, 2385/22, Lettre de H. Yahil à Eytan, 4 III 1954, Secret).

²⁷¹ PA/AA, Abt II, Note écrite (244.13 II 12 960/53), 28 XII 1953, v. Trützschler). Ces détails portent notamment sur des problèmes de traduction de termes anglais en allemand, et inversement, et sur une déclaration d'intention sur un éventuel "but commun" que constituerait la normalisation des relations.

²⁷² *ibid.*, Bd 1684 et Abt VII, Ref 708, Bd 1027, Lettre de Shinnar à Hallstein, 21 I 1954.

²⁷³ *ibid.*, Abt II, Bd 1683, Lettre A.A. (206.244.13 1368/54) à Shinnar, 3 II 1954, Hallstein.

²⁷⁴ "Maßnahmen (...), die hoffentlich ein weiteres Bindeglied in den Beziehungen zwischen unseren beiden Ländern darstellen werden.", Lettre de Shinnar à Hallstein, 21 I 1954.

La décision allemande d'attribuer à la mission ces compétences consulaires est également la consécration de l'état d'esprit qui avait prévalu lors des pourparlers de Wassenaar; les considérations matérielles et techniques sont écartées pour que s'imposent des préoccupations morales et politiques. Et la décision finale de Hallstein met précisément un terme aux objections juridiques des experts du ministère allemand des Affaires étrangères. On notera toutefois pour finir que l'échange de lettres entre Hallstein et Shinnar comprend également la volonté d'atténuer la portée du geste puisque l'expression de "normalisation des relations entre nos deux pays" proposée dans le brouillon de Shinnar²⁷⁵ n'est pas reprise dans la version finale.²⁷⁶ Pour les deux parties le temps ne semble donc pas encore venu de parler d'un quelconque règlement en profondeur du litige.

3.4. Instauration de contacts avec la mission israélienne de Cologne

La Commission mixte est constituée progressivement. Le traité comprenant dans son texte une liste de marchandises valable pour la première annuité, cette commission n'a pas à être établie immédiatement. Il faut cependant noter que dès le départ l'A.A. affirme ses compétences et sa volonté de diriger les débats de cette future instance de dialogue, comme l'indiquent des documents de mars 1953, rédigés peu de temps avant et peu après la ratification du traité. La préoccupation du ministère allemand des Affaires étrangères est ainsi exprimée dès le 11 mars,²⁷⁷ lorsqu'il s'agit de réfléchir aux attributions de la commission mixte et à sa composition. Et l'A.A. affirme que son rôle dans la mise en place de cette commission est évident puisque,

"Comme il s'avère (...) que la commission n'a pas à traiter que de questions purement techniques et que l'activité de la commission sera d'une signification importante pour le développement des relations politiques entre les parties contractantes, il apparaît souhaitable que l'A.A. soit représenté de manière permanente dans la commission et que le représentant de l'A.A.

²⁷⁵ "... Normalisierung der Beziehungen zwischen unseren beiden Ländern...", v. document de v. Trützschler, 28 XII 1953.

²⁷⁶ ISA, Foreign Office, Lettre de H. Yahil à Eytan, 21 I 1954, qui souligne le rejet par Hallstein et l'A.A. du terme de "normalisation".

²⁷⁷ PA/AA, Abt II, Bd 1680, Note écrite (zu 244.13 II 3413/53), 11 III 1953, Kordt "Zusammensetzung der Kommission".

prenne la présidence de la partie allemande.”²⁷⁸

La commission mixte semble être a priori le lieu principal de communication entre les deux pays, en particulier dans la perspective d'une absence prolongée de relations formelles. La communication telle qu'elle est pensée doit surtout concerner les questions politiques qui apparaîtront inévitablement dans le déroulement du traité, “Puisqu'aussi longtemps qu'entre la République fédérale et l'État d'Israël il n'y aura pas de relations diplomatiques, il faudra que toute difficulté politique soit traitée par la commission mixte.”²⁷⁹

Par ailleurs, dès la mise en place de la mission israélienne, des contacts sont établis entre l'A.A. et les bureaux de Shinnar. La solution adoptée par l'A.A. dans ce cadre est élaborée pour éviter une fois de plus toute confusion à propos du statut de cette représentation. Car il s'agit pour les deux parties d'éviter le mode de correspondance qui existe habituellement entre un ministère des Affaires étrangères et les missions qui sont accréditées auprès de lui. La préférence pour des lettres personnelles, plus appropriées au statut du service dirigé par Shinnar, découle donc de cet impératif. Cette manière de procéder permet à la mission de remplir de manière satisfaisante ses fonctions, en particulier en ce qui concerne l'assistance aux citoyens israéliens qui exigent de l'Allemagne des réparations.²⁸⁰ Et en ce sens, le bureau israélien de Cologne se place bien dans la continuité du consulat de Munich.²⁸¹

On notera pour finir que le problème du statut réel de la mission se pose également de façon très concrète peu après son entrée en fonction,

²⁷⁸ “Da sich (...) ergibt, daß die Kommission nicht nur rein technische Fragen zu behandeln hat, und da die Tätigkeit der Kommission für die Entwicklung der politischen Beziehungen der vertragsschliessenden Parteien von erheblicher Bedeutung sein wird, erscheint es wünschenswert, daß das AA ständig in der Kommission vertreten ist und der Vertreter des AA dem Vorsitz der deutschen Kommission übernimmt.” Le nom de Trützschler est alors même évoqué pour la présidence de la partie allemande de la commission mixte.

²⁷⁹ “Denn solange diplomatische Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und dem Staate Israel nicht bestehen, muß auch jede auftretende politische Schwierigkeit durch die Gemischte Kommission behandelt werden.”, PA/AA, Abt II, Bd 1680, Note écrite (244.13 II 3413/53 Ang I), 25 III 1953, v. Trützschler, “Aufgaben der Kommission”.

²⁸⁰ *ibid.*, Bd 1350, Besatzungsangelegenheiten, Lettre A.A. (241.03/35 II 4457/53) à Shinnar, 3 VII 1953, Hallstein.

²⁸¹ *ibid.*, Lettre de Shinnar à Frowein, 27 VIII 1953 : “... daß die Israel-Mission bereit ist, Klagestellungen an in Israel lebende Personen in der gleichen Weise zu vermitteln, wie dies bisher durch das Israel Konsulat in München der Fall gewesen ist.” Cette communication, qui concerne tout d'abord des problèmes de réparations et de dédommagements, fait l'objet d'une consultation et de l'accord du gouvernement israélien (*ibid.*, Lettre de Shinnar à Hallstein, 9 VII 1953 et Lettre de Shinnar à Hallstein, 7 VIII 1953).

lorsqu'il s'agit de régler la question de ses publications. Comme institution établie en R.F.A. et dont l'activité est liée à l'économie ouest-allemande, la mission a le droit de faire publier ses avis et bilans dans le "Bundesanzeiger", le journal officiel de la République fédérale. A cette fin le 6 mai 1953, Yahil s'enquiert de la rubrique dans laquelle ces avis doivent paraître, conformément à l'article 12 du traité.²⁸² Le 15 mai,²⁸³ le service du protocole de l'A.A. déclare en l'espèce que

"les publications à envisager sont une nouveauté dans la mesure où la mission d'Israël n'est ni une représentation diplomatique accréditée auprès de la République Fédérale, ni une entreprise industrielle mais, selon le texte du traité, une 'personne juridique au sens du droit allemand'."²⁸⁴

De cette situation originale, il résulte que les publications se feront dans le chapitre "Publications diverses" sous la rubrique "Publications judiciaires et autres", avec notification dans la partie officielle du journal. Dans ce domaine également, le caractère spécifique de la mission israélienne s'affirme, ainsi que la bienveillance allemande à son égard.

282 VOGEL, op. cit., p. 69, art. 12, al. c, "Die Israelische Mission gilt als eine juristische Person im Sinne des deutschen Rechts. Die Israelische Mission bedarf nicht der Eintragung in das Handelsregister. Die Namen der für die die Israelische Mission vertretungsberechtigten Personen sind von der Israelischen Mission im Bundesanzeiger laufend zu veröffentlichen..."

283 PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 172, Aktenvermerk (700.01.142 Protokoll 3315/53), 15 V 1953.

284 "... daß die vorzunehmenden Veröffentlichungen insofern ein Novum darstellen, als es sich bei der Israel-Mission weder um eine bei der Bundesrepublik beglaubigte diplomatische Vertretung noch um ein Erwerbsunternehmen, sondern - laut Vertragstext - um eine juristische Person im Sinne des deutschen Rechts handelt."

**Deuxième partie : L'évolution des idées israéliennes et juives
concernant des relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël -
De la fin des années 1940 au printemps de l'année 1956**

A . ÉVOLUTION DE L'ATTITUDE ISRAÉLIENNE

I. Le contexte de l'évolution de l'attitude israélienne

L'évolution de l'attitude de l'État hébreu à l'égard de la R.F.A. n'est pas uniquement le résultat des exigences de réparations. Elle constitue aussi l'illustration d'une évolution dans la politique extérieure globale d'Israël.

Israël adopte dans les premiers mois de l'indépendance une politique de non-alignement en accord avec la tendance qui prévaut à cette époque parmi les pays qui acquièrent ou recouvrent la souveraineté. La politique extérieure de l'État hébreu, qui doit faire face immédiatement à une crise de la plus grande gravité,¹ est l'aboutissement des réflexions et de l'expérience de l'Agence juive. Dans un discours prononcé devant la Knesset le 11 mars 1949, Moshe Sharett, le ministre des Affaires étrangères, énumère les pôles d'intérêt et d'action de la politique extérieure du jeune État :² Israël s'engage à respecter la charte de l'O.N.U. et à promouvoir l'amitié envers tous les États favorables à la paix, en particulier envers les États-Unis et l'U.R.S.S.; il favorise la coopération judéo-arabe dans le cadre de l'O.N.U. et apporte son soutien à toute mesure renforçant les droits de l'Homme. Sharett insiste ensuite pour que tous les juifs aient la possibilité d'immigrer en Israël. Il souligne enfin comme but principal de la politique étrangère la préservation de l'indépendance et de la souveraineté de l'État juif.

Ces règles de conduite pourraient s'appliquer dans une situation mondiale équilibrée, qui ne force pas l'un ou l'autre État à prendre position

¹ le premier conflit israélo-arabe qui débute dès le lendemain de la proclamation d'Israël, le 15 V 1948.

² cité in KLIEMAN, A.S., "Zionist diplomacy and Israel's foreign policy", in "Middle East Review", Vol XI, No 2, Hiver 1978-1979, p. 11 et suiv.

pour l'un ou l'autre camp. Elles sont énoncées dans de multiples buts : permettre d'assurer la sécurité de la communauté juive sur l'ensemble de la planète; reconnaître le fait que *les deux blocs* ont soutenu Israël et permis sa création; prendre part à la paix mondiale; maintenir la paix civile et ne pas s'attirer les foudres des partis de gauche; et, enfin, se donner l'illusion d'une indépendance de choix.³

La politique annoncée par Sharett permet dans un premier temps de maintenir des contacts avec tous les acteurs de la scène politique mondiale, en particulier les deux grandes puissances, U.S.A. et U.R.S.S. Et elle peut être menée tant que la situation économique d'Israël ne l'oblige pas à prendre des décisions destinées à couvrir rapidement des besoins en croissance exponentielle.

La politique extérieure d'Israël s'engage d'emblée sur la voie occidentale. Toutefois cela ne doit pas masquer que l'État hébreu maintient longtemps des contacts intenses avec les démocraties populaires.⁴ La préoccupation essentielle d'Israël est en effet à cette époque de rechercher partout des appuis. Ce souci va de pair avec une tentation neutraliste qui est elle-même le résultat du rejet du communisme, mais aussi celui d'un Occident qui concourt à remettre l'Allemagne sur pieds.

La politique d'équilibre décrite par Sharett est le reflet des options du parti israélien dominant, le Mapai de David Ben Gourion, qui envisage un programme à long terme. Ces options sont également dues au souci des dirigeants israéliens d'assurer des possibilités d'émigration vers Israël ("aliyah") pour les juifs du monde entier, en particulier pour ceux d'Europe de l'Est. Des accords financiers et commerciaux avec les démocraties populaires résultent de cet impératif.⁵

Très rapidement cependant, les dirigeants israéliens doivent se rendre compte de la difficulté, sinon de l'impossibilité, de maintenir une politique neutre dans un monde où tout s'articule autour de l'affrontement entre les deux camps. Pour Jérusalem cela a pour conséquence d'une part que les

³ BIALER, U., "Our place in the world" - Mapai's foreign policy orientation 1947-1952, Jérusalem, 1981, 48 pages.

⁴ v. BIALER, U., Between East and West : Israel's Foreign Policy orientations 1948-1956, Cambridge, 1990, 291 pages.

⁵ Et dans les premiers temps, les Israéliens ont la possibilité de perfectionner leurs exigences de restitution puisqu'une bonne partie des discussions entre l'État hébreu et les pays socialistes portent sur le transfert des biens des juifs qui émigrent ou ont émigré.

contacts avec les pays de l'Est, s'ils peuvent être maintenus dans le domaine économique,⁶ deviennent plus difficiles du point de vue politique. En effet, il est de plus en plus compliqué de s'entendre avec des pays dans lesquels le climat et les violences antisémites sont manifestes. D'autre part, Israël est désormais guidé par des soucis financiers qui l'obligent à trouver des solutions au problème de la nécessaire importation de capitaux pour son économie. L'État hébreu favorise, et a toujours favorisé, l'immigration;⁷ mais il arrive à un point où il ne lui est plus possible de la financer, c'est-à-dire d'accueillir dignement les juifs dont est proclamé le droit au retour.⁸

Ces différents éléments amènent l'État hébreu à délaisser la politique de neutralisme. Les dirigeants gardent toutefois à l'esprit l'éventualité d'une reprise de cette option pour une période ultérieure.⁹ Ben Gourion quant à lui pense désormais que ce neutralisme, valable pour les débuts, est devenu l'instrument d'"une manœuvre politique communiste"¹⁰ et qu'il s'agit de l'abandonner. Et le 16 avril 1950, Golda Meïr, ambassadrice d'Israël à Moscou, déclare qu'elle a perdu ses illusions sur la disposition des pays de l'Est à aider Israël.¹¹

La nouvelle tendance majoritaire au sein des cercles dirigeants israéliens s'illustre et s'impose pour la première fois lors du débat aux Nations-Unies sur l'intervention en Corée. En juillet 1950, il s'agit pour Jérusalem de trouver une place au sein de ce forum international, et il paraît difficile de s'abstenir de prendre position. Alors que les représentants israéliens dans les pays de l'Est s'attachent à ce que les relations avec leurs pays de résidence demeurent convenables, leurs collègues en poste dans les

⁶ Israël se pose en pays de transit pour des accords financiers qui permettent aux pays de l'Est d'obtenir des fonds et lui permettent de faire pression sur le problème de l'"aliyah", ce en quoi il détourne les mesures de boycott économique des pays de l'Est édictées par les U.S.A.

⁷ Ben Gourion déclare le 12 avril 1949 : "Perhaps we could capture the Triangle (la partie nord-ouest de la Cisjordanie), the Golan, the entire Galilee; but such victories could not bolster our security as much as immigration." cité in BIALER, Between East and West, op. cit., p. 59. Le 5 VII 1950 la loi du retour autorise automatiquement le droit à l'immigration en Israël de tout juif.

⁸ La population israélienne passe de 650 000 personnes en 1948 à 2,5 millions de personnes en 1968, et trois cinquièmes de l'immigration se font dans la période 1948-1951, chiffres cités in BRECHER, M., The Foreign Policy System of Israel : Setting, Images, Process, Londres, Toronto, Melbourne, 1972, 693 pages.

⁹ C'est l'état d'esprit qui anime par exemple une personne comme Abba Eban, représentant d'Israël auprès de l'O.N.U., qui pense pouvoir cumuler le neutralisme et le pro-américanisme. V. PERLMUTTER, A., "Two new nations : Israel and American foreign policies during the pioneer years", in "American Behavioral Scientist", Vol 35, No 4-5, III-VI 1992, p. 541 et suiv.

¹⁰ "... of a communist political manoeuvre...", BIALER, Between East and West, op. cit., p. 225.

¹¹ "this very brief and intensive romance is now over, and I believe they have already chosen the Arabs.", cité in BIALER, Our Place in the World, op. cit., p. 23.

pays occidentaux agissent de même.¹² Dans les prises de position des diplomates israéliens en Occident, il apparaît ainsi clairement que toute aide américaine est conditionnée par le choix israélien face au conflit, donc par le contexte de guerre froide.

Au début du mois de juin 1950, les membres du corps diplomatique israélien se rassemblent pour définir une nouvelle ligne de conduite. Mais ce n'est que le 2 juillet, au cours d'une réunion extraordinaire du gouvernement, que la décision de soutenir les U.S.A. est prise à l'unanimité.¹³ Cette option n'est toutefois pas encore considérée comme une véritable *réorientation* de la politique extérieure, même si le 16 septembre 1950 Moshe Sharett s'exprime de manière très nette sur les préférences idéologiques :

“Nous sommes en train d'exposer de manière croissante notre véritable position en politique internationale, position qui est anti-soviétique du fait que notre sort est bien plus lié à l'Occident qu'à l'Est.”¹⁴

La décision israélienne du début juillet 1950 n'est pas uniquement politique. Elle a également des répercussions militaires puisque, à la fin du mois, Ben Gourion assure l'ambassadeur américain à Tel Aviv que l'armée de l'État hébreu va être équipée de matériel américain. Cette déclaration correspond à un véritable *revirement* de la part d'Israël dont la défense était jusqu'alors assurée grâce à des équipements provenant des pays socialistes, en particulier de Tchécoslovaquie. Et la nouvelle orientation marquée par Jérusalem a pour résultat l'obtention d'une aide de la part des Etats-Unis.¹⁵ Mais les Israéliens n'ont pas encore décidé *dans quelle mesure* ils doivent apporter leur soutien à la politique américaine ou occidentale. Ainsi, au début de 1951, l'État hébreu refuse encore l'implantation de bases britanniques sur son territoire pour ne pas faire obstacle à des possibilités d'"*aliyah*" en

¹² comme E. Elath, à Washington, Télégramme d'Elath à Sharett, début avril 1950, cité in BIALER, *Between East and West*, op. cit., p. 213.

¹³ Cette décision intervient *in fine* après le gel par les U.S.A. d'un prêt destiné à financer l'approvisionnement en eau de Jérusalem.

¹⁴ “we are increasingly exposing our true position in world affairs, which is anti-Soviet as a consequence of the fact that our fate is exceedingly more connected with the West than with the East.”, cité in BIALER, *Our Place in the World*, op. cit., p. 35.

¹⁵ United States Technical Assistance Plan, fin novembre 1950.

provenance des pays satellites de l'U.R.S.S.¹⁶ Jusqu'à la fin de 1952 Israël ne veut pas entendre parler d'un pacte stratégique dirigé par la Grande-Bretagne et les U.S.A. et lui préfère une coopération bilatérale avec les Etats-Unis,¹⁷ tout en refusant un pacte global qui lui ferait perdre sa position préférentielle pour le placer sur un pied d'égalité avec l'Egypte par exemple. Dans le même temps, les contacts en vue d'un rapprochement stratégique avec la Grande-Bretagne sont interrompus du fait de l'intransigeance de Ben Gourion et de la volonté britannique d'agir dans un cadre plus large.

Au fil du temps, en particulier dans les dernières semaines de 1952, la situation stratégique d'Israël évolue cependant dans un sens défavorable. Aux Etats-Unis, Eisenhower remporte les élections américaines et sa victoire met fin à la politique pro-israélienne du Département d'État. Car dorénavant l'option pro-arabe prime chez les diplomates américains qui reprennent pour le Moyen-Orient l'idée d'un pacte global dont Israël serait exclu. Mais au cours des semaines où s'installe la nouvelle administration américaine, les relations diplomatiques entre Jérusalem et Moscou sont rétablies après une brève interruption;¹⁸ et cette nouvelle donne laisse envisager la possibilité de discuter à nouveau du problème de l'émigration des juifs à partir du bloc soviétique.

Au début de l'année 1953, Israël est ainsi à un nouveau tournant de sa politique extérieure, avec de multiples options possibles. Mais l'État hébreu doit également faire face à des déceptions et des doutes, et surtout à l'existence de défis à relever pour asseoir sa propre existence.

C'est dans ce contexte qu'il convient de replacer l'évolution de l'attitude israélienne vis-à-vis du problème des relations diplomatiques avec la R.F.A.

¹⁶ Israël adopte en apparence cette double position alors que Sharett poursuit sa condamnation du communisme le 3 mars 1951 : "The Jews, as a nation, must (...) oppose Communism and be its mortal enemy; the unity of the Jewish people necessitates abolishing the Communist regime in the world.", de même qu'il repousse le neutralisme "when there is no chance that either side would be itself bound by Israel's declaration of neutrality, on the one hand, and, on the other, such declaration would immediately and practically damage any effort to obtain aid at this time." cité in BIALER, "Our Place in the World", op. cit., p. 37.

¹⁷ admission dans le cadre du Mutual Defense Assistance Act, juillet 1952.

¹⁸ Quelques jours après que les gouvernements de Prague et de Varsovie eurent déclaré les représentants israéliens *personae non gratae*, en février 1953, l'U.R.S.S. "prenant prétexte de l'explosion d'une bombe dans le jardin de la légation soviétique à Ramat Gan - que le gouvernement israélien s'empresse de condamner -, (...) rompt ses relations diplomatiques avec l'État juif." (BARNAVI, E., Une histoire moderne d'Israël, Paris, 1991, 347 pages, p. 300).

II. L'évolution de l'attitude israélienne vis-à-vis du problème des relations diplomatiques avec la R.F.A.

1. Avant le traité de réparations

1.1. Avant l'entrée en négociations

L'attitude israélienne à l'égard de la R.F.A. avant le traité de réparations a déjà été évoquée : elle consiste en un refus absolu de tout dialogue avec Bonn et d'une quelconque présence allemande dans les instances internationales. Ce refus porte aussi sur la question des relations diplomatiques, problème évoqué incidemment à cette époque. L'État hébreu multiplie les déclarations par l'intermédiaire du porte-parole de son ministère des Affaires étrangères; il insiste sur l'impossibilité d'une relation "diplomatique ou consulaire entre Israël et l'Allemagne"¹⁹ et dénonce l'illusion des Allemands selon laquelle de fortes sommes d'argent pourraient effacer l'hostilité israélienne à leur égard.

En outre, toute rumeur à propos d'un rapprochement germano-israélien est régulièrement démentie : aux yeux des Israéliens, parler à ce moment de relations diplomatiques entre les deux pays tient encore de la provocation pure et simple.²⁰ En plus, pour certains, cette politique de refus systématique va de pair avec le rejet de relations avec les États occidentaux.²¹

Israël exploite alors la mauvaise volonté allemande en matière de réparation et en fait le fondement de ses critiques. Ainsi, le représentant à Paris de l'État hébreu, Maurice Fischer, déclare qu'une attitude ferme à l'égard de l'Allemagne est indispensable et que "La question se poserait peut-être autrement s'il s'agissait d'envisager une reprise des relations avec

¹⁹ "... diplomatische oder konsularische Beziehungen zwischen Israel und Deutschland", "Die Neue Zeitung", 30 XI 1949, "... schwierig-notwendig".

²⁰ Par exemple, A. Brusztyn, représentant d'une organisation juive à Berlin, s'empresse en mai 1949 de démentir une information selon laquelle il aurait proposé l'établissement de telles relations (ISA, Foreign Office, 2519/4, Télégramme d'A. Brusztyn au ministère israélien des Affaires étrangères, 6 V 1949).

²¹ Le 6 septembre 1949, Meir Argov, député à la Knesset, déclare en effet (cité in BIALER, Between East and West, op. cit., p. 24) : "Something astonishing is happening in the West, something that could again surprise Jewish history and that is the establishment of the German state. This West did not save us from the Holocaust; it was an accessory to the slaughter and burning of millions. Are we going to create an ideological relationship with this West?"

une Allemagne repentante.”²² Moshe Sharett quant à lui rejette également toute idée de relation diplomatique avec la R.F.A. tant que n'est pas réglé le problème des réparations.²³ Le comportement des autorités israéliennes est à ce point négatif que

“En conséquence de la politique actuelle qui ne prévoit aucune relation diplomatique ou économique avec l'Allemagne, le gouvernement israélien n'a rien fait pour soutenir les exigences individuelles que des milliers d'Israélites ont adressées à l'Allemagne.”²⁴

L'attitude hostile d'Israël fait l'objet d'une discussion au sein de l'A.A. au mois de juillet 1951. Selon les fonctionnaires de la Direction géographique (“Länderabteilung”),²⁵ la situation ne permet pas d'envisager une modification de l'attitude israélienne :

“La plus grande difficulté consiste comme auparavant dans l'attitude de refus d'Israël (: il) n'a pas mis fin à l'état de guerre avec l'Allemagne, (et n'est pas) non plus (...) disposé à établir quelque relation diplomatique ou économique que ce soit avec l'Allemagne, même si justement dans le dernier cas les courants libéraux en Israël font de plus en plus pression en vue d'une reprise des relations économiques avec l'Allemagne.”²⁶

Au moment où les Allemands recherchent les moyens d'approfondir et d'élargir ce qui a été inauguré par les rencontres du printemps 1951, les Israéliens démontrent avec éclat que, s'ils sont disposés à discuter de réparations, ils ne sont pas prêts à s'engager sur la voie qui mènerait à des relations normales. Ils rejettent l'idée que la R.F.A. puisse devenir un pays comme les autres et protestent avec virulence lorsque les Occidentaux évoquent au début de juillet 1951 leur souhait de mettre un terme à l'état de guerre avec l'Allemagne.²⁷ Car si l'État hébreu n'existait pas encore à l'époque des hostilités, il se considère tout de même en état de guerre avec

²² ISA, Foreign Office, 2519/4, Lettre de Maurice Fischer à Gershom Avner, 1er XI 1950, en français dans le texte.

²³ “Die Neue Zeitung”, 17 VII 1950, “Israel will Beziehungen mit Bonn noch nicht aufnehmen”.

²⁴ “In Auswirkung der gegenwärtigen Politik, die keinerlei diplomatische und wirtschaftliche Verbindung mit Deutschland ansieht, hat die israelische Regierung keine Anstrengungen gemacht, um die individuellen Forderungen zu unterstützen, die tausende von Israeliten an Deutschland richteten.”, “New York Times”, 28 XII 1950, repris par le Presse u. Informationsamt, 8 I 1951.

²⁵ PA/AA, Abt II, Bd 252, 210.01/35-1950-1954, note (210.01/35 II 8512/51), 23 VII 1951, Brückner.

²⁶ “Die größte Schwierigkeit besteht nach wie vor in der ablehnenden Haltung Israels, das weder den Kriegszustand mit Deutschland beendet hat, noch bereit ist, irgendwelche diplomatische oder wirtschaftliche Beziehung mit Deutschland aufzunehmen, obwohl gerade in letzterer Hinsicht die liberalen Strömungen in Israel immer stärker auf eine Wiederaufnahme des Wirtschaftsverkehrs mit Deutschland drängen.”

²⁷ “Diplomatische Korrespondenz”, 14 VII 1951.

l'Allemagne en vertu d'une interprétation élargie de l'Histoire.²⁸

Une seule perspective de rapprochement semble exister à cette époque, celle d'une entente économique. Mais, à ce moment, cette éventualité elle-même paraît également peu probable, comme l'indique une déclaration de Felix Shinnar le 27 octobre 1951, un mois après le discours de Konrad Adenauer devant le Bundestag.²⁹

Le débat qui s'instaure à partir de 1951 en Israël sur un dialogue politique éventuel avec l'Allemagne crée une profonde fracture au sein de la population, qu'il s'agisse de discussions en vue de réparations ou d'une perspective de normalisation à plus long terme. Et cette fracture va marquer de façon durable la vie politique de l'État hébreu.

Quels sont alors les acteurs de la vie politique israélienne et leurs options en matière de politique extérieure, en particulier à l'égard de l'Allemagne de l'Ouest?

Dans la période étudiée, "le Mapai (le parti de David Ben Gourion) et le gouvernement ont été (...) virtuellement synonymes en termes de politique étrangère : en général la tonalité a été pragmatique - avec une insistance sur la force et les 'intérêts nationaux'."³⁰

A la gauche du Mapai social-démocrate se trouve le Mapam, qui fait sienne la vision soviétique du monde, d'où sa crainte de voir renaître le nazisme en Allemagne.³¹ A la gauche du Mapam se place le parti communiste israélien, Maki, qui préfère une entente avec la R.D.A. socialiste plutôt qu'avec la R.F.A. capitaliste. De la même manière, le Ahdout Ha'avodah

²⁸ Le problème fait l'objet d'un long document de la main de Livneh (ISA, Foreign Office, 2539/1 II, Mémorandum de Livneh, "Remarks as to the 'Termination of State of War with Germany'", s.d., "Secret"). Après avoir pesé les différents arguments, celui-ci aboutit à la conclusion qu'Israël est bien en état de guerre avec l'Allemagne : la Palestine, occupée par les Anglais, était elle-même en guerre contre le Troisième Reich, et des juifs ont participé directement aux combats dans les rangs de la Légion juive. De cette manière, l'état de guerre subsistant entre les deux pays, il n'est pas possible d'assouplir l'attitude israélienne.

²⁹ A cette occasion en effet, Shinnar (depuis le 24 mai 1951 responsable de la section du ministère israélien des Affaires étrangères pour "la mise en valeur des revendications du peuple juif contre l'Allemagne") précise : "Um (die Frage der direkten Verhandlungen mit den Deutschen), d. h. also nicht über die Wiederherstellung normaler Beziehungen und allem, was damit verbunden ist, handelt es sich." (SHINNAR, F.E., Bericht eines Beauftragten, op. cit., cité p. 109).

³⁰ "Mapai and the Government have (...) been virtually synonymous in terms of foreign policy : in general the tone has been pragmatic - with an emphasis on strength and on 'national interests'." BRECHER, The Foreign Policy of Israel, op. cit., p. 163.

³¹ *ibid.*, p. 165, "Mapam (...) advocated a struggle against German rearmament, support for general disarmament, including the abolition of nuclear weapons."

(Union du travail) socialiste est très critique à l'encontre d'une Allemagne qui se réarme et se renforce avec l'aide des pays occidentaux.

Quant aux partis qui forment la droite de l'échiquier politique israélien, les uns sont en accord complet avec la politique de Ben Gourion. C'est le cas des "Sionistes généraux". Les autres, comme les Progressistes, la soutiennent avec des nuances. Un dernier groupe enfin la rejette totalement, c'est le parti Hérout de Menahem Begin.³²

Au fur et à mesure que se précise la perspective de négociations sur les réparations, le problème des relations avec l'Allemagne domine de plus en plus le débat politique intérieur israélien.³³ Dans ce contexte, les autorités sont régulièrement obligées de rassurer la population et de montrer que l'acceptation éventuelle de négocier avec la R.F.A. et de recevoir de l'argent ouest-allemand ne signifie pas l'adhésion à l'idée de véritables relations avec ce pays. Au début du mois de janvier 1952, lorsqu'a lieu à la Knesset le débat sur l'entrée en discussions avec la R.F.A., Moshe Sharett se voit ainsi dans l'obligation de souligner qu'Israël refuse encore et toujours les relations diplomatiques avec Bonn.³⁴

Dans les premiers jours de 1952, l'attitude officielle israélienne est résumée par le journal "Ha'aretz."³⁵ Elle comporte neuf points qui guident toute la politique allemande du gouvernement de David Ben Gourion. Dans le domaine des rapports avec l'Allemagne, les options sont les suivantes : les activités du consulat de Munich cesseront au moment du départ des forces

³² L'opposition radicale entre ces partis politiques israéliens n'échappe pas aux fonctionnaires de l'A.A. Dans une lettre du 10 octobre 1951, le représentant allemand à Londres, Hans von Schlange-Schöningen, la décrit ainsi (PA/AA, Abt II, Bd 1666, Lettre de Londres (212.06 4011/51), 21 XI 1951, Schlange-Schöningen) : "In Israel gibt es, wie man mir sagt, zwei Gruppen im Hinblick auf die Beziehungen zu Deutschland. Die orthodoxe Richtung, die vor allem von dem jüdischen Klerus geleitet wird, lehnt aus grundsätzlichen Erwägungen jedes Gespräch mit Deutschland und sogar die Annahme einer Entschädigung als 'Blutgeld' ab. Diese Gruppe ist zur Zeit noch die an Zahl und Einfluß bestimmende. Die zweite Richtung, die vorwiegend von jüngeren und weniger streng gläubigen Kreisen vertreten wird, lehnt den Standpunkt der 'ewigen Feindschaft' als unrealistisch ab. Sie ist der Ansicht, eine Entschädigung für die seiner Volksgemeinschaft zugefügten materiellen Verluste zu fordern und anzunehmen."

Au delà de l'information qu'il comporte, ce document est aussi intéressant dans la mesure où il inaugure une habitude et une nécessité que l'A.A. va éprouver tout au long de la période étudiée, dans l'attente de disposer d'une représentation en Israël : aller puiser ses informations sur Israël là où elles sont disponibles, ce qui implique pour lui une grande dépendance et surtout l'obligation de les traiter avec toute l'attention requise pour des renseignements de seconde main.

³³ pour BIALER, Between East and West, op. cit., p. 9, "During that period, Israel's foreign policy was to a large extent (...) determined by the domestic context within which that policy was formulated and instrumentalized."

³⁴ "Jedioth Hayom", 23 IV 1952, "Vor Schließung des Israel-Konsulates in München".

³⁵ Presse u. Informationsamt, 31 I 1952, Jérusalem.

d'occupations d'Allemagne; les négociations entre les deux pays ne se feront pas sous la forme de discussions entre deux États qui se reconnaissent mutuellement; Israël n'enverra ni ministre, ni haut fonctionnaire, ni parlementaire aux négociations, mais seulement des fonctionnaires subalternes. D'autre part, Israël continuera à s'opposer à l'adhésion de la R.F.A. à l'O.N.U., ainsi qu'à l'établissement de relations commerciales de longue durée entre les deux pays; l'objectif est aussi de refuser l'importation de machines et de biens qui nécessitent des pièces détachées en provenance d'Allemagne. Enfin les Allemands se verront toujours refuser des visas d'entrée en Israël, sauf s'il s'agit de juifs allemands qui font valoir leur droit au retour.³⁶

L'État hébreu semble ainsi poursuivre une politique de fermeté à l'égard de la R.F.A. Son but est de maintenir les contacts au niveau minimum et d'éviter que les discussions à venir ne soient la première étape qui mènerait vers l'établissement de relations régulières, ne serait-ce que sur un plan économique.³⁷

A quelles raisons sont dues les réticences israéliennes à l'égard de toute idée de discussions avec la R.F.A. ?

A cette époque Israël, outre le poids du passé et les réticences habituelles face à la mauvaise volonté prêtée à l'Allemagne, continue d'être convaincu que les agissements de l'Allemagne de l'Ouest au Moyen-Orient sont essentiellement pernicieux : Jérusalem est en effet persuadé que les Allemands font tout pour accroître la tension dans la région,³⁸ et que toutes leurs démarches ont pour trait commun de semer des ferments de guerre afin de restaurer une influence culturelle et économique de l'Allemagne dans cette partie du monde. Une dépêche de presse en provenance d'Israël souligne à cet égard :

“Une déclaration allemande qui permettrait de dissiper au moins en partie les craintes (israéliennes) de ce genre pourrait être d'une grande utilité

³⁶ Ceux-ci n'obtiendront toutefois que des visas d'immigration, et pas de tourisme.

³⁷ Cette opinion est constatée par l'agence de presse allemande dpa qui souligne, au début de février 1952 (Presse u. Informationsamt, 15 II 1952, Jérusalem), la probabilité de mesures israéliennes destinées à empêcher une implantation durable de l'économie allemande sur le marché israélien. La préoccupation d'Israël est d'autant plus forte en raison de la forme que devraient prendre les réparations, c'est-à-dire la livraison de marchandises ouest-allemandes.

³⁸ comme le prouve la présence de conseillers militaires et d'officiers instructeurs allemands, anciens de la Wehrmacht, dans les pays arabes (v. Presse u. Informationsamt, 8 IV 1952, Tel Aviv, Fin mars 1952 et in HEID, L./KNOLL, J.H. (Hg), *Deutsch-jüdische Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert*, Stuttgart, Bonn, 1992, 568 pages, M. WOLFFSOHN/U. BROCHHAGEN, “Hakenkreuze unterm Burnus? Großbritannien und die deutschen Militärberater in Ägypten 1951-1956,” p. 513 et suiv.).

pour améliorer les relations entre Israël et l'Allemagne."³⁹

1.2. Au moment des négociations de Wassenaar

Au début des négociations sur les réparations, le climat entre les deux pays se détend, ce qui permet aux autorités israéliennes d'adopter des positions moins catégoriques, même si elles pratiquent à cette époque un double langage.

En apparence le gouvernement israélien persiste dans son attitude à l'égard de la R.F.A. C'est ce que montrent aussi bien les déclarations faites à cette époque à l'adresse du public ou de la H.C.A. sur le devenir du consulat de Munich ou celles qui marquent les premières séances de discussions sur les réparations.⁴⁰ Et au moment de l'interruption des négociations, la presse ouest-allemande rapporte l'opposition israélienne à tout élargissement du domaine des pourparlers et souligne la détermination de l'État hébreu à cet égard.⁴¹ En effet, il est précisé que les négociations ne sont en aucun cas "liées à une reconnaissance de la République fédérale",⁴² et qu'"il a été seulement accordé aux Allemands d'avoir l'honneur d'effectuer des paiements à l'adresse d'Israël, mais (que) dans le même temps il n'y a pas de réparation morale."⁴³

Ces propos ne restituent cependant pas toute la réalité. Car, dans le même temps, le gouvernement israélien donne des instructions pour simplifier la procédure et permettre une amélioration du climat des discussions. C'est par exemple le cas lorsqu'il s'agit d'organiser le cadre des entretiens de Wassenaar. Le chargé d'affaires israélien aux Pays-Bas explique en effet à Du Mont, émissaire allemand à La Haye, qu'il "a des instructions selon lesquelles il doit se comporter avant et après les négociations comme s'il y avait des relations diplomatiques entre la

39 "Eine Erklärung von deutscher Seite, die Befürchtungen dieser Art einigermaßen einleuchtend zerstreuen könnte, würde zu einer Verbesserung der Beziehungen zwischen Israel und Deutschland von großem Nutzen sein.", Presse u. Informationsamt, 8 IV 1952, Tel Aviv, Fin mars 1952.

40 Peu avant l'entrée en négociation, le 11 mars 1952 (PA/AA, Abt III, Bd 123/2, Lettre Londres (211.00/35 3031/52), 12 III 1952, Schlange-Schöningen), Sharett s'exprime en effet de façon très réservée sur le sujet : il souligne une nouvelle fois l'absence de signes de bonne volonté de la part de la R.F.A., donc l'absence de perspectives positives pour les relations entre les deux pays.

41 "General Anzeiger", 21 V 1952, "Mißverständene Vollmacht".

42 "... keine Anerkennung der Bundesrepublik verbunden sei..."

43 "... daß die Deutschen lediglich die Ehre gewürdigt würde, Zahlungen an Israel leisten zu dürfen, daß damit aber keine moralische Wiedergutmachung erfolge."

République fédérale et Israël.”⁴⁴ L’A.A. se rallie à cette position.⁴⁵

De la même manière, à l’approche de la conclusion des négociations, on peut remarquer, au sein de la classe politique israélienne, une modification de l’état d’esprit à l’égard de l’Allemagne. La future coopération entre les deux pays est même envisagée avec confiance, comme une forme moderne de “colonisation”.⁴⁶ Ainsi les deux États sont en train d’instituer, quasiment sans le vouloir, une nouvelle forme de collaboration économique qui devrait ressembler à une coopération pour le développement. Il n’en reste pas moins que ce travail en commun reste purement économique et n’a aucune portée politique.

1.3. Au moment de la signature du traité de réparations

Au moment de la signature du traité de Luxembourg, le 10 septembre 1952, toutes les apparences tendant à démontrer qu’Israël n’a pas évolué dans sa position *officielle*. On en a la preuve ce jour même lorsque Sharett et Goldmann s’expriment lors d’une conférence de presse en réponse à des interrogations sur la nature des relations germano-israéliennes. Et selon un porte-parole israélien, personne ne peut “dire que ce traité ait quelque lien que ce soit avec des relations politiques entre les deux pays.”⁴⁷ Sharett est encore plus précis sur la question : il affirme avoir “déclaré au Dr Adenauer que l’accord ne signifiait pas que des relations normales exist(ent) entre les deux pays”.⁴⁸ La question des relations diplomatiques n’est alors pas perçue comme “actuelle par le gouvernement israélien.”⁴⁹ Pour lui, il faudra très longtemps pour rééduquer la jeunesse allemande avant qu’un tel pas soit possible. Et d’aucuns en Israël vont encore jusqu’à exclure des relations

44 “Er habe Anweisung, sich vor und während Verhandlungen so zu verhalten, als ob zwischen Bundesrepublik und Israel diplomatische Beziehungen bestünden.”, PA/AA, Abt III, Ref 210.01/35, Télégramme La Haye (49), 10 III 1952.

45 *ibid.*, Bd 1676, Israel-Abkommen, Télégramme A.A. (244.13 II 3183/52 et 3341/52) à La Haye, 10 III 1952, Blankenhorn.

46 “Kolonisation”, Dépêche dpa, 13 VIII 1952.

47 “We cannot say that this treaty has any connection with political relations between the two States.”, “Jerusalem Post”, 11 IX 1952, “Sharett, Adenauer sign pact in mute, secret 13 minute ceremony”.

48 “He had told Dr Adenauer that the agreement did not mean that normal relations between the two countries existed...”, “Jerusalem Post”, 12 IX 1952, “Sharett and Goldmann back from Luxembourg - Relations with Bonn unchanged”.

49 “... von der israelischen Regierung als nicht aktuell angesehen.”, Presse u. Informationsamt, 17 IX 1952, “Ausländische Pressestimmen zum deutsch-israelischen Wiedergutmachungsabkommen”, “Neue Zürcher Zeitung”, 11 IX 1952.

commerciales avec l'Allemagne.⁵⁰

La signature du traité est finalement l'occasion de souligner que désormais il existe de véritables bases pour un *dialogue* entre les deux pays, de même qu'entre la R.F.A. et les juifs.⁵¹

L'existence de la nouvelle donne est soulignée en Israël même. Ainsi, à la fin de novembre, le journal "Jedioth Hayom"⁵² établit pour la première fois la distinction entre l'Allemagne du passé, l'"Allemagne nazie" qui était l'"ennemi principal" des juifs, et l'Allemagne de 1952, incarnée par le gouvernement de Bonn. Pour le journal israélien, Bonn est opposé aux ennemis d'Israël et "essaie de remplir (s)es devoirs qui signifient une aide importante pour le développement d'Israël."⁵³ C'est donc "une révolution fondamentale dans les rapports entre l'Allemagne et Israël, entre les juifs et les Allemands"⁵⁴ qu'on constate. Le journal poursuit en précisant qu'il faut se rendre compte qu'"une nouvelle époque a commencé"⁵⁵ et qu'il existe une nouvelle "constellation, que nous pouvons qualifier d'ironie de l'Histoire, mais c'est là la réalité et nous ne pouvons pas ne pas la voir."⁵⁶

Les débats, déjà signalés, sur le devenir du consulat de Munich dénotent également la réalité du mouvement de rapprochement entre les deux pays, de même qu'un premier règlement discriminatoire envers les Allemands qui oblige Israël à engager une négociation politique avec la R.F.A.

En effet, dans le texte du traité de Luxembourg, il est précisé qu'aucun

⁵⁰ "Frankfurter Allgemeine Zeitung", 12 IX 1952, "Ein Abkommen mit der Sowjetzone angestrebt". On notera cependant que le fait que Sharett ait fait le déplacement pour signer le traité de réparations tranche avec des mesures de boycott absolu. Ceci permet au "New York Herald Tribune" (12 IX 1952) d'affirmer que, malgré l'atmosphère de "formalité glacée" ("... trotz eisiger Formalität...") qui a prévalu lors de la signature du traité, "... das Ereignis birgt nichtsdestoweniger einen Funken der Hoffnung, daß die Beziehungen zwischen beiden Ländern einmal bessere Tage erleben werden."

⁵¹ Ce point ressort de la lettre que Blankenhorn adresse aux représentations allemandes dans le monde en accompagnement au texte du traité (PA/AA, Abt II, Bd 1679, Israel-Abkommen, Lettre circulaire, traité transmis aux représentations allemandes, 23 IX 1952, Blankenhorn). Après avoir admis que le traité ne peut pas tout réparer, Blankenhorn souligne que "Trotzdem wird auch von jüdischer Seite nicht geleugnet, daß die in Luxemburg unterzeichneten Abmachungen eine neue Grundlage für das Verhältnis Deutschlands zu Israel und zu dem Weltjudentum geschaffen haben. Dies ist auch in der persönlichen Unterredung zwischen dem Herrn Bundeskanzler und dem israelischen Außenminister nach der Unterzeichnung zum Ausdruck gekommen."

⁵² Presse u. Informationsamt, 26 XI 1952, Tel Aviv, 24 XI 1952.

⁵³ "... versucht, die Verpflichtungen zu erfüllen, die eine wichtige Hilfe für die Entwicklung Israels bedeuten."

⁵⁴ "... eine gewaltige Revolution im Verhältnis zwischen Deutschland und Israel, zwischen Juden und Deutschen."

⁵⁵ "Eine neue Epoche hat begonnen..."

⁵⁶ "Eine Konstellation, die wir als Ironie der Geschichte bezeichnen können, aber das ist die Wirklichkeit und wir können sie nicht übersehen."

bateau battant pavillon allemand ne pourra être utilisé pour transporter les marchandises à destination de l'État hébreu. Cette mesure est exigée de la part des négociateurs israéliens qui refusent, en prenant pour argument la sensibilité de l'opinion publique israélienne, de permettre à des bateaux allemands d'entrer dans les ports d'Israël. Si le gouvernement Ben Gourion a pu imposer le principe de livraisons de marchandises allemandes, il lui paraît cependant difficile de faire admettre à sa population la vision du pavillon allemand ou d'équipages allemands foulant le sol israélien. De plus, à cette époque règne encore en Israël la crainte d'attentats à l'encontre de toute personne favorable à des relations plus étroites avec les Allemands, a fortiori donc à l'encontre d'Allemands qui seraient en Israël dans le cadre des réparations.

L'interdit israélien provoque de vives protestations en Allemagne dès la signature du traité, en particulier de la part des armateurs ouest-allemands,⁵⁷ et de W. Kaisen, bourgmestre de Brême.⁵⁸ Ce dernier s'adresse directement à Adenauer en demandant qu'une négociation ait lieu au sujet du problème du pavillon avec la future mission israélienne.⁵⁹

Les autorités ouest-allemandes se déclarent disposées à rediscuter le problème⁶⁰ et s'avouent confiantes dans le résultat d'une telle négociation.⁶¹ Mais cela ne met pas fin à leurs inquiétudes : dans une lettre à Hermann Schäffer, vice-président du Bundestag, H. Blankenhorn souligne ainsi qu'il faut s'armer de patience avant d'arriver à la solution de cette question du drapeau.⁶² Et il précise à son correspondant :

"Il n'apparaît pas opportun de remettre en cause l'évolution qui devrait amener, à mon avis, de manière inévitable tôt ou tard à l'établissement de relations normales entre les deux pays, en exigeant d'Israël dès aujourd'hui l'acceptation du pavillon allemand dans les ports israéliens."⁶³

Par ailleurs, Blankenhorn estime qu'il serait dangereux de provoquer les groupes extrémistes israéliens. Car les incidents que ceux-ci ne

⁵⁷ BA, B 102, Bd 7017/H2, Lettre du Verband deutscher Reeder au Ministère fédéral des transports, 20 IX 1952, Stödter et Lettre du Verband deutscher Reeder à Erhard, 26 XI 1952, Stödter.

⁵⁸ PA/AA, Abt II, Bd 1690, Claims Conference, Lettre d'Ernst Müller-Hermann, Membre du Bundestag, à Hallstein, 13 XI 1952.

⁵⁹ *ibid.*, Bd 1693, Lettre du Président du Sénat de Brême à Adenauer, 10 XII 1952, Kaisen.

⁶⁰ "Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung" (par la suite = "Bulletin"), Nr 35, 21 II 1953, "Das Flaggen-Verbot Israels", p. 303.

⁶¹ PA/AA, Abt II, Bd 1690, Lettre d'Adenauer (244.15 II 17 138/52) à Kaisen, 31 XII 1952.

⁶² *ibid.*, Bd 1680, Israel-Abkommen, Lettre (244.13 II 14 854/52) à H. Schäffer, vice-président du Bundestag, 22 XI 1952, Blankenhorn.

⁶³ "Es wäre nicht zweckmäßig, diese Entwicklung, die nach meiner Ansicht zwangsläufig früher oder später zur Aufnahme normaler Beziehungen zwischen beiden Ländern führen muß, dadurch zu gefährden, daß man von Israel bereits heute die Zulassung der deutschen Flagge in israelischen Häfen verlangt."

manqueraient pas de provoquer ne pourraient que nuire à l'avenir du traité et des relations germano-israéliennes.⁶⁴

Le règlement du problème du pavillon allemand garde toute son acuité au début du mois de février 1953, à l'approche du débat sur la ratification du traité. Une offensive à l'encontre de cette clause de l'accord est menée à ce moment par l'intermédiaire du Bundesrat. Mais les fonctionnaires de la Direction des Affaires politiques de l'A.A. s'attachent à désamorcer la crise en établissant un lien entre le problème du pavillon et celui des relations diplomatiques.⁶⁵

L'assurance affichée par Hallstein et Blankenhorn à la fin de 1952 au sujet d'une solution rapide et favorable du problème du pavillon a été tout compte fait prématurée. Car à la veille du débat sur la ratification,⁶⁶ on est obligé de constater qu'Israël n'a pas accédé aux vœux allemands. D'une part, il n'a pas été possible d'obtenir de Jérusalem que soit faite, en parallèle à la ratification de l'accord, une déclaration levant l'interdit sur le drapeau allemand. D'autre part, le gouvernement israélien refuse d'offrir à sa propre opposition des arguments contre lui-même en cédant trop facilement aux demandes allemandes.

Malgré ces difficultés réelles, la question du drapeau est en fin de compte réglée dans un échange de lettres entre Hallstein et Shinnar en date du 3 mars,⁶⁷ la veille du débat de ratification au Bundestag.⁶⁸ Israël autorise alors les navires allemands à participer aux livraisons de marchandises dans le cadre de l'accord de réparations, mais en leur demandant dans un premier

⁶⁴“Bei Eintritt solcher Zwischenfälle wäre es aber naturgemäß das Ziel des Abkommens, möglichst bald eine Normalisierung der Beziehungen herbeizuführen, wieder in weite Ferne gerückt, ganz abgesehen von den Schäden, den die deutschen Reedereien erleiden würden.” Hallstein répond à peu près dans les mêmes termes à la confédération des armateurs allemands qui s'est adressée à lui (*ibid.*, Lettre du Verband Deutscher Reeder à Hallstein, 26 XI 1952) pour exprimer son inquiétude et sa préoccupation face à son exclusion dans le déroulement du traité. Pour Hallstein (*ibid.*, Lettre de Hallstein (244.13 II 16 607/52) au Verband Deutscher Reeder, 19 XII 1952), “Nur vorläufig soll mit Rücksicht auf die Öffentliche Meinung Israels das Einlaufen deutscher Schiffe in israelischen Häfen noch vermieden werden. (...) Ich bin vielmehr überzeugt, daß die deutsche Seeschifffahrt in absehbarer Zeit dem ihr zukommenden Anteil an den Transporten nach Israel übernehmen kann.”

⁶⁵ *ibid.*, Bd 1680, Note écrite (244.13 II 2308/53), 17 II 1953, v. Trützschler. Pour cette Direction, la délégation israélienne n'aurait pas pu prendre la responsabilité de “... Vereinbarungen über das Zeigen der deutschen Flagge in israelischen Häfen gegenüber der öffentlichen Meinung ihres Landes”, dans la même mesure où elle n'a pas pu accepter que les relations diplomatiques soient discutées à Wassenaar.

⁶⁶ *ibid.*, Note écrite. Nr 8, sans date.

⁶⁷ BA, Bundeskanzleramt, Bd 1129, Nachgang zur Drucksache Nr 4141 des Deutschen Bundestags, reproduction lettre Hallstein (3089/53), 3 III 1953, et “Bulletin”, Nr 44, 6 III 1953, “Die Flaggenfrage geregelt”, p. 375.

⁶⁸ Cet échange de lettres modifie les lettres 6a et 6b annexées au traité.

temps de ne pas aborder la côte israélienne.⁶⁹

Ainsi, au début de 1953, la position d'Israël est tout à fait différente de ce qu'elle était quelques mois auparavant. C'est là le résultat d'un pari pris par l'État hébreu à la fois envers sa propre opinion publique et envers sa propre histoire. Quelques années après son accession à la souveraineté, Israël se retrouve ainsi en grande partie en état de dépendance économique à l'égard d'un seul pays, l'Allemagne de l'Ouest. Si l'État juif accepte cette situation propre à heurter beaucoup de ses citoyens au plus profond d'eux-mêmes, ce n'est cependant pas sans raison. Celles-ci trouvent leurs origines dans toutes les difficultés qu'affronte le jeune État; et il est clair qu'à cette époque Israël ne peut compter que sur une aide limitée de la part d'autres États, alors que ses besoins sont énormes.

Pour compléter le tableau de la situation d'Israël au début de 1953, on soulignera encore que le pays est alors dans une situation d'attente et de déséquilibre que seul Ben Gourion peut parvenir à maîtriser. Cette attente est double : Ben Gourion doit d'une part attendre une stabilisation de la situation parlementaire israélienne pour pouvoir surmonter les derniers obstacles à la nouvelle politique qu'il entreprend;⁷⁰ par ailleurs le gouvernement israélien observe avec attention l'évolution de la coopération économique européenne⁷¹ pour déterminer son attitude face à cette construction, et partant face à la R.F.A. qui en est membre à part entière.

Enfin, le traité de réparations s'inscrit dans l'évolution du cadre général de la politique extérieure israélienne : l'État hébreu est alors obligé de redéfinir ses principaux centres d'intérêts. Car s'il existe à nouveau des possibilités d'entente avec l'U.R.S.S., la méfiance à son égard s'est installée en Israël en raison des actions antisémites dont le bloc de l'Est est plus que jamais le théâtre.

Le changement de l'attitude israélienne à l'égard de la R.F.A. découle directement de cette situation; il est en outre provoqué et soutenu par le traité

⁶⁹ Le premier navire allemand qui entre dans un port israélien ne le fait que deux ans plus tard, au mois de février 1955, v. "Welt der Arbeit", 18 II 1955, "Das erste deutsche Schiff in Israel - Keine Sensation um die 'Pergamon'-Kapitän Schleiff brach das Eis".

⁷⁰ dpa Informationsmaterial, Tel Aviv, 20/21 IX 1952, "Israels Haltung nach dem Reparationsabkommen".

⁷¹ Le 25 VII 1952 entre en vigueur le traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. A propos de l'attitude de l'État hébreu face aux Communautés européennes, v. GREILSAMMER, I., Israël et l'Europe - Une histoire des relations entre la Communauté européenne et l'État d'Israël, Lausanne, 1981, 165 pages. V. également, pour l'implication des relations germano-israéliennes dans la politique européenne de l'État hébreu, NEUSTADT, A., Die deutsch-israelischen Beziehungen im Schatten der EG-Nahostpolitik, Francfort/M., 1983, 535 pages.

et sa ratification. La veille de celle-ci, les services de presse du gouvernement fédéral s'expriment ainsi sur l'évolution de l'état d'esprit israélien :

“La rupture des relations d'Israël avec la Russie soviétique n'est pas restée sans influence (tout comme la volonté d'Adenauer de mener à bonne fin le traité). Il est dans tous les cas intéressant de voir que des adversaires jusque là déclarés de l'établissement de relations avec l'Allemagne de l'Ouest parlent déjà d'une alliance entre Israël et Bonn contre Moscou.”⁷²

Le nouveau climat a pour résultat un soutien d'Israël en faveur d'Adenauer en reconnaissance du fait que c'est le Chancelier qui impose en Allemagne de l'Ouest l'idée de réparations malgré les charges considérables que celles-ci entraînent et malgré toutes les autres difficultés que l'Allemagne traverse alors.⁷³ Selon Jérusalem, continuer de dire “non” à Adenauer, c'est risquer de le déstabiliser, surtout à l'approche des élections législatives ouest-allemandes de 1953. Pour les Israéliens partisans du réalisme politique, il faut donc soutenir ce défenseur des intérêts de l'État hébreu, puisque c'est lui seul qui est capable de permettre la continuation du programme engagé. Et en cas de défaite de la C.D.U., on doit craindre un glissement de l'Allemagne vers la droite et “un gouvernement de droite en Allemagne de l'Ouest (...) saboterait tôt ou tard le déroulement du traité, au détriment non pas des Allemands, mais de l'État d'Israël!”⁷⁴

1.4. La ratification de l'accord de réparations et ses effets sur l'attitude israélienne

La ratification du traité de réparations a lieu au Bundestag le 18 mars 1953. Pour le gouvernement d'Israël, c'est le couronnement d'une politique audacieuse menée en dépit de nombreuses oppositions intérieures. Cette

⁷² “Der Abbruch der Beziehungen Israels zur Sowjetrußland its ebenfalls (wie der Wille Adenauers, den Vertrag durchzuführen) nicht ganz ohne Einfluß geblieben. Es ist immerhin interessant, daß bisher ausgesprochene Gegner der Aufnahme von Beziehungen zu Westdeutschland bereits von einem Bündnis zwischen Israel und Bonn gegen Moskau sprechen.” Presse u. Informationsamt, 17 III 1953, “Änderung der israelischen Mentalität gegenüber Westdeutschland”. Le même compte rendu insiste sur l'aspect symbolique de la question du drapeau. Si elle est si facilement réglée, c'est grâce à un facteur économique : permettre à des bateaux battant pavillon allemand de transporter des marchandises, c'est éviter d'avoir à débarquer les produits allemands à Chypre pour les réembarquer plus tard sur des navires israéliens ou de pays tiers; ce qui signifierait des pertes d'argent et de temps, sans compter les frais d'assurance pour de telles opérations.

⁷³ L'acceptation ouest-allemande de fortes réparations n'est pas évidente puisque la R.F.A. ne connaît pas encore le “miracle économique”.

⁷⁴ “... eine westdeutsche Rechtsregierung, (die) die Vertragsabwicklung früher oder später bedenklich sabotieren würde - zum Schaden nicht der Deutschen, sondern der Medinath Israel!” Presse u. Informationsamt, 17 III 1953.

ratification est aussi le synonyme de l'ancrage définitif d'Israël dans le camp occidental et le début d'une politique appelée à se préciser au fil des années.

Aux termes du traité, les documents de ratification doivent être échangés "le plus rapidement possible"⁷⁵ au secrétariat des Nations Unies, à New York.⁷⁶ Cet acte, accompli le 27 mars 1953, est l'occasion d'une brève cérémonie entre Israéliens et Allemands,⁷⁷ au cours de laquelle, au nom d'Israël, Arthur Lourie, exprime l'espoir "qu'une nouvelle époque va commencer dans les relations (entre) Israël et la République fédérale."⁷⁸

Le "Jerusalem Post" se place pour sa part sur un tout autre plan lorsqu'il s'appuie sur la Bible pour justifier une modification de l'attitude israélienne après la ratification.⁷⁹ Pour le journal,⁸⁰ il faut bien se rendre compte que le traité qui vient de passer l'épreuve du vote du Bundestag concerne une période de douze années, pendant lesquelles les contacts entre les deux pays vont s'accroître. Et le "Jerusalem Post" conclut :

"Rien ne corrompt plus que la haine, et pour Israël également il faudrait qu'ait lieu cette sublimation élevée en lieu et place d'années de haine stérile."⁸¹

En Israël, le débat sur l'avenir des relations et sur leur impact en matière économique et commerciale s'engage finalement de manière très pragmatique. C'est ce qu'atteste un article publié le 7 avril 1953,⁸² dans lequel sont évoquées les conversations qui débutent en Israël dans les milieux diplomatiques, politiques, bancaires et économiques : on réfléchit alors aux "avantages de nature politique et économique qu'Israël pourrait retirer du début de restructuration (que connaissent) ses relations avec la

⁷⁵ "... sobald wie möglich...", article 17, alinéa b, in VOGEL, op. cit., p. 74.

⁷⁶ pour NATHAN, E., op. cit., p. 397, le texte du traité comporte ici un aspect très novateur puisque "par son article 17 qui contient la clause de ratification, le traité est l'un des premiers instruments internationaux qui prévoient l'échange des instruments de ratification au secrétariat des Nations-Unies."

⁷⁷ Israël est membre de l'O.N.U., alors que la R.F.A. ne dispose là que d'un statut d'observateur.

⁷⁸ "... daß nun neue Epoche in Beziehungen Israel-Bundesrepublik anbrechen werde.", PA/AA, Abt III, Ref 210.01/35, Bd 7, Télégramme New York (46 Obs), 27 III 1953, Riesser. La formule de Lourie est représentative l'ensemble des déclarations faites à l'occasion de cette ratification, aussi bien du côté allemand que du côté israélien.

⁷⁹ Le "Jerusalem Post" s'est déjà exprimé en faveur des négociations de Wassenaar et pour un rapprochement entre les deux pays dès avril 1952. V. Presse u. Informationsamt, 8 IV 1952, Tel Aviv, Ende März 1952.

⁸⁰ "Jerusalem Post", 23 III 1953, "Reparation and after".

⁸¹ "Nothing corrupts so readily as hate, and for Israel, too, it is as well that instead of years of barren hate there should be this lofty sublimation."

⁸² Presse u. Informationsamt, 9 IV 1953, Tel Aviv, 7 IV 1953, "Israelische Erörterungen über deutsche Reparationen".

République fédérale.”⁸³ De son côté, la mission d’Israël installée à Cologne entame une campagne de relations publiques en soulignant, notamment devant les cercles économiques allemands, l’importance et la réalité de l’état d’esprit d’ouverture dont témoignent les Israéliens à l’égard de la R.F.A.⁸⁴

Mais l’amélioration de l’attitude israélienne et la disposition de ce pays à penser désormais de manière plus positive ses rapports avec l’Allemagne fédérale ne peuvent pas cacher qu’en la matière il n’est possible d’aller ni trop vite ni trop loin. C’est ce qui ressort d’un compte rendu du service de presse du gouvernement fédéral daté du 9 avril 1953 :⁸⁵ on y fait observer en effet que, si le traité permettra de meilleures relations entre les deux pays, il serait beaucoup trop tôt pour parler déjà, ou tenter d’imposer l’idée, de relations diplomatiques. Une telle perspective soulèverait non seulement, selon le service de presse fédéral, une grande résistance de la part des groupes extrémistes de droite; l’instauration de telles relations remettrait également en question le prestige d’Israël et sa place dans la région. Car, pense-t-on,

“un changement fondamental de la position d’Israël à l’égard de la République fédérale ne saurait intervenir qu’un certain temps après la conclusion d’un traité de paix avec les États arabes.”⁸⁶

83 “... Vorteile politischer und ökonomischer Art Israel aus der beginnenden Neugestaltung seiner Beziehung zur Bundesrepublik zu ziehen im Stande sein wird.”

84 PA/AA, Abt II, Bd 286, 211.00/35, Politische Beziehungen Israels zu dritten Staaten 1952-1954, Note écrite (244.13 II 5527/53), 15 IV 1953, Biermann, évocation d’une déclaration de Haïm Yahil, de la mission, devant la “Wirtschaftspolitische Gesellschaft”, le 14 avril, dans laquelle il déclare qu’en Israël “Man sei eher bereit, daran zu glauben, daß sich in Deutschland eine wirkliche Änderung vollzogen habe.”

85 Presse u. Informationsamt, 9 IV 1953, Tel Aviv, 7 IV 1953, “Auswirkungen des deutsch-israelischen Abkommens”.

86 “Deshalb dürfte ein grundlegender Umschwung in der politischen Stellung Israels zur Bundesrepublik erst einige Zeit nach dem Abschluß eines Friedens mit den arabischen Staaten zu erwarten sein.”, *ibid.*

2. La mise en place de la mission commerciale de Cologne et l'évolution de l'attitude israélienne

2.1. La mise en place de la mission

Avant même la ratification de l'accord, Israël met en place à Cologne la mission commerciale qui doit lui permettre de régler, en concertation avec les autorités allemandes, les livraisons de marchandises prévues aux termes du traité. L'installation précoce du bureau israélien correspond à une nécessité économique et à la volonté de mettre en route le processus immédiatement après la ratification.⁸⁷ Comme cela a déjà été mentionné, la mission, dont la vocation initiale est en principe purement commerciale, dispose rapidement d'un statut qui dépasse le cadre du traité et prend une dimension plus politique. Cette évolution rapide tient en grande partie à la volonté des décideurs politiques allemands, en particulier de Hallstein. Il s'agit alors, afin de faciliter le travail de la mission, de préciser son statut parallèlement à la fermeture du consulat de Munich. La bonne volonté ouest-allemande, conforme aux concessions accordées au moment des négociations de Wassenaar, est remarquée et signalée aux autorités de Jérusalem par les membres de la mission.⁸⁸ Pour les observateurs israéliens, impressionnés par l'attitude ferme du gouvernement ouest-allemand au moment du débat de ratification, il ne fait pas de doute que Bonn est réellement bien disposé à l'égard de Jérusalem. Il semble en conséquence possible à l'État hébreu d'adopter une position plus conciliante à l'égard de l'Allemagne de l'Ouest.⁸⁹

Mais les conséquences de la signature de l'accord de réparations ne se font pas uniquement sentir sur un plan bilatéral; car l'entrée en vigueur du traité renforce également la place d'Israël au Moyen-Orient. Comme l'écrit l'ambassadeur israélien en Turquie, Y. Meroz :

“En définitive, avec le flux de biens allemands, notre valeur économique au Moyen-Orient s'accroît, et nos potentialités comme (ré)exportateur grandissent (...) Alors que l'accomplissement de l'accord a bien entendu un effet négatif sur les Arabes, ce n'est pas le cas vis-à-vis du

⁸⁷ Le texte de l'accord comprend lui-même une première liste de produits dont la somme correspondante doit être comprise dans le budget de la R.F.A. de l'année 1953-1954.

⁸⁸ ISA, Foreign Office, 2385/22, Télégramme de Shinnar à Eytan, 9 VII 1953.

⁸⁹ Dépêche dpa, 13 V 1953, sur le changement d'attitude israélien à l'égard de la R.F.A.

Pakistan, de l'Iran, etc.”⁹⁰

Pour Israël, le traité de réparations offre donc une possibilité de s'intégrer un peu plus à son environnement proche, par exemple en améliorant ses relations avec quelques-uns des grands acteurs du Moyen-Orient. Une telle perspective, qui est de surcroît en accord avec les buts initiaux de la politique extérieure israélienne,⁹¹ ne peut avoir qu'un effet favorable sur la perception de l'Allemagne de l'Ouest par l'État hébreu. Car Bonn apparaît comme un intermédiaire bienvenu pour Jérusalem en direction de ses voisins, même si, dans ce cas précis, l'effet évoqué est involontaire.

Les mérites de l'accord avec l'Allemagne sont constatés par les plus hautes autorités israéliennes. Et l'attitude positive à l'égard de la R.F.A. ne trouve pas seulement sa traduction dans des circulaires confidentielles ou destinées à l'administration. Elle ressort également de déclarations officielles, comme celles de Sharett au cours d'un séjour en Amérique du sud, au mois d'avril 1953. Dans des pays où les communautés juives sont importantes, et de ce fait l'auditoire particulièrement intéressé par les perspectives qui se dessinent, le ministre exprime à plusieurs reprises sa satisfaction et sa gratitude à l'adresse du gouvernement ouest-allemand.⁹² Ses remerciements concernent en particulier l'action d'Adenauer qui, selon ses termes, “a entamé une nouvelle ère dans les relations germano-juives”;⁹³ ce qui l'autorise à dire que “nos relations avec le gouvernement allemand actuel sont parfaitement normales et amicales.”⁹⁴

Ce jugement de Sharett tranche singulièrement avec son discours de 1950, franchement agressif à l'égard de l'Allemagne de l'Ouest. On peut y voir la confirmation des promesses faites par les Israéliens de reconsidérer leur attitude dès que la R.F.A. aura fait preuve de meilleure volonté dans le domaine des réparations. Les remarques du ministre israélien des Affaires étrangères s'adressent aux juifs de la diaspora dont Israël tient le plus grand

⁹⁰ “Finally, with the influx of German goods our economic value in the Middle East rises, and our potentialities as (re) exporters increase (...) While on the Arabs the implementation of the agreement has, of course, an adverse effect, this not be the case vis-à-vis Pakistan, Iran, etc.”, ISA, Foreign Office, 2457/10, Lettre d'Ankara (An/364/2228) à Eytan, 29 IV 1953, Meroz.

⁹¹ s'entendre avec les pays voisins d'Israël, comme l'avait déclaré Sharett au mois de mars 1949.

⁹² PA/AA, Abt II, Bd 286, 211.00/35, Politische Beziehungen Israels zu dritten Staaten, 1952-1954, Lettre de Buenos Aires (752 1045/53), 29 IV 1953, Terdenge, et Lettre de Rio de Janeiro (211.00 946 II/53), 15 V 1953, v. Marchtaler.

⁹³ “... der eine neue Ära in den deutsch-jüdischen Beziehungen eingeleitet habe.”, Lettre de Buenos Aires.

⁹⁴ “... unsere Beziehungen zu der jetzigen deutschen Regierung sind vollkommen normal und freundschaftlich.”, Lettre de Rio de Janeiro.

compte pour infléchir sa politique extérieure; et il semble à ce moment plus aisé de commencer à convaincre cette partie du monde juif car elle peut être, pour beaucoup de raisons, mieux à même que les citoyens israéliens de comprendre l'intérêt d'une modification de l'attitude israélienne à l'égard de l'Allemagne.

Un peu plus tard, c'est dans des déclarations à l'usage de sa propre opinion publique que le gouvernement israélien évoque la perspective d'une modification de son attitude à l'égard de l'Allemagne fédérale. Deux articles parus le 14 août 1953 dans le journal israélien d'expression allemande "Neueste Nachrichten - Jedioth Chadashoth" sont importants à ce sujet. Le premier,⁹⁵ de la main de la femme de l'adjoint direct de Shinnar, Haïm Yahil, intitulé "Les Allemands vus de nos yeux," présente une description modérée de l'Allemagne de l'Ouest et souligne que les membres de la mission peuvent désormais travailler de manière normale en Allemagne. L'impression laissée par ce premier article est renforcée par la reprise en allemand dans le même numéro d'un article du correspondant à Londres du journal "Ha'aretz"⁹⁶ : celui-ci souligne le "statut diplomatique *de facto*" de la mission, note que son responsable a le rang d'ambassadeur, accordé à titre personnel, et dispose de véhicules de fonction qui portent la plaque "Corps Diplomatique". L'auteur de ce deuxième article insiste également sur l'environnement favorable constitué par la ville de Cologne : pour lui, l'installation de la mission israélienne dans la métropole rhénane fait encore mieux percevoir comme une perspective "**inévitable**"⁹⁷ l'établissement à terme de relations diplomatiques entre les deux pays.

2.2. Les raisons de l'évolution de l'attitude israélienne

Quelles sont les raisons d'une modification si rapide de l'attitude israélienne envers une Allemagne qui était encore il y a peu de temps de la part de Jérusalem l'objet d'une hostilité particulièrement prononcée?

L'attitude israélienne ne change pas seulement en raison de la bonne

⁹⁵ "Neueste Nachrichten - Jedioth Chadashoth", 14 VIII 1953, "Deutsche mit unseren Augen gesehen", Yahil.

⁹⁶ *ibid.*, "Dr Weltsch über seine Kölner Eindrücke".

⁹⁷ "... **unvermeidlich**...", en caractères gras dans le texte.

volonté dont la R.F.A. fait preuve. Les éléments fondamentaux qui peuvent expliquer un tel changement sont aussi à chercher dans l'évolution de la situation du Moyen-Orient et du monde. Celle-ci oblige en effet les hommes politiques israéliens à envisager de manière radicalement différente la perception de leur environnement et des principales forces politiques qui jouent un rôle au niveau mondial.

Au Moyen-Orient, Israël se sent de plus en plus isolé. Cet isolement est perceptible dès la fin des années 1940, au moment de l'offensive généralisée lancée par les États arabes contre le jeune État d'Israël, après sa proclamation. Au début des années 1950 l'agressivité des Arabes envers Israël ne fait que croître. Si avec des pays proches, mais non directement voisins, comme l'Iran, le Pakistan ou la Turquie, Israël peut envisager des relations, notamment commerciales, avec les États limitrophes un tel espoir est totalement exclu. De plus, le boycott économique, mis en place à l'encontre d'Israël dès sa création et renforcé par l'installation à Damas d'un bureau central,⁹⁸ devient de plus en plus efficace. C'est ainsi qu'en septembre 1953 les livraisons de pétrole koweïtien sont stoppées définitivement sous la pression de la Ligue arabe, elle-même très active dans l'application du boycott.⁹⁹ Cet événement est significatif d'une emprise de plus en plus grande des États forts de la Ligue arabe, Egypte et Syrie, sur les décisions des plus faibles, tel le Liban, dont l'attitude à l'égard d'Israël n'est pas encore totalement négative.

Avec l'arrivée au pouvoir de Gamal Abdel Nasser en Egypte, la tendance dure s'affermir encore au sein de la Ligue arabe : concrètement, cela signifie la fin de tout espoir de paix entre Israël et les États arabes.¹⁰⁰ De ce fait, Israël est amené à réorienter sa stratégie en matière de relations extérieures.¹⁰¹ Comme l'explique M. Brecher, l'État hébreu se trouve définitivement englobé dans un sous-système des relations internationales¹⁰² dont il forme le noyau avec ses cinq voisins arabes directs. A la périphérie de

⁹⁸ le bureau du boycott arabe mis en place à Damas en mai 1948; à partir de 1950 il y a établissement de listes noires comprenant les bateaux commerçant avec Israël et dès lors interdits de fréquentation des ports arabes, avec plus tard extension de ces mesures aux avions.

⁹⁹ v. BIALER, Between East and West, op. cit.

¹⁰⁰ PA/AA, Abt II, Bd 286, Lettre de la Nouvelle Orléans (600.01 17/53), 20 VI 1953, Bôx, avec rapport sur la conférence du conseiller israélien à l'ambassade de Washington Yehuda Harry Levin devant la "Foreign Policy Association".

¹⁰¹ BRECHER, M., "Israels außenpolitisches System - Die ersten zwanzig Jahre", op. cit., pour une description résumée en allemand, et BRECHER, The Foreign Policy System of Israel, op. cit.

¹⁰² le système global représentant le contexte mondial.

ce noyau se situent huit États dont quatre non arabes (Chypre, Éthiopie, Iran et Turquie), eux-mêmes entourés d'un groupe de six États (du Maghreb au Yémen du sud). Le sous-système dans lequel est placé Israël présente dans l'ensemble de la période envisagée des caractéristiques constantes : la volonté de destruction d'Israël de la part des Arabes, le surarmement de l'État juif face à ce danger, une intégration plus ou moins réelle des États arabes entre eux mais aussi une forte instabilité interne de ces pays qui se traduit par de nombreux coups d'État. Cependant Israël joue pour ces États le rôle d'un ferment d'unité, remède superficiel à cette situation d'instabilité.

Dans le contexte mondial, l'obligation pour Israël de se prononcer en faveur de l'Occident, présente déjà au moment du vote de l'O.N.U. relatif à l'intervention en Corée, en juillet 1950, se renforce au cours des années qui suivent. Malgré la mort de Staline, en mars 1953, et l'assouplissement de la politique extérieure soviétique qui en découle, l'évolution vers une division définitive du monde en deux blocs est réelle et inexorable. En Allemagne, l'écrasement des émeutes de Berlin-Est, le 17 juin 1953, confirme cette progression. De plus, l'agressivité des pays communistes à l'encontre des juifs est confirmée par la révélation du complot dit des "blouses blanches" qui ne fait d'ailleurs que confirmer les craintes exprimées quelques années plus tôt par Moshe Sharett. Enfin, l'U.R.S.S. et ses satellites entament à cette époque une politique pro-arabe qui ne permet plus de croire à l'avenir du non-alignement. Dans cette situation, la nécessité vitale pour Israël de trouver des appuis favorise encore plus un rapprochement complet avec l'Occident.

Outre ces raisons de nature géopolitique qui remettent en question la place d'Israël dans son proche environnement et dans le contexte mondial, l'évolution rapide de l'attitude de l'État hébreu à l'égard de la R.F.A. est également due à la logique même du traité. L'évolution des conceptions israéliennes sur la place et l'importance de la mission d'Israël en Allemagne au travers du problème des prérogatives consulaires qui lui sont attribuées a déjà été signalée. La nécessité de trouver une solution à ce premier problème, résultat de la fermeture du consulat de Munich, constitue un élément de rapprochement entre les deux pays, ne serait-ce que par les discussions qu'il suppose. Mais cet aspect ne doit pas faire oublier une réelle évolution en profondeur qui résulte de l'application même de l'accord

germano-israélien.¹⁰³

Enfin, l'inflexion de l'attitude de l'État juif traduit l'importance grandissante de la Realpolitik dans les esprits israéliens.¹⁰⁴ La nécessité de cumuler "la révolte du coeur et du sentiment (et) la raison froide, la 'ratio' de la communauté politique que nous étions devenue en Israël de par la création de l'État"¹⁰⁵ s'impose encore davantage aux dirigeants israéliens.

2.3. David Ben Gourion et l'évolution de la politique allemande d'Israël

Si Israël adapte aussi rapidement sa politique étrangère aux conditions du moment, en particulier envers la R.F.A., c'est également sous l'influence et à l'initiative du Premier ministre et ministre de la Défense de l'époque, David Ben Gourion.

David Ben Gourion,¹⁰⁶ fondateur de l'État d'Israël le 14 mai 1948, prend en mains, jusqu'en 1963, les destinées du pays de manière presque ininterrompue.¹⁰⁷ Ben Gourion appartient au parti social-démocrate, le Mapai, membre de l'Internationale Socialiste, au pouvoir en Israël depuis 1948. En raison du système électoral qui empêche la formation de toute majorité stable, il est cependant obligé de diriger le pays en formant des gouvernements de coalition.

Ben Gourion fait partie des dirigeants juifs installés en Palestine depuis le début du vingtième siècle. Il a participé, le plus souvent à des postes de responsabilité, à toutes les étapes de la vie du protectorat britannique et de l'État d'Israël dans ses périodes les plus difficiles. A la tête de la puissante centrale syndicale juive "Histadrouth" créée en 1920, il a été l'un des pères de

¹⁰³ Cette logique est décrite par le responsable de la mission, Felix Shinnar. Dans ses souvenirs (SHINNAR, op. cit.), il indique que du côté israélien la portée des premières conversations et du traité a été sous-estimée. L'idée de départ était de maintenir cela à l'écart du reste de la politique, mais la réalité impose de multiples contacts et le développement de relations *de facto*.

¹⁰⁴ *ibid.*, p. 95.

¹⁰⁵ "... die Rebellion des Herzens und des Gefühls gegen den kühlen Verstand, die 'ratio' einer politischen Gemeinschaft, die wir in Israel durch die Errichtung des Staates geworden waren.", *ibid.*, p. 19.

¹⁰⁶ Pour la biographie de David Ben Gourion, v. BAR ZOHAR, M., Ben Gourion : A Biography, New York, 1978, 334 pages, et AVI HAI, A., Ben Gourion - State Builder - Principles and Pragmatism, 1948-1963, New York, Toronto, Jérusalem, 1974, 354 pages.

¹⁰⁷ Après s'être retiré du pouvoir en novembre 1953, Ben Gourion est à nouveau ministre de la Défense à partir de février 1955.

l'idéologie socialiste propre à la Palestine et à laquelle on doit la mise en valeur du territoire sous la forme des "kibboutzim". A l'époque du mandat, Ben Gourion confirme ses talents d'homme charismatique et de personnalité pragmatique, en agissant notamment dans le cadre de l'Agence juive dont l'objectif principal est de permettre l'immigration des juifs en Palestine.

La concrétisation de la théorie de Theodor Herzl,¹⁰⁸ avec la proclamation de l'État juif en 1948, et l'attaque lancée par les Arabes contre le nouvel État, au lendemain même de son indépendance, mettent Ben Gourion directement aux prises avec les réalités politiques du Moyen-Orient qui ne permettent ni de céder ni de sauvegarder une ligne de conduite constante. L'expérience de l'Agence juive permet à Ben Gourion et aux autres dirigeants israéliens de faire face aux événements qui s'abattent sur Israël et de s'adapter à un contexte très défavorable. Ben Gourion personnifie, aux côtés du premier président de l'État hébreu, Haïm Weizmann, non seulement le destin d'Israël, mais aussi le besoin pour ce pays de maintenir son caractère unique dans des conditions géopolitiques difficiles qui rendent nécessaire une politique militaire hégémonique. Ces impératifs obligent le premier chef de gouvernement d'Israël à réviser très rapidement les objectifs de politique extérieure fixés par Moshe Sharett en mars 1949.

Très vite, Ben Gourion, qui dès la création de l'État juif assure, en plus de ses fonctions de Premier ministre celles de ministre de la Défense, prend également en mains la direction de la politique extérieure de son pays. En effet, sa forte personnalité ne lui permet pas de laisser l'initiative au seul ministre des Affaires étrangères Sharett.¹⁰⁹ De plus, il s'avère que les manières de faire des deux hommes sont radicalement différentes : Sharett préfère la diplomatie réelle, c'est-à-dire la négociation laborieuse, tandis que Ben Gourion favorise des interventions directes et fortes.¹¹⁰ Mais, malgré cette différence de conception, Ben Gourion et Sharett forment jusqu'en 1956, année du départ définitif du second, un "duumvirat"¹¹¹ qui domine la politique étrangère israélienne.

¹⁰⁸ Theodor Herzl, journaliste viennois, fondateur du sionisme, publie en 1896 L'État juif qui développe l'idée d'une entité politique pour la nation juive.

¹⁰⁹ Ben Gourion déclare dans les mémoires qu'il publie en collaboration avec M. Pearlman, Gespräche mit Ben Gurion - Erfahrungen, Erinnerungen, Erkenntnisse, Munich, 1966, 309 pages, que "... ich sage gerne ganz offen, daß ein israelischer Premierminister auch sein Außenminister sein muß. Die Außen- wie die Verteidigungspolitik ist eine der Schlüsselstellungen in der Regierung, die kleinste Entscheidung auf niedrigster Ebene, sei sie richtig oder falsch, kann Auswirkungen haben, die für kein anderes Ministerium vorstellbar ist." (p. 150).

¹¹⁰ v. BRECHER, The Foreign Policy System of Israel, op. cit., Chapitre 12, "Ben Gourion and Sharett : Contrasting Views of the World".

¹¹¹ BRECHER, "Israels außenpolitisches System", op. cit.

Quelles sont les conceptions de Ben Gourion en politique extérieure?

La pensée de David Ben Gourion en la matière s'insère dans le schéma que Brecher¹¹² dresse de la situation géopolitique d'Israël et des orientations que celle-ci impose aux dirigeants du pays. Mais sa politique est aussi fonction de ses convictions personnelles qui s'inscrivent dans la tradition de l'Agence juive.

Le premier élément de réflexion, et d'action, de Ben Gourion découle de la "qualité" même d'Israël. Celle-ci place en effet le nouvel État dans une situation entièrement différente de celle de tout autre pays, car elle l'oblige à prendre en considération un certain nombre d'éléments qui sont sans commune mesure avec sa modeste assise territoriale. Ainsi Israël ne représente certes qu'une partie d'un peuple présent partout dans le monde, mais il est le *bastion* du judaïsme mondial et a des droits et des devoirs qui se fondent sur toute l'histoire juive. L'État juif a en outre pour mission de représenter et de défendre les juifs qui ont échappé à la Shoah. Il est également directement dépendant de la diaspora pour l'installation des nouveaux immigrants. Enfin, cette diaspora est la seule véritable alliée sur laquelle Israël puisse en principe compter dans tous les cas.

En second lieu, Ben Gourion a le sentiment puissant d'être investi d'une mission. Ce sentiment résulte de ses origines socialistes et se développe plus tard dans sa vision du Tiers Monde, dans lequel selon lui Israël a un rôle particulier à jouer.¹¹³

Enfin, Ben Gourion désire *construire* l'État d'Israël. Cette volonté entraîne de sa part des attitudes plus ou moins radicales et bien évidemment l'opposition absolue des États Arabes à ce "corps étranger" dont la constitution politique et religieuse est trop différente de la leur. Pour Ben Gourion, les Arabes sont de véritables ennemis, alors que Sharett pour sa part ne voit en eux qu'un autre peuple avec lequel il doit être possible de discuter.¹¹⁴

Les éléments qui viennent d'être évoqués expliquent chez Ben Gourion un souci constant de sécurité. Ils l'amènent aussi à opter pour le

112 BRECHER, *op. cit.*

113 Ben Gourion utilise pour sa part l'expression biblique de "Lumière parmi les nations" ("Light unto the nations") pour qualifier le rôle d'Israël dans cette partie du monde.

114 A propos des divergences d'opinion entre Ben Gourion et Sharett en ce qui concerne les pays arabes, v. SCHLAIM, A., "Conflicting approaches to Israel's relations with the Arabs : Ben Gourion and Sharett, 1953-1956", in "The Middle-east Journal", Vol. 37, Nr 2, Printemps 1983, p. 180 et suiv.

rapprochement avec l'Occident, avec une nuance inhérente à sa vision bipolaire du monde : pour lui, celui-ci est en effet divisé entre le monde juif (Israël et sa diaspora), d'une part, et le monde non-juif, de l'autre. Et seules les contingences du moment font, selon lui, que c'est l'Occident qui est le mieux à même d'assurer la sécurité du premier des deux mondes. C'est dans le cadre de cette vision que la R.F.A. peut jouer un rôle.

Les conceptions de David Ben Gourion en matière de politique étrangère sont ainsi un mélange de réflexion idéologique sur la base du caractère unique d'Israël et de constatations pragmatiques qui l'obligent à ajouter des éléments de réalisme à l'idéalisme de départ.¹¹⁵ Si c'est souvent le pragmatisme qui l'emporte, il faut parfois attendre pour que les conceptions de Ben Gourion se vérifient dans les faits, notamment en ce qui concerne l'Allemagne. Ainsi au début des contacts entre Israël et la R.F.A., Ben Gourion énonce déjà des idées sur l'émergence d'une "nouvelle Allemagne" malgré la persistance de faits inquiétants, comme des incidents antisémites ou des sondages prouvant que l'état d'esprit démocratique est encore loin d'être définitivement implanté en R.F.A.¹¹⁶ Mais pour lui, quels que soient les difficultés ou incidents passagers, un fait s'impose : "l'Allemagne avait cessé d'être un réel danger et (...) (elle) avait appris sa leçon."¹¹⁷

¹¹⁵ v. à ce propos le jugement d'I. Ben Ari, ambassadeur d'Israël à Bonn, lors d'une cérémonie organisée en 1987 par la Friedrich-Ebert-Stiftung en l'honneur de Ben Gourion (in FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (Hg.), *In Erinnerung an David Ben Gurion* 16. 10 1886-1. 12 1973, Ansprachen anlässlich einer Feierstunde der Friedrich Ebert Stiftung in Bonn, Bonn, 1987, 48 pages).

¹¹⁶ v. BEN NATAN, *Dialogue avec les Allemands*, op. cit., à propos de l'état d'esprit en R.F.A. concernant les réparations aux juifs, p. 11 : "Non pas que tous ces paiements eussent été populaires! Un sondage d'opinion, fait en juillet 1949 par l'Institut pour la démoscopie, à Allensbach, avait démontré que 21% des personnes interrogées n'estimaient pas nécessaire de verser un dédommagement aux Juifs qui avaient survécu aux atrocités. En 1952, interrogés sur le bien-fondé d'un accord de réparation conclu avec Israël, 44% des personnes questionnées répondirent par la négative; 24% se déclaraient favorables au principe des réparations mais estimaient trop élevées (sic) les chiffres articulés; 11% seulement étaient entièrement d'accord." v. aussi DEUTSCHKRON, I., *Bonn et Jérusalem*, Paris, 1973, 485 pages, p. 70 : "Un institut allemand d'opinion publique fut chargé d'un sondage par le Haut-Commissariat américain en Allemagne. Les réponses à la question : 'Les juifs devraient-ils être indemnisés pour leurs souffrances sous le III^e Reich' furent publiées le 5 décembre 1951. Sur les personnes interrogées (1201), 68% répondirent par l'affirmative, 21% par la négative, 17% croyaient que les juifs n'avaient pas le moindre droit, 11% ne se prononcèrent pas."

¹¹⁷ "... Germany had ceased to be a real danger, and (...) (she) had learned her lesson." Pinhas Rosen, ministre de la justice de Ben Gourion à cette époque, cité par BRECHER, M., *Decisions in Israel's Foreign Policy*, New Haven, 1975, 639 pages, p. 63. En fait ce n'est, pour Walter Eytan, qu'après coup, c'est-à-dire à partir du moment où Adenauer s'exprime en faveur de réparations, qu'il est possible "... to reconcile to the reality of a 'New Germany'." (ibid., p. 103).

III. De la mise en place de la mission à l'échec du printemps 1956

1. Évolution positive des idées gouvernementales israéliennes

Immédiatement après la ratification du traité de réparations, une première modification positive de l'attitude israélienne à l'égard de Bonn se produit. Il s'agit alors de conforter l'acceptation de l'accord et de montrer aussi bien à la communauté juive mondiale qu'à l'opinion publique israélienne que ce traité n'est pas un "pacte avec le diable". D'où, pour le gouvernement Ben Gourion, la nécessité d'emporter l'adhésion de son opinion publique à son initiative.¹¹⁸ L'un des plus ardents défenseurs des négociations et du traité, le journal "Jerusalem Post", vient en la matière au secours du Premier ministre en précisant que désormais le réalisme s'impose. En effet,

"Il faut garder à l'esprit le fait que le traité doit s'étendre sur plus de douze années et que, de manière inéluctable, un contact grandissant va se développer pendant ce temps entre Israël et l'Allemagne."¹¹⁹

Le journal souligne également l'intérêt d'Israël de voir stabilisée l'équipe gouvernementale en place en R.F.A., donc pour la partie israélienne de tout faire pour que le traité s'exécute dans les meilleures conditions possibles :

"Une chose est sûre : le traité tient et tombe avec la démocratie allemande. Si un jour les forces qui soutiennent la République fédérale en perdent le contrôle, Israël fera partie des premiers qui en ressentiront les effets."¹²⁰

1.1. Le travail du gouvernement israélien

1.1.1. Le gouvernement israélien

Au cours de la période, le gouvernement israélien est dirigé par David

¹¹⁸ v. l'analyse de AUERBACH pour la décision sur les réparations dans les articles déjà cités, v. supra.

¹¹⁹ "Man muß sich vor Augen halten, daß sich der Vertrag über zwölf Jahre erstrecken und sich während dieser Zeit ein wachsender Kontakt zwischen Israel und Deutschland zwangsläufig entwickeln wird.", "Jerusalem Post", 23 III 1953.

¹²⁰ "Eines steht fest : das Luxemburger Abkommen steht und fällt mit der deutschen Demokratie. Wenn die Kräfte, die die Bundesrepublik stützen, eines Tages die Kontrolle verlieren, dann wird Israel unter den ersten sein, die das zu spüren bekommen.", "Jerusalem Post", 30 V et 1er VI 1953.

Ben Gourion, jusqu'à sa démission subite de la fin de l'année 1953,¹²¹ puis par Moshe Sharett, à partir du 26 janvier 1954. Ben Gourion revient finalement au pouvoir le 3 novembre 1955. Dans ces cabinets, lorsqu'il est à leur tête, Ben Gourion cumule les postes de Premier ministre et de ministre de la Défense, tandis que lorsque Sharett est Premier ministre il est titulaire du portefeuille des Affaires étrangères. Et comme chef du gouvernement, Ben Gourion impose ses vues à son ministre des Affaires étrangères pour ne lui laisser qu'un rôle d'exécutant.

Les changements qui interviennent au poste de Premier ministre d'Israël n'affectent cependant guère la politique étrangère du pays. S'il y a nuance d'un gouvernement à l'autre, celle-ci ne porte que sur *les moyens* et le *style* de la politique puisque Sharett se montre plus conciliant que Ben Gourion.¹²² C'est dire que l'évolution globale de la politique étrangère d'Israël n'est pas véritablement touchée par ces changements; et ceci vaut aussi bien pour l'attitude de l'État hébreu vis-à-vis des problèmes mondiaux qu'en matière régionale ou bilatérale.

Pour ce qui concerne les relations entre la République fédérale et Israël, Sharett, comme Ben Gourion, tient aux résultats de la politique de rapprochement entreprise au début des années 1950. Et le gouvernement israélien se fixe pour but de renforcer ces acquis. Car la politique engagée emporte, malgré les réticences de départ, l'adhésion d'une bonne partie de la société israélienne au principe des réparations.

Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire pour que les cercles dirigeants israéliens se persuadent de la nécessité d'entrer dans une étape suivante, celle de véritables relations.¹²³ De l'avis général en Israël, "La coopération économique pratique représente (...) une première étape dont on doit se satisfaire en Allemagne."¹²⁴ Cette opinion révèle un fort décalage entre une R.F.A. qui n'exclut pas de précipiter les événements et Israël où

¹²¹ Ben Gourion se retire "au désert" dans sa maison de Sde Boker, localité située dans le désert du Néguev, afin de faire un bilan de son action passée. Cette démission est aussi le résultat de problèmes politiques internes.

¹²² Moshe Dayan s'exprime au sujet des deux hommes en ces termes (DAYAN, M., *Milestones : an Autobiography*, Jérusalem, 1976, p. 208, cité par SCHLAIM, op. cit., p. 181) : "Ben Gourionism' expressed firmness, activism, leadership, concentration on vital matters and going forward fearlessly even when doing so involves many risks and difficulties. 'Sharettism' symbolized accomodation, recoiling from action and acceptance of what is available at the expense of what is desirable."

¹²³ Dans une dépêche du 13 mai 1953, l'agence dpa (ISA, Foreign Office, 2527/12, Dépêche dpa, 13 V 1953) note à ce propos : "Noch ist nach Auffassung offizieller israelischen Kreise die Zeit für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Israel und Deutschland nicht reif."

¹²⁴ *ibid.*, "Die praktische wirtschaftliche Zusammenarbeit (...) stellt bereits eine Vorstufe dar, mit der man sich vorerst in Deutschland begnügen sollte."

toute prise de position envers les Allemands reste empreinte de réserve et de prudence. L'affaire du pavillon allemand déjà évoquée est une illustration de cette différence d'appréciation : si elle a pu être réglée rapidement du fait des soucis économiques israéliens, il n'est toutefois pas possible d'envisager immédiatement l'arrivée d'équipages allemands sur le sol israélien. Ces réticences concernent également les visites d'Allemands en général. D'où une exigence de prévenance :

“Si l'on avance pas à pas avec patience et tact, alors on arrivera le plus rapidement possible à une normalisation et à un bon climat dans les relations germano-israéliennes.”¹²⁵

Dès cette époque cependant, plusieurs éléments permettent de faire évoluer les esprits plus rapidement qu'on aurait pu le penser.

1.1.2. Négociations sur le problème des biens allemands en Israël

Parmi les facteurs qui peuvent expliquer le changement rapide de l'état d'esprit des Israéliens envers la R.F.A., figure tout d'abord la négociation qui s'engage (ou doit s'engager) entre les deux pays afin de régler certains différends issus de la législation israélienne.

En premier lieu, il s'agit de trouver un arrangement portant sur les biens allemands nationalisés en Israël par une loi de 1950, en réaction aux velléités allemandes d'exiger leur restitution.¹²⁶ Le traité de réparations du 10 septembre 1952 est accompagné d'un autre accord relatif à cette question.¹²⁷ Celui-ci ne constitue cependant que la promesse d'engager, dans les quatre mois après l'entrée en vigueur du traité, des négociations auxquelles doivent participer les deux gouvernements.

Aux termes de cet accord, Israël s'engage pour les biens allemands nationalisés à un dédommagement en DM qui sera à verser sur le compte de la mission de Cologne.¹²⁸ La nouvelle négociation qui se met en place ne concerne toutefois pas les biens appartenant ou ayant appartenu aux Églises

¹²⁵ *ibid.*, “Geht man schrittweise mit Geduld und Takt vor, so wird es am raschesten zu einer Normalisierung und zu einem glücklichen Klima in den deutsch-israelischen Beziehungen kommen.”, *ibid.*

¹²⁶ par exemple les biens séculiers allemands, comme les terrains des deux anciens consulats allemands en Palestine de Jaffa et Jérusalem (v. PA/AA, Abt III, Ref 244.13, Wiedergutmachungsverhandlungen in Den Haag 1955, Bd 932, Document du Bundestag (Drucksache 3969), 17 XI 1952).

¹²⁷ BA, Archives de la Chancellerie, Bd 1129, Texte du traité du 10 IX 1952 avec en annexe ce second accord. La R.F.A. insiste sur la nécessité de ne plus appliquer à l'avenir la loi de 1950 pour éviter de gêner le bon déroulement de l'accord du 10 septembre et le développement des relations entre les deux pays (PA/AA, L1, Bd 174, Document (244.13 II/52), 2 IX 1952, Hallstein).

¹²⁸ article 4.

ou à des organisations caritatives et dont le sort doit être réglé par ailleurs.¹²⁹ L'État d'Israël promet en outre de faciliter à la partie allemande l'accès à tous les documents afférents au problème.¹³⁰ De plus, en cas de litige, un médiateur doit être nommé; et si les deux gouvernements ne peuvent s'entendre sur une personne, la nomination revient alors à trois pays choisis par les deux parties : le Danemark, la Norvège ou la Suède.

Dans le cas précis, il ne s'agit que d'une promesse de négociation. Mais cette démarche comporte également, comme le constate l'A.A., un engagement qui laisse prévoir des discussions supplémentaires entre les deux pays.¹³¹ Et Adenauer lui-même considère ce premier accord comme une concession de la part du gouvernement israélien.¹³²

Les négociations sur les biens ecclésiastiques aboutissent rapidement.¹³³ Le 3 mars 1953, un aide-mémoire¹³⁴ de la mission israélienne indique à l'A.A. que le gouvernement de Ben Gourion est disposé à entrer en négociations sur ce problème. Le 23 mars, l'A.A.¹³⁵ informe Israël de la composition de la délégation ouest-allemande et propose la date du 5 mai pour le début des négociations.¹³⁶ Après une première phase de discussions à Luxembourg, les conversations se poursuivent à Paris.¹³⁷ A ce second stade des difficultés apparaissent certes, mais les autorités fédérales, très

¹²⁹ article 5.

¹³⁰ article 6.

¹³¹ dans le texte qui accompagne le traité (Konrad Adenauer Stiftung, Sankt Augustin (par la suite = KAS), Dépôt Eugen Gerstenmaier (I 210), Bd 067/2, Texte d'accompagnement du traité, projet, Ref Dr Frowein, 25 II 1953), on note que "Der Abschluß dieses Regierungsabkommens ist das erste sichtbare Zeichen einer grundlegenden Änderung der Beziehungen der Bundesrepublik zu Israel."

¹³² car celui-ci s'engage à payer et à respecter des conditions qui ne lui sont pas forcément favorables du fait de la présence prévue de "l'intermédiaire neutre" (PA/AA, Abt II, Bd 281, Projet de discours d'Adenauer devant le Bundesrat pour le débat sur la ratification (zu 244.13 II 2284/53), 17 II 1953). Les premières discussions ont lieu au mois de juillet 1953 à Luxembourg et à Copenhague (PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 173 a, "Deutsches Vermögen in Israel", Télégramme Copenhague (45), 18 VII 1953), elles se poursuivent au mois de novembre à Bâle (ibid., Note écrite (518.01/35 Kirchengut V 8747/53), pour parvenir à un échange de lettres sur la question le 30 novembre (ibid., 104.01 I Spr. 2607/53, 30 XI 1953).

¹³³ Le gouvernement allemand est chargé de négocier au nom du siège épiscopal de Cologne, gestionnaire des biens de l'Église catholique allemande en Terre Sainte.

¹³⁴ PA/AA, Abt II, Bd 1706, "Deutsches Privatvermögen in Israel", Aide-mémoire de la mission, 3 III 1953.

¹³⁵ ibid., Aide-mémoire de l'A.A. (245.03/35 II 3800/53 Ang I), 23 III 1953.

¹³⁶ Frowein (Abt II) et Janz (Abt V) font partie de cette délégation, les négociations ne débutent en fait que le 19 V 1953, v. ibid., Note verbale (245.03 II 6410/53) à la nonciature apostolique, 7 V 1953.

¹³⁷ ibid., Note écrite (245.03/35 II 7495/53) 28 V 1953, v. Trützscher.

soucieuses de leur opinion catholique,¹³⁸ font tout pour qu'elles ne deviennent pas insurmontables. De plus, les Israéliens prennent conscience des limites qu'ils ne peuvent pas dépasser, sous peine de se trouver eux-mêmes en position délicate. C'est pourquoi, compte tenu de l'attachement de Bonn à la réussite de cette opération de dédommagement, l'État juif assouplit rapidement sa position afin d'éviter un blocage. Ceci explique que le 28 mai¹³⁹ ses représentants atténuent les exigences présentes pour ne pas mettre en danger les perspectives économiques des relations entre les deux pays. Ben Gourion et ses collaborateurs doivent en effet de plus en plus raisonner en termes de réalisme s'ils tiennent à sauvegarder le bénéfice de l'accord de réparations, à profiter de ses retombées économiques et à continuer de bénéficier du soutien d'Adenauer. D'où la nécessité de concessions israéliennes sur le problème des biens de l'Église allemande.¹⁴⁰

Ainsi, la politique du gouvernement israélien correspond certes à une série d'options adoptées de manière contrainte et forcée. Mais elle résulte également de choix volontaires qui découlent de l'application loyale de l'accord par les autorités ouest-allemandes.¹⁴¹

1.1.3. Mise en place de relations économiques et financières en dehors du cadre du traité

Le gouvernement israélien tient en effet à montrer sa bonne volonté en envisageant la mise en place de relations commerciales normales entre les deux pays.¹⁴² Cette bonne volonté concerne non pas les contacts prévus dans le cadre du traité mais véritablement *l'extension* des relations économiques et commerciales entre les deux pays. Une première preuve de ce souhait israélien est un aide-mémoire rédigé en juin 1953 sur l'utilisation

¹³⁸ En effet, dès le lendemain de l'annonce de la disposition du gouvernement israélien à négocier, le 4 mars, le numéro deux de l'A.A., Walter Hallstein, avait rencontré Felix Shinnar (ibid., Note de l'Abt II, 4 III 1953, v. Trützscher) et souligné "... in sehr nachdrücklicher Weise die psychologische Bedeutung, die einer baldigen zufriedenstellenden Regelung dieser Angelegenheit zukomme. Er wies darauf hin, daß das Israel-Abkommen bei dem katholischen Volksteil nur dann als wirkliches Abkommen der Versöhnung empfunden werden könne, wenn auch eine befriedigende Regelung der Eigentumsfrage der deutschen Katholiken in Palästina erfolge."

¹³⁹ ibid., Télégramme de Paris (257), 29 V 1953, Janz et Walther.

¹⁴⁰ alors que les biens de l'Église luthérienne en Israël ont, eux, fait l'objet d'un arrangement séparé signé dès le 29 août 1951 à Genève, sans intervention du gouvernement ouest-allemand (ibid., Abt III, 420.01/35, Deutschtum-Volksstum in Israel, Bd 1).

¹⁴¹ Dès avril 1953, Walter Eytan exprime ainsi sa satisfaction et son espoir en une nouvelle Allemagne, et l'article qu'il rédige à cette fin paraît dans le bulletin d'information de la mission (W. Eytan, "Die Außenpolitik Israels", in "Israel Informationsdienst", Nr 7, IV 1953).

¹⁴² Des échanges commerciaux entre les deux pays existent toutefois déjà avant même la conclusion du traité, v. VWD, 29 VII 1952, "Einführen deutscher Waren nach Israel gegenüber 1951 fast verdoppelt".

de brevets allemands en Israël.¹⁴³ Les dispositions contenues dans ce document, ainsi qu'une information fournie par la mission au mois de juillet,¹⁴⁴ permettent de régulariser progressivement le commerce entre les deux pays.¹⁴⁵

A ces mesures gouvernementales répondent des initiatives qui émanent d'entreprises israéliennes. Dès juin 1953, le quotidien économique ouest-allemand "Handelsblatt" dresse le bilan des échanges déjà réalisés et des perspectives qui existent dans ce cadre.¹⁴⁶ Et le journal souligne en particulier que des bureaux de firmes allemandes sont installés en Israël et que des sociétés israéliennes s'intéressent à des importations de marchandises allemandes par l'intermédiaire de pays tiers. Enfin, il relève que la délivrance prochaine de licences d'importation ne peut qu'encourager le développement de ce commerce. Dès la fin de l'année 1953, les perspectives entrevues en juin par le "Handelsblatt" sont réalisées car Shinnar annonce la mise en place d'un véritable système de troc entre les deux pays.¹⁴⁷

A un autre niveau encore, le plan financier, des contacts non prévus par le traité sont également établis. C'est ce que prouve l'accord signé le 22 mars 1954 entre le ministère allemand de l'Économie et le ministère israélien des Finances.¹⁴⁸ Ce texte, de nature confidentielle, règle la question du

143 PA/AA, Abt IV (Direction des Affaires économiques, "Handelspolitische Abteilung"), Unterabteilung 40, Bd 41, Lettre du Ministère fédéral de la justice (Bundesministerium der Justiz, par la suite = B.M.J.) (3650/1 31 661/53), 10 VI 1953, Haertel.

144 *ibid.*, cité in Document du Ministère fédéral de l'économie (Bundewirtschaftsministerium, par la suite = B.W.M.) (VC 5 40 148/53), 28 VII 1953, Schöne.

145 "Nach Mitteilung des Herrn Bundesministers der Justiz hat die Israel-Delegation in Deutschland der Bundesregierung eine Note zugeleitet, nach der das Patentamt in Israel seit dem 1. 1. 1953 wieder Anträge auf Eintragung von Patenten und Warenzeichen von Angehörigen der Bundesrepublik Deutschland entgegennimmt und Patente und Warenzeichen, die vor dem Zweiten Weltkrieg in Israel eingetragen gewesen sind, auf Antrag erneut eingetragen werden." Le gouvernement israélien ne fait tout d'abord que publier ces mesures qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique plus permissive à l'égard de la R.F.A.; de leur côté, les entreprises ouest-allemandes peuvent alors reprendre le contrôle d'une exploitation jusque là le plus souvent illégale de leurs produits. Quelques mois plus tard, la volonté israélienne se précise avec l'annonce par la mission de la réactivation des brevets encore inscrits dans les registres du commerce de Palestine (*ibid.*, "Vermerk über die Sitzung betreffend die deutschen Schutzrechte im Ausland vom 15. Dezember 1953", in Lettre du B.M.J. (9133 S 6 34 054/53), 11 I 1954, Haertel, Confidentiel).

146 "Handelsblatt", 29 VI 1953, "Bundesrepublik bald Israels Lieferant Nummer 1 - Geschäftsleute in Palästina bemühen sich um normalen Handelsverkehr".

147 "Handelsblatt", 2 XII 1953, "Regulärer Israelhandel spielt sich ein - Umfangreiche Lieferungen von Zitrusfrüchten - Aus dritten Ländern weniger". Shinnar annonce pour 1954 l'échange de 500 000 caisses d'agrumes israéliens contre des produits ouest-allemands.

148 *ibid.*, Abt V, 500.512.02/35 et 35a, Bd 84, "Verträge der Bundesrepublik", Lettre circulaire confidentielle du B.W.M. (6/54), 22 III 1954, et Abt II, Bd 1692, Lettre du B.W.M. (V A 14 25 576/54) à l'A.A., 14 VI 1954, Berghold.

transfert de capitaux entre les deux pays “en particulier (en ce qui concerne) les virements de pensions, rentes, réparations et les produits de toute sorte de biens domiciliés sur le territoire de la République fédérale.”¹⁴⁹ A cette fin, la banque “Leumi Le Israel BM” ouvre un “compte spécial de transfert de capitaux”¹⁵⁰ auprès de deux banques ouest-allemandes. Après la conclusion de ce premier accord, Israël fait un pas supplémentaire en proposant un arrangement sur les “services et les livraisons de produits autorisées au cas par cas”.¹⁵¹

Notons enfin, toujours sur le plan financier, qu’à la fin de 1954 le gouvernement israélien présente à son homologue ouest-allemand une demande de crédit pour obtenir sur cinq ans la somme de 400 millions de dollars afin de constituer une réserve monétaire.¹⁵² Cette demande directe fait suite à une consultation lancée au printemps par Israël auprès des membres de l’Union Européenne des Paiements (U.E.P.) au sein de laquelle le compte de la R.F.A. est largement créditeur.¹⁵³

1.1.4. Développement de la politique israélienne de rapprochement avec Bonn

A la fin de l’année 1953, au moment où le débat sur l’extension des compétences de la mission de Cologne bat son plein, le climat de détente entre Bonn et Jérusalem se confirme. Pour le gouvernement hébreu, il semble désormais possible d’aller plus loin dans l’acceptation de l’Allemagne. Cette évolution de l’opinion des responsables de Jérusalem s’appuie sur le résultat des élections ouest-allemandes du 6 septembre qui consacre le maintien au pouvoir d’Adenauer et, par là même, la poursuite de la politique qui a permis l’accord de réparations.¹⁵⁴ Cette situation conforte naturellement Ben Gourion dans ses options.

149 “... insbesondere Überweisungen von Pensionen, Renten, Wiedergutmachungsleistungen und von Erträgen aller Art aus Vermögensanlagen im Gebiet der Bundesrepublik...”

150 “... ‘Sonderkonto für Kapitalverkehr’...”

151 “... Dienstleistungen und im Einzelfall genehmigte Warenlieferungen...”, PA/AA, Abt II, Bd 1692, Lettre du B.W.M. (V A 14 25 576/54) à l’A.A., 19 VI 1954, Stedtfeld.

152 conformément à l’article 4, alinéa e du traité, *ibid.*, Abt III, 210.01/35 E, Document Abt II (244.16 16 074/54), 20 XI 1954.

153 *ibid.*, Abt II, Bd 1692, “Résumée über eine Besprechung beim Herrn Minister wegen Gewährung einer Finanzhilfe an den Staat Israel”, 25 V 1954, v. Trützschler.

154 Presse u. Informationsamt, 21 IX 1953, Tel Aviv, 18 IX 1953, “Die immer noch vorhandene Scheu der offiziellen israelischen Politiker, die Besserung der Beziehungen zu Deutschland durch die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zu sanktionieren, hat seit dem Bekanntwerden des deutschen Wahlresultats sichtlich nachgelassen.” “... die bisherigen Anhänger des augenblicklichen Schwebezustandes (sind auch) anderer Meinung geworden.”

Plusieurs faits illustrent assez rapidement le renforcement de la tendance israélienne à l'ouverture à l'égard de Bonn. Le premier est évoqué au cours d'une conversation entre Abraham Frowein et Haïm Yahil, le 4 novembre 1953.¹⁵⁵ Pour attester l'évolution du climat en Israël à propos de l'Allemagne, Yahil explique en effet à son interlocuteur que, lors d'un débat au niveau du gouvernement, la participation allemande au congrès du Pen Club International en Israël vient d'être acceptée à l'unanimité. Le fonctionnaire israélien souligne en outre qu'au cours de la même discussion il y a eu également accord sur la participation d'une délégation allemande à la réunion de l'Association israélienne des musiciens contemporains. La décision d'autoriser des délégués allemands à participer à des congrès organisés sur le territoire de l'État hébreu est bien le signe du renforcement d'un nouvel état d'esprit : au sein de la coalition gouvernementale on ne rejette plus l'Allemagne de manière systématique.

Dès cette époque cependant, le gouvernement de Ben Gourion désire que ses initiatives ne demeurent pas unilatérales et exige la reconnaissance de ses efforts par la R.F.A. C'est ce que révèle l'entretien entre Yahil et Frowein : pendant cette conversation, le fonctionnaire israélien fait en effet état du souhait de son gouvernement d'accorder le titre de consul au futur responsable de la section consulaire de la mission. Il précise toutefois que "Le gouvernement israélien prévoit de rendre cette nomination définitive seulement à partir du moment où on lui fera comprendre que le gouvernement fédéral saluerait ce pas (effectué) dans le sens d'une normalisation des relations."¹⁵⁶ En aucun cas Ben Gourion et son gouvernement ne désirent donc avancer seuls dans le sens de la normalisation. Et pour pouvoir aller plus loin, il leur faut recevoir de la part de Bonn des échos positifs propres à appuyer la politique engagée. Car ce n'est qu'à cette condition qu'il leur sera possible de rendre crédibles aux yeux de l'opinion publique israélienne les sacrifices moraux que suppose cette option nouvelle et nécessaire de la politique extérieure israélienne.

Il faut cependant reconnaître que la politique des gouvernements de Ben Gourion et de Sharett ne correspond pas aux vues de la majorité des citoyens israéliens. Les débats intérieurs que vit le pays illustrent la difficulté

¹⁵⁵ PA/AA, Abt II, Bd 1669, Note écrite (244.10 II 14 700/53), 5 XI 1953, Frowein.

¹⁵⁶ "Die israelische Regierung beabsichtigt diese Ernennung nur dann durchzuführen, wenn ihr zu verstehen gegeben wird, daß die Bundesregierung diesen Schritt begrüßen würde, im Sinne der Normalisierung der Beziehungen."

qu'éprouve le gouvernement à justifier ses décisions. Celles-ci font en effet l'objet de vives attaques de la part des opposants, notamment à la Knesset; et c'est la mission de Cologne qui constitue le principal sujet d'achoppement : cette représentation en terre allemande est pour les adversaires de Ben Gourion l'incarnation même du mal qui serait en train de se produire. C'est par exemple le sens d'une question posée par le député religieux Gonichovski, en mars 1954,¹⁵⁷ qui oblige Sharett à s'expliquer sur les activités de la mission. Au cours de la discussion, le ministre se voit notamment contraint de fournir des explications sur la participation du responsable de la mission, Felix Shinnar, à la traditionnelle cérémonie des vœux du Nouvel An à laquelle est présent l'ensemble du corps diplomatique en poste à Bonn. Sharett justifie cette participation d'une manière qui permet bien de percevoir le sens de sa politique : il invoque le statut de la mission¹⁵⁸ et "la politesse envers le président Heuss (...) avec le gouvernement duquel le chef de la mission d'Israël est en contact quotidien."¹⁵⁹ Pour Sharett, la présence de Shinnar n'est en fait que la consécration d'une pratique régulière sur le plan international et la traduction des relations de fait qui existent entre les deux pays.

La déclaration du ministre est importante car elle confirme les tendances de la politique israélienne du moment. Celles-ci sont également attestées par l'absence de protestation des milieux gouvernementaux à la suite des déclarations favorables à des relations officielles entre Israël et la R.F.A. effectuées par Nahum Goldmann, le président du Congrès Juif Mondial.¹⁶⁰

L'attitude israélienne traduit aussi la volonté d'établir les meilleurs rapports possibles avec l'Allemagne en général. En ce sens elle découle de la perspective d'un règlement du statut de l'Allemagne, et Israël règle son attitude sur la rencontre des ministres des Affaires étrangères des quatre Grands qui a lieu à Berlin en janvier-février 1954; car en cas de succès de cette conférence, un gouvernement allemand unifié pourrait être constitué et l'État hébreu devrait avoir avec lui de bonnes relations. En cas d'échec des discussions, Israël doit disposer avec la R.F.A. de relations correctes qui lui

¹⁵⁷ *ibid.*, Bd 1684, Israel-Abkommen, Lettre de Yahil à Frowein, 23 III 1954, Personnel - Confidentiel.

¹⁵⁸ "... mit dem Status, welcher der Israel-Mission mit Zustimmung des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten als einer der bei der Bundesregierung akkreditierten Missionen zusteht..."

¹⁵⁹ "... Höflichkeit gegenüber Präsident Heuss (...) mit dessen Regierung der Leiter der Israel-Mission im täglichen Verkehr steht."

¹⁶⁰ "Mannheimer Morgen," 2 III 1954, "Diplomatische Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Israel?"

permettront ensuite de discuter avec une R.D.A. qui ne s'est toujours pas exprimée sur le problème des réparations.

Au delà de la recherche de meilleures relations avec Bonn, l'intérêt pour l'Allemagne se développe à ce moment en Israël et dépasse le stade de la simple exécution du traité. C'est ce que prouvent notamment les témoignages de journalistes allemands autorisés à faire le voyage de Jérusalem. Dans un article du 8 mai 1954,¹⁶¹ Rolf Vogel décrit par exemple de façon très positive l'état d'esprit des Israéliens à l'égard de Bonn. Selon lui, s'il reste beaucoup à faire pour atteindre des relations proches de la normale entre la R.F.A. et Israël, le désir d'information au sujet de la nouvelle Allemagne manifesté par les personnes qu'il a rencontrées constitue un facteur des plus intéressants pour l'avenir.¹⁶²

1.1.5. L'amorce de relations culturelles

L'évolution de l'attitude du gouvernement israélien à l'égard de Bonn se concrétise également dans le domaine des relations culturelles. C'est en effet sur ce plan, encore plus que sur celui du commerce et des finances, que Jérusalem marque son rejet définitif d'une politique de refus systématique de l'Allemagne en raison de ce que celle-ci représente pour les victimes du nazisme et leurs descendants.¹⁶³ La nouvelle donne dans ce domaine est aussi la traduction d'une volonté de mieux répondre à la proximité culturelle qui persiste encore entre les Israéliens d'origine allemande et leur pays natal.¹⁶⁴ Mais instaurer des contacts culturels signifie aussi gagner à l'idée de la nécessaire acceptation de l'Allemagne de larges couches de la population israélienne de manière à ce que cet état d'esprit ne soit plus seulement l'apanage d'une élite éclairée.

Sur le plan de la culture, la politique israélienne de rapprochement est marquée par plusieurs décisions significatives. Au nombre de celles-ci

¹⁶¹ repris par le bulletin d'informations de la mission de Cologne, "Israel Informationsdienst", Nr 30, 1er VI 1954, citation de "Kölnischer Rundschau", 8 V 1954, R. Vogel.

¹⁶² "Gewiß, es war erstaunlich, wie gut der Deutschlandsreferent im israelischen Außenministerium über alle Einzelheiten des politischen Lebens in unserem Lande informiert war und wie sehr man in Jerusalem die deutsche Frage beachtet und alles registriert, was bei uns geschieht."

¹⁶³ Les origines de ce revirement sur le plan culturel remontent à la fin de 1950. A l'époque H. Stroh (BA, Archives de la Présidence, Bd 506, Rapport de Stroh, Nuremberg, sur voyage en Israël, fin 1950) avait déjà pu pressentir cette évolution au cours d'un entretien avec le directeur de la bibliothèque universitaire de Jérusalem.

¹⁶⁴ Dans une lettre à l'A.A. de mai 1954, un club de livres évoque ainsi les besoins en livres allemands de la part d'Israéliens qui ne peuvent se les procurer du fait de l'interdiction d'exportation de devises qui existe dans l'État hébreu (PA/AA, Abt IV, Ref 412, Bd 138, Israel, Lettre Büchergilde Gutenberg à l'A.A., 20 V 1954, Grell).

rappelons tout d'abord l'acceptation de la participation de délégués allemands à des rencontres littéraires ou scientifiques en Israël, en novembre 1953. En 1954, c'est l'échange de jeunes et d'étudiants entre les deux pays qui est évoqué par le représentant de la mission israélienne à Berlin.¹⁶⁵ Ces projets, auxquels on accorde la plus grande importance, font bientôt l'objet de discussions entre la mission et le ministère des Affaires étrangères à Jérusalem, ainsi qu'entre la mission et l'A.A.¹⁶⁶

C'est en 1954 que l'activité de la mission sur le plan culturel se fait la plus intense. On en a la preuve lorsqu'elle monte, en collaboration avec la "Société pour la coopération judéo-chrétienne",¹⁶⁷ une exposition itinérante sur le thème "Altneuland Israel" ("Un pays neuf et ancien - Israël").¹⁶⁸

L'État hébreu commence aussi, dès cette époque, à s'intéresser à une collaboration avec l'Europe dans certains domaines scientifiques, par exemple en matière de recherche nucléaire. A cette fin, la mission sert d'intermédiaire pour une consultation destinée à obtenir un soutien ouest-allemand à une participation israélienne à l'accord européen sur la recherche nucléaire.¹⁶⁹ L'A.A. et sa Direction des affaires politiques entrevoient immédiatement la portée politique de cette demande.¹⁷⁰ Ajoutons que des personnes privées israéliennes recherchent aussi des contacts scientifiques avec des Allemands, par exemple pour obtenir une assistance allemande au

¹⁶⁵ PA/AA, Abt IV, Bd 41, Lettre Berlin (209.311 965/54), 4 VI 1954, Messmann.

¹⁶⁶ On y voit des gestes significatifs propres à améliorer les relations. La demande de la "Büchergilde Gutenberg", qui insiste sur le fait que "Mit der Möglichkeit dieses Buchversands nach Israel werden sich ganz besondere Wege der Verständigung anbahnen und altes und neues deutsches Gedankengut wird im Sinne der Völkerverständigung gerade in Israel Verbreitung finden können", fait l'objet d'un échange de lettres entre l'A.A. et la mission, l'A.A. proposant de répondre favorablement en utilisant des fonds du traité (ibid., Bd 138, note (206.244.15 8222/54), 19 VI 1954, Frowein), la mission répondant que le sujet doit être soumis à la réflexion de la commission mixte, après étude en Israël (ibid., Lettre de la mission à Brückner, 30 VI 1954, Yahil).

¹⁶⁷ "Gesellschaft für christlich-jüdische Zusammenarbeit" (par la suite = "Gesellschaft").

¹⁶⁸ "Israel Informationsdienst", Nr 30, 1er VI 1954. Pour le journal hebdomadaire du "Deutscher Gewerkschaftsbund" ("Welt der Arbeit," 14 V 1954, "Deutsche und Juden - Wie es zur Wanderausstellung Alt-Neuland Israel kam", A.J. Fischer) l'événement est considérable : "Zum erstenmal in der Nachkriegsgeschichte wird eine Israel-Wanderausstellung durch das deutsche Bundesgebiet und nach West-Berlin reisen. Menschlich, politisch und diplomatisch ist das ein Ereignis von besonderer Bedeutung." L'auteur de l'article, le journaliste juif Alfred Joachim Fischer considère même que "Mit dieser Geste geht die israelische Vertretung noch einen Schritt zur Herstellung normaler Beziehungen weiter."

¹⁶⁹ PA/AA, Abt II, Bd 89, "Etwaiger Beitritt Israels zu dem europäischen Abkommen über kernphysikalischen Forschungen", Document (2/20 020.24 9549/54) à l'Abt V, 14 VII, v. Trützschler. La demande en question concerne le Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire fondé en 1952.

¹⁷⁰ ibid., "Vom Standpunkt der Politischen Abteilung würde ich es begrüßen, wenn ein Weg gefunden werden könnte, um der Israel-Mission eine positive Antwort zu geben. Es kann (...) nur dienlich sein, wenn wir israelischen Wünschen auf derartigen Gebieten der internationalen Zusammenarbeit nachkommen können."

1.2. Le travail de la mission de Cologne et l'oeuvre des représentants israéliens à l'étranger

Les relais constitués par la mission de Cologne et les diverses représentations israéliennes dans le monde jouent un rôle important dans l'évolution de l'attitude de l'État hébreu à l'égard de Bonn.

1.2.1. La mission de Cologne

La mission commerciale de Cologne commence à travailler très rapidement, et, comme cela a déjà été indiqué à plusieurs reprises, la tâche qu'elle doit accomplir dépasse le cadre de celle que lui attribue le traité du 10 septembre 1952.

Dès le départ en effet, la mission remplit le rôle d'une véritable centrale d'informations¹⁷² dont le but est de collecter des renseignements sur l'évolution politique de la R.F.A. D'où la multiplication des contacts de ses membres avec de nombreuses personnalités ouest-allemandes. La tâche de la mission sur le plan de l'information est également dirigée vers les Allemands. En la matière, elle est simplifiée par le fait que la délégation commerciale israélienne est inscrite dans la liste des représentations étrangères en Allemagne fédérale,¹⁷³ et qu'à ce titre elle peut faire paraître des bilans d'activités dans le journal officiel fédéral, le "Bundesanzeiger".

La mission déploie, en outre, de grands efforts pour publier en Allemagne de l'Ouest des informations sur Israël et diffuse un bulletin intitulé "Israel Informationsdienst". Les données publiées par cet organe portent non seulement sur le déroulement du traité (arrivée des marchandises en Israël, construction et mise à l'eau des navires allemands destinés à l'État hébreu, construction d'usines en Israël avec des biens d'équipements en provenance de R.F.A...), mais également sur la vie en Israël sous ses différents aspects (informations politiques intérieures, incidents de frontières avec les pays

¹⁷¹ *ibid.*, Abt VII, Bd 1028, Lettre du Dr Wallenstein, Jérusalem, au Dr v. Hansemann, 12 X 1955, transmise à l'A.A. et reprise in Document (206.244.13 12 534/55), 21 XI 1955, Frowein. Dans sa lettre, le Dr Wallenstein propose également le développement d'échanges d'étudiants et d'envoi de livres allemands.

¹⁷² v. SAGI, N., *Wiedergutmachung für Israel - Die deutschen Zahlungen und Leistungen*, Stuttgart, 1981, 261 pages, p. 204.

¹⁷³ ISA, Foreign Office, 2385/22, Lettre de Shinnar à Eytan, 9 VII 1953, Secret.

arabes, actualité culturelle, développement du pays...).¹⁷⁴ De plus ce bulletin reproduit les déclarations des dirigeants israéliens lorsque celles-ci se rapportent à la R.F.A. et au traité. Il présente également des sélections d'articles de la presse allemande ou israélienne sur l'un ou l'autre des deux pays. En ce sens le bulletin de la mission devient vite une source d'information importante pour toute personne ou administration concernée par le traité et Israël.

Il faut par ailleurs noter que dès son installation la mission transmet à l'A.A. des renseignements complémentaires sur la situation du Moyen-Orient,¹⁷⁵ au moment où la République fédérale rouvre des ambassades dans cette région du monde et se trouve en quête d'informations actualisées.

Le travail d'information est incontestablement l'une des tâches les plus importantes que la mission de Cologne ait à accomplir. Car à cette époque les Israéliens craignent encore un retournement de l'attitude de la R.F.A. à leur égard et partant l'arrêt des livraisons de marchandises. C'est ce qui explique que la politique même d'information fasse l'objet d'une discussion assez vive au sein même de la mission. En effet, au début de l'année 1954, un débat a lieu entre Shinnar et son adjoint Yahil sur la place, le rôle et l'utilité d'une section d'information à Cologne.¹⁷⁶ Shinnar prône en la matière l'existence d'un service d'information très actif,¹⁷⁷ dans le but de créer en R.F.A. un climat favorable à Israël et d'y améliorer la connaissance de l'État juif. C'est pourquoi il reproche à Yahil de n'être pas assez actif dans ses contacts avec la presse et les personnalités politiques allemandes et de ne pas entretenir des relations suivies avec les représentants de la culture et des

¹⁷⁴ "Israel-Informationsdienst", Nr 5, 26 III 1953, dont l'éditorial précise que "Dieser Informations-Dienst will der deutschen Presse ein tatsächliches Bild über das Leben in Israel geben."

¹⁷⁵ PA/AA, Abt II, Bd 245, 210.01/1 1949-1954, Note (210.01/1 II 1993/53 III) à l'Abt III, 11 II 1953, v. Trützscher.

¹⁷⁶ ISA, Foreign Office, 2385/22, Lettre de Yahil au ministère israélien des Affaires étrangères, 17 II 1954, Secret.

¹⁷⁷ *ibid.*, Lettre de Shinnar à Eytan, 9 II 1954.

Le souci constant de Shinnar d'améliorer les relations entre Israël et la R.F.A. apparaît également quand il relance en 1954 le projet d'une réflexion sur le sujet.¹⁷⁹ L'initiative du responsable de la mission découle alors de l'atmosphère favorable qui règne à Bonn et d'entretiens qu'il a pu avoir lors d'une réception donnée à l'occasion de l'anniversaire du président Heuss. Son sentiment est

“qu'il va être nécessaire de réévaluer notre position (...) et de déterminer une politique à moyen terme, c'est-à-dire pour le temps où la situation actuelle se poursuit.”

Pour cela, il faut, selon Shinnar, encourager une réflexion pour “diriger l'opinion publique (israélienne) en fournissant continuellement des informations sur les progrès (effectués) dans l'accomplissement des réparations.” Et il se fixe pour but de montrer à l'opinion publique de son pays la réalité des faits en indiquant aux Israéliens les possibilités de rencontre avec les Allemands. En ce qui concerne le travail de ses services, Shinnar souhaite éviter dorénavant que les fonctionnaires israéliens en poste à Cologne adoptent à l'égard des Allemands une attitude trop distante. Pour lui, il n'est en effet plus possible de continuer à encourager d'une part les contacts commerciaux entre les deux pays et de multiplier d'autre part les mentions au passé tragique. Afin de parvenir à une véritable détente dans les relations entre Allemands et Israéliens, Shinnar désire au contraire développer les contacts personnels et entretenir la bonne atmosphère engendrée par le déroulement sans encombre du traité.

Shinnar émet alors des propositions concrètes et propose par exemple que l'on réfléchisse à la question du séjour de personnalités allemandes en Israël,¹⁸⁰ proposition qui correspond à une attente de la part de nombreuses personnes qu'il a rencontrées en R.F.A. De plus, il estime que le sujet des

¹⁷⁸ Shinnar développe alors quelques idées pour que la mission soit plus efficace dans ce domaine. Il en va de l'intérêt d'Israël et des juifs, puisque les efforts porteraient notamment sur la loi fédérale de restitution (“Bundesentschädigungsgesetz”, B.E.G.) alors en préparation. Dans ce cadre, il s'agirait de développer les rapports avec la communauté juive d'Allemagne de manière à raviver des relations importantes pour l'atmosphère des réparations. Shinnar se préoccupe de l'action qui devra être effectuée après son retour en Israël, un retour dont il est question depuis quelque temps (v. aussi évocation d'un départ de Shinnar de Cologne en raison de sa position hors parti et des troubles de la société israélienne, PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 172, Note écrite (700.01/35 II 10 425/53) à Hallstein, 25 VII 1953, Frowein. La nomination de Shinnar au poste de responsable de la future mission avait déjà posé problème du fait de son absence d'attaches politiques, comme l'indique le journaliste Karl Marx à Frowein (PA/AA, Abt III, 210.01/35 E, Bd 3, Note écrite (244.13 II 14 314/52), 25 X 1952, Frowein).

¹⁷⁹ ISA, Foreign Office, 2385/22, Lettre de Shinnar à Eytan, 3 II 1954, Secret, en hébreu.

¹⁸⁰ il évoque les cas de Franz Böhm, le chef de la délégation allemande à Wassenaar, de journalistes victimes du nazisme (c'est le cas de Erich Lüth, initiateur de l'“Aktion Friede mit Israel”, qu'il ne cite pas nommément), ou d'industriels “au passé propre”.

relations entre représentants allemands et israéliens à l'étranger doit être abordé, tout comme celui des rapports entre délégations allemandes et israéliennes dans les instances internationales.

La mission de Cologne confirme au fil du temps sa fonction de poste avancé dans les relations entre l'Allemagne de l'Ouest et Israël. Ainsi, en février 1954, l'un de ses fonctionnaires, Uri Naor, publie dans le "Freiburger Rundbrief"¹⁸¹ un article sur "Israël et l'Allemagne". Dans ce texte, Naor, qui s'exprime ès qualités, décrit tout d'abord l'évolution des relations entre les deux pays depuis la conclusion de l'accord de réparations. Il souligne la modification de l'attitude israélienne qui va dans le sens d'un intérêt croissant et d'une compréhension plus grande pour l'Allemagne de l'Ouest. L'évolution de la position israélienne, confirmée par le collaborateur de la mission, dépend de la place que la République fédérale prend au niveau mondial. Et l'attention portée par Israël à la R.F.A. est d'autant plus importante que les États arabes pourraient bénéficier des largesses ouest-allemandes si l'État hébreu restait trop réservé à l'égard de Bonn. De plus, pour Naor, un comportement positif d'Israël à l'égard de l'Allemagne fédérale dépasse le simple niveau des relations bilatérales. Pour cet officiel israélien, la question intéresse en effet directement l'avenir de l'État hébreu. Car l'accroissement des relations économiques entre les deux États permettra à Israël d'obtenir *in fine* son indépendance économique.

U. Naor porte ensuite son attention sur un autre aspect du rapprochement : selon lui, si une amélioration des rapports entre les deux pays est nécessaire pour assurer la stabilité d'Israël, elle est indispensable aussi dans la mesure où le gouvernement de Sharett est attaché à la stabilisation politique de la R.F.A.; car resserrer ses liens avec la jeune démocratie ouest-allemande, c'est aussi accorder à celle-ci une reconnaissance *de facto* qui doit aider au renforcement de son propre système politique.

L'exposition "Altneuland Israel" déjà mentionnée illustre d'une autre manière le rôle de poste avancé qu'occupe la mission de Cologne dans les relations entre les deux pays.¹⁸² Et par la déclaration qu'il prononce lors de

¹⁸¹ la revue du groupe catholique de Fribourg en Brisgau favorable à de meilleures relations entre juifs et chrétiens ("Freiburger Rundbrief", II 1954, U. Naor, "Israel und Deutschland", p. 10 et suiv.).

¹⁸² A cette occasion elle fournit à la "Gesellschaft" le matériel nécessaire pour présenter Israël à la R.F.A.

l'ouverture de l'exposition à Hambourg,¹⁸³ H. Yahil, l'adjoint de Shinnar, manifeste à son tour l'intérêt de la représentation israélienne pour un rapprochement. Il indique en effet son souhait

“...que cette exposition puisse contribuer à accroître la connaissance et la compréhension pour ce pays, la compréhension étant bien le préalable nécessaire pour atteindre le but que votre société (la “Gesellschaft”) s'est fixé : l'Entente.”¹⁸⁴

Dans l'exposition “Altneuland Israel” transparaît encore un autre aspect des attributions de la représentation d'Israël à Cologne : une vocation pédagogique qui consiste à démontrer au peuple allemand que les juifs, tant décriés dans les descriptions qu'en firent les nazis, sont capables de construire en peu de temps un État dynamique.

La volonté de la mission d'être sur le terrain et à l'avant-garde de la politique israélienne est également manifeste lorsque Weitzmann, son représentant à Berlin, propose que des étudiants et ingénieurs israéliens viennent séjourner en R.F.A.,¹⁸⁵ car cela devrait permettre une normalisation des relations,¹⁸⁶ possible “dans un temps proche”¹⁸⁷ et qui ne “rencontrerait du côté israélien aucune difficulté.”¹⁸⁸ L'optimisme dont fait preuve Weitzmann n'est en fait que la traduction du climat qui règne dans l'État juif depuis l'entrée en vigueur du traité : le fonctionnaire de la mission souligne en effet que la popularité d'Adenauer en Israël atténuée “de manière heureuse”¹⁸⁹ la “réserve psychologique”¹⁹⁰ encore témoignée il y a peu de temps par les citoyens de l'État hébreu.

1.2.2. Le rôle des représentants israéliens à l'étranger : le cas de Maurice Fischer à Ankara

L'évolution des points de vue israéliens est illustrée également par les contacts noués entre représentants israéliens et allemands à l'étranger. Ces

¹⁸³ ISA, Foreign Office, 2413/4, “Ansprache von Dr. C. Yahil zur Eröffnung der Ausstellung Alt-Neuland Israel in Hamburg am 2. Mai 1954”.

¹⁸⁴ “Möge diese Ausstellung dazu beitragen, die Kenntnis und das Verständnis für dieses Land zu mehren, ist doch Verständnis die Voraussetzung für die Erreichung des Zieles, das sich Ihre Gesellschaft gesetzt hat : Verständigung.”

¹⁸⁵ PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 173, Lettre de Berlin, bureau de l'A.A. (209.311 965/54), 4 VI 1954.

¹⁸⁶ il parle même de “... Aufnahme regulärer diplomatischer Beziehungen...”

¹⁸⁷ “... in absehbarer Zeit...”

¹⁸⁸ “... israelischerseits auf keinerlei Schwierigkeiten stoßen...”

¹⁸⁹ “... in erfreulicher Weise...”

¹⁹⁰ “... die psychologische Zurückhaltung...”

contacts sont le résultat soit d'actions individuelles, soit d'instructions données à certains diplomates de l'État hébreu.

Maurice Fischer,¹⁹¹ en poste à Ankara, fait partie de ces diplomates. En effet il n'hésite pas à évoquer très tôt le problème d'un rapprochement entre les deux pays avec son homologue ouest-allemand, Wilhelm Haas. La preuve en est fournie par le télégramme adressé à l'A.A. au début février 1954,¹⁹² dans lequel Haas précise que son interlocuteur "s'est exprimé de manière répétée auprès du ministre des Affaires étrangères Sharett pour une avancée supplémentaire dans la voie de l'établissement de relations normales avec la République fédérale".¹⁹³

La prise de position de Fischer rapportée par Haas est intéressante à plusieurs titres : elle n'est postérieure que d'un an à la ratification du traité, ce qui montre que l'évolution israélienne est spectaculaire; et le pas franchi par Fischer semble d'autant plus important qu'il est "apparemment autorisé (à le faire) par le ministère israélien des Affaires étrangères."¹⁹⁴

Après ce premier contact, une nouvelle rencontre a lieu entre Fischer et Haas au début d'avril. Le représentant israélien a alors l'occasion de développer davantage ses idées et de montrer quels sont les points de vue des Israéliens à l'égard de l'Allemagne. Fischer souligne certes que bon nombre de ses concitoyens sont opposés à tout rapprochement avec l'Allemagne, mais il précise aussi que

"...nous sommes quelques-uns à estimer que s'il s'agit d'activer l'oubli et de renforcer le souvenir, le premier rôle devrait être réservé aux Juifs et aux Israéliens de bonne volonté et le deuxième (rôle) à tout Allemand conscient de sa dignité."¹⁹⁵

L'affirmation de Fischer rapportée ici illustre bien l'évolution des

¹⁹¹ M. Fischer est l'ancien représentant israélien à Paris dont le rôle a été important au début du processus des réparations.

¹⁹² PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 172, Télégramme Ankara (22), 9 II 1954, Haas, c'est-à-dire de la même période que la prise de position de Shinnar (v. supra). Cette simultanéité peut laisser supposer une consultation et une première série de sondages concertée auprès des diplomates allemands dans la perspective de relations plus étroites.

¹⁹³ "... daß er bei Außenminister Sharett wiederholt für einen weiteren Schritt zur Herstellung normaler Beziehungen zur Bundesrepublik eingetreten sei..." A cela s'ajoute le fait que Fischer pense être présent à l'occasion de la visite prochaine en Turquie de Konrad Adenauer.

¹⁹⁴ "Dieser Schritt ist offensichtlich vom israelischen Außenministerium autorisiert." Le dialogue est suscité par les diplomates israéliens, visiblement à la demande de leur ministère, même si celui-ci semble plus réticent (en effet, d'après Fischer, c'est lui-même qui insiste dans le sens de cette demande). Le chemin parcouru par Fischer par rapport à ses premières affirmations très critiques à l'égard de l'Allemagne (ISA, Foreign Office, 2539/1, Lettre de M. Fischer à G. Avner, 1er XI 1950) peut être mesuré. Comme d'autres diplomates israéliens, il semble qu'il ait été surpris des possibilités de dialogue qui existent entre les deux pays après le début de l'application du traité, et il se fait le porte-parole de la nouvelle tendance.

¹⁹⁵ *ibid.*, 2539/4, Lettre d'Ankara (An/364/2178), 2 IV 1954, Fischer, en français dans le texte.

milieux gouvernementaux israéliens envers Bonn. La bonne volonté que ce diplomate estime à présent nécessaire de la part des Israéliens eux-mêmes doit faire partie d'un processus, comparable à celui évoqué par Shinnar¹⁹⁶ lorsque celui-ci se plaint de devoir rappeler le passé dans tous les discours qu'il prononce en Allemagne. Pour les Israéliens, il s'agit donc de se tourner dorénavant vers l'avenir tout en conservant à l'esprit un passé qui ne saurait malgré tout pas entraver une coopération. Par ailleurs, quand Fischer évoque la "dignité" nécessaire de la part des Allemands, il a présente à l'esprit une nouvelle Allemagne plus sereine et respectueuse des sensibilités israéliennes. Enfin, il faut souligner que dans la lettre de Fischer transparaissent et la stratégie du gouvernement de Jérusalem (une stratégie de petits pas dans la voie de la normalisation), et les difficultés que celui-ci a à maîtriser les sentiments des Israéliens.¹⁹⁷

Mais le fait important demeure que dès cette époque il est possible à des représentants israéliens d'exprimer des positions qui dépassent largement les réserves exprimées au moment de la signature du traité. Israël ne peut plus tenir l'accord de réparations isolé du reste de sa politique, et celui-ci a des effets évidents sur l'évolution globale des relations germano-israéliennes et de l'état d'esprit des responsables israéliens.

Dans la suite de son entretien avec Haas, Fischer confirme l'intérêt avec lequel il suit la progression des relations entre les deux pays. Il affirme sa solidarité avec l'action de Shinnar "qui, auprès du ministre israélien des Affaires étrangères, s'est expressément déclaré favorable à ce que le voyage de M. le Chancelier fédéral (en Turquie) soit utilisé, de par la participation de l'ambassadeur israélien (i.e. Fischer) aux manifestations officielles, comme une occasion d'aller un peu plus loin dans les relations avec la République fédérale."¹⁹⁸

Non content de s'être déjà tant avancé sur le terrain des relations, Fischer poursuit dans la même veine. En effet, au vu de la tournure favorable que vont prendre les relations entre la R.F.A. et Israël, il en vient même à déclarer que "*malheureusement* beaucoup d'éléments politiques de son pays

¹⁹⁶ Lettre de Shinnar à Eytan, 3 II 1954.

¹⁹⁷ La lettre de Fischer n'est pas un cas unique. Le courrier de Haas qui rend compte de cet entretien (PA/AA, Ref 316, Bd 172, Lettre Ankara (1152/54 439/54), 7 IV 1954, Haas) reprend les déclarations de Fischer à l'adresse d'Adenauer, lors de son passage en Turquie : "Er hat bei dieser Gelegenheit dem Herrn Bundeskanzler *im Auftrage seiner Regierung* (souligné par nous) deren Befriedigung über die Entwicklung der Beziehungen zwischen Israel und der Bundesrepublik ausgesprochen."

¹⁹⁸ *ibid.*, "... sich bei dem israelischen Außenminister nachdrücklich dafür eingesetzt, daß die Reise des Herrn Bundeskanzlers zum Anlaß genommen werde, durch eine Beteiligung des hiesigen israelischen Gesandten an den öffentlichen Veranstaltungen die Beziehungen zur Bundesrepublik einen Schritt weiter zu bringen."

méconnaissent encore la nécessité d'une normalisation des relations";¹⁹⁹ l'aveu de ce regret montre quel est désormais son engouement pour la cause du rapprochement germano-israélien.

Pour finir, au delà de la répétition d'une conviction profonde, les propos de Fischer traduisent aussi la prise en compte d'une nécessité vitale pour l'État hébreu. A ce moment en effet, Israël ne peut pas ne pas se rapprocher de la R.F.A. s'il tient à consolider sa propre existence. Et Fischer est la personne la mieux à même d'exprimer cette préoccupation fondamentale de Jérusalem.

¹⁹⁹ *ibid.*, "... *bedauerlicherweise* (souligné par nous) manche politische Elemente seines Landes die Notwendigkeit der Normalisierung der Beziehungen noch verkannten."

2. Accélération du processus : de la fin 1954 au printemps 1956

2.1. Le deuxième semestre 1954

A partir du deuxième semestre 1954, il ressort des documents consultés que le gouvernement israélien décide d'accélérer son rapprochement avec la R.F.A. A cette époque, Jérusalem se trouve en effet dans une situation qui l'oblige plus que jamais à trouver des partenaires fiables et constants. Dans ce contexte, l'Allemagne de l'Ouest semble être le pays le plus disposé à se ranger du côté des Israéliens au Moyen-Orient, même si par moment elle donne l'impression d'agir à l'encontre des intérêts de l'État hébreu.²⁰⁰

2.1.1. Les raisons de l'accélération du processus

Quelles sont les raisons de l'accélération de l'évolution de l'attitude israélienne?

En cette année 1954, les options pro-arabes de l'U.R.S.S. et des pays du bloc soviétique se précisent et provoquent une grande déception chez les dirigeants de l'État juif dont beaucoup, rappelons-le, sont originaires de ces pays. La politique de Moscou confirme chez les Israéliens non seulement la nécessité de s'ancrer à l'Ouest, mais également la conviction que le non-alignement se transforme de plus en plus en une option politique favorable aux communistes.

Mais en 1954 Israël est également déçu du bloc occidental. Les besoins économiques du pays sont certes en grande partie couverts par l'aide américaine,²⁰¹ mais les U.S.A. semblent ne pas comprendre les

²⁰⁰ Dans une situation d'isolement qui se précise, Israël s'émeut par exemple des rumeurs selon lesquelles la R.F.A. se tiendrait prête à ouvrir un consulat à Jérusalem, dans la partie jordanienne de la ville (depuis le cessez-le-feu de 1949, la frontière entre Israël et la Jordanie traverse Jérusalem de part en part). Cette crainte provoque une demande d'explication de la part d'Uri Naor qui s'entretient à ce propos avec Hermann Voigt, de l'A.A. au début du mois de septembre 1954 (PA/AA, Abt II, Bd 252, 210.01/35, 1950-1954, note (206.210.01/35 12 685/54), 10 IX 1954, Voigt, et Abt VII, Ref 708, Bd 1025, Israel, note Abt III (210.02/35 22 586/54), 10 IX 1954, Voigt). Un mois plus tard, H. Yahil fait appel à Nahum Goldmann pour que celui-ci intervienne directement auprès des autorités allemandes dans la même affaire (CZA, Dépôt N. Goldmann, 888, Lettre de H. Yahil à N. Goldmann, 17 X 1954 et lettre de N. Goldmann à H. Yahil, 25 X 1954).

²⁰¹ Les juifs américains représentent la plus grande partie des aides en capitaux pour les dix premières années de la vie d'Israël, capitaux destinés à couvrir un déficit commercial qui se monte pour cette période à 3,295 milliards de \$. Les U.S.A. (gouvernement et juifs américains) représentent 55% du total des importations de capitaux.

impératifs de sécurité propres à l'État hébreu.²⁰² Ce fait est, pour les Israéliens, d'autant plus grave que de son côté la Grande-Bretagne poursuit son aide militaire aux États arabes.

Au printemps 1954, les U.S.A. se rapprochent subitement de l'Irak et proposent un pacte régional pour le Moyen-Orient. Israël refuse une telle idée car il se refuse à être considéré sur un même pied que les États arabes.²⁰³ Dans le cadre de sa nouvelle politique Washington va même jusqu'à accorder une aide militaire à Bagdad, ce qui constitue un retournement de la situation en défaveur d'Israël.

Quelques mois plus tard, le contexte moyen-oriental s'aggrave encore pour l'État juif. En effet, après de longues tractations, la Grande-Bretagne conclut avec Nasser un accord sur l'évacuation des troupes britanniques encore en place dans la zone du canal de Suez.²⁰⁴ Et le texte en question est signé sans aucune garantie de passage pour les navires israéliens dans le canal.

Face à cette situation nouvelle, l'inquiétude des Israéliens est très vive. Le 30 juillet 1954, le représentant de l'État juif aux Etats-Unis, Abba Eban, exprime la préoccupation de son gouvernement face au retrait des troupes anglaises.²⁰⁵ Car non seulement celui-ci supprime toute barrière entre l'Égypte et Israël mais permet aussi le renforcement du régime de Nasser.²⁰⁶ En conséquence, selon Eban, Israël se doit d'exiger des assurances de la part de l'Égypte avant qu'elle ne puisse être réarmée.

A la fin de l'été, la situation d'Israël paraît encore plus délicate. En effet, alors que Jérusalem ne profite d'aucun accord d'assistance avec qui que ce soit, les États Arabes sont liés aux Occidentaux par des pactes de sécurité. A. Eban fait part une nouvelle fois de son inquiétude aux autorités américaines et souligne l'inquiétude sans cesse grandissante suscitée dans son pays par

²⁰² Les Américains ne sont plus disposés depuis la fin de l'année 1953 à soutenir aveuglément Israël et préconisent plutôt des plans globaux pour le Moyen-Orient (PA/AA, Abt III, 211.00/80, Bd 7, Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und dritten Staaten und zwischen dritten Staaten, Télégramme de Washington (692), 13 XI 1953, Federer, et Compte rendu de Washington (211.00 B 2482/53), 16 XI 1953, Federer).

²⁰³ Les Etats-Unis ne lancent d'ailleurs pas d'invitation à l'État hébreu.

²⁰⁴ L'accord définitif est signé le 19 X 1954.

²⁰⁵ ISA, Dépôt Abba Eban, 5914/26, Background Talk, 30 VII 1954.

²⁰⁶ qui est chef du gouvernement depuis février.

les pays arabes.²⁰⁷ De plus, il dénonce l'attitude de Washington qui ne répond pas aux attentes de Jérusalem,²⁰⁸ même si par ailleurs les U.S.A. font preuve de bienveillance à l'adresse d'Israël.

Dans ce contexte, l'État juif doit se lancer dans une politique plus volontariste afin de sauvegarder ses positions. C'est pourquoi, au mois de septembre, Sharett demande un rapprochement concret, c'est-à-dire militaire, avec les U.S.A. Eban explique les raisons de cette requête et achève son intervention auprès des autorités américaines en exigeant le rétablissement de l'équilibre des armements au Moyen-Orient pour assurer la sécurité d'Israël.²⁰⁹ La demande présentée par l'ambassadeur d'Israël se heurte toutefois à une fin de non recevoir de la part des Etats-Unis.

Au mois de septembre 1954, l'État hébreu se trouve dans une position très inconfortable qui conduit ses responsables à s'interroger sur le devenir même de leur pays et sur les options majeures de sa politique extérieure.²¹⁰ Cette conjoncture ne peut qu'amener le gouvernement à faire preuve d'un pragmatisme grandissant vis-à-vis de ses interlocuteurs étrangers, notamment à l'égard de l'Allemagne.

Mais pour expliquer réellement comment le processus de rapprochement avec Bonn en est venu à s'accélérer, il ne suffit pas d'évoquer la conjoncture internationale. La dynamique même du traité est un élément qu'on aurait tort de négliger si on désire fournir ici une explication complète. Sur ce point précis, un article publié par le magazine "World Today" en juin 1954²¹¹ rappelle qu'au moment de la conclusion de l'accord, les dirigeants israéliens avaient souligné que celui-ci n'avait rien à voir avec la perspective de relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem. Mais l'auteur ajoute que cet "argument s'est montré spécieux, pour ne pas dire démagogique, puisque

207 ISA, Dépôt Abba Eban, 5914/25, Background Talk, Background remarks by ambassador Eban, 16 IX 1954, Confidentiel.

208 "... the good will has not yet been translated into anything tangible..."

209 Dans son texte Eban souligne en terminant le renforcement économique d'Israël et les perspectives qui existent : "But over all these promising developments, developments incidentally in which the government of the United States obviously has played a leading, even a decisive part, over all these developments which have strengthened our economy, our fiscal system and our security, there hovers this overriding concern with security which is the chief-subject of the discussion now going on between our two governments within the pattern of their traditional friendship."

210 Dans son document du 16 IX 1954, Eban précise que son pays n'a pas peur de perdre une éventuelle nouvelle guerre avec les Arabes mais qu'il rejette absolument cette éventualité, ce qui reflète les options plus modérées de Moshe Sharett.

211 P.G., "German reparations to Israel", in "World Today", 10 (6) juin 1954, p. 258 et suiv.

dans de larges domaines les relations se sont établies progressivement entre les deux pays” et “des formes de coopération, qui étaient tout à fait impensables il y a deux ans, sont devenues à présent des faits établis.”²¹²

2.1.2. Les formes de l'accélération du processus

Le mouvement est lancé par Moshe Sharett lui-même. Le jour même où Abba Eban résume les préoccupations israéliennes face à ses interlocuteurs américains, le Premier ministre fait devant la Knesset une communication de politique étrangère.²¹³ Après avoir réfuté les rumeurs sur l'instauration d'éventuelles relations diplomatiques avec Bonn, il poursuit en soulignant les réalités de la vie politique internationale qui s'imposent à son pays :

“...il doit être clair pour nous que la puissance croissante et le renforcement de l'Allemagne, ainsi que le fait qu'elle devienne un facteur militaire sérieux, (...) sont des faits de politique internationale que l'État d'Israël ne peut pas ignorer s'il veut vivre sur le terrain de la politique (...) réelle et pas seulement dans son propre monde clos.”²¹⁴

Pour Sharett, Israël ne peut pas rester isolé du reste du monde. C'est pourquoi ses responsables doivent être en mesure d'apprécier les évolutions de la scène politique internationale, même si cela doit les amener à réviser certaines positions de principe.

Après cette première déclaration, Sharett est amené à préciser ses idées lors d'un débat de politique extérieure qui a lieu à la Knesset, le 16 novembre 1954. L'objet des discussions est alors l'opportunité d'une participation de la République fédérale à un Congrès de Sécurité sociale qui doit se tenir à Jérusalem. Dans son discours (repris par le bulletin d'information de la mission de Cologne),²¹⁵ Sharett pose la question de savoir si Israël peut se permettre de limiter lui-même son rôle dans le monde. Et il estime que tel serait le cas si son pays se privait d'accueillir des congrès

²¹² *ibid.*, p. 267, “... the argument proved to be specious, not to say demagogic, for in fact relations in increasingly wide spheres are gradually being established between the two countries.”; “Forms of co-operation which two years ago seemed unthinkable have now become an accomplished fact.”

²¹³ ISA, Foreign Office, 2516/8, Addenda à la lettre au ministère israélien des Affaires étrangères du 29 II 1956, 2 III 1956, Shinnar. Le parlement israélien confirme en cette occasion le fait que, s'il ne dispose pas de pouvoirs élargis en matière de politique extérieure, il reste le lieu de la vie politique israélienne où se confrontent et s'affrontent les différents points de vue sur cette matière. v. LORCH, N., “The Knesset and Israel's foreign relations”, in “The Jerusalem journal of international relations”, 9 (2), juin 1987, p. 117 et suiv., La Knesset est définie par Lorch “As a forum for discussion; as a forum from which both government and opposition can clarify their positions.”

²¹⁴ en hébreu dans le texte.

²¹⁵ M. Sharett, “Israel und Deutschland”, in “Israel Informationsdienst”, Nr 35, 14 XII 1954.

auxquels pourraient participer des délégations allemandes :

“Nous ne pouvons tout simplement pas jouer un double jeu : d’une part revendiquer une place dans la communauté des peuples et nous fermer à tout contact avec (les Allemands).”²¹⁶

Et Sharett poursuit son propos en soulignant qu’en l’espèce c’est également l’image que l’État d’Israël se fait de lui-même qui est en question :

“Nous devons une fois pour toutes nous décider pour savoir si, en rapport avec notre statut international, nous sommes un État comme tous les autres, et voulons de ce fait prendre en main l’honneur juif et écarter l’humiliation millénaire, ou si nous cédon à nos sentiments qui, s’ils sont certainement justifiés, n’en nuisent pas moins à la place de notre État (...)”²¹⁷

Le souci de Sharett, on le voit, est qu’Israël devienne enfin un “État comme tous les autres” et atteigne la “normalité” désirée par les penseurs du sionisme.²¹⁸ Seule cette normalité peut lui permettre de sortir de la “mentalité d’assiégé” qui régit l’attitude de ses dirigeants depuis sa fondation et les empêche de reconnaître leurs alliés potentiels.²¹⁹ Sharett pense également qu’une telle mentalité empêche son pays d’occuper la place qui lui revient au sein de la communauté des nations, c’est-à-dire en fait d’agir au mieux de ses intérêts. C’est aussi dans ce cadre qu’il convient pour le ministre d’envisager un rapprochement avec l’Allemagne fédérale.

Après cette déclaration du Premier ministre, au sein du ministère israélien des Affaires étrangères les fonctionnaires les plus conscients des nécessités énoncées par Sharett peuvent naturellement s’exprimer de manière plus directe et concrète sur l’avenir des relations entre leur pays et la République fédérale.

Walter Eytan le fait dès le mois d’octobre 1954 en soulignant que la R.F.A. devient l’un des États européens les plus importants et que, de ce fait, il

216 “Wir können, einfach, nicht zur gleichen Zeit auf beiden Wegen gehen : für uns einen Platz in der Gemeinschaft der Völker beanspruchen und uns zur gleichen Zeit gegen den Kontakt mit ihnen absperren.”

217 “Wir müssen uns ein für allemal entscheiden, ob wir in bezug auf unseren internationalen Status ein Staat wie alle Staaten sein und so die jüdische Ehre wahrnehmen und die Generationen alte Erniedrigung beseitigen wollen, oder ob wir unseren Gefühlen hingeben, die gewiß eine Berechtigung haben, aber der Stellung unseres Staates schaden...”

218 v. KRIEGEL, M., “La société israélienne et le passé juif”, in “Le débat”, n° 82, XI-XII 1994, p. 98 et suiv., et DIECKHOFF, A., L’invention d’une nation - Israël et la modernité politique, Paris, 1993, 352 pages.

219 v. à ce propos BAR TAL, D., ANTEBI, D., “Beliefs about negative intention of the world : A study of Israel Siege Mentality”, in “Political Psychology”, Vol 13, No 4, Décembre 1992, p. 633 et suiv., qui montre que cette “mentalité d’assiégé” (ou “complexe de Massada”, du nom de la forteresse juive qui résista héroïquement aux attaques romaines en 73 ap. J.C., v. BAR TAL, D., “The Masada Syndrome : A case of central belief”, in MILGRAM, N., (Ed.), Stress and coping in time of war, New York, 1986, p. 32 et suiv.), qui est le propre du peuple et de l’État juifs, résultent d’une croyance profonde et millénaire dans le caractère essentiellement hostile de l’environnement mondial.

serait dommageable pour Jérusalem d'en rester à la perception juive du problème allemand.²²⁰ Cette déclaration est un appel au réalisme qui signifie en clair qu'Israël doit faire preuve de maturité politique et se comporter enfin en État capable d'assumer toutes ses responsabilités et son avenir.

La déclaration d'Eytan ne demeure pas isolée. En novembre 1954, c'est le responsable de la "Shilumim Corporation",²²¹ Hillel Dan, qui s'exprime dans le même sens. Pour lui,²²² la perspective de relations plus étroites avec Bonn découle de manière naturelle du traité. Car il s'agit de prévoir l'arrivée en Israël de techniciens allemands, notamment pour assurer la maintenance des biens d'équipement mis en place depuis l'entrée en vigueur de l'accord. Cette présence prévisible de techniciens nécessite l'implantation permanente d'un représentant commercial ouest-allemand sur le sol israélien "afin de superviser à l'avenir l'accomplissement de l'accord de réparations et pour émettre des autorisations dans les paiements de compensations individuelles."²²³

Mais parmi toutes les voix qui s'élèvent c'est celle de Felix Shinnar qui exprime le plus nettement le souhait et la volonté de progresser dans les relations germano-israéliennes, encouragée en cela par des échos positifs reçus de R.F.A.²²⁴ Dans une déclaration faite à Jérusalem,²²⁵ il appelle à son tour à faire preuve de courage le plus tôt possible²²⁶ pour aborder le problème de manière raisonnable. Son appel se fonde sur des perspectives fructueuses pour les relations économiques entre les deux pays : Bonn peut continuer à aider Israël malgré les modifications progressives du statut de l'Allemagne et ses futures dépenses militaires.²²⁷

220 "Jewish Observer and Middle-East Review", Vol III, N° 45, 5 XI 1954, p. 11, "Relations with Germany - Dan, Eytan, Shinnar advise new outlook necessary", "Nachrichtenspiegel" du Presse- u. Informationsamt, 30 X 1954 et VWD, 20 X 1954, "Normalisierung der Beziehungen Israels zur Bundesrepublik gefordert".

221 la société d'État israélienne chargée de gérer la question des marchandises allemandes dans le cadre du traité et dont dépend la mission commerciale de Cologne.

222 "Jewish Observer and Middle-East Review", Vol III, N° 45, 5 XI 1954.

223 "... to supervise the future implementation of the Reparation agreement and to issue the authorisations in personal compensation payments."

224 Hallstein et Adenauer s'expriment au cours de l'année 1954 en faveur d'une avancée dans les relations entre les deux pays (v. infra).

225 "Jewish Observer and Middle-East Review", Vol III, N° 45, 5 XI 1954.

226 "The sooner we find the courage to regard this problem objectively, the better it will be."

227 Après l'échec de la Communauté Européenne de Défense dont le traité n'est pas ratifié par la Chambre des Députés française, le 30 VIII 1954, les accords de Paris du 23 X 1954 accordent à la R.F.A. une entière souveraineté et surtout la possibilité de posséder une armée.

C'est à la fin de l'année 1954 que Shinnar développe les idées les plus audacieuses et les plus précises en s'adressant directement aux fonctionnaires de l'A.A.²²⁸ Il déclare en effet que le seul moyen d'améliorer les relations germano-israéliennes est d'installer un représentant ouest-allemand en Israël.

La proposition de Shinnar marque une nouvelle phase de la politique israélienne à l'égard de Bonn. En effet, c'est la première fois que l'éventualité d'un bureau allemand en Israël est évoquée explicitement par un Israélien en présence d'un interlocuteur institutionnel allemand. Mais il faut noter encore que, par cette déclaration propre à satisfaire l'exigence de réciprocité exprimée par certains fonctionnaires allemands, Shinnar va bien plus loin que les sondages effectués au début de l'année : dans le souci de manifester les bonnes intentions israéliennes et tout en soulignant qu'il convient de préserver la prudence de rigueur, il suggère en effet aussi de permettre l'arrivée de bateaux allemands en Israël. Or cette proposition, qui traduit aussi l'évolution de l'opinion publique israélienne, suppose *nécessairement* l'existence d'un bureau commercial allemand. Et Shinnar précise encore que ce bureau "devrait aussi obtenir le droit d'émettre des visas pour la République fédérale."²²⁹

Ainsi, dès la fin de l'année 1954, c'est tout simplement la réciprocité intégrale des relations qui est proposée à Bonn par l'État hébreu.²³⁰

En ces dernières semaines de 1954, la presse est particulièrement sensible à la modification en profondeur du climat des relations germano-israéliennes. Pour le journaliste israélien K. Loewy, il suffit de faire un voyage en Allemagne afin de se convaincre qu'"(il) est (temps) de voir la question des

²²⁸ PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 172, note (30 652/54) à Frowein, 16 XI 1954, v. Trützschler. C'est aussi à ce moment qu'Israël fait sa demande directe d'une aide financière de la part de la R.F.A. Cette prise de position fait suite à une déclaration à la "Frankfurter Rundschau", 20 X 1954.

²²⁹ "... sollte auch das Recht erhalten, Visen für die Bundesrepublik zu erteilen." C'est probablement par souci de montrer Israël sous un jour moins négatif, en ne le décrivant pas en situation de demandeur dès cette époque, que Shinnar ne fait pas mention de cette première demande dans ses mémoires. Lorsque l'idée d'une représentation commerciale allemande apparaît dans ceux-ci, ce n'est qu'à partir de la mi-1955, et encore sous l'aspect d'une proposition allemande de la part de Trützschler; celui-ci en fait la demande afin d'éviter à l'avenir d'avoir à passer par une tierce puissance par exemple dans des affaires de visas (v. SHINNAR, op. cit., chapitre "Diplomatische Beziehungen").

²³⁰ Ce progrès ne s'explique pas seulement par les bonnes dispositions de Shinnar puisqu'il précise qu'il s'appuie sur une consultation effectuée auprès de toutes les parties concernées en Israël. Shinnar insiste sur le fait que cette consultation a pu être menée malgré l'approche des élections générales de juillet 1955 en Israël et les risques d'utilisation politique de l'affaire.

relations entre l'Allemagne et Israël sous un autre jour".²³¹ D'où l'appel qu'il lance à ses compatriotes :

"Une nouvelle attitude d'Israël à l'égard de la République fédérale serait de ce fait plus qu'un geste sans signification. Bien plus, il s'agirait d'une action (...) porteuse d'avenir."²³²

Quelles sont les raisons qui conduisent Loewy à lancer cette invitation impérieuse? Pour lui, comme pour Sharett, Israël n'a tout simplement pas le droit d'aller à contre-courant de l'évolution et de s'opposer à la montée de l'Allemagne, d'autant plus qu'il a besoin de ce pays.

Loewy trouve rapidement un écho dans la presse allemande puisque dans un ordre d'idées identique le "Rheinischer Merkur" s'attache à expliquer presque au même moment l'évolution positive aussi rapide du contexte des relations entre les deux pays.²³³ Selon l'hebdomadaire catholique, l'exécution loyale du traité par la R.F.A. "conduit de manière inévitable à un rapprochement, qui aboutit lui-même à plus ou moins long terme à des rapports économiques et politiques normaux."²³⁴ D'où le souhait de voir s'instaurer "une discussion, utile aux intérêts des deux pays, sur (la) difficile et épineuse question (des relations) qui attend depuis longtemps sa solution."²³⁵

2.2. L'idée d'un bureau commercial ouest-allemand en Israël

2.2.1. Le contexte international et les motivations israéliennes

A la fin de l'année 1954, les dirigeants israéliens semblent vouloir préparer leur opinion publique à une décision aussi difficile à prendre qu'à faire accepter.²³⁶ En Israël, le sujet des relations avec l'Allemagne reste

²³¹ "... (es) wird (Zeit), die Frage der Beziehungen zwischen Deutschland und Israel in einem anderen Lichte zu sehen...", ISA, Foreign Office, 2539/4, "Deutsche Kommentare", 20 XI 1954, "Reise nach Deutschland", K. Loewy, Jérusalem.

²³² "Ein Einlenken Israels der Bundesrepublik gegenüber wäre deshalb mehr als eine bedeutungslose Geste. Es wäre vielmehr eine Tat zukunftsweisender Deutung."

²³³ "Rheinischer Merkur," 26 XI 1954, "Folgen des weltpolitischen Szenenwechsels - Vor einem Gesandten-Austausch zwischen Bonn und Israel?"

²³⁴ "... zwangsläufig zu einer Annäherung führen würde, die über kurz oder lang nur in normale Wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse münden könne."

²³⁵ "... eine den wahren Interessen beider Länder dienende Behandlung dieser schwierigen und heiklen Frage, die seit langem ihrer Lösung haut."

²³⁶ En un sens, cette période reste marquée d'idées abstraites : Sharett, par exemple, se contente, même si cela nécessite de sa part un grand courage, de présenter une Allemagne de plus en plus puissante et reconnue avec laquelle il faut penser à s'entendre, ou pour le moins qu'Israël ne peut se permettre d'ignorer plus longtemps.

toujours délicat du fait du poids du passé et de l'utilisation qui peut être faite de ce thème à l'approche des élections générales. Ce contexte interdit donc toute déclaration trop nette sur la question d'une représentation allemande en Israël. La réflexion se poursuit et la nécessité d'un rapprochement s'impose un peu plus. Mais si les offres israéliennes se concrétisent aussi rapidement, c'est surtout grâce au retour de David Ben Gourion d'abord au poste de ministre de la Défense, en février 1955, puis à celui de Premier ministre, le 3 novembre.

C'est finalement en raison de la pression des événements extérieurs qu'Israël passe à une réflexion plus poussée sur la question et fait des propositions concrètes. Il faut dire que des nécessités techniques rendent à ce moment indispensable une amélioration des relations bilatérales. Celle-ci s'impose en effet si l'on veut gérer le flux sans cesse croissant des marchandises et des équipements déjà en place en Israël. En d'autres termes, sans une représentation ouest-allemande il est impossible de venir à bout des lourdeurs administratives dues au système en vigueur.²³⁷ En outre, une mission ouest-allemande pourrait prendre en charge les techniciens qui assurent l'entretien des machines d'origine allemande utilisées par les entreprises israéliennes.

Cependant en 1955, ce ne sont pas les problèmes techniques qui sont déterminants mais l'évolution politique elle-même. Sur ce plan, on assiste tout d'abord au renforcement de l'Allemagne : la souveraineté ouest-allemande est confirmée lors de l'entrée en vigueur des accords de Paris,²³⁸ le 5 mai 1955. La R.F.A. devient "un pays comme les autres", avec un statut internationalement reconnu et une intégration définitive dans le camp occidental.²³⁹ La nouvelle amélioration du statut de l'Allemagne fédérale représente pour Israël la fin de l'illusion d'une Allemagne placée sous le contrôle étroit des Puissances. A présent, bien plus encore qu'après la "petite révision du statut d'occupation" du 6 mars 1951 ou qu'après le

²³⁷ avec le passage obligatoire par le consulat britannique de Haïfa pour toute opération individuelle de demande de réparation. De plus, les Britanniques décident la fermeture prochaine de la section de ce consulat qui est chargée de ces opérations, ce qui rend obligatoire une solution de rechange. Sharett évoque le problème dans une interview à un journal ouest-allemand ("Süddeutsche Zeitung", 19 X 1955, "Das Verhältnis zwischen Israel und Deutschland - Ein Gespräch mit Ministerpräsident Sharett über den mühsamen Weg zur Überwindung der Vergangenheit").

²³⁸ du 23 octobre 1954, ratifiés par le Bundestag le 27 février 1955.

²³⁹ La République fédérale peut entrer à l'Union de l'Europe Occidentale le 7 mai, à l'O.T.A.N. le 9. Les trois puissances occidentales reconnaissent ce statut en permettant aux missions diplomatiques allemandes de Londres, Paris et Washington de devenir des ambassades.

“Deutschlandsvertrag” du 26 mai 1952, la R.F.A. en tant que telle devient un interlocuteur incontournable pour l’État hébreu.

Au même moment Israël doit constater un échec partiel de sa politique extérieure, en particulier en raison du refus persistant des U.S.A. de lui assurer un soutien permanent. La demande d’un pacte d’assistance,²⁴⁰ renouvelée au début de 1955, est rejetée par les Américains qui confirment ainsi que leur objectif est d’agir dans un cadre plus large. Car à cette époque l’idée des Etats-Unis est d’établir au Moyen-Orient²⁴¹ une organisation militaire qui permette à la fois de contrôler l’U.R.S.S. et sa frange méridionale et d’empêcher l’implantation communiste dans la région. Dans cette optique, Washington recherche la collaboration d’un maximum de pays. Et les tensions entre les pays arabes et Israël n’autorisent pas Washington à prendre trop ouvertement le parti de l’État hébreu, car dans pareille hypothèse les Arabes se retourneraient vers le camp socialiste. En clair, le seul moyen pour les Etats-Unis d’établir le pacte régional de sécurité est finalement de s’appuyer sur les États arabes.²⁴²

Ajoutons à cet aspect géostratégique que l’administration républicaine, et en particulier le Secrétaire d’État John Fuster Dulles, adopte en 1955 une attitude de plus en plus dure à l’égard d’Israël, notamment en raison de ses interventions dans la bande de Gaza, sous administration égyptienne. Ces mesures, destinées à lutter contre des infiltrations terroristes, provoquent à intervalles réguliers des incidents de frontières avec l’Egypte.²⁴³

A la suite du refus que les Etats-Unis opposent à ses requêtes, Israël est obligé d’abandonner l’idée d’un pacte d’assistance. D’où sa demande de voir les U.S.A. garantir ses frontières ainsi que l’équilibre des armements au Moyen-Orient. Et Jérusalem, désireux de mettre les U.S.A. au pied du mur et d’engager leur responsabilité face au monde, ne garde pas cette requête secrète.²⁴⁴ La réponse américaine aux exigences ainsi formulées ne satisfait cependant en rien Israël : Washington admet les desiderata de l’État juif à condition que celui-ci accepte le principe d’une aide américaine aux pays

²⁴⁰ pacte d’assistance qui permettrait d’éviter une place réduite dans un pacte général de sécurité.

²⁴¹ comme ils l’ont fait en Europe avec l’O.T.A.N. et en Asie du Sud-Est avec l’O.T.A.S.E.

²⁴² A défaut d’obtenir la participation de tous les États arabes, le pacte de Bagdad (Irak, Iran et Turquie) est conclu le 24 II 1955.

²⁴³ BARNAVI, op. cit., pp. 216-217.

²⁴⁴ Sharett s’exprime dans ce sens lors d’un discours à la Knesset le 2 mars 1955 (BIALER, Between East and West, op. cit., p. 267). L’exigence de Sharett qui constitue une rupture définitive avec la politique de non-alignement et d’indépendance en matière de politique de sécurité est une fracture que les partis de gauche, Mapam et Ahdout Ha’Avodah, partenaires de la coalition, ne peuvent que difficilement accepter. Elle est à l’inverse soutenue par Ben Gourion qui rompt en février 1955 son exil politique.

arabes. Cette position est confirmée au mois d'août 1955, ce qui oblige l'État juif à préférer une aide militaire à une garantie de ses frontières, d'autant plus que l'U.R.S.S. soutient de plus en plus les pays arabes.

L'espoir, déjà très faible, d'un soutien américain qu'Israël pouvait encore nourrir pendant l'été 1955, est de courte durée. En effet, lors d'une rencontre qui a lieu à Paris, le 30 octobre, Dulles informe Sharett que les U.S.A. refusent catégoriquement à la fois de garantir les frontières d'Israël et de lui livrer des armes. La priorité de Washington est alors plus que jamais d'appuyer les Arabes contre l'U.R.S.S., afin d'éviter que ceux-ci ne se rapprochent encore davantage de Moscou. C'est pourquoi à ce moment le Département d'État ne tient pas, dans ses déclarations officielles, à faire un pas qui le conduirait à aller au delà de la Déclaration Tripartite de 1950.²⁴⁵

Devant l'impossibilité de convaincre les Etats-Unis d'agir en leur faveur, les Israéliens décident d'abandonner provisoirement cette option de leur politique et de se tourner vers la France pour garantir leurs approvisionnements en armement.

Alors que les U.S.A. persistent à refuser toute assistance à Israël, l'évolution du contexte moyen-oriental a tout lieu d'inquiéter les dirigeants de Jérusalem. En premier lieu, l'U.R.S.S. appuie de plus en plus les pays arabes contre Israël et elle ne se contente pas de conclure avec eux des accords économiques. En octobre 1955, en effet, l'existence d'accords militaires entre l'Égypte et la Tchécoslovaquie est révélée. Israël, qui croyait jusque là disposer d'un avantage certain sur les pays arabes,²⁴⁶ se retrouve subitement en position d'infériorité. Et le souci de sa sécurité ne peut que l'obliger à rechercher des sources de fournitures sûres en matière d'armements.²⁴⁷

L'autre facteur qui ne peut qu'accroître l'inquiétude d'Israël est l'agressivité grandissante de Nasser à son égard. Celle-ci s'exprime en particulier en avril 1955, lors de la conférence des pays non-alignés de Bandoung. Non seulement Israël n'est pas invité à cette rencontre due à l'initiative de l'Égypte, de l'Inde et de la Yougoslavie, parce que considéré

²⁴⁵ La Déclaration Tripartite, signée en mai 1950 par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France, garantit les frontières issues de la guerre israélo-arabe de 1948.

²⁴⁶ les dépenses militaires israéliennes représentent à peu près 6 à 8 % du PNB/an dans les années 1948-1955, chiffres in BIALER, *Between East and West*, op. cit.

²⁴⁷ Dans son isolement, Israël tente même à la fin de 1955 une opération de rapprochement avec l'U.R.S.S., mais la réponse de celle-ci fait dépendre une aide et un assouplissement des restrictions à l'émigration des juifs de l'abandon de la politique pro-américaine d'Israël. Les juifs américains demeurant les plus généreux donateurs, Israël ne peut se permettre ce nouveau revirement de sa politique extérieure.

comme puissance "blanche";²⁴⁸ mais, en plus, l'État hébreu fait l'objet de prises de positions très négatives devant ce premier forum des pays non-alignés.

En raison de l'isolement d'Israël qui se confirme au cours de 1955, l'instauration de véritables relations avec la R.F.A. ne peut pas manquer d'offrir à l'État hébreu des possibilités d'améliorer sa position dans le monde. Les milieux responsables de Jérusalem envisagent alors d'avoir recours à l'aide de l'Allemagne fédérale pour établir des contacts avec des pays non-alignés, par exemple en Afrique, de manière à contourner le boycott arabe.²⁴⁹ Ces milieux considèrent également qu'un rapprochement avec l'Allemagne de l'Ouest permettrait à leur pays, grâce aux relations de Bonn avec les pays arabes, de se faire accepter comme partenaire de négociations en vue d'un règlement global du conflit du Moyen-Orient.²⁵⁰

2.2.2. Propositions directes d'Israël à l'adresse de Bonn

En 1955, la consultation initiée par Shinnar se poursuit et bénéficie d'une atmosphère favorable qui permet d'imaginer une solution au développement des relations germano-israéliennes.

Selon certains auteurs, les échéances électorales israéliennes n'ont que peu d'influence sur les décisions de politique extérieure, en particulier sur les choix qui concernent les relations avec l'Allemagne fédérale.²⁵¹ Mais dans ce cas précis il semble bien que la concrétisation de l'idée lancée par Shinnar à la fin de 1954 soit justement freinée par des considérations de politique intérieure. En effet, la campagne en vue des élections à la Knesset, qui doivent avoir lieu le 26 juillet 1955, fait renoncer Shinnar à poursuivre ses sondages et pousse le gouvernement israélien à s'abstenir de toute prise de position sur le problème. Dans les documents de l'A.A., comme dans ceux du ministère israélien des Affaires étrangères, la question de l'extension des relations avec Bonn est pratiquement passée sous silence pendant cette période. Une telle réserve mérite d'autant plus d'être mentionnée que

²⁴⁸ Pour Shinnar (PA/AA, Abt VII, Bd 1025, Note écrite (206.244.13 5479/55), 9 V 1955, Frowein), la non-invitation d'Israël à la conférence de Bandoung confirme l'isolement de l'État hébreu.

²⁴⁹ GINIEWSKI, P., "Tendances de la politique asiatique et africaine d'Israël", in "Politique étrangère", 22 (24) 1957, p. 463 et suiv.

²⁵⁰ GINIEWSKI, P., "Israels Eingliederung in den Mittleren Osten", in "Europa-Archiv", 15 (2) 1960, p. 360 et suiv.

²⁵¹ BRECHER, *The Foreign Policy System of Israel*, op. cit., Chapitre 6 : "Political Structure".

pendant les derniers mois de 1954 le processus de rapprochement s'était accéléré. Et dans ses contacts avec des interlocuteurs allemands, Shinnar ne manque pas de mentionner cette influence effective des échéances de politique intérieure sur les réflexions israéliennes.²⁵²

Si, dans les premiers mois de 1955, en Israël c'est la discrétion qui prévaut dans les déclarations *publiques* relatives aux relations avec l'Allemagne, celle-ci n'empêche cependant pas les rencontres *secrètes* et les discussions *confidentielles* dont le but essentiel est de préciser les missions et le statut d'un bureau allemand en Israël. C'est finalement en juin et juillet 1955, au cours de rencontres informelles entre Shinnar, Hallstein et Böhm,²⁵³ que les compétences d'une délégation allemande en Israël sont délimitées dans leurs grandes lignes.

L'approche de l'échéance électorale de 1955 permet de relancer les discussions bilatérales et de lancer des idées, mais les consultations demeurent confidentielles, comme cela vient d'être précisé. En effet, il reste très difficile d'envisager, sans passion en Israël, des résultats concrets sur le problème de l'installation d'un représentant ouest-allemand, quel que soit son titre.²⁵⁴ Et, pour confirmer cette hésitation, après un séjour en Israël, le député social-démocrate Otto-Heinrich Greve s'attache à calmer l'attente des Allemands en précisant que la R.F.A. doit encore "attendre avec patience que l'opinion publique israélienne puisse supporter d'entretenir des relations

²⁵² Le problème d'un report dû aux élections revient régulièrement dans les conversations entre représentants allemands et israéliens. Au mois d'avril 1955, dans un entretien entre le représentant ouest-allemand au Brésil Oellers et son homologue israélien Shaltiel (PA/AA, Abt VII, Ref 708, Bd 1018, Israel, Lettre Rio de Janeiro (700.00 1164/55), 25 IV 1955, Oellers), ce dernier explique que l'opinion israélienne semble désormais favorable à des relations diplomatiques; "Allerdings könne die Frage erst nach den diesjährigen Wahlen angefaßt werden. Vorher sei eine Behandlung aus wahltaktischen Gründen unzuweckmäßig." Shinnar lui-même évoque le sujet en présence de von Trützschler (fonctionnaire à la Direction des affaires politiques de l'A.A.) le 3 février (ISA, Foreign Office, 2516/8, Addenda à la lettre au ministère israélien des Affaires étrangères du 29 II 1956, 2 III 1956, Shinnar) et d'Abraham Frowein le 9 mai 1955 (PA/AA, Abt VII, Bd 1025, Note écrite (206.244.13 5479/55), 9 V 1955, Frowein). Il se doit de déclarer immédiatement que la création d'un établissement allemand en Israël ("... er sprach von einer 'Sichtvermerkstelle', die konsularische Befugnisse erhalten und insbesondere auch zuständig sein sollte für die in Wiedergutmachungsverfahren von deutschen Behörden geforderten amtlichen Bescheinigungen über Bedürftigkeit, Familienverhältnisse usw.") devrait être prévue pour une date ultérieure aux élections. Celles-ci conditionnent toute déclaration sur le problème et il est prévu de relancer la consultation lorsqu'elles auront eu lieu (ibid., Note écrite (308.210.02 92.19 1299/55), 19 VII 1955, v. Welck).

²⁵³ ibid.

²⁵⁴ Cette difficulté se retrouve par exemple dans le problème, déjà ancien, de la sécurité d'un éventuel représentant ouest-allemand en Israël, avec des menaces de la part des groupes extrémistes de droite (v. PA/AA, Abt II, Bd 1680, Israel-Abkommen, Lettre (244.13 II 14 854/52) à H. Schäffer, vice-président du Bundestag, 22 XI 1952, Blankenhorn).

normales avec l'Allemagne."²⁵⁵

La proximité des élections ne paralyse cependant pas les représentants israéliens en Allemagne. Le 19 juillet, Shinnar rencontre ainsi une nouvelle fois Frowein.²⁵⁶ Au cours de la discussion, Shinnar définit déjà les tâches dont la future représentation ouest-allemande, composée selon lui de trois fonctionnaires, pourrait s'acquitter :

"Cette représentation doit avoir la tâche suivante :

1. Des prérogatives consulaires (émission et prolongation de passeports, émission de visas pour des passeports étrangers, certificats conformes, etc);
2. Compétences qui dépendent du déroulement de l'accord d'Israël (on pense ici surtout à l'assistance à apporter aux monteurs et techniciens allemands qui vont dans les prochains temps être envoyés en Israël en nombre important);
3. Rédaction d'attestations dans le cadre de procédures de réparation individuelle pour des personnes établies en Israël."²⁵⁷

En apparence la proposition faite par Shinnar demeure dans les limites du traité : il s'agit de créer une représentation allemande qui soit la réplique exacte de la mission israélienne de Cologne dans le but de faciliter l'exécution de l'accord. Mais on notera aussi avec intérêt que Shinnar dit expressément que la délégation allemande devra disposer *immédiatement* de compétences consulaires. Ceci confirme que l'objectif israélien semble bien de mettre un terme à la situation de déséquilibre due aux circonstances particulières du traité.

Une dernière remarque de Shinnar est encore plus importante, car elle place sa proposition à un niveau qui n'a pas encore été atteint jusqu'alors

255 "... in Geduld abwarten, bis es die öffentliche Meinung in Israel erträgt, mit Deutschland normale Beziehungen zu unterhalten.", "Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland", 20 V 1955.

256 PA/AA, Abt VII, Bd 1025, Note écrite (206.244.13 8476/55), 20 VII 1955, Brückner. Cette rencontre a lieu un jour après la reprise par le bulletin d'informations de la mission d'Israël d'un article de la "Deutsche Tagespost" du 11 VI 1955 qui fait l'éloge de la ponctualité allemande dans l'exécution du traité tout comme de la qualité des produits livrés, éléments appréciés par les dirigeants israéliens dont on dit : "In ihrer wenig glänzenden Isolierung wissen die verantwortlichen Staatslenker Israels jede Chance zu nützen, die sich ihnen eröffnet, (...) und (...) ihre Friedfertigkeit (...) darzutun.", in "Israel Informationsdienst", Nr 41, 18 VII 1955. Un début de conversation sur le sujet a déjà eu lieu le 8 VII 1955, sans précision, v. PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 172, Compte rendu conversation avec Shinnar (308.210.01 92.19 1222/55), 8 VII 1955.

257 "Diese Vertretung solle folgende Aufgaben haben :

1. Konsularische Befugnisse (Ausstellung und Verlängerung von Pässen der Bundesrepublik, Visierung fremder Pässe, Beglaubigungen usw.);
2. Handlungen, die mit der Durchführung des Israel-Abkommens zusammenhängen (hier wird in der Hauptsache an die Betreuung der in nächster Zeit in größerer Zahl nach Israel zu entsendenden deutschen Monteure und Techniker zu denken sein);
3. Ausstellung von Bescheinigungen für die Verfahren der individuellen Wiedergutmachung für in Israel ansässige Personen."

dans les relations entre Bonn et Jérusalem : le responsable de la mission israélienne envisage en effet que soit accordé au responsable de la future représentation ouest-allemande le titre d'ambassadeur.²⁵⁸

Après les élections de juillet 1955, la réflexion se poursuit du côté israélien, sans donner lieu toutefois à une nouvelle consultation avec les fonctionnaires de l'A.A. Et cette interruption est si brutale qu'à partir de l'été 1955 l'A.A. ne croit plus à une initiative israélienne en la matière.²⁵⁹ Les doutes de l'A.A. ne sont levés ni par le résultat des élections israéliennes, qui confirment la première place du parti travailliste,²⁶⁰ ni par certaines déclarations pourtant faites par le secrétaire général du ministère israélien des Affaires étrangères.²⁶¹

La réflexion israélienne se développe en fait en plusieurs phases.

Dans un premier temps, le 25 août 1955, a lieu à Jérusalem une rencontre qui réunit, autour du chef de la mission de Cologne et de Moshe Sharett, des fonctionnaires du ministère israélien des Affaires étrangères. Elle aboutit à un accord de principe sur l'envoi en Allemagne d'une délégation pour des négociations et sur "plusieurs moyens destinés à améliorer les liens entre nos représentants et leurs collègues allemands."²⁶²

La discussion du 25 août trouve son prolongement dans une autre conférence au ministère israélien des Affaires étrangères présidée le 13 octobre par Walter Eytan.²⁶³ Cette nouvelle rencontre permet de fixer les détails et d'arriver à un accord définitif sur l'envoi d'une délégation chargée de négocier avec Bonn. Et au cours de ces échanges de vue il est bien question de *relations diplomatiques* entre la R.F.A. et Israël.

Le problème de ces relations est encore évoqué au cours d'autres

²⁵⁸ Shinnar lui-même a le titre de ministre plénipotentiaire dans sa fonction de chef de la mission de Cologne.

²⁵⁹ *ibid.*, Bd 1025, Notice Ref 308, s. Ref., 9 IX 1955, Voigt.

²⁶⁰ Le Mapai recule certes en pourcentage des voix (37,3 % des voix le 30 VII 1951, 32, 2% le 26 VII 1955) alors que le Hérout se trouve renforcé (resp. 6,6% et 12,6%, chiffres in WOLFFSOHN, M., *Israel - Politik, Gesellschaft, Wirtschaft*, Opladen, 1984, 280 pages, p. 46) mais conserve confortablement sa place de plus puissant parti israélien.

²⁶¹ Eytan confie en effet en juillet 1955 au doyen du corps consulaire de Jérusalem qu'Israël a bien l'intention de poser à Bonn la question des relations (*ibid.*, Lettre Amman (210 E 1338/55), 16 VII 1955, Munzel).

²⁶² ISA, Foreign Office, 2516/8, Addenda à la lettre au ministère israélien des Affaires étrangères du 29 II 1956, 2 III 1956, Shinnar, en hébreu.

²⁶³ *ibid.*

entretiens qui ont lieu les 8 novembre et 22 décembre 1955 entre Shinnar et Sharett et au cours des mois d'octobre et de novembre entre Shinnar et Eytan.²⁶⁴ Et de toute évidence on s'achemine vers un débat sur la question au niveau gouvernemental.

A ce stade des réflexions, la partie israélienne n'est toutefois pas unanime sur le contenu des conversations qui vont s'engager avec Bonn. En effet, en cette fin d'année 1955, des tensions apparaissent au sein des milieux gouvernementaux de Jérusalem. Le rapprochement entre la R.F.A. et Israël est certes le but de tous les responsables concernés, mais des nuances importantes persistent encore entre eux sur la manière de procéder et particulièrement sur la nature du rapprochement.

Ainsi, au mois d'octobre, Abraham Frowein, qui se rend en Israël pour un séjour d'études,²⁶⁵ apprend que Sharett prévoit d'évoquer la question du rapprochement dès l'entrée en fonction du prochain gouvernement.²⁶⁶ Mais il constate que si les Israéliens sont favorables à l'établissement de relations diplomatiques, c'est une démarche *progressive* qui recueille leurs préférences :²⁶⁷ cela signifie qu'il faut s'attendre dans une première phase à l'installation en Israël d'un bureau officiel allemand dont les caractéristiques correspondraient à ce que Shinnar a décrit quelques mois auparavant.²⁶⁸ Mais les prérogatives consulaires (que Shinnar voulait voir accorder immédiatement à la représentation ouest-allemande) ne seraient consenties que dans une seconde phase.

Les informations glanées et rapportées par Frowein ne rendent toutefois compte que de l'attitude de certains responsables. Car, de leur côté, d'autres fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères de Jérusalem se prononcent pour l'établissement *immédiat* de relations diplomatiques. Ainsi pour Walter Eytan, un telle démarche serait propice à triompher d'un seul

²⁶⁴ *ibid.*

²⁶⁵ Frowein s'était renseigné sur les possibilités d'un tel voyage destiné à collecter des informations et des impressions sur Israël dès le mois de mars 1954 (v. PA/AA, Abt II, Bd 252, Note (206.210.01/35 7485/54), 12 III 1954, Frowein). Sur place, il peut se rendre compte (il rencontre Lourie (ancien consul général d'Israël à New York qui a échangé avec Riesser les instruments de ratification de l'accord de réparations), Livneh (ancien consul israélien à Munich), Yahil (ancien numéro deux de la mission de Cologne) et Ilzar (chef du département Centre Europe au ministère israélien des Affaires étrangères) des différentes tendances présentes parmi les cercles dirigeants (PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 172, Note écrite (206.244.13 12 813/55), 8 XI 1955, Frowein).

²⁶⁶ Le gouvernement issu des élections de juillet entre en fonction, avec Ben Gourion pour Premier ministre et Sharett comme ministre des Affaires étrangères, le 3 XI 1955.

²⁶⁷ v. aussi ISA, Foreign Office, 2529/2 I, Compte rendu de l'entretien entre Lourie et Frowein, X 1955.

²⁶⁸ dans son entretien avec Frowein du 19 juillet.

coup des oppositions internes, et notamment de celles de l'extrême droite.²⁶⁹

Notons toutefois que dans un cas comme dans l'autre, en ce début novembre, les Israéliens que rencontre Frowein ne donnent aucune indication sur la date à laquelle serait lancé le processus d'instauration de véritables relations bilatérales germano-israéliennes.²⁷⁰

C'est la première option, visant à l'établissement *progressif* de relations normales, que choisissent finalement les dirigeants israéliens. Ceci ressort d'entretiens entre Shinnar et de hauts fonctionnaires de l'A.A., à la fin de l'année 1955.²⁷¹ Au cours de ces conversations, le représentant israélien à Cologne évoque avec insistance le déplacement éventuel en Allemagne d'une délégation israélienne, mais souligne que celle-ci n'aurait pour tâche que de négocier la mise en place d'une représentation commerciale ouest-allemande en Israël.

C'est au début de 1956, après consultation de l'intégralité des membres du gouvernement, que Jérusalem rejette l'idée de s'acheminer vers des relations diplomatiques complètes avec Bonn.²⁷² Cette décision ne signifie toutefois pas l'abandon total de la politique allemande de Sharett et Ben Gourion :²⁷³ l'établissement d'une représentation commerciale est en effet accepté lors du même conseil des ministres qui, à la majorité, décide d'envoyer une "délégation économique et consulaire" à Bonn. Shinnar est chargé de préparer les négociations²⁷⁴ et rencontre à ce titre, le 27 janvier 1956, le ministre ouest-allemand des Affaires étrangères, Heinrich von

²⁶⁹ Eytan déclare que "... es sei daher zweckmäßiger, einen Weg zu gehen, bei dem sich der Widerstand nur einmal bemerkbar machen könne und nicht, wie es bei der stufenweise Aufnahme der Beziehungen sein würde, den Widerstand bei jedem neuen Schritt erneut auf den Plan zu rufen." (PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 172, Note écrite, 8 XI 1955, Frowein).

²⁷⁰ Dans le meilleur des cas, il s'agit d'attendre le rétablissement du "calme" dans la région et l'effacement progressif du Héroul. Seul Shinnar évoque l'horizon mars/avril 1956 pour l'accomplissement de la première étape, c'est-à-dire pour l'érection d'un bureau commercial en Israël, en cas d'accord de Sharett. Lors d'un entretien avec Frowein, le 11 XI, Livneh, responsable consulaire de la mission, déclare espérer que "die Erteilung von deutschen Einreisevisen könne bald in Israel durch eine deutsche konsularische Behörde erfolgen." (PA/AA, Abt VII, Bd 1028, Note écrite (206.244.13 13 057/55), 11 XI 1955, Frowein).

²⁷¹ avec Blankenhorn, représentant de la R.F.A. auprès de l'O.T.A.N., à Paris le 28 XI 1955, avec Grewe, responsable de la Direction des affaires politiques de l'A.A., le 7 XII, entretiens mentionnés dans son document du 2 mars 1956.

²⁷² ISA, Foreign Office, 2529/2 I, télégramme de Sharett à Shinnar, 16 I 1956.

²⁷³ Elle se place plutôt dans le cadre que décrit BEN VERED, A. ("Israel und Deutschland - Die Bedeutung der Aufnahme diplomatischer Beziehungen für den jüdischen Staat", in "Europa-Archiv", 13/1965, p. 481 et suiv., p. 483) : "Bis zu Anfang der fünfziger Jahre hätte der Vorschlag, Botschafter mit der Bundesrepublik auszutauschen, noch zum Sturz der israelischen Regierung geführt. Mitte der fünfziger Jahre dagegen hatte sich das Klima um einiges geändert", mais ne permet pas encore d'aller trop rapidement.

²⁷⁴ PA/AA, Abt VII, Bd 1025, Note écrite (308.210.02 92.19 21/56), 5 I 1956, v. Welck.

La proposition israélienne, aussitôt parvenue à Bonn, rend hésitantes les autorités ouest-allemandes qui doivent mesurer les implications politiques de l'installation d'un consulat ouest-allemand en Israël.²⁷⁶ Du fait des attermoissements allemands, Shinnar est contraint à multiplier les contacts préliminaires à la venue de la délégation israélienne pour obtenir l'appui de personnalités ouest-allemandes favorables à son pays.²⁷⁷ Il rencontre une nouvelle fois Brentano le 6 mars, mais ce n'est qu'une semaine plus tard, apparemment du fait d'une intervention d'Adenauer lui-même, que la R.F.A. décide d'étudier attentivement la proposition israélienne. Et le 14 mars 1956, Brentano informe Felix Shinnar de l'acceptation ouest-allemande : la R.F.A. est d'accord sur le principe de l'établissement d'un bureau commercial ouest-allemand en Israël et les détails de son statut feront l'objet de négociations secrètes; en outre, Brentano demande à son correspondant de bien vouloir user de toute son influence pour qu'un accord intervienne rapidement.²⁷⁸

Les premiers mois de l'année 1956 constituent le deuxième temps fort des relations entre la République fédérale et l'État d'Israël, après la signature du traité de réparations, le 10 septembre 1952. La proposition israélienne d'établir une représentation commerciale et consulaire de R.F.A. en territoire israélien, présentée officiellement au ministre ouest-allemand des Affaires étrangères le 27 janvier 1956, est l'aboutissement d'un long processus. Entamé dès l'acceptation israélienne de négocier avec l'Allemagne fédérale, le 9 janvier 1952, ce processus traduit une évolution fondamentale de l'attitude de l'État juif envers un pays que beaucoup d'Israéliens ne peuvent toujours pas accepter et avec lequel l'état de guerre n'est théoriquement pas encore levé. La progression des relations bilatérales, inéluctable malgré les illusions de départ, connaît une accélération très rapide. Elle est le fruit du

²⁷⁵ *ibid.*, Bd 1024, Note écrite de v. Brentano, 27 I 1956, entretien avec Shinnar. Cette rencontre permet à Shinnar de faire officiellement la proposition d'une mission allemande en Israël dans le cadre du traité qui pourrait être dotée de prérogatives consulaires, avec sur cette base un développement progressif vers des relations diplomatiques complètes (cette proposition doit être discutée dans le cadre de la commission mixte chargée d'établir les listes de marchandises).

²⁷⁶ CZA, Dépôt Goldmann, 1111, Télégramme de N. Goldmann à M. Sharett, 13 II 1956, "Le ministère des Affaires étrangères de Bonn veut retarder l'établissement de la Commission économique de quelques mois." (en hébreu dans le texte).

²⁷⁷ Shinnar rencontre le secrétaire général de l'A.A., Walter Hallstein, le 6 II 1956, Franz Böhm le 7 II, Herbert Blankenhorn les 22 et 23 II, le secrétaire général du Parti social démocrate (S.P.D.), Erich Ollenhauer le 27 II.

²⁷⁸ SHINNAR, *op. cit.*, p. 113.

pragmatisme de dirigeants israéliens qui songent à placer leur État à égalité avec les autres pays du monde; mais elle se déroule aussi sous la pression des événements internationaux, surtout à partir du deuxième semestre 1954.

La démarche effectuée le 27 janvier 1956 est l'aboutissement de l'avancée israélienne en direction de la R.F.A. Les archives montrent que, malgré les allégations de Shinnar dans ses mémoires,²⁷⁹ c'est bien Israël qui s'avance le plus quand la question d'un consulat ouest-allemand est soulevée. C'est en effet l'État hébreu qui le premier émet cette idée et délimite les prérogatives du consulat dès le début des consultations. Par ailleurs, si le gouvernement israélien freine l'évolution du processus en proposant tout d'abord simplement l'installation d'une mission commerciale sur laquelle pourraient se greffer un consulat et, à terme, une ambassade, les dirigeants de l'État juif dans leur majorité sont très favorables à l'établissement de relations normales avec Bonn.²⁸⁰

Le 14 mars 1956, au moment où Brentano fait part à Shinnar de sa réponse positive, les deux pays atteignent un degré de proximité plus fort que jamais, mais qui montre aussi que ces relations sont encore très fragiles. L'acceptation ouest-allemande est en effet la consécration, pour les deux États à la fois, du dépassement du passé et du début de nouvelles relations "normalisées". Mais la R.F.A. dépend, comme Israël, du contexte international et intérieur : celui-ci s'impose à l'équipe gouvernementale israélienne et lui fait prendre des décisions qui ne correspondent pas aux données de départ de sa politique; il place aussi les dirigeants et l'administration ouest-allemands dans une logique qui, quelques semaines plus tard, rend caducs les termes du courrier de Brentano à Shinnar.²⁸¹

²⁷⁹ qui tendent à démontrer que l'initiative est allemande, comme cela a déjà été signalé (SHINNAR, op. cit., Chapitre "Diplomatische Beziehungen").

²⁸⁰ C'est ce que constate le député chrétien-démocrate von Sprei au cours d'un séjour en Israël à cette époque (PA/AA, Abt VII, Bd 1025, Lettre à Hallstein, 29 II 1956, v. Sprei, accompagnée d'un rapport sur son séjour en Israël).

²⁸¹ v. infra.

3. Persistance des réticences israéliennes

3.1. Persistance des réticences israéliennes pour des raisons fondamentales

3.1.1. Au sein du gouvernement

En 1956, comme en témoignent de nombreuses déclarations favorables à un rapprochement avec Bonn, le gouvernement israélien semble en apparence avoir évolué vers une optique radicalement différente de ses premières prises de position vis-à-vis de l'Allemagne. Il n'en reste cependant pas moins qu'au cours de la période qui s'ouvre certaines déclarations illustrent encore le refus de tout ce qui pourrait être perçu par l'opinion publique israélienne comme une formalisation des relations entre les deux pays.

Les différentes démarches qui symbolisent le rapprochement entre la R.F.A. et Israël, par exemple la mise en place des premières relations culturelles, économiques ou financières, se déroulent ainsi d'une manière qui atteste la retenue du gouvernement israélien à l'égard de l'Allemagne. En effet, dans les différentes prises de position et consultations qu'elles suscitent, l'impression générale est toujours à la gêne; on a le sentiment que sont loin d'être oubliées les instructions insistant sur la "communication sans relation" adressées en leur temps au consul Livneh. A plusieurs reprises, le gouvernement de Jérusalem rappelle que les contacts germano-israéliens doivent demeurer dans le cadre fixé par le traité²⁸² et que les discussions sur l'avenir des relations doivent exclusivement avoir lieu au sein de la commission mixte instituée par le dit traité.²⁸³

²⁸² Le gouvernement israélien reste par exemple assez réticent à une libération intégrale des échanges commerciaux entre les deux pays et tient à en préserver le contrôle. C'est le cas au sujet de l'installation de représentants de firmes allemandes en Israël toujours retardée, malgré les promesses de départ. v. "Handelsblatt", 6 I 1954, "Vertreter in Israel zulässig", "Handelsblatt", 1er VII 1954, "Wann sind Vertreter in Israel möglich? Die deutsche Regelung und die Vorschläge von drüben", "Handelsblatt", 2 VIII 1954, "Umstrittene Israel Vertreter", "Handelsblatt", 3 XI 1954, "Demnächst neue Warenliste für Israel - Voraussichtlich mehr Maschinen - Die leidige Vertretersfrage" et "Handelsblatt", 20 XII 1954, "Streit um Israel-Vertreter geht weiter".

²⁸³ Ainsi, lorsqu'Israël désire obtenir une aide financière de la part de la R.F.A., il s'adresse en premier lieu aux pays membres de l'U.E.P. afin certes d'obtenir un résultat positif mais surtout d'éviter des consultations directes avec l'Allemagne. Dans le cas d'espèce, le gouvernement de l'État juif ne s'adresse directement à celui de l'Allemagne fédérale qu'après réflexion, quelques mois plus tard (Abt II, Bd 1692, "Résumée über eine Besprechung beim Herrn Minister wegen Gewährung einer Finanzhilfe an den Staat Israel", 25 V 1954, v. Trützschler).

Signalons aussi que Sharett s'empresse de diminuer l'impact du rapprochement avec la R.F.A. tant que cela lui est permis. Dans sa réponse à une question d'un député religieux, en mars 1954,²⁸⁴ il précise ainsi que la participation de Shinnar à des cérémonies officielles ouest-allemandes ne signifie pas pour autant l'abandon des réserves à l'égard de Bonn. Et il ajoute que les relations avec l'Allemagne fédérale sont réelles mais restent superficielles.²⁸⁵ La réponse faite par Moshe Sharett à la tribune de la Knesset illustre bien l'atmosphère de l'époque et les difficultés du cabinet israélien à imposer ses vues : il existe bien un état de fait, mais le gouvernement de Sharett doit rester attentif aux sentiments de sa population face à ses efforts de conciliation avec l'Allemagne. En un sens, ce sont également les différences de points de vue entre Ben Gourion et Sharett qui apparaissent dans cette réponse : le second reste plus prudent et réservé que le fondateur d'Israël et préfère convaincre pas à pas, alors que le premier est plus l'homme des décisions prises seul et imposées ensuite à la nation et à ses responsables.²⁸⁶

La réserve israélienne à l'égard des relations avec Bonn est également perceptible dans les déclarations de responsables de l'État juif à l'étranger. Ainsi, lorsqu'en 1954, au cours d'un séjour en Argentine, le ministre des postes, Burg, est interrogé sur d'éventuelles relations diplomatiques, il déclare qu'aucune décision n'a pour le moment été prise et que lui-même ne

284 PA/AA, Abt II, Bd 1684, Israel-Abkommen, Lettre de Yahil à Frowein, 23 III 1954, Personnel - Confidentiel.

285 et dans le fond le ministre israélien des Affaires étrangères se défend d'y voir plus. En effet, "Die Teilnahme an einen solchen Staatsakt konstituiert nicht reguläre diplomatische Beziehungen...". La participation de Shinnar reste limitée au statut de la mission, représentation commerciale accréditée auprès de la R.F.A. : la forme est là, mais pas le fond.

286 La participation du chef de la mission de Cologne à une réception officielle est interprétée par Shinnar lui-même dans le sens que Sharett lui donne. Shinnar indique en effet qu'au moment de l'invitation par le nonce apostolique, il a tenu à préciser le statut particulier de la mission : "je n'ai laissé place à aucun doute permettant de croire que nous avons des relations normales avec l'Allemagne." (en hébreu dans le texte, ISA, Foreign Office, 2385/22, Lettre de Shinnar à Eytan, 3 II 1954, Secret, citation de sa lettre au nonce apostolique de Bonn : "I apologise for all the inconvenience caused to you, Your Excellency, the more so since I am, as you know, owing to our special status, participating as a guest and not as a Member of the Diplomatic Corps.").

peut s'exprimer sur la question.²⁸⁷

En mai 1955, c'est au tour de l'ambassadeur israélien à Rangoon, David Hacohen, d'exprimer l'opinion de son gouvernement et du parti travailliste majoritaire au cours d'un entretien avec son homologue ouest-allemand Kopf.²⁸⁸ La déclaration de ce diplomate mérite la plus grande attention car elle donne une idée nette des hésitations et de l'état d'esprit israélien deux années après la ratification de l'accord sur les réparations. En effet, Hacohen précise que si pour M. Sharett le problème des relations diplomatiques est d'actualité,

“L'homme fort au sein du gouvernement est toutefois Ben Gourion,²⁸⁹ et (qu'on) ne peut rien dire sur son opinion actuelle sur ce sujet. (Hacohen) déclare que les opinions au sein du gouvernement et du parti Mapai sont très partagées; il n'est pas sûr qu'une consultation au sein du Mapai obtienne à l'heure actuelle un résultat positif. Il y a eu certes un changement fondamental dans les trois dernières années, mais sur toute l'affaire pèsent encore très lourdement les sentiments personnels des députés qui ont perdu des parents en Allemagne.”²⁹⁰

Les exemples cités mettent à nouveau en lumière les lignes de force de la politique israélienne à l'égard de l'Allemagne depuis le départ. D'une part Israël insiste à de multiples reprises sur la valeur du traité et se félicite de son application loyale par la partie allemande; mais d'autre part l'État hébreu semble maintenir le cap d'une collaboration limitée, conformément aux déclarations qui ont suivi immédiatement la signature et la ratification de l'accord. Et s'il paraît possible pour Jérusalem de coopérer dans le cadre de l'accord, il ne semble pas envisageable d'accélérer le mouvement et de s'engager dans une formalisation de relations dix ans à peine après la fin de la Deuxième guerre mondiale. Mais pour avoir une idée complète de l'état

²⁸⁷ PA/AA, Abt VII, Bd 1047, Lettre Buenos Aires (752 507/54), 22 III 1954, Terdenge. La position israélienne est semblable après la parution, dans le journal juif américain d'expression allemande "Aufbau-Reconstruction", d'un article favorable aux relations diplomatiques ("Aufbau-Reconstruction - An american Weekly published in New York", 8 X 1954, K.R. Grossmann, "Die Normalisierung deutsch-israelischer Beziehungen", pp. 7-8). Le gouvernement israélien réagit alors vivement (ISA, Foreign Office, 2539/4, Lettre de la mission au ministère israélien des Affaires étrangères, 1er XI 1954, Naor, qui reprend les termes de la dépêche dpa du 22 X 1954) et indique : "Man meint in Israel, daß der Augenblick für die Aufnahme von diplomatischen deutsch-israelischen Beziehungen (...) keinesfalls günstig gewählt wäre."

²⁸⁸ PA/AA, Abt III, Bd 173 a, Lettre Rangoon (150/55), 19 V 1955, Kopf.

²⁸⁹ sorti de sa retraite au mois de février 1955, Ben Gourion est à nouveau ministre de la Défense.

²⁹⁰ "Der starke Mann im Kabinett sei jedoch Ben Gurion und über dessen gegenwärtige Auffassung zu dieser Frage könne er nichts sagen. Er meinte, die Auffassungen im Kabinett und in der Mapai-Partei seien sehr geteilt; er halte es für zweifelhaft, ob eine Abstimmung in der Mapai im gegenwärtigen Zeitpunkt positiv verlaufen würde. Zwar habe sich in den letzten drei Jahren schon eine beträchtliche Wandlung vollzogen, doch sei die ganze Angelegenheit auch heute noch stark durch die persönlichen Gefühle der Abgeordnete belastet, die Angehörige in Deutschland verloren haben."

d'esprit qui prévaut alors dans les milieux responsables d'Israël, il faut tout de même relativiser la portée des déclarations qui viennent d'être mentionnées. Car elles paraissent avant tout destinées à désarmer les critiques et à atténuer la tension intérieure dans le but de mieux préparer l'étape des relations véritables entre les deux pays.

Pour mieux comprendre les déclarations publiques des responsables israéliens, il convient en outre de souligner que si, au début des années 1950, Israël se rapproche de plus en plus de l'Occident, il n'en demeure pas moins soucieux de préserver son indépendance. Cette volonté apparaît notamment dans ses votes aux Nations-Unies où l'État juif tient, chaque fois que cela lui est possible, à se distinguer des Etats-Unis qui aident à la renaissance d'une Allemagne de l'Ouest souveraine et autorisent son réarmement.²⁹¹ C'est aussi le cas lorsqu'Israël s'abstient au moment du scrutin sur l'entrée de la R.F.A. à l'Association Internationale des Transports Aériens en juin 1955.²⁹²

3.1.2. Au sein des partis d'opposition

L'opposition à la politique de Ben Gourion puis de Moshe Sharett est principalement le fait des partis extrémistes israéliens, de gauche comme de droite. Souvent elle s'exprime violemment, par exemple à l'occasion du débat qui a lieu à la Knesset au début du mois de janvier 1952.

A l'extrême droite, le parti Hérout est conduit, rappelons-le, par Menahem Begin qui est issu des cercles les plus radicaux du mouvement sioniste au temps du mandat britannique en Palestine.²⁹³ De ce passé il a gardé quelques caractéristiques qui se retrouvent dans ses conceptions de politique extérieure, telles la volonté d'expansion territoriale ou l'utilisation de la force. Le Hérout s'oppose à Ben Gourion sur l'attitude à adopter quant à la portée morale des relations entre la R.F.A. et Israël : alors que selon le Premier ministre il doit être possible pour le moins de discuter avec l'ex-ennemi pour obtenir des réparations, pour Begin le dialogue est absolument à proscrire. Cette attitude le conduit à créer, au mois de novembre 1951, une

²⁹¹ BIALER, op. cit., p. 165.

²⁹² "Frankfurter Allgemeine Zeitung", VI 1955.

²⁹³ Il a fait partie du groupe Stern, frange extrémiste de l'Irgoun, qui a multiplié les attentats contre la présence britannique en Palestine, comme celui dirigé contre l'État-major anglais installé à l'hôtel King David de Jérusalem, en 1946.

“Ligue pour le boycott de l’Allemagne”.²⁹⁴ Et au cours des émeutes qui menacent directement le bâtiment de la Knesset, dans les journées du 7 au 9 janvier 1952, il déclare :

“Ce sera une guerre à mort. Les milliers de personnes qui se tiennent ici sous la pluie battante montrent que la colère populaire a éclaté à plein. Il n’est pas un Allemand qui n’ait pas assassiné nos pères. Adenauer est un meurtrier. Tous les Allemands sont des meurtriers.”²⁹⁵

Au cours des négociations de Wassenaar, le Hérout poursuit une opposition absolue à la politique menée par Ben Gourion. Il critique une initiative qui, d’après lui, va éloigner Israël de la France et apporte son soutien à la politique anti-allemande de l’U.R.S.S. Mais pour Begin, il s’agit avant tout de dénoncer toute démarche qui amènerait à accepter de l’argent entaché de sang (“Blutgeld”), car ainsi on déshonorerait la mémoire des millions de victimes juives dont le Hérout se veut le représentant.

Après la signature du traité, Begin poursuit son action contre les contacts avec la R.F.A. Il entreprend par exemple une série de conférences aux Etats-Unis dans le but de provoquer une campagne de solidarité des juifs américains envers ses idées. Et il s’oppose à la venue d’Allemands en Israël.²⁹⁶

Les protestations de Begin rencontrent un écho très favorable en Israël. Le caractère passionné des discours qu’il prononce traduit en effet les sentiments profonds d’une opinion publique en grande partie originaire d’Europe et dont beaucoup de membres ont connu directement les horreurs commises par les nazis.²⁹⁷ Begin met en jeu la fibre émotionnelle et se sert de ce moyen pour contrecarrer la Realpolitik des Premiers ministres du Mapai. Et l’agitation permanente qu’il provoque contraint le gouvernement israélien à

²⁹⁴ comme le remarque F. Peleg, en agissant de la sorte, Begin va totalement à l’encontre de l’intérêt, au moins économique, de son pays (“The foreign policy of Herut and the Likud”, in REICH, B., KIEVAL, G.R. (Ed), Israeli National Security Policy - Political Actors and Perspectives, New York, Westport, Londres, 1988, 240 pages, p. 55 et suiv.).

²⁹⁵ “Das wird ein Krieg auf Leben und Tod. Die Tausende, die hier bei strömenden Regen stehen sind ein Zeichen dafür, daß der Volkszorn mit voller Wucht ausgebrochen ist. Es gibt keinen Deutschen, der nicht unsere Väter ermordet hat. Adenauer ist ein Mörder. Jeder Deutsche ist ein Mörder.”, cité in ORLAND, N., “Die deutsch-israelischen Beziehungen aus der Beurteilung von Begin”, in “Orient - Zeitschrift für Politik und Wirtschaft des Orients”, 24 (3), septembre 1983, p. 458 et suiv.

²⁹⁶ Le Hérout dénonce les visites d’Allemands en Israël, comme celle d’Abraham Frowein, fonctionnaire de l’A.A. et ancien négociateur à Wassenaar, qu’il dénonce à la fin de 1955 comme élément du rapprochement (PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 172, Note écrite (206.244.13 12 813/55), 8 XI 1955, Frowein).

²⁹⁷ Il déclare à propos de la réaction égyptienne après la signature du traité : “General Nagibs Aktion gegen die Reparationen sei die Strafe der göttlichen Vorsehung dafür, daß Israel das beschämende Abkommen unterzeichnet hat.”, in Presse u. Informationsamt, 26 XI 1952, “Die Presse Israels zum arabischen Vorstoß”.

envisager un éventuel départ de Shinnar de Cologne.²⁹⁸

A gauche de l'échiquier politique israélien se trouve le Mapam, parti socialiste de gauche, qui est également opposé à tout rapprochement avec l'Allemagne, mais pour des raisons différentes de celles du Hérout. En effet, si pour le Mapam l'Allemagne fédérale n'est pas un partenaire acceptable, cela tient surtout au fait que ce parti se sent plus proche de la R.D.A. par affinité idéologique. Leur opposition à la politique de négociations de Ben Gourion place les socialistes de gauche en accord tacite avec le Hérout, même si le parti de Begin est anticommuniste. Pour le Mapam, dont la position exprime l'esprit de la guerre froide, il s'agit d'opposer un veto au rapprochement avec une Allemagne qui n'a pas encore totalement abandonné le nazisme. Et d'après lui, la politique allemande de Ben Gourion et de Sharett n'est en fait que l'une des illustrations de l'option occidentale adoptée par Israël depuis son soutien aux Etats-Unis au moment de la guerre de Corée.

L'opposition du Mapam à la politique du gouvernement se manifeste par exemple au mois de mars 1954 lors de la visite en Israël de Franz Böhm, ancien responsable de la délégation ouest-allemande à Wassenaar. Dans un article de son organe "Al Hamishmar", le parti dénonce en effet ce séjour et l'utilisation du passé antinazi de Böhm pour faire croire à une visite innocente. Pour lui,

"Ce fait doit bien plus servir à faire oublier la signification politique de cette visite, et on peut supposer que Böhm est venu en Israël au su et peut-être même à la demande du gouvernement d'Adenauer."²⁹⁹

Et le journal d'ajouter qu'il faut lutter contre de telles visites dont la finalité est de préparer la "stabilisation" des relations entre les deux pays. Car la venue de Böhm ressemble à ses yeux à un véritable séjour officiel : le fait qu'un fonctionnaire du ministère israélien des Affaires étrangères voyage avec lui au travers du pays prouve bien que Böhm n'est pas seulement l'invité de la mission d'Israël en R.F.A.

Au moment où le Premier ministre Moshe Sharett exprime la volonté de pratiquer une politique plus réaliste, à partir de septembre 1954, les deux extrêmes de l'échiquier politique israélien se retrouvent dans une commune

²⁹⁸ PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 172, Note écrite (700.01/35 II 10 425/53) à Hallstein, 25 VII 1953, Frowein.

²⁹⁹ cité in "Die Neue Zeitung", 24 III 1954, "Aktion Franz' oder deutscher Besuch in Israel". "Dieser Umstand soll vielmehr dazu dienen, von der politischen Bedeutung des Besuches abzulenken, und es ist anzunehmen, daß Böhm mit Wissen oder vielleicht sogar im Auftrag der Regierung Adenauers nach Israel kam. "

opposition à toute avancée vers l'Allemagne. Ils en donnent une preuve définitive par la protestation qu'ils émettent à la suite d'une rumeur lancée par une agence de presse française³⁰⁰ sur l'installation d'un consulat allemand en Israël.³⁰¹

3.1.3. Au sein des milieux économiques

L'accord de réparations et le rapprochement entre l'État hébreu et la République fédérale provoquent aussi en Israël des oppositions pour des raisons économiques. Celles-ci émanent en particulier de représentants de l'industrie israélienne qui craignent l'étouffement de l'économie du pays sous l'afflux des marchandises issues des réparations.

La crainte des milieux industriels israéliens est surtout présente au moment des négociations de Wassenaar. Elle traduit la peur d'une trop grande dépendance à l'égard de l'économie allemande, dépendance déjà vérifiée avec un boycott des produits allemands de plus en plus inefficace.³⁰² Le président de l'"Association industrielle pour Israël", Arie Schenkar, déclare par exemple à la fin de l'année 1952 que "personnellement (...) (il n'autorisera...) pas l'importation de produits finis allemands en Israël"³⁰³ afin de protéger une industrie en plein développement.³⁰⁴ Cette attitude se retrouve dans le fait qu'à cette époque l'homme de la rue israélien semble ne pas comprendre l'intérêt pour son pays des futures livraisons allemandes; et cet état d'esprit le pousse à les rejeter puisqu'elles n'ont rien à voir avec une quelconque réconciliation et ne peuvent aboutir ni au pardon, ni à l'oubli.³⁰⁵

Les récriminations israéliennes dues à des raisons économiques, en fait déjà peu nombreuses au départ, disparaissent rapidement grâce au bon

³⁰⁰ PA/AA, Abt II, Bd 1686, Note écrite (308.210.01 E 25 550/50), 9 X 1954, Voigt.

³⁰¹ A la fin de la période en question les deux principaux partis d'opposition reviennent encore sur leur refus de relations avec Bonn. C'est en particulier le cas au moment où il est question d'un rapprochement plus concret, à la fin de l'année 1955, comme le décrit à Buenos Aires le président de la section des Affaires étrangères du parti des "Sionistes généraux", Georg Flesch (PA/AA, Abt VII, Bd 1047, Lettre Buenos Aires (211 3901/55), 21 XII 1955, Terdenge).

³⁰² Presse u. Informationsamt, 29 VII 1952, Tel Aviv, 28 VII 1952 et VWD, 29 VII 1952, "Einführen deutscher Waren nach Israel gegenüber 1951 fast verdoppelt", "Arbeiter Zeitung" (Bâle), 12 VIII 1952. Malgré les mesures de restriction, les échanges commerciaux se montent en 1952 à 739 000 dollars (chiffre cité in VWD, 29 VII 1952).

³⁰³ "Persönlich (...) werde ich die Einfuhr von deutschen Fertigprodukten nach Israel nicht genehmigen."

³⁰⁴ Néanmoins dès cette époque des entreprises israéliennes s'empressent de nouer des liens avec des sociétés allemandes, et elles sont dénoncées pour leur peu de conscience (dpa, 15 VII 1952, "Jedioth Hayom' gegen 'würdelose Reparationsgeschäfte" : "Es werden bereits Briefe mit deutschen Firmen gewechselt, man will Handelsbeziehungen anknüpfen, und zu denjenigen, die jetzt plötzlich so aktiv geworden sind, gehören Personen, von denen man weiß, daß sie vor gar nicht langer Zeit grundsätzlich gegen die Reparationsverhandlungen waren.").

³⁰⁵ "Der Tagesspiegel", 8 X 1952, "Israel will nicht vergessen".

déroulement de l'accord de réparations et à l'essor économique qu'il permet.

3.2. Persistance des réticences israéliennes pour des raisons pragmatiques

3.2.1. Au sein du gouvernement

Si l'attitude du gouvernement israélien à l'égard de Bonn est guidée d'une part par des considérations d'ordre fondamental, elle est d'autre part l'expression de réflexions plus pragmatiques qui l'obligent à écarter une action rapide et à préférer à celle-ci la patience imposée par des contraintes intérieures. Car la vie politique israélienne ne permet pas toujours au gouvernement de Jérusalem d'agir à sa guise, et le problème des relations avec l'Allemagne fait partie des sujets sensibles qui enflamment la scène politique du pays. C'est le cas en premier lieu à la Knesset, en particulier au moment du débat relatif à l'entrée en négociations avec l'Allemagne mais aussi à d'autres occasions.³⁰⁶ Cette situation est décrite très clairement par la partie israélienne à l'adresse de fonctionnaires de l'A.A., par exemple au moment où Shinnar multiplie, quelque temps avant les élections, les consultations sur l'établissement d'une représentation commerciale en Israël. Ainsi, au cours d'un entretien avec un représentant de l'A.A., le délégué de la mission à Berlin indique que

"Malheureusement la politique est en Israël (...) fortement influencée par les sentiments; la prise en considération des électeurs devrait pour cela rendre impossible pour le gouvernement israélien d'entrer encore avant 1955 en relations diplomatiques avec la République fédérale d'Allemagne; on pourrait cependant compter sur un rétablissement (sic) prochain des relations diplomatiques après les élections de 1955."³⁰⁷

Ainsi, les efforts de Shinnar, exigés par son propre gouvernement, ne sont-ils destinés à rester, provisoirement, que des sondages supplémentaires puisque la proximité de l'échéance électorale empêche toute solution rapide au problème d'un bureau allemand dans l'État hébreu. Shinnar est lui-même

³⁰⁶ S.N. Eisenstadt écrit (*Israeli Society*, Londres, 1967, 451 pages) que "... Israel's relations with Germany have continuously been a matter of public and political controversy" (p. 329) et que "... foreign policy issues (...) especially those dealing with relations with Germany, often became the subject of heated debates." (p. 340).

³⁰⁷ "Allerdings werde leider in Israel die Politik (...) stark durch Gefühlsmomente beeinflusst; die Rücksichtnahme auf die Wähler würde es der israelischen Regierung daher vor 1955 wohl unmöglich machen, mit der Bundesrepublik Deutschland in diplomatischen Beziehungen zu treten; nach den Wahlen im Jahre 1955 wäre es aber mit der baldigen Wiederherstellung normaler Beziehungen zu rechnen.", PA/AA, Abt II, Bd 252, Lettre Berlin (209.210.84/54 g 694), 10 XI 1954.

amené en mai 1955 à demander que l'éventuel établissement d'un bureau commercial allemand en Israël soit repoussé à une date postérieure aux élections de juillet. Il justifie cette requête en soulignant qu' "il faudrait évidemment éviter que les discussions à ce propos offrent de la matière pour la campagne électorale, ainsi elles ne doivent être officiellement entamées qu'après les élections."³⁰⁸

3.2.2. Au sein des partis politiques

L'activisme du parti Hérout à l'encontre de la politique de Ben Gourion et du Mapai semble ne pas répondre seulement à des impératifs idéologiques nobles et défendre l'honneur des juifs exterminés par les nazis. En effet, l'affaire des réparations et le rapprochement progressif avec l'Allemagne offre à Begin une occasion unique de reconquérir des suffrages, après une période de passage à vide à la fin des années 1940 et au début de la décennie suivante.³⁰⁹ De plus, aux yeux du Premier ministre israélien, le Hérout n'est absolument pas intéressé par une amélioration de la situation intérieure israélienne : s'il crée une agitation permanente en prenant pour argument la question des relations germano-israéliennes, c'est parce qu'il voit dans le chaos la meilleure façon d'accéder au pouvoir.³¹⁰ Et depuis les manifestations organisées au début de janvier 1952, ce parti est effectivement soupçonné de vouloir changer le système politique israélien par la force.³¹¹ Les revirements politiques du parti de Menahem Begin et son alliance tacite avec le Mapam, en dépit des divergences idéologiques entre les deux formations, ne peuvent que renforcer cette opinion.

308 "Es müsse selbstverständlich vermieden werden, daß die Besprechungen hierüber etwa Stoff für den Wahlkampf lieferten, so daß sie offiziell erst nach den Wahlen begonnen werden sollen.", *ibid.*, Abt VII, Bd 1025, Note écrite (206.244.13 5479/55), 9 V 1955, Frowein. A ce moment, le gouvernement du Mapai a d'autant moins intérêt à fournir des arguments à ses adversaires que les vives discussions consécutives au procès mettant en cause Rudolf Kastner, porte-parole du ministère du Commerce et de l'Industrie, qui soulève le problème du rôle de l'Agence juive face à la Shoah, place ses principaux responsables, dont Ben Gourion et Sharett, dans une fâcheuse posture (v. SEGEV, T., *op. cit.*, chap. "C'est bien difficile pour nous, juges d'Israël" et "Son âme au diable", p. 307 et suiv.).

309 Tom Segev (*op. cit.*, chap. "Du gaz contre des juifs", p. 255 et suiv.) montre que Begin avait lui-même été favorable à des réparations en provenance de l'Allemagne à la fin des années 1940 et qu'il avait même été jusqu'à reprocher au Mapai la "modestie" des revendications israéliennes exprimées dans les différentes notes adressées aux Alliés.

310 v. ORLAND, *op. cit.*, p. 461.

311 BRECHER, *The Foreign Policy System of Israel*, *op. cit.*, p. 174, "At the bilateral level Germany was the *bête noire*." (en français dans le texte).

4. Les hésitations israéliennes face aux contacts entre représentants allemands et israéliens à l'étranger

L'évolution de l'attitude d'Israël dans ses relations avec la R.F.A., avec ses avancées et ses hésitations, peut également être étudiée au travers du problème des contacts entre représentants des deux pays dans le monde.³¹²

4.1. La situation de départ

Dans les premiers temps, l'attitude israélienne est généralement empreinte d'une grande réticence, sinon d'un refus complet de tout rapport entre diplomates des deux pays à l'étranger. Car de tels contacts pourraient être considérés comme l'acceptation de l'existence de l'Allemagne fédérale, donc comme sa reconnaissance, ce qui reste impensable.³¹³

La R.F.A. agit rapidement pour encourager les contacts dans les pays tiers. En agissant de la sorte, elle met le plus souvent les diplomates israéliens dans l'embarras; c'est ce que révèle le courrier des représentants de l'État hébreu au ministère des Affaires étrangères dès l'été 1950.³¹⁴ Ces lettres sont à la fois une mine d'informations et une somme de questions sur la conduite à tenir dans le cas de rencontres. Les diplomates israéliens doivent alors faire face à un dilemme : respecter la politique du refus ou se conformer aux usages diplomatiques. Le ministère israélien des Affaires étrangères ne répond tout d'abord que de manière imprécise aux interrogations de ses représentants.³¹⁵ Très rapidement, toutefois, la nécessité de définir une ligne de conduite uniforme s'impose. A cette fin, au mois d'août 1950, une circulaire est diffusée pour préciser l'attitude à adopter :³¹⁶ il y est précisé que si un diplomate allemand manifeste le souhait d'établir des contacts, les homologues israéliens sont priés de rester distants, de ne

312 v. l'étude de JELINEK, Y. et WOLFFSOHN, M., "Berührungängste und Rollenwechsel. Eine Miszelle zu den ersten deutsch-israelischen Diplomatenkontakten, 1952-1955", in "Orient - Deutsche Zeitschrift für Politik und Wirtschaft des Orients", 2/VI 1988, p. 282 et suiv.

313 v. l'exemple, déjà cité, de la protestation du consul d'Israël à Amsterdam contre la présence de son homologue allemand lors d'une réception.

314 ISA, Foreign Office, 2539/7a, Lettre de Tolkovsky, Berne, à Eytan, 27 VII 1950, Lettre de Rome au Ministère des Affaires étrangères, 5 III 1951, Lettre du Ministère des Affaires étrangères à Bombay, 3 VI 1951.

315 *ibid.*, Lettre d'Avner à Eytan, 20 VIII 1950.

316 *ibid.*, 2413/2a, Circulaire d'Eytan aux représentations diplomatiques à l'étranger et aux différentes sections du ministère, 31 VIII 1950.

pas répondre à d'éventuelles lettres, de refuser toute entrevue et d'écourter toute rencontre organisée par un tiers. Car il importe de montrer aux représentants allemands qu'il est encore beaucoup trop tôt pour envisager des relations officielles.³¹⁷

Le problème des contacts dans les pays tiers est à nouveau présent au moment des négociations de Wassenaar. Ainsi, dans un courrier de juillet 1952, le représentant d'Israël à Londres, E. Elath, indique que Schlange-Schöningh, son homologue ouest-allemand, désire l'inviter à des fins personnelles.³¹⁸ Pour Elath, qui répond par la négative, cette invitation fait partie d'une véritable campagne ouest-allemande en direction des Israéliens, "destinée à établir, si ce n'est des relations officielles entre nos deux gouvernements, au moins alors des relations informelles entre nos représentants dans les diverses capitales dans lesquelles ils sont accrédités."³¹⁹ Pour corroborer ses dires, Elath cite les cas d'Abba Eban et de Maurice Fischer qui aux Etats-Unis et à Paris ont fait l'objet de telles approches; et il termine son propos par une mise en garde contre toute réponse positive.

Il fallait mentionner ici la prise de position négative d'Elath car elle confirme bien toutes les hésitations israéliennes. En effet, elle s'inscrit en faux contre l'initiative d'autres représentants israéliens à Londres qui avaient spontanément pris contact avec Schlange-Schöningh peu après la proposition de négociations faite par Adenauer devant le Bundestag.³²⁰ Cette déclaration d'Elath va certes dans le sens d'un raidissement de l'attitude israélienne, mais elle confirme aussi que les représentants israéliens à l'étranger sont loin d'adopter une attitude unique face à l'Allemagne.

4.2. Tentative d'adaptation à l'évolution du contexte

Après la signature et la ratification de l'accord germano-israélien, l'État

³¹⁷ Le cas des indications adressées à Tolkowsky est éloquent. Dans une lettre que lui envoie Avner le 14 III 1951 (ISA, Foreign Office, 2539/7a), il est précisé que le diplomate israélien doit "... in seinem Auftreten eine Demonstration der Verachtung seines Volkes für die deutsche Nation leisten." (cité in JELINEK/WOLFFSOHN, op. cit., p. 283).

³¹⁸ ISA, Foreign Office, 2539/3 a II, Lettre de Londres, 8 VII 1952, Elath, Secret.

³¹⁹ "... designed to establish, if not official relations between our Governments, then at least informal relations between our representatives in the various capitals to which they are accredited."

³²⁰ Schlange-Schöningh avait lui-même qualifié cette initiative de "remarquable" (v. supra). A l'époque de cette première initiative de rapprochement, Elath est encore en poste à Washington.

hébreu tente d'adapter la ligne de conduite édictée en août 1950 à la nouvelle donne diplomatique. Mais cela se fait avec beaucoup de réticences. Ainsi, dans une circulaire secrète du 30 novembre 1952, le ministère des Affaires étrangères de Jérusalem donne une nouvelle fois pour instruction d'éviter tout contact avec les diplomates allemands.³²¹ Toutefois il précise en même temps que dans aucun cas une rencontre ne peut être envisagée sans examen au préalable du passé des éventuels interlocuteurs.

Le problème en question n'est pas sans importance car il est amené à se présenter très souvent du fait des sollicitations des diplomates allemands à l'égard de leurs homologues israéliens. Ainsi, quelques semaines après l'envoi de la lettre circulaire du ministère, le représentant israélien à Athènes, Moïssis, s'adresse à Jérusalem pour solliciter un avis à la suite d'une déclaration du chargé d'affaires allemand, Knoke, en faveur de relations normales entre les deux pays, donc entre leurs représentants.³²²

La multiplication des rencontres dans des pays tiers, ou même la simple éventualité de celles-ci, oblige Jérusalem à réagir de façon réaliste. Dans sa réponse à un courrier du représentant israélien à Sydney,³²³ Walter Eytan tente par exemple d'envisager les solutions possibles dans pareil cas. A son avis, "Le problème des relations avec les diplomates allemands ne peut plus faire l'objet d'une réglementation globale", mais "La règle de base est qu'il ne devrait pas y avoir de fraternisation démonstrative."³²⁴ Si le diplomate qui sollicite un contact a un passé plus ou moins teinté de nazisme, il est clair pour Eytan que toute relation est ipso facto exclue. En revanche, si l'interlocuteur potentiel a un passé hors de tout soupçon, alors le ministère n'a pas d'objection à formuler contre des relations personnelles. Eytan demande toutefois que ne soit pas oublié un élément fondamental qui doit guider le comportement de tout diplomate israélien à l'étranger et écrit : "Faites attention aux juifs!";³²⁵ car chaque diplomate israélien doit avoir à l'esprit que, s'il est le représentant d'un pays, il est aussi responsable de son

321 ISA, Foreign Office, 2539/4, Lettre de Sydney (6065/S/34), 26 I 1956, Nurock, Confidentiel, qui se réfère à cette circulaire. Cette circulaire est modifiée le 26 octobre 1953 (ibid., 3099/26, Lettre de Bangkok (T/4321), 31 XII 1956, Jacobsohn).

322 ibid., 2539/7 a, Lettre d'Athènes, 4 XI 1953, Moïssis.

323 ibid., 2413/7a, Lettre de Sydney à Walter Eytan (4071/6065/S/11 147), 30 XI 1953, Nurock, Confidentiel. Dans ce courrier, Nurock expose le problème de ses relations personnelles avec le représentant allemand Walther Heuss.

324 "The problem of relations with German diplomats is no longer susceptible of blanket regulation. (...) The basic rule is that there should be no demonstrative fraternisation.", ibid., Lettre de W. Eytan à M. Nurock, consul d'Israël à Sydney, 15 XII 1953, Secret.

325 "But beware of the Jews!"

comportement face à la communauté juive du pays dans lequel il est en poste.³²⁶

Quelle est la conclusion de Walter Eytan?

“Personnellement je suis absolument insensible aux Allemands (aussi longtemps que je n’ai pas à les rencontrer ou à visiter leur pays) mais vous savez comme moi comment la majorité des juifs et Israël pensent à leur propos, et ainsi vous comprendrez les limites prudentes que ce sentiment impose au comportement des représentants d’Israël.”³²⁷

Dans la lettre citée, Eytan s’affirme comme le représentant réaliste d’une politique qui a pour finalité de montrer qu’Israël est un État indépendant et moderne. Son objectif essentiel est en effet de voir s’accroître le nombre des États amis d’Israël de par le monde.³²⁸ Mais, au total, au vu du caractère sensible de l’affaire discutée, Eytan conclut à l’impossibilité provisoire des contacts évoqués par Nurock.

La discussion dont le texte d’Eytan est le témoignage se poursuit pendant des mois au sein de l’administration israélienne des Affaires étrangères. Elle traduit bien, du fait de son intensité, les hésitations de l’État hébreu face à l’idée d’une quelconque formalisation des relations avec Bonn. Mais elle se déroule à un moment où dans ce domaine, quoiqu’on en dise, une véritable dynamique est en marche.

4.3. Le rapprochement entre diplomates comme symbole du rapprochement entre les deux pays

En 1954, une discussion, déjà signalée, entre les représentants israélien et allemand à Ankara permet de relancer le problème et de faire le point sur l’état d’esprit en Israël. Le représentant allemand en Turquie, W. Haas, estime alors que le climat au ministère des Affaires étrangères de Jérusalem semble progresser dans la voie d’un rapprochement. Il indique en effet à l’A.A., au début de février 1954,³²⁹ que le nouvel ambassadeur

³²⁶ à ce propos v. INBAR, E., “Jews, Jewishness and Israel’s Foreign Policy”, in “Jewish Political Studies Review”, Vol II, No 3-4, Automne 1990, p. 165 et suiv.

³²⁷ “I myself am fairly insensitive about Germans (as long as I don’t have to meet them or visit their country), but you know as well as I do how the majority of Jews, in Israel and abroad, feel about them, and so you will understand the prudential limits this feeling sets on the conduct of Israel’s representatives.”

³²⁸ v. EYTAN, op. cit., p. 211, “Surrounded as she is by enemies, Israel looks for friends in every part of the world.”, Israël dispose déjà de 59 missions dans le monde, chiffre in BRECHER, op. cit.

³²⁹ PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 172, Télégramme Ankara (22), 9 II 1954, Haas.

israélien Maurice Fischer agit *avec le consentement* de son ministère dans ses contacts avec les Allemands; qu'il s'agisse pour lui de participer aux réceptions organisées par le gouvernement turc lors de la visite officielle d'Adenauer, ou d'accepter une invitation de l'ambassadeur de la R.F.A. à une réception du corps diplomatique.³³⁰

Ce qui se passe à Ankara n'est pas un exemple unique. D'autres témoignages figurent dans les papiers des deux ministères des Affaires étrangères : des discussions entre représentants des deux pays ont lieu à Ottawa,³³¹ à Rio de Janeiro³³² et surtout à Londres où Elath parvient peu à peu à dépasser ses réticences personnelles à l'égard de ses homologues allemands. Dans le cas de Londres, il s'agit même de véritables contacts professionnels entre les deux représentations, au moment où l'ambassade de la République fédérale change de chef de mission.³³³ Le rapprochement prend même un tour spectaculaire puisque le nouvel ambassadeur ouest-allemand, Jonny von Herwarth, va jusqu'à serrer la main d'Elath, geste dont il

³³⁰ Cet entretien n'est pas isolé puisque les archives de l'A.A. et celles du ministère israélien des Affaires étrangères comportent d'autres traces de rencontres entre les deux personnages (v. supra). L'évolution de l'état d'esprit des Israéliens apparaît également dans une lettre de Fischer du 2 avril 1954 (ISA, Foreign Office, 2539/4, Lettre d'Ankara (AN/364/2178), 2 IV 1954, Fischer) et dans une lettre de la même époque envoyée par Haas à l'A.A. (PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 172, Lettre Ankara (1152/54 439/54), 7 IV 1954, Haas). L'ambassadeur ouest-allemand précise alors que Fischer agit "... im Auftrage seiner Regierung..." et signale par ailleurs l'existence de relations "pratiques" entre les deux missions avec des visites de politesse "... ohne offiziellen Charakter..." Et la relation *de facto* qui existe à Ankara se poursuit (ibid., Bd 173 a, Lettre Ankara (565/55), 22 II 1955, Haas) et se développe pour atteindre le niveau de relations de travail (A l'occasion de cette nouvelle rencontre Fischer aborde en effet ses "... Probleme und Sorgen..." en matière de politique extérieure israélienne en général).

³³¹ ISA, Foreign Office, 2400/15, Lettre d'Ottawa (2172/123/44) à Eytan, 3 I 1955, Comay.

³³² PA/AA, Abt VII, Ref 708, Bd 1018, Israel, Lettre Rio de Janeiro (700.00 1164/55), 25 IV 1955, Oellers, où le représentant israélien déclare à son homologue ouest-allemand : "... er (Shaltiel, l'ambassadeur d'Israël à Rio) glaube, daß unsere guten persönlichen Beziehungen sich in einer absehbaren Zeit auf der amtlichen Basis fortsetzen lassen. Nach seinen Gesprächen mit führenden israelitischen Politikern sei er der Überzeugung, daß die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Israel und der Bundesrepublik in Kürze möglich sei. Die politischen Kreise und die Intelligenzschicht in Israel seien überwiegend der Ansicht, daß die Zeit dafür jetzt reif sei."

³³³ avec le départ de Hans von Schlange-Schöningen (ISA, Foreign Office, 2413/7 b, Lettre d'Elath (EE/35/22 711) à Eytan, 9 V 1955, Confidentiel) remplacé par J. von Herwarth. Cet événement devant faire l'objet d'une annonce officielle de la part de la représentation allemande, Eytan multiplie les conseils de précaution, en grande partie en fonction de la communauté juive locale (ibid., Lettre d'Eytan à Elath, 22 V 1955 ("Care should be taken to ensure that nothing about this is published. If the Jewish Press should evince any interest in the relations between the new Ambassador and you, they should be fobbed off with some stock answer (e. g., that there are no diplomatic relations between Israel and Germany and that therefore no such problem arises.")). Si Eytan voue une telle attention aux communautés juives des pays concernés, cela s'explique par le fait qu'il connaît leur sensibilité, sensibilité dont il est lui-même la cible lorsqu'il avance publiquement ses idées en matière de politique extérieure réaliste. C'est ainsi que le magazine juif anglais "Jewish Observer and Middle-East Review" (Vol III, N° 45, 5 XI 1954, p. 8, "Germany and Israel : Normal relations?", et p. 11, "Relations with Germany - Dan, Eytan, Shinnar advise new outlook necessary") réagit de manière vive à ses déclarations en faveur d'un rapprochement avec la R.F.A. de même que le magazine juif américain "Jewish Frontier" (ISA, Foreign Office, 2413/3 b, Lettre d'Eytan à "Jewish Frontier", New York, 1er II 1955).

connaît la portée en tant qu'ancien responsable du protocole de l'A.A. L'ambassadeur israélien suggère certes d'être discret sur cet épisode;³³⁴ mais il estime qu'il ne faut pas non plus revenir en arrière puisque "toute autre manière de faire ne ferait que provoquer une amertume qui n'est pas nécessaire et n'aurait aucun effet sur nos relations de facto avec l'Allemagne."³³⁵ Fait significatif encore : Elath prend pour argument la comparaison entre sa situation à Londres et celle de Felix Shinnar à Bonn pour encourager de meilleures relations de son côté.³³⁶

Dans sa correspondance avec le ministère israélien des Affaires étrangères Elath poursuit l'évocation de ses difficiles contacts avec la représentation allemande à Londres. Son homologue allemand multiplie en effet les déclarations de bonne volonté et les vœux pour une amélioration des relations entre les deux pays.³³⁷ Et malgré son peu d'inclination pour de tels contacts, Elath pense cependant qu'il faut assouplir les relations personnelles avec des hommes qui ont les dispositions d'esprit de Herwarth car ils sont "en mesure d'être utiles pour nous dans le futur, que ce soit en ce qui concerne la Shilumim³³⁸ ou d'autres domaines de contacts entre les deux pays."³³⁹

En proposant d'analyser dans des termes nouveaux les rapports entre les représentants de Bonn et de Jérusalem, Elath provoque une discussion sur le sujet au ministère israélien des Affaires étrangères.³⁴⁰ Shinnar est en effet consulté lors d'un entretien tenu "sous la présidence du 'Sar'³⁴¹ sur les problèmes que soulèvent les relations avec les représentants allemands, maintenant que la souveraineté de l'Allemagne de l'Ouest a été reconnu par

³³⁴ *ibid.*, Lettre d'Elath (EE/228.38) à Eytan, 15 VI 1955.

³³⁵ "... any other procedure would only cause unnecessary bitterness, and have no effect at all on our de facto relations with Germany."

³³⁶ *ibid.*, "Shinnar, as a Minister Plenipotentiary formally accredited to the German Government, goes to all the official diplomatic functions, and it seems rather irrational for us to keep up the boycott here."

³³⁷ *ibid.*, Lettre de Londres (EE/101/23 018) à Lourie, 19 VIII 1955, Elath, Très secret.

³³⁸ "Shilumim" est le terme hébreu issu de la Bible, signifiant "dédommagement", choisi par les Israéliens pour désigner les réparations allemandes (v. JELINEK, Y, "Israel und die Anfänge der Shilumim", in HERBST, L., GOSCHLER, C. (Hg.), Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, op. cit., p. 119).

³³⁹ "... in a position to be helpful to us in the future, both with regard to Shilumim and in other possible fields of contact between the two countries."

³⁴⁰ ISA, Foreign Office, 2413/7 b, Lettre de Lourie à Elath, 30 VIII 1955.

³⁴¹ abréviation hébraïque pour désigner le ministre.

les Puissances” alliées.³⁴² Au début de 1956 toutefois, la question est loin d’être réglée; et elle dépend des discussions germano-israéliennes sur l’ouverture éventuelle d’un bureau allemand en Israël. Les évocations du problème et les interrogations de la part des représentants israéliens se font toutefois plus rares à mesure que les contacts effectifs se font plus nombreux.³⁴³

³⁴² “... under the chairmanship of the Sar with regard to problems which are arising in connection with German representations here, now that West German sovereignty has been recognised by the Powers.”

³⁴³ Jelinek et Wolffsohn écrivent à ce propos (op. cit., p. 288) : “Innerhalb von fünf Jahren hatte Israel einen grundsätzlichen deutschlandspolitischen Kurswechsel vollzogen : Man boykottierte nicht mehr Deutsches, Deutschland oder bundesdeutsche Diplomaten; man pflegte offene fast normale Beziehungen mit den Bonner Repräsentanten und ihrem Staat.” Nurock revient sur le sujet à cette époque tardive (ISA, Foreign Office, 2539/4, Lettre de Sydney (6065/S/34), 26 I 1956, Nurock, Confidentiel) : il demande en effet des éclaircissements sur l’application de la circulaire de novembre 1952 et désire simplifier ses relations avec la représentation allemande afin de communiquer avec elle autrement que par voie téléphonique; une correction paraît pour lui d’autant plus nécessaire que “.. the Germans apparently have no diplomatic ban on corresponding with Israel as we have on corresponding with them.” Malgré l’évocation d’une consultation destinée à régler le problème des rapports entre représentants allemands et israéliens à l’étranger, la solution n’en est pas acquise aussi rapidement que certains l’auraient désiré. En effet, dans une lettre de la fin de l’année 1956 (ibid., 3099/26, Lettre de Bangkok (T/4321), 31 XII 1956, Jacobsohn), l’ambassadeur israélien à Bangkok s’interroge sur la validité de la circulaire d’interdiction d’octobre 1953. La méconnaissance manifeste de l’ambassadeur israélien en Thaïlande s’explique probablement par la déception et le trouble israéliens consécutifs au recul allemand du début de l’année. Car le retrait de Bonn sur la question des relations diplomatiques (v. infra) ne permet pas de clarifier les rapports avec la R.F.A. et ses représentants.

B. LA COMMUNAUTÉ JUIVE ET LE PROBLÈME DES RELATIONS GERMANO-ISRAÉLIENNES

Élément apparu jusqu'à présent simplement en filigrane, la communauté juive mondiale joue un rôle important dans les relations entre Bonn et Jérusalem. Du fait d'une solidarité intense avec le jeune État d'Israël, ses prises de position sont en effet fréquentes et intéressantes. Au sein de cette communauté juive, deux groupes sont particulièrement dignes d'intérêt : d'une part la puissante communauté des juifs anglo-saxons¹ et d'autre part la petite, mais symbolique, communauté juive d'Allemagne de l'Ouest.² Le cas de Martin Buber apparaîtra en fin de chapitre comme une voix juive originale en Israël.

I. Les communautés juives anglo-saxonnes

1. La communauté juive américaine

Groupe nombreux aux États-Unis, les juifs sont organisés en de multiples associations et exercent une influence notable sur la politique menée par la Maison Blanche. Les juifs américains sont au fait des problèmes de restitution en particulier parce que l'Amérique du Nord a accueilli de nombreux juifs d'Allemagne au cours de la période nazie. Leur attitude vis-à-vis de l'Allemagne en général, et de la R.F.A. en particulier, est donc conditionnée par l'ampleur d'une catastrophe vécue au quotidien par nombre d'entre eux.³

Après la fin de la Deuxième guerre mondiale, les juifs des États-Unis

¹ L'étude porte, en particulier pour les juifs allemands de New York ou pour les juifs de Grande-Bretagne, sur l'évocation d'opinions émises par certaines personnalités remarquables ou publiées dans des périodiques. Il est bien évident que l'analyse de ces prises de position ne permet pas de rendre compte de l'avis des communautés concernées dans son ensemble et qu'il convient de se garder de généralisations abusives.

² L'évocation des idées du journaliste Karl Marx, responsable de l'"Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland", nécessite la même réserve préliminaire que dans la note précédente.

³ de la part des organisations juives américaines l'exigence de réparations est très précoce : le C.J.M. encourage ainsi cette idée aux conférences de novembre 1941 à Baltimore et de novembre 1944 à Atlantic City, avec une distinction entre les réparations individuelles et les réparations collectives.

sont représentés en Allemagne où certaines de leurs organisations ont suivi les forces armées alliées. Ces organisations deviennent très rapidement les interlocuteurs privilégiés des puissances occupantes; elles sont chargées de gérer les biens juifs en déshérence⁴ ou de créer le contact entre d'éventuels héritiers et les administrations en place en Allemagne. Enfin, le but essentiel de ces organismes est de faciliter le départ, en particulier vers la Palestine, des juifs d'Europe alors regroupés pour la plupart dans les camps de "personnes déplacées" ("Displaced Persons").⁵

Si les organisations juives américaines se retrouvent souvent en position de concurrence et ont généralement des problèmes de cohésion, l'Allemagne représente pour elles un catalyseur efficace. En effet, une forte antipathie commune rassemble alors ces différentes agences et leur intransigeance à l'égard de l'Allemagne est dans les premiers temps assez forte pour empêcher de régler les problèmes en suspens. En cela ces organisations s'alignent sur l'attitude des autorités israéliennes qui, comme cela a déjà été signalé, refusent au départ tout dialogue avec l'Allemagne d'après-guerre;⁶ et cette attitude vaut non seulement à l'égard des autorités fédérales conservatrices, qui leur apparaissent comme les héritières directes des potentats nazis, mais aussi à l'égard des responsables du parti social-démocrate, dont certains ont pourtant subi les mêmes avanies et tortures que les juifs.⁷

L'évolution du contexte mondial et la nécessité de régler le problème des réparations aux juifs obligent cependant les organisations juives américaines à modifier sensiblement leur comportement vis-à-vis de l'Allemagne. Alors que dans les premières années de l'après-guerre il leur avait été possible d'influencer la politique de Washington et de contribuer à exacerber l'image négative de l'Allemagne aux Etats-Unis, elles doivent à présent tenir compte du fait que la guerre froide induit une attitude nouvelle

⁴ c'est le rôle de la J.R.S.O. déjà mentionnée.

⁵ c'est en particulier le rôle de l'Agence juive.

⁶ Les organisations juives, comme Israël à cette époque, pratiquent une politique anti-allemande dans le but d'échapper autant que faire se peut à la logique de la guerre froide et de préserver des contacts avec les communautés juives d'Europe de l'Est (ainsi le C.J.M., dans ses assemblées plénières, adopte des motions résolument anti-allemandes - à Montreux en 1948 et à Paris en 1949, v. SHAFIR, S., "Der Jüdische Weltkongress und sein Verhältnis zu Nachkriegsdeutschland 1945-1967", in SCHOEPS, J.H., Menora - Jahrbuch für deutsch-jüdische Geschichte, op. cit., p. 210 et suiv.).

⁷ SHAFIR, S., American Jews and Germany After 1945, op. cit., et SHAFIR, S., "Eine ausgestreckte Hand? Frühe amerikanisch-jüdische Kontakte zu deutschen Sozialdemokraten in der Nachkriegszeit", in "Internationale wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung", 25. Jg, VI 1989, H. 2, p. 174 et suiv.

de la part des autorités américaines : de vaincu écrasé, l'Allemagne doit redevenir, aux yeux des U.S.A., un partenaire fiable et fort pour faire face aux ambitions soviétiques sur le continent européen. En raison de cette nouvelle situation, il n'est plus possible à ces organismes de maintenir le cap adopté jusque là; car leurs mises en garde sont de moins en moins entendues à Washington et, désormais, continuer à dénoncer le renforcement de l'Allemagne fédérale, c'est s'exposer au risque de se voir accusé de collusion avec le communisme.⁸ Néanmoins, les juifs américains maintiennent une certaine pression pour contribuer au processus de démocratisation de l'Allemagne avec la rééducation nécessaire du peuple allemand.

Au début des années 1950, les organisations juives américaines se retrouvent dans une situation délicate où il leur est difficile de choisir une orientation stable à l'égard de l'Allemagne. Tentées par une coopération avec les forces progressistes, notamment avec le S.P.D.,⁹ elles se méfient toujours des soubresauts qui peuvent survenir dans le pays. C'est pourquoi elles considèrent comme risquée la politique libérale engagée par la Maison Blanche à l'égard de l'Allemagne.¹⁰ Ici, leur attitude est encore une fois à comparer à celle des autorités israéliennes : au même moment, la propension de Jérusalem à dialoguer avec l'Allemagne est plus grande, mais Israël ne peut pas accepter plus longtemps le silence des autorités de Bonn sur le problème des réparations.

Aux yeux des organisations juives, en ce début des années 1950 la seule possibilité de relancer le dialogue entre l'Allemagne et les juifs du monde entier est en effet de solliciter des autorités allemandes, c'est-à-dire à la fois de Bonn et de Berlin-Est, le paiement de réparations. Et si les juifs et l'État d'Israël considèrent au départ qu'il est possible de recevoir de l'Allemagne des dédommagements en exigeant de celle-ci des sommes

⁸ accusation d'autant plus risquée que les Etats-Unis s'enfoncent alors dans la politique de répression anticommuniste ("maccarthysme"), dont l'illustration la plus marquante reste le procès des époux Julius et Ethel Rosenberg, juifs accusés d'espionnage au profit de l'Union soviétique.

⁹ mais il n'y a pas de résultat institutionnalisé "because of the incompatibility of the partners" (SHAFIR, American Jews and Germany, op. cit., p. 15).

¹⁰ c'est le cas de l'American Jewish Committee (par la suite = A.J.C.), dont le président, Jacob Blaustein, est informé par ses conseillers, avant une rencontre avec le président Truman, que la modification du statut d'occupation de l'Allemagne (accord du Petersberg) peut renforcer les nationalistes allemands et affaiblir les modérés; c'est aussi l'opinion des anciens combattants juifs partagés entre leur militantisme et le soutien à la politique extérieure de l'administration américaine; c'est enfin le cas des réfugiés juifs d'Allemagne et d'Europe centrale regroupés autour du journal juif d'expression allemande "Aufbau-Reconstruction".

précisées au travers de notes adressées aux grandes Puissances,¹¹ il apparaît toutefois rapidement nécessaire de s'engager dans une négociation directe pour obtenir réparation.

1.1. Le cas de Nahum Goldman

Dans les pourparlers entre la R.F.A., Israël et les organisations juives, la personnalité de Nahum Goldman mérite d'être amplement évoquée. En effet, si, à plusieurs reprises, Goldman insiste sur le rôle du Chancelier Adenauer dans le bon déroulement et la réussite des négociations de Wassenaar,¹² sans lui il n'aurait pas été possible de parvenir si rapidement au renouveau du dialogue judéo-allemand et à l'instauration d'un dialogue israélo-allemand.¹³

Nahum Goldman est originaire d'Allemagne.¹⁴ Président du C.J.M. à partir de 1951, et à ce titre très au fait des problèmes de dédommagement, Goldman est en contact permanent avec les autorités ouest-allemandes et israéliennes. En outre, sa personnalité et la foi qu'il a en la justesse des revendications juives envers les Allemands lui permettent de dépasser les sentiments personnels pour se placer sur le plan des intérêts matériels; et pour lui des relations nouvelles entre les peuples allemand et juif sont d'autant plus importantes que le second dispose désormais d'un État.

Très tôt, l'absence de contacts entre les autorités israéliennes et allemandes apparaît aux yeux de Goldman comme un défaut qui empêche le règlement de nombreux problèmes.¹⁵ De même, l'absence de cohésion entre les organisations juives pousse le responsable du C.J.M. à prendre les

¹¹ résolutions du C.J.M. (v. GOLDMANN, N., Mein Leben als deutscher Jude, Munich, Vienne, 1980, 480 pages, chap. "Vorbereitungen für die Nachkriegsepoche"), notes du gouvernement israélien adressées aux puissances d'occupation...

¹² v. notamment GOLDMANN, N., "Adenauer und das jüdische Volk", in BLUMENWITZ, D. (Hg), Konrad Adenauer und seine Zeit, op. cit., p. 427 et suiv.

¹³ Dans ses mémoires (ADENAUER, K., Erinnerungen - 1953-1955, op. cit.), Adenauer salue lui-même l'action de Goldman. V. également, in PÖRTNER, R. (Hg.), Kinderjahre der Bundesrepublik - Von der Trümmerzeit zum Wirtschaftswunder, Munich, 1992, 511 pages, STERCKEN, H., "Die Versöhnung mit den Juden", p. 219 et suiv.

¹⁴ N. Goldman est certes né en Lituanie, mais, avec ses parents, il s'installe très tôt en Allemagne où il fait ses études.

¹⁵ Goldman reçoit par exemple un télégramme du représentant de l'Agence juive en Allemagne (CZA, 530, Télégramme de G. Landauer, Jewish Agency for Palestine, à N. Goldman, 6 II 1951) qui lui indique que l'absence de relations entre la R.F.A. et Israël empêche le versement de pensions allemandes à des personnes résidant en Israël. De plus, la réglementation des forces d'occupations interdisant les exportations de devises, il n'est pas possible de procéder à des versements directs.

devants et à inciter leur regroupement en vue des nécessaires pour parler à mener avec l'Allemagne. Cette décision conduit à la création de la "Conference"¹⁶ dont N. Goldman prend la tête.

Goldman représente en principe exclusivement les institutions juives; cependant, son rôle prend très rapidement une autre dimension. Intervenant déjà avant les négociations germano-judéo-israéliennes au profit des intérêts israéliens, le président du C.J.M. devient en effet progressivement un intermédiaire privilégié entre la R.F.A. et Israël,¹⁷ et son action permet d'infléchir l'attitude du gouvernement de Jérusalem qui accepte, finalement, de discuter avec Bonn. Dans le même temps, la perspective d'un éventuel accord, pour importante qu'elle soit aux yeux de Goldman, ne permet cependant pas d'envisager immédiatement une normalisation des relations germano-israéliennes.¹⁸ Dans ce domaine encore, l'opinion du président du C.J.M., partagée par d'autres responsables juifs américains, est parfaitement en accord avec celle des autorités de Jérusalem.

Peu avant le début des négociations de Wassenaar, Goldman précise sa pensée sur l'ensemble des problèmes en suspens dans un article publié par le "Zionist Quarterly".¹⁹ Après avoir fait l'inventaire des questions qui nécessitent des solutions et établi une nette distinction entre les relations germano-juives d'une part, et germano-israéliennes d'autre part, il exprime son opinion sur ces deux sujets. Et l'avis qu'il émet est franc et sans appel puisque pour lui, "Comme je l'ai répété souvent, (l)e grand problème historique et moral (des relations germano-judéo-israéliennes) n'est pas encore (suffisamment) mûr pour que soit trouvée une solution."²⁰ Selon Goldman, si aucun parlement, "quelle que soit sa représentativité",²¹ aucun comité ne peut résoudre ce problème, seul le temps peut le faire. Mais à l'opposé des déclarations faites à l'époque en Allemagne, comptant sur une

¹⁶ le 25 X 1951.

¹⁷ c'est ainsi que lors de sa rencontre avec Adenauer le 6 XII 1951 Goldman s'exprime au nom du gouvernement israélien.

¹⁸ N. Sagi écrit à ce propos (SAGI, N., "Die Rolle der jüdischen Organisationen in den U.S.A. und die Claims Conference", in HERBST, L., GOSCHLER, C. (Hg.), Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland, op. cit., p. 99 et suiv.) : "...Goldman (représentait) le point de vue que dans les discussions sur le problème des relations entre Israël et l'Allemagne il fallait distinguer entre la normalisation des relations - à ce moment unimaginable - et l'aspect matériel - restitution de la propriété spoliée..."

¹⁹ GOLDMANN, N., "Direct Israel-German relations? Yes", in "The Zionist Quarterly", 1952, Bd I, Nr 3, p. 9 et suiv.

²⁰ "This great historical and moral problem, as I have often pointed out, is not yet ripe for solution.", *ibid.*, p. 9.

²¹ "... no matter how representative..."

modification de l'état d'esprit *israélien* pour améliorer les relations entre les deux peuples et les deux États, Goldmann, lui, se fie au temps pour que ce soit le peuple *allemand* qui trouve la voie de la conversion. Car, selon lui, seule une transformation de la *mentalité* allemande permettra aux Israéliens de modérer l'amertume provoquée par les crimes perpétrés par le régime nazi, puis de se préparer à une normalisation, c'est-à-dire à l'établissement de relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem.

En quoi consiste pour le président du C.J.M. le changement de l'état d'esprit qui doit s'opérer en Allemagne?

Selon lui, deux conditions indissociables doivent être réunies pour qu'on puisse conclure que l'évolution désirée a bien eu lieu : les Israéliens doivent tout d'abord acquérir la conviction que l'implantation de la démocratie sur le sol allemand est définitive; et il leur faut ensuite avoir la preuve que cette démocratie trouve son corollaire dans un refus absolu de l'antisémitisme par les Allemands.

Goldmann adjoint une troisième condition à ces deux premières. Il souligne en effet que si un jour une normalisation doit être décidée entre Bonn et Jérusalem, celle-ci ne pourra pas être simplement l'affaire d'un petit nombre de responsables juifs : elle devra concerner *l'ensemble* du peuple d'Israël,²² car pour une décision de cette importance, celui-ci a naturellement voix au chapitre.

Dans la suite de son article, Goldmann se garde toutefois de formuler des vues utopiques. Il se veut en effet le promoteur *réaliste* de discussions avec l'Allemagne; l'absence provisoire d'un changement de la mentalité allemande ne doit pas, tel est son avis, empêcher de négocier avec le gouvernement fédéral, dans la continuité du travail déjà effectué au niveau des différents Länder. Le réalisme en faveur duquel Goldmann se prononce tient à la nature même des pourparlers germano-judéo-israéliens qu'il faut envisager; ceux-ci doivent permettre de retrouver les biens, ou l'équivalent des biens, que les Allemands se sont appropriés après 1933; c'est dire que ces pourparlers sont incontournables. C'est pourquoi Goldmann réproche l'attitude de ceux qui, en Israël, dénoncent de telles discussions de crainte d'encourager le retour de l'Allemagne sur la scène mondiale et son réarmement; et il condamne également l'attitude de ceux qui estiment que l'Allemagne ne paiera pas. Pour Goldmann, négocier est bien le seul moyen

²² au sens religieux du terme.

d'empêcher les Allemands de garder ce qu'ils ont volé aux juifs.

Responsable pragmatique, Goldmann sait donc faire la distinction entre les aspects moraux et matériels de l'opération qui doit s'engager après l'acceptation par le gouvernement israélien de l'idée de négociations avec la R.F.A. Son intervention régulière, son influence sur Ben Gourion et Adenauer, ainsi que sa ferme résolution, associée à celle de Shinnar et de Böhm, permettent la signature de l'accord de Luxembourg, le 10 septembre 1952.²³

Goldmann voit dans la réussite des négociations entre Bonn, Jérusalem et les organisations juives un événement de premier ordre; celle-ci permet en effet de parvenir à un accord de droit international entre d'une part deux pays qui n'entretiennent pas de relations diplomatiques, et d'autre part un État et une "Conference" qui n'a pas de statut juridique international.²⁴ Par ailleurs, pour le responsable de la "Conference", les pourparlers et le traité qui en découle constituent les bases fondamentalement nouvelles de relations en partie apurées entre Allemands et juifs, de même qu'entre Bonn et Jérusalem; ces éléments constituent pour lui une première concrétisation de l'exigence exprimée dans son article du début 1952, avec une Allemagne dirigée par Adenauer qui s'inscrit progressivement parmi les pays démocratiques. De plus, à son avis, par l'engagement pris à Luxembourg, Bonn devient l'allié principal de Jérusalem dans la construction du nouvel État juif et, par là même, celui de nombreux juifs qui souhaitent y bâtir une nouvelle vie.²⁵ Cependant, s'il peut remercier le Chancelier pour l'action qui a permis la conclusion de l'accord,²⁶ Goldmann doit encore souligner le délai nécessaire à une éventuelle *normalisation* des relations; car celles-ci dépendent encore pour une large part de facteurs psychologiques qui ne pourront être maîtrisés qu'avec le temps.

²³ v. supra. La fermeté du président du C.J.M. est aussi nécessaire à l'adresse des différentes sensibilités du judaïsme mondial car sa position est loin de faire l'unanimité : c'est par exemple lui qui, en mai 1952, empêche le C.J.M. de publier une condamnation du "Deutschlandsvertrag".

²⁴ Dans ses mémoires (*Mein Leben als deutscher Jude*, op. cit.), Goldmann insiste par ailleurs sur l'importance de l'accord germano-israélien : "Hier wurde ein Präzedenzfall geschaffen, hier hat sich zum ersten Mal ohne Sieg und militärischen Zwang, einfach aus Grund eines ethischen Imperativs, unter dem Druck der öffentlichen Meinung und aus Achtung vor moralischen Gesetzen ein mächtiges Volk bereit erklärt, das Unrecht, das es einem schwächeren Volke angetan hatte, z. T. wiedergutzumachen." (p. 409).

²⁵ GOLDMANN, "Adenauer und das jüdische Volk", op. cit.

²⁶ "Neue Zeitung", 9 X 1952, "Nahum Goldmann dankt dem Kanzler für Bereitschaft zur Wiedergutmachung".

Au cours de la période qui sépare la signature de l'accord germano-israélien de sa ratification au Bundestag, Goldmann se voit contraint de poursuivre son engagement en faveur des réparations afin de faire face aux hésitations de l'Allemagne de l'Ouest. Il est alors en permanence en Allemagne afin de suivre de près l'évolution des choses et, à ce titre, il est régulièrement consulté et informé par les services de l'A.A. qui le considèrent comme un véritable émissaire d'Israël.²⁷ Les contacts qu'il entretient dans la capitale fédérale lui permettent d'une part d'exprimer au plus haut niveau ses inquiétudes et celles d'Israël envers les solutions imaginées par l'A.A. face à la menace arabe et d'autre part de proposer l'accélération de la ratification de l'accord de Luxembourg.²⁸

En raison de la persistance des hésitations allemandes, et au moment où une délégation commerciale est envoyée par Bonn au Caire,²⁹ Goldmann rencontre le Haut-Commissaire américain à qui il demande de faire pression sur le gouvernement Adenauer.³⁰ Et lorsque s'engage de façon définitive le processus de ratification, le président du C.J.M. confirme et renforce son rôle de médiateur non seulement entre la R.F.A. et le monde juif, mais également entre Bonn et Jérusalem ainsi qu'entre l'Allemagne de l'Ouest et les U.S.A.³¹

Après la ratification du traité germano-israélien, Goldmann introduit, toujours en accord avec les autorités israéliennes, une nuance supplémentaire dans sa façon de caractériser le rapprochement entre la R.F.A. et Israël. Il considère en effet désormais que s'il peut y avoir *formalisation* des relations germano-israéliennes, celle-ci ne s'apparente toutefois pas à leur *normalisation*.³² Cette distinction, qui peut apparaître comme un obstacle de plus imposé aux Allemands dans leur marche vers la

²⁷ Goldmann est par exemple informé lorsque Bonn songe à soumettre l'accord à l'approbation de l'O.N.U. afin de calmer les récriminations arabes (PA/AA, Büro Sts, Bd 184, Note écrite, préparation à rencontre avec N. Goldmann le 29 XI 1952, 28 XI 1952).

²⁸ Dans un télégramme envoyé à Blankenhorn (CZA, Dépôt N. Goldmann, 697, Télégramme de N. Goldmann à Blankenhorn, 8 XII 1952), Goldmann mentionne les craintes nées du projet de contrôle par l'O.N.U. qui apparaîtrait comme un affaiblissement de la position allemande.

²⁹ v. infra.

³⁰ "Die Neue Zeitung - Die amerikanische Zeitung für Deutschland", 28 I 1953, "Amtierender US-Hoch-Kommissar empfängt Nahum Goldmann". A la même époque, Goldmann s'avoue prêt à accepter le principe d'un curateur qui serait nommé pour veiller au bon déroulement de l'accord, en particulier à la nature pacifique des marchandises livrées à Israël (PA/AA, Abt III, 210.01/35 E, Bd 7, Compte rendu discussion, 27 I 1953, v. Trützschler/Nahum Goldmann - Shinnar, Bonn, 29 I 1953).

³¹ Goldmann est ainsi pressenti par l'A.A. pour faire une déclaration après la ratification afin de souligner l'importance du geste allemand pour la réconciliation germano-juive (ibid., Büro Sts, Bd 245, Note Presse u. Informationsamt (274/80 III 1416/53) pour Blankenhorn, 5 III 1953, Schirmer et Projet de lettre à Nahum Goldmann, 5 III 1953).

³² GOLDMANN, "Adenauer und das jüdische Volk", op. cit., p. 435.

réhabilitation aux yeux du monde, comporte aussi un aspect plus positif. Car, alors que cela n'était pas envisagé au cours des négociations de Wassenaar, il est désormais possible de parler de *relations formelles* entre les deux pays.

La ratification de l'accord de réparations marque pour Goldman le début d'un processus inéluctable qui répond à ses vœux et l'amène à s'impliquer encore plus dans les relations politiques entre la R.F.A. et Israël. Goldman se fait alors l'initiateur d'un mouvement qui permet au C.J.M. dans son ensemble d'adopter une position plus souple envers l'Allemagne fédérale. Cet assouplissement est notamment réel lors de l'assemblée générale du Congrès qui a lieu à Genève en août 1953 : une motion condamnant le réarmement allemand y est en effet rejetée malgré l'opposition des représentants français et de membres des partis israéliens Hérout et Mapam qui refusent tout rapprochement avec Bonn.³³

Après le 18 mars 1953, l'amélioration du climat entre Bonn et Jérusalem confirme les prévisions de Goldman : le temps semble faire son oeuvre. Le responsable de la "Conference" constate avec satisfaction que l'Allemagne fédérale honore ses engagements envers Israël et que cela permet de prévoir une progression rapide du rapprochement.³⁴ Mais Goldman ne se contente pas d'observer l'évolution des relations germano-israéliennes; par son action personnelle inlassable il participe directement à leur renforcement et se transforme par la même occasion en ardent défenseur de la cause israélienne auprès des autorités de Bonn.³⁵ Grâce à la poursuite de l'entraide inaugurée par l'accord de réparations, il espère que le rapprochement entre les deux pays pourra devenir encore plus étroit; et il ne perd pas une occasion pour insister sur le caractère vital que présente pour Israël l'aide ouest-allemande.³⁶

A partir de cette époque, Goldman se sent de plus en plus responsable du devenir de l'État d'Israël à travers le rapprochement avec la

³³ PA/AA, Abt II, Bd 310, Antisemitismus, Lettre du consulat de Genève (497.022.00 1647/53 III), 17 VIII 1953, rapport sur le 3ème congrès du C.J.M., 4-11 VIII 1953.

³⁴ mais il doit par ailleurs constater, comme d'autres (v. infra), que les réparations individuelles sont négligées, avec le retard pris par la loi fédérale sur les dédommagements (B.E.G.) (ibid., Lettre H.C.A., s. réf., traduction, 21 VI 1954, Loewenthal).

³⁵ Goldman intervient par exemple directement auprès du ministre fédéral de l'Économie, Ludwig Erhard, afin de soutenir la demande israélienne d'un prêt de 100 millions de dollars destiné à stabiliser la monnaie israélienne (ibid., Bd 1692, Lettre Goldman à Erhard, 23 IV 1954).

³⁶ Dans sa lettre à Erhard, Goldman souligne qu'une aide ouest-allemande permettrait à l'État hébreu de sortir définitivement de la précarité qui domine depuis sa création.

R.F.A., et son influence va grandissante dans ce domaine. Il propose non seulement ses services pour venir en aide à l'État hébreu,³⁷ mais celui-ci le sollicite également lorsqu'il s'agit d'intervenir rapidement et d'user de son influence sur les autorités de Bonn.³⁸ Actions volontaires et bénéfiques à la cause du rapprochement entre les deux pays, les interventions de Goldmann sont également intéressantes par les idées personnelles à plus long terme qui les sous-tendent³⁹ et qui amènent le président de la "Conference" à intervenir dans le débat intérieur israélien.⁴⁰

L'évolution du contexte et l'amélioration constante des relations *de facto* entre Bonn et Jérusalem permettent à Goldmann de s'avancer encore plus en faveur de la cause qu'il défend; mais la position qu'il adopte alors est toujours parfaitement en phase avec celle du gouvernement israélien. Ce qui se passe à fin de l'année 1954 est particulièrement éloquent à cet égard. Ainsi, quelques semaines avant la déclaration de M. Sharett devant la Knesset,⁴¹ Goldmann se prononce clairement en faveur du réalisme à l'égard de Bonn et utilise une argumentation qui sera reprise par le chef du gouvernement israélien. A une autre occasion, dans une déclaration vivement contestée par certains représentants de la diaspora,⁴² le responsable de la "Conference" raisonne en termes de Realpolitik; et s'il ne désire pas prendre directement position sur le problème des relations diplomatiques germano-israéliennes, il demande à ce qu'on réfléchisse sur l'évolution du contexte mondial. Or celui-ci tend à démontrer que les Etats-Unis attendent l'occasion favorable pour accorder la souveraineté à une République fédérale qui n'est

³⁷ A propos de l'affaire des 100 millions de dollars, Goldmann s'adresse ainsi aux responsables israéliens concernés (CZA, Dépôt N. Goldmann, 888, Lettre de N. Goldmann à D. Horowitz, directeur général du ministère israélien des Finances, 14 VIII 1954 et Lettre de N. Goldmann à L. Eshkol, ministre israélien des Finances, 13 II 1954) pour leur prodiguer des conseils permettant d'obtenir de l'Allemagne de l'Ouest la somme en question.

³⁸ Au mois d'octobre 1954, l'adjoint de Shinnar demande ainsi à Goldmann d'agir afin d'empêcher que Bonn implante un consulat de R.F.A. dans la partie arabe de Jérusalem (ibid., Lettre de H. Yahil à N. Goldmann, 17 X 1954). Goldmann promet son assistance, mais ne garantit pas le résultat du fait du caractère sensible de l'affaire (ibid., Lettre de N. Goldmann à H. Yahil, 25 X 1954).

³⁹ Dans la lettre expédiée à Eshkol (v. supra), Goldmann propose en effet un plan qui ramènerait la durée d'exécution du traité à 4 ou 5 ans (au lieu de 12) en consacrant une partie des fonds au règlement du problème des réfugiés arabes. Par cette proposition, Goldmann préfigure son engagement politique ultérieur en Israël qui se distinguera par des initiatives audacieuses pour l'époque en direction des Arabes.

⁴⁰ ibid. Goldmann recommande en effet de maintenir Shinnar en place au moins jusqu'au 1er X 1954 pour qu'il s'occupe du prêt de 100 millions de dollars, alors que le retour du responsable de la mission israélienne de Cologne est depuis quelque temps en discussion à Jérusalem.

⁴¹ le 16 XI 1954, v. supra.

⁴² CZA, Dépôt N. Goldmann, 863, Lettre de N. Goldmann à J.M. Rich, South African Jewish Board of Deputies, Johannesburg, 20 IX 1954. Le président du C.J.M. répond ici à une lettre enflammée de la communauté juive d'Afrique du sud du 10 IX 1954.

déjà plus l'État complètement sous tutelle qu'elle était deux années auparavant. Selon Goldmann, une fois que Bonn aura obtenu la liberté de manoeuvre propre à tout État, "Israël devra prendre une décision sur la qualité de ses relations avec l'Allemagne."⁴³ L'idée de Goldmann apparaît ici clairement : l'accession à la souveraineté de l'Allemagne doit être une occasion pour aller plus loin dans le sens de la formalisation des relations entre les deux pays.⁴⁴

Au cours des huit premiers mois de 1955, Goldmann continue à s'exprimer au même rythme que les responsables israéliens. Il sait qu'il s'agit alors d'éviter de prendre position sur le sujet des relations germano-israéliennes pour ne pas donner d'arguments aux adversaires de Sharett. Mais parallèlement, il continue de soutenir Israël dans sa quête de la stabilité économique et financière⁴⁵ et de produire tous les efforts possibles pour mettre fin au sentiment anti-allemand très vif en Israël ainsi que dans les cercles juifs américains.⁴⁶

Le responsable de la "Conference" attend le début de septembre 1955 pour s'exprimer une nouvelle fois officiellement à propos des relations germano-israéliennes.⁴⁷ Il le fait après que le Mapai eut confirmé sa prépondérance dans l'État hébreu, malgré la montée du parti Hérout aux élections de la fin de juillet. Le succès du parti le plus favorable à un rapprochement avec Bonn n'entraîne toutefois pas Goldmann à faire preuve d'une plus grande audace qu'à la fin de 1954. Pour le moment en effet, le

43 "... Israel will have to reach a decision on its kind of relationship with Germany."

44 Dans la conclusion de sa lettre au responsable de la communauté juive sud-africaine, Goldmann se garde toutefois de dicter sa conduite à Israël : la décision revient au gouvernement et au parlement de l'État juif. De la même manière il demande à son correspondant de ne pas s'étendre sur les dissensions afin de ne pas faire trop de publicité au problème en question.

45 Au printemps 1955, Goldmann s'adresse à Hallstein (PA/AA, Abt IV, Ref 412, Bd 138, Lettre de N. Goldmann à Hallstein, 31 III 1955) pour que la R.F.A. veuille bien accorder à l'État juif un paiement en devises à concurrence de 400 millions de DM : une telle opération faciliterait la situation financière d'Israël qui, conformément à l'accord de réparations, redistribue à la "Conference" sa part en devises. Selon Goldmann, les États arabes ne devraient pas émettre d'objection à un arrangement puisque l'affaire reste dans le cadre de l'accord de réparations. Dans sa réponse (ibid., Lettre de W. Hallstein (206.244.15 E 4559/55) à N. Goldmann, 22 IV 1955), Hallstein indique qu'il a donné pour instruction d'accélérer la réflexion.

46 En 1955, s'il ne peut empêcher qu'un avertissement soit lancé par le C.J.M. contre le réarmement ouest-allemand, Goldmann arrive toujours à démontrer aux plus méfiants que les partis qui font la "nouvelle Allemagne" sont libéraux et démocratiques, qu'Adenauer est solide et que toute généralisation est abusive.

47 Après que Goldmann a pris indirectement position au mois de mai 1955 lorsque Easternmann, représentant du C.J.M. en Europe, a déclaré que la question des relations diplomatiques était actuelle (PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 173 a, Lettre Rangoon (150/55), 19 V 1955, Kopf). Par ailleurs Goldmann fait une brève allusion au problème le 16 août à Tel Aviv (ibid., Bd 172, Lettre Amman (210 E 1642/55), 20 VIII 1955).

président du C.J.M. se limite à noter dans ses déclarations, sans commentaires, que le *statu quo* reste en place.⁴⁸ Par cette façon de s'exprimer, il s'attache à démentir toutes les rumeurs qui évoquent des "pourparlers avec des représentants allemands"⁴⁹ et le fait que l'Allemagne exerce une pression sur Israël dans ce sens. Si Goldmann précise en guise de conclusion qu'Israël devra ultérieurement "établir des relations diplomatiques avec l'Allemagne, non seulement à cause des dédommagements mais surtout parce que l'Allemagne est une grande puissance qui a une grande influence dans le monde",⁵⁰ cette affirmation ne diffère pas d'autres prises de position israéliennes du moment. Au-delà de cette constatation de la conformité des propos de Goldmann à la position d'Israël, un fait est toutefois à noter : la déclaration du président de la "Conférence" est la preuve d'une implication de sa part encore plus ferme qu'auparavant dans le domaine des relations germano-israéliennes. Car si on lit correctement sa déclaration, force est de constater que Goldmann se comporte de plus en plus comme un personnage de la vie publique israélienne qui dispose d'une information très poussée sur les différents aspects des relations entre Bonn et Jérusalem.⁵¹

A partir de l'automne 1955, il apparaît donc clairement que N. Goldmann est favorable sans réserve à l'établissement de relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël.⁵² La question de la date d'instauration de ces relations lui semble accessoire car il sait que la conjoncture imposera assez rapidement une décision.

Encouragé par les options israéliennes de cette période, mais alerté également par certains événements comme la révélation des livraisons d'armes tchécoslovaques à l'Égypte, Goldmann s'engage encore davantage

48 Dépêche dpa, 7 IX 1955, "Jerusalem Post", 2 IX 1955, "Dr Goldmann über die deutsch-israelischen Beziehungen".

49 "... Besprechungen mit deutschen Vertretern..."

50 "Israel werde im Laufe der Zeit aber diplomatische Beziehungen aufnehmen müssen, nicht nur wegen der Entschädigungszahlungen sondern hauptsächlich, weil Deutschland eine Großmacht sei, die wichtigen Einfluß in der Welt ausübe."

51 De plus, la volonté affichée d'étouffer tout débat sur la question, avec l'invocation de relations diplomatiques inéluctables mais pour le moment refoulées, fait partie intégrante de la préparation de la discussion concernant ce problème; dans cette mesure, toute polémique publique doit être évitée pour encourager un climat serein favorable au règlement du problème des relations officielles entre la R.F.A. et Israël. La déclaration de Goldmann ne provoque en effet pas de grand débat en Israël, comme l'indique une dépêche dpa de Jérusalem en date du 12 IX 1955.

52 Il le répète dans une interview accordée au rédacteur en chef de dpa, F. Sängler (CZA, Dépôt N. Goldmann, 1019).

aux côtés d'Israël en raison du besoin de plus en plus pressant pour le jeune État d'avoir des soutiens et des alliés solides.⁵³ C'est pour cette raison qu'il intervient directement auprès des autorités de Bonn après que Shinnar eut lancé, le 27 janvier 1956, son invitation à négocier la mise en place d'une représentation commerciale de R.F.A. sur le territoire israélien.

Dans un premier temps, Goldmann s'adresse par écrit à Adenauer au début de février 1956.⁵⁴ Après avoir établi l'état des lieux des discussions concernant les relations germano-israéliennes et rappelé les solutions envisagées dans l'immédiat,⁵⁵ Goldmann souligne qu'il lui paraît important de prendre des initiatives. Car il estime que l'indécision affichée par l'A.A. depuis la démarche entreprise par Shinnar est regrettable. Cette hésitation représente non seulement une faiblesse face aux objections arabes mais elle est d'autant plus à déplorer que la proposition effectuée par le gouvernement israélien ne représente que la formalisation d'un état de fait. Pour appuyer son intervention auprès du Chancelier, Goldmann rappelle ensuite que l'existence d'une représentation de R.F.A. en Israël est devenue indispensable à l'exécution des tâches routinières qui résultent de l'accord de réparations. Par-delà cette nécessité, le responsable de la "Conference" indique que l'hésitation des Allemands risque de susciter en Israël à la fois le débat et la suspicion, et, à terme, de déstabiliser non seulement le gouvernement Ben Gourion mais également celui d'Adenauer.⁵⁶ C'est pour cela que Goldmann prie le Chancelier de bien vouloir intervenir auprès de Brentano pour qu'on avance sur la voie de la formalisation des relations germano-israéliennes.

La lettre adressée par Goldmann à Adenauer le 7 février 1956 constitue un premier avertissement à l'adresse de Bonn. Mais son ton

⁵³ c'est ainsi qu'il exige des Etats-Unis qu'ils rétablissent l'équilibre militaire au Moyen-Orient en livrant à leur tour des armes à l'État juif, alors que la Grande-Bretagne se désolidarise à son tour d'Israël (CZA, Dépôt N. Goldmann, 1105, "Jewish Agency head returning from Israel warns West must check explosive situation or face Middle-East war", 5 I 1956).

⁵⁴ PA/AA, Abt IV, Ref 412, Bd 137, Lettre de N. Goldmann à K. Adenauer, 7 II 1956. Le président du C.J.M. se manifeste ici en tant que représentant d'Israël dans la mesure où son intervention est directement liée à la politique étrangère de Sharett et n'a rien à voir avec ses responsabilités officielles.

⁵⁵ établissement progressif de relations diplomatiques, avec d'abord installation d'une représentation commerciale ouest-allemande en Israël.

⁵⁶ "Wenn es sich um einen Aufschub von 1-2 Monaten handeln sollte, wäre dies nicht von Bedeutung. Sollte jedoch monatelang nichts erfolgen, so müßte dies unvermeidlich von den Führern der Parteien in Israel, die über den Beschluß der Israel-Regierung natürlich informiert sind (ce qui n'est en fait pas le cas, D.T.), als eine Weigerung der Bundesregierung betrachtet werden, die Beziehungen mit Israel in den Weg der Normalisierung zu leiten. Es würde bei dem delikaten Charakter dieser Materie zu öffentlichen Diskussionen führen, was auch vom Standpunkt der Rücksichtnahme auf die arabische Welt bestimmt nicht ratsam wäre."

demeure celui d'un document qui tente d'expliquer sereinement l'intérêt mutuel qu'il y a à franchir le pas proposé par la partie israélienne. A l'inverse, les prises de position ultérieures de Goldmann dans le débat, une semaine à peine après son courrier au Chancelier, représentent, elles, de véritables coups de semonce à l'intention du même destinataire. En effet, face aux réticences prolongées de l'A.A., Goldmann change de tactique en raison même du mécontentement que provoquent chez lui les entretiens qu'il a à Bonn avec diverses personnalités⁵⁷ ainsi que les informations qu'il reçoit.⁵⁸

Tout cela l'entraîne à évoquer l'affaire directement avec Adenauer le 13 février. Au cours de cet entretien, Goldmann commence par répéter au Chancelier ses vifs regrets au sujet de l'attitude de l'A.A., et en particulier de celle de Brentano.⁵⁹ Puis, passant à un registre plus ferme encore, le responsable de la "Conference" menace de se servir d'une arme déjà utilisée au moment des négociations de Wassenaar et du débat sur la ratification de l'accord germano-israélien : si rien n'est fait pour apporter satisfaction à la partie israélienne, il rendra l'affaire publique. Après avoir obtenu d'Adenauer la promesse que celui-ci fera pression sur le ministère des Affaires étrangères, Goldmann va ensuite jusqu'à proposer des noms de personnalités susceptibles de prendre en charge la direction de la représentation allemande qui pourrait s'ouvrir en Israël.⁶⁰

⁵⁷ *ibid.*, Lettre de N. Goldmann à M. Sharett, 13 II 1956 : Goldmann évoque des rencontres avec Brentano et Hallstein. Le responsable juif a également, conjointement avec Shinnar, un entretien avec un haut-fonctionnaire du Ministère fédéral de l'Économie (BA, B 102, Bd 58 957, Note sur Israël (VC), 10 II 1956, v. Mahs).

⁵⁸ Dans les dossiers de l'A.A. figure le projet d'une réponse de Brentano à la lettre de Goldmann du 7 II 1956 (PA/AA, Abt IV, Ref 412, Bd 137) dans laquelle le ministre ouest-allemand des Affaires étrangères donne son idée d'une représentation de R.F.A. en Israël : "Ich denke hierbei an die Errichtung einer amtlichen deutschen Stelle in Israel, die nicht als Vorstufe für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen aufgezogen ist, sondern sich auf die Durchführung des Israel-Abkommens und die Erledigung der mit der individuellen Wiedergutmachung zusammenhängenden Aufgaben beschränkt." Brentano mentionne le mois de mai comme échéance des réflexions allemandes, Hallstein va même jusqu'à parler de la fin de l'année, ce qui provoque une réaction violente de Goldmann.

⁵⁹ qui, en décembre 1955, lui avait promis l'envoi prochain d'une mission allemande en Israël. Dans ses mémoires, Goldmann écrit à son propos : "(er) war ein Mensch von adeliger Gesinnung, wenn auch nicht hartnäckig genug bei der Vertretung seiner Ideen. So hatten wir uns einige Male darüber geeinigt, daß er die formellen diplomatischen Beziehungen mit Israel herstellen würde, doch unterließ er es dann doch wegen der Bedenken oder des Widerstandes mancher seiner Nahost-Experten und anderer Mitglieder des Kabinetts." (GOLDMANN, N., Mein Leben als deutscher Jude, op. cit., p. 432).

⁶⁰ il mentionne ainsi Franz Böhm (qui ne s'est déclaré prêt à endosser cette responsabilité qu'à partir du début de 1957) et Max Brauer, ancien maire S.P.D. de Hambourg (Goldmann connaît Brauer depuis l'exil de celui-ci aux Etats-Unis pendant la période nazie et sa collaboration avec le C.J.M., et il le qualifie d'"excellent candidat sous tous les rapports" (en hébreu, Lettre de N. Goldmann à M. Sharett, 13 II 1956). Comme Brauer est disposé à prendre en charge l'éventuelle représentation allemande dès la fin de l'année, Goldmann propose qu'il le fasse en attendant que Böhm prenne son relais. Adenauer refuse nettement les propositions du responsable de la "Conference".

L'intervention de Goldmann au plus haut niveau ne demeure pas lettre morte : elle contribue à accélérer la réponse ouest-allemande à l'invitation israélienne. Et, non sans fierté, le président du C.J.M. peut informer Sharett, avant Shinnar, que Bonn accepte le principe de négociations visant à régler les modalités de l'installation en Israël d'un bureau commercial dans le cadre du traité de réparations.⁶¹

Mais on sait que la réponse définitive du gouvernement ouest-allemand formulée après une période de réflexion supplémentaire⁶² réduit à néant les efforts de Goldmann et met provisoirement fin à ses espoirs d'obtenir la formalisation des relations germano-israéliennes.⁶³

1.2. Les juifs allemands aux Etats-Unis : le cas de Kurt R. Grossmann

Le cas de Kurt Grossmann est différent de celui de N. Goldmann, mais il est également d'un grand intérêt en ce qui concerne l'évolution du point de vue juif sur les relations germano-israéliennes. Les deux hommes sont certes tous deux issus de l'espace germanique; mais alors que Goldmann représente, par ses fonctions, une grande partie des juifs dans le monde, Grossmann, installé aux Etats-Unis depuis 1939, est plutôt représentatif de ce groupe spécifique que constituent les émigrés juifs allemands de New York : rejetant l'Allemagne pour le nazisme qu'elle a engendré, ces émigrés ont cependant trop de liens avec leur pays d'origine pour abandonner complètement sa culture et notamment sa langue.⁶⁴

⁶¹ *ibid.*, Télégramme de N. Goldmann à M. Sharett, 13 III 1956, "Ai été informé lors d'une réunion avec participation du Vieux ("Zaken"=Konrad Adenauer) que ministre des Affaires étrangères est parvenu à accepter suggestion Israël d'établir mission commerciale. Je suis sûr que Shinnar va bientôt être informé officiellement." (en hébreu).

⁶² *v. infra.*

⁶³ Goldmann reprend en fait très rapidement son travail d'intermédiaire entre la R.F.A. et Israël, en particulier dans l'objectif en question. Dès l'été 1956, le sujet est en effet à nouveau abordé dans sa correspondance avec Ben Gourion (CZA, Dépôt N. Goldmann, 1111, Lettre de N. Goldmann: à Ben Gourion, 26 VII 1956) et avec le nouveau ministre israélien des Affaires étrangères, Golda Meïr (*ibid.*, Lettre de N. Goldmann à G. Meïr, 26 VII 1956).

⁶⁴ Les émigrés juifs allemands de New York se retrouvent par exemple dans les journaux en langue allemande qui paraissent là : "Aufbau-Reconstruction"(juif) et "New York Staatszeitung und Herald"(non-juif). La correspondance de la philosophe Hanna Arendt avec Karl Jaspers d'après la Deuxième guerre mondiale (*v. KÖHLER, L., SANER, H. (Hg), Hanna Arendt - Karl Jaspers - Briefwechsel 1926-1969*, Munich, Zürich, 1985, 859 pages) traduit bien cette difficulté des émigrés juifs allemands de New York. Comme le dit Lion Feuchtwanger, écrivain allemand installé en Californie ("Aufbau", 25 XI 1949, "Aufbau-Abende an der Westküste") : "Wir, für die Manfred George schreibt, denken in deutsch, fühlen jüdisch und leben amerikanisch."

Du fait de l'attachement à leur pays d'origine et de leur conscience de l'injustice commise à leur égard, les juifs allemands de New York s'intéressent de près à l'évolution de l'Allemagne après la Deuxième guerre mondiale. La préoccupation de réparations ou de dédommagements n'est pas le moindre de leur souci et elle conditionne l'image qu'ils se font en particulier de la R.F.A.⁶⁵ Par ailleurs, il faut noter que la naissance de nouveaux États sur le territoire allemand et l'évolution de ceux-ci rencontrent la suspicion des juifs allemands installés aux Etats-Unis, dont l'attitude en la matière ne se distingue guère de celle des juifs américains.⁶⁶

La prise de contact au début des années 1950 entre l'Allemagne fédérale d'une part, Israël et des organisations juives d'autre part, ainsi que certains signes en provenance d'Allemagne, suscitent tout d'abord la réserve puis l'intérêt des immigrés juifs d'origine allemande.⁶⁷ A leurs yeux, cette évolution représente non seulement la manifestation d'une "nouvelle Allemagne" dont on espère qu'elle pourrait rompre avec le passé nazi; mais elle constitue aussi pour beaucoup la concrétisation d'espoirs et la perspective d'être dédommagé et de recevoir ne serait-ce qu'une faible pension de la part de la R.F.A. Et on constate qu'à partir de cette époque les milieux juifs allemands de New York multiplient les contacts avec les représentants de Bonn aux Etats-Unis⁶⁸ et s'engagent pleinement pour que

⁶⁵ à ce propos, v. les travaux de S. Bauer-Hack sur le journal "Aufbau" et les dédommagements accordés en R.F.A. publiés récemment sous le titre Die jüdische Wochenzeitung Aufbau und die Wiedergutmachung, Düsseldorf, 1994, 324 pages.

⁶⁶ SHAFIR, S., American Jews and Germany, op. cit., p. 17. Signalons ici par exemple que l'opinion négative des membres du cercle regroupé autour du journal "Aufbau" est due, comme dans le cas des juifs américains, au silence allemand sur le passé tragique, à l'absence de repentir, aux obstacles mis au paiement de dédommagements adressés aux victimes du nazisme ("Aufbau", 2 XII 1949, "Attentat auf die Restitution", 23 XII 1949, "Aufbau enthüllt : Verschlechterung des Entschädigungsgesetzes", 2 IV 1950, "Neues Attentat auf die Wiedergutmachung") et au maintien en fonction de nombreux fonctionnaires impliqués dans le nazisme. "Aufbau" consacre ainsi de nombreux articles à la dénonciation du personnel nazi encore en place dans les administrations de Bonn, en particulier à l'A.A. : 7 X 1949, "Aufmarsch der Nazi-Diplomaten", 14 X 1949, "Deutschland ohne Maske", R. W. Kempner (suite in N° des 21 X, 28 X, 4 XI, 11 XI, 18 XI, 25 XI), 2 XII 1949, "Adenauers Sekretär war Nazidiplomat", 10 II 1950, "Der Chef der Judenreferenten in Bonn", 28 IV 1950, "Deutsche Außenpolitik in Nazihänden", 12 V 1950, "Adenauers erste Ausland-Diplomaten", 19 V 1950, "Nazi-Botschafter Chef des Bonner Konsularkorps", 28 III 1952, "Der Diplomaten-Skandal von Bonn - Das Auswärtige Amt - eine 'Hochburg der Handlanger des Dritten Reiches'".

⁶⁷ Parmi les éléments qui suscitent l'intérêt des gens d'"Aufbau" figurent l'appel de l'"Aktion Friede mit Israel" ("Aufbau", 21 IX 1951, "Die ersten Stimmen in der deutschen Wüste - Friede mit Israel", R. Küstermeier), la déclaration d'Adenauer devant le Bundestag (5 X 1951, "Bundeskanzler Adenauer bekennt : 'Wir sind mitschuldig'"), les premiers contacts entre les autorités ouest-allemandes et des représentants israéliens ou juifs...

⁶⁸ La R.F.A. dispose à New York d'un consulat général et d'une mission d'observation auprès de l'O.N.U. appréciés par les émigrés juifs allemands de New York ("Aufbau", 9 II 1951, "Westdeutsche Konsuln stellen sich vor - Ein guter Anfang"). Pour leur part, ces représentations recherchent également le contact avec ces personnes (v. par exemple le contact qui existe entre Riesser, du consulat de New York, et Manfred George, rédacteur en chef d'"Aufbau", PA/AA, Abt III, 212.06, Bd 1, Lettre de Washington (244 B 1736/51), 14 XI 1951, Riesser).

les parties concernées parviennent à un accord. La campagne ainsi entamée dispose d'un relais important : le journal "Aufbau" déjà évoqué.⁶⁹

L'action de K. Grossmann illustre parfaitement l'engagement des membres du cercle regroupé autour d'"Aufbau".⁷⁰ Ancien secrétaire général de la Ligue allemande des droits de l'Homme, Grossmann est habitué aux campagnes du type de celle qu'il entreprend. Journaliste et fin connaisseur de la vie et des acteurs politiques allemands, il sait quels moyens employer et quelles personnes contacter pour donner plus d'écho à ses prises de position. Grossmann ne se contente pas d'observer, d'analyser ou d'encourager à partir de New York; il s'investit en effet lui-même dans l'opération et n'hésite pas à être présent en Allemagne fédérale pendant la plus grande partie des négociations engagées aux Pays-Bas.⁷¹

Grossmann n'agit pas seulement pour que les juifs exilés obtiennent des pensions de Bonn. Il se déclare également très tôt en faveur d'une amélioration des contacts entre juifs et Allemands, entre l'Allemagne fédérale et Israël, au moment où, pour d'autres, il est encore trop difficile d'imaginer l'étape qui devrait suivre la conclusion d'un éventuel accord de réparations. Dès le début de juillet 1952, Grossmann soumet ainsi à N. Goldmann une série de réflexions issues d'un séjour en Allemagne.⁷² De celles-ci il ressort que Grossmann ne craint pas d'aller à contre courant et d'envisager, dès cette époque, une réconciliation et une collaboration *pratique* entre juifs et Allemands, ainsi qu'entre Israéliens et Allemands. Afin d'atteindre un tel but, il suggère en particulier la diffusion en Allemagne d'informations sur la vie des juifs et propose qu'on ouvre rapidement un "bureau de relations publiques pour les affaires juives"⁷³ afin de contrer efficacement les manoeuvres des adversaires du futur accord de réparations.⁷⁴

⁶⁹ A partir de cette époque "Aufbau" publie régulièrement des appels à l'Allemagne fédérale visant à la concrétisation des promesses d'Adenauer et à la réalisation de la "nouvelle Allemagne" (19 X 1951, "Antwort an Bonn", L. Baeck). Le journal en appelle également au courage des juifs et des Israéliens qui doivent, selon lui, négocier avec la R.F.A. (28 XII 1951, "Mut zur Wahrheit - Sollen Israel und die Juden mit Deutschland verhandeln?", K. Marx).

⁷⁰ v. BAUER-HACK, op. cit., chap. "Kurt R. Grossmann - der 'PR-Mann der Wiedergutmachung'", p. 78 et suiv.

⁷¹ Par ailleurs, dès 1948, Grossmann est présent presque chaque année en Allemagne pour y tenir des conférences sur le sujet des réparations.

⁷² CZA, Dépôt N. Goldmann, 1019, Lettre de K. Grossmann à N. Goldmann, 1er VII 1952.

⁷³ "Public Relations Office of Jewish Affairs". Ce bureau aurait par exemple pour interlocuteur l'agence de presse dpa.

⁷⁴ Grossmann pense dans l'immédiat à la crise des pourparlers de Wassenaar qui vient de s'achever et qui aurait pu amener à l'arrêt pur et simple des négociations. Pour lui il s'agit donc de garantir absolument la conclusion de l'accord envisagé.

Mais Grossmann ne se borne à émettre des propositions pour le court terme car il souligne ensuite que le service dont il imagine la création permettra de dédramatiser un peu les choses en devenant pour Israël "le poste d'écoute neutre en Allemagne tant désiré."⁷⁵ Le bureau imaginé par Grossmann doit naturellement agir aussi en direction de l'État hébreu afin qu'on y découvre la "nouvelle Allemagne" grâce à une source d'information directe.⁷⁶ Et au-delà de cette volonté d'informer, Grossmann estime que l'opération qu'il suggère contribuera à simplifier "considérablement la question complexe des relations diplomatiques avec l'Allemagne."⁷⁷

Il va de soi que les idées de Grossmann sont très en avance sur celles de la plupart de ceux qui s'intéressaient alors à un renouveau des relations germano-juives.⁷⁸ Cependant, le contexte même de l'époque, l'état d'esprit des juifs et celui de l'opinion publique israélienne rendent tout à fait inconcevable la concrétisation rapide des solutions avancées par le collaborateur d'"Aufbau". Pour ces raisons, Grossmann doit faire machine arrière et se borner dans l'immédiat à soutenir les pourparlers qui ont repris à Wassenaar.

Dans ce domaine précis, Grossmann agit alors de plusieurs manières. En premier lieu (et cela s'inscrit dans la logique de l'idée soumise à Goldman) il effectue un important travail d'information, en particulier à destination des juifs américains dont il connaît les réticences à l'égard de l'Allemagne. C'est pourquoi il publie régulièrement un bulletin intitulé "Digest on reactions to claims against Germany"⁷⁹ qui comporte deux parties distinctes : d'une part des extraits d'articles de la presse ouest-allemande sur différents aspects du problème des réparations, et d'autre part des commentaires de la plume de Grossmann. Le bulletin, publié en langue anglaise, doit convaincre ses lecteurs de la réalité des changements en cours et du renforcement d'une "nouvelle Allemagne" avec laquelle il est possible de dialoguer. Sa fonction est également de contribuer à la conclusion

⁷⁵ "... the much desired neutral listening post in Germany..."

⁷⁶ Cette proposition de Grossmann constitue également une pique envoyée aux juifs d'Allemagne, comme il le confirme par la suite : elle doit contribuer à supprimer le monopole d'information sur l'Allemagne dont désirent disposer les juifs de R.F.A.

⁷⁷ "... the complex question of diplomatic relationship with Germany could be considerably softened."

⁷⁸ Grossmann évoque également la mise en place de camps de jeunes Allemands (idée discutée avec E. Lüth) afin de les rééduquer et d'éliminer l'antisémitisme qui persiste en eux; il propose également de faire connaître aux juifs américains les noms et actions de Lüth, Küstermeier et Luckner (v. infra) et d'inviter F. Böhm aux U.S.A.

⁷⁹ par la suite = "Digest".

favorable des négociations de Wassenaar.

La publication du "Digest" ne s'arrête toutefois pas avec la signature du traité germano-israélien, le 10 septembre 1952. Pour Grossmann, en effet, il reste nécessaire de poursuivre une information régulière sur l'amélioration des relations *de facto* entre Bonn et Jérusalem et les prises de position favorables à cette entreprise.⁸⁰

Grossmann ne se limite cependant pas à la publication du "Digest". Il s'attache aussi à entretenir en Allemagne même une atmosphère propice aux négociations germano-judéo-israéliennes par les prises de position qu'il fait paraître dans la presse ouest-allemande,⁸¹ de même que par les contacts qu'il entretient avec les élites allemandes.⁸² L'activisme de Grossmann dans ce domaine est particulièrement net à partir du moment où les autorités de Bonn tardent à faire ratifier l'accord de Luxembourg par le Bundestag. Expert pour les dédommagements de la section américaine de l'Agence juive et responsable des relations publiques de la "Conference", le collaborateur d'"Aufbau" souligne alors l'impact que la signature du traité de réparations a eu aux Etats-Unis pour montrer aux Allemands que le geste concédé par la R.F.A. a été perçu à l'étranger à sa juste valeur.⁸³ Et lorsqu'à la fin de l'année 1952 il s'avère que la ratification est toujours reportée sine die, Grossmann multiplie les initiatives afin de solliciter l'attention des hommes politiques ouest-allemands. C'est ainsi qu'il constitue des dossiers qu'il expédie à diverses personnalités avec pour objectif de mettre en garde contre la faiblesse des responsables de Bonn face aux menaces arabes.⁸⁴ Et dans ces courriers naturellement, Grossmann ne perd pas une occasion de demander

⁸⁰ c'est par exemple le cas dans le "Digest" N° 49 du 21 XI 1952 avec une citation de la "Westdeutsche Rundschau", 29 X 1952, "Martin Buber desires cultural relations with Western Germany".

⁸¹ v. par exemple "Frankfurter Rundschau", 26 I 1953, Grossmann, "Laßt Euch Euren Sieg nicht nehmen".

⁸² qu'il s'agisse de membres de la classe politique de R.F.A. ou de personnalités dont il connaît l'intérêt pour le problème en question (il est par exemple en contact avec W. Dirks, de la revue social-démocrate "Frankfurter Hefte", v. FEST, Dépôt W. Dirks, Allgemeine und persönliche Korrespondenz 1952 Gn-Hi, Lettre de K. Grossmann à W. Dirks, 18 VIII 1952).

⁸³ *ibid.*, Lettre de K. Grossmann à W. Dirks, 14 X 1952. Dans cette lettre Grossmann transmet à Dirks les réactions de la presse américaine et déclare que l'accord est "... ein Akt der Selbstreinigung und des Neubeginns."

⁸⁴ c'est ainsi que dans l'un de ces dossiers (qui sont par exemple présents dans les papiers de T. Dehler, alors ministre de la Justice, à la Friedrich-Naumann-Stiftung, ou dans ceux de W. Dirks ou de C. Schmid, à la Friedrich-Ebert-Stiftung) figure la brochure publiée par la mission israélienne de Cologne "Arabische Boykott-Politik", sans date, 16 pages.

à ses destinataires d'agir pour accélérer le processus en cours.⁸⁵

L'activisme de Grossmann porte en définitive ses fruits; car d'une part il peut effectivement diffuser ses idées,⁸⁶ et d'autre part il contribue à renforcer un climat favorable à l'examen du texte du traité par le parlement ouest-allemand.

L'issue positive du processus de ratification, au bout de quelques mois d'attente, provoque la satisfaction de K. Grossmann qui la considère comme un succès dû à son engagement personnel. Mais le journaliste ne considère pas la sanction du Bundestag comme l'aboutissement des efforts à fournir pour arriver à un rapprochement germano-israélien : l'accord de réparations ne constitue en effet à ses yeux qu'une étape sur la voie de la normalisation des relations entre les deux pays.⁸⁷

De retour aux Etats-Unis au printemps 1953, Grossmann s'empresse d'exposer les différents éléments qui ont marqué la période qu'il vient de vivre en Allemagne de l'Ouest et de développer les idées rassemblées à cette occasion. Ses explications, principalement destinées à la communauté juive allemande de New York,⁸⁸ ont d'abord pour but de montrer à des personnes qui la refusent encore la réalité d'une "nouvelle Allemagne" dans laquelle les juifs peuvent compter sur de nombreux alliés.⁸⁹ Si Grossmann sait qu'il existe encore en Allemagne de nombreuses personnes soit hostiles, soit indifférentes à Israël,⁹⁰ il envisage pourtant avec optimisme la continuation de

⁸⁵ il diffuse par exemple l'article, déjà signalé, publié par la "Frankfurter Rundschau" le 26 I 1953. Il soutient également une pétition du même type que celle lancée par Erich Lüth au même moment (v. infra) et diffuse de la documentation devant permettre à ses correspondants de publier des articles de fond allant dans le sens qu'il encourage (FEST, Dépôt W. Dirks, Allgemeine und persönliche Korrespondenz 1953 Ga-Hel, Lettre Grossmann à Dirks, 21 I 1953 et FNS, Dépôt Th. Dehler, Bd 1196, Lettre Grossmann à Dehler, 21 I 1953 et Lettre Grossmann à Dehler, 26 II 1953). Grossmann désire par ailleurs entreprendre une campagne plus populaire que ses appels aux élites ouest-allemandes, mais l'investissement qu'il réclame alors paraît à l'administration de Bonn impossible à concéder (Au début de 1953, Grossmann propose ainsi d'émettre des vignettes spéciales à diffuser par l'administration des postes. Le principe est refusé par l'A.A. qui en fait part au ministère des postes (PA/AA, Abt II, Bd 1672, Lettre A.A. (244.10 II 16 345/53) au BM für Post- und Fernmeldewesen, 8 I 1953, Blankenhorn) qui refuse à son tour (ibid., Bd 1667, Lettre du Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Min/St/ I H 2041 OB) à Grossmann, 22 I 1953, Schubert) an arguant du fait que les actions déjà entreprises sont suffisantes).

⁸⁶ FEST, Dépôt W. Dirks, Allgemeine und persönliche Korrespondenz 1953 Ga-Hel, Lettre "Frankfurter Hefte" à Grossmann, 8 I 1953, Bubenheim, qui annonce à Grossmann la parution d'un de ses articles dans la revue.

⁸⁷ FEST, Dépôt C. Schmid, Bd 634, Lettre de K.R. Grossmann à C. Schmid, e.a., 21 IV 1953.

⁸⁸ "Aufbau", 24 IV 1953, "Der Kampf um den Israel-Vertrag - Kurt R. Grossmann Vortrag im "Aufbau"-New World Club - Adenauer verspricht baldiges Gesetz über individuelle Wiedergutmachung".

⁸⁹ Grossmann rend grâce en particulier à l'action du S.P.D., du D.G.B., d'E. Lüth et des journaux qui ont servi sa cause.

⁹⁰ il souligne la tiédeur du patronat ouest-allemand, et en particulier de son responsable, Fritz Berg.

l'entreprise de rapprochement entamée. Et Grossmann tient à contribuer au renforcement des espoirs nés de l'accord de Luxembourg; car celui-ci et la visite triomphale d'Adenauer aux Etats-Unis sont à l'origine d'une évolution sensible de l'état d'esprit de la communauté juive allemande de la Côte Est qu'il s'agit encore de conforter.⁹¹

Par ailleurs, dans la continuité de son action antérieure, Grossmann désire toujours agir sur l'opinion ouest-allemande. Car, selon lui, l'accord germano-israélien n'est qu'un aspect de la nécessaire métamorphose d'une Allemagne qui doit surmonter définitivement le passé nazi. C'est pourquoi Grossmann exige à présent des autorités allemandes à la fois une législation fédérale sur les réparations individuelles, la prise en compte des réfugiés dans cette législation, le développement d'une campagne d'explication sur le contenu du traité, un travail d'éducation du peuple allemand et surtout le renforcement de la démocratie en République fédérale.⁹²

Après la ratification de l'accord germano-israélien, K. Grossmann poursuit également la publication de son "Digest". Dans les numéros parus en 1953, il insiste particulièrement sur les articles de presse qui font état de l'amélioration des relations *de facto* entre Bonn et Jérusalem; il fait ainsi écho à des comptes rendus parus en R.F.A.,⁹³ en Israël⁹⁴ ou aux Etats-Unis;⁹⁵ et cette volonté de mettre en valeur l'évolution favorable des rapports germano-israéliens contribue elle-même renforcer cette évolution.⁹⁶

A partir de la fin de 1953 et du début 1954, à l'instar de Grossmann, "Aufbau" et ses collaborateurs paraissent définitivement acquis au rapprochement entre la République fédérale et Israël. La conviction du journal transparaît par exemple dans une série de questions adressée en janvier 1954 à H. von Brentano, président du groupe chrétien-démocrate au Bundestag.⁹⁷ Moins d'un an après la ratification de l'accord de réparations,

⁹¹ Shafir (*American Jews and Germany*, op. cit., p. 22) remarque en effet que "... the post-1933 immigrants from Germany (...) changed their views and took a more positive attitude..."

⁹² FNS, Dépôt Th. Dehler, Bd 1196, Lettre Grossmann à Dehler, 21 IV 1953.

⁹³ "Digest", N° 56, 5 V 1953, avec un article tiré du périodique chrétien allemand "Christ und Welt", 9 IV 1953.

⁹⁴ "Digest", N° 62, 21 X 1953, avec des échos à l'article de G. Landauer publié dans l'organe de l'association israélienne des juifs originaires d'Europe centrale "Irgun Olej Merkatz Europa".

⁹⁵ "Digest", N° 56, 5 V 1953, "Aufbau", 24 IV 1953.

⁹⁶ Cette remarque vaut également lorsque le journaliste publie en 1954 une brochure sur l'accord signé à Luxembourg (GROSSMANN, K.R., *Germany's moral debt - The German-Israel Agreement*, op. cit.).

⁹⁷ PA/AA, Abt II, Bd 252, Lettre d'"Aufbau" à v. Brentano, 18 I 1954 transmise par l'ambassade de R.F.A. à Washington.

les questions posées par "Aufbau" portent sur l'évolution des relations *de facto* entre Bonn et Jérusalem. Et au delà du bilan que le journal vise à établir, Brentano doit en fait, par ses réponses, dévoiler clairement l'état d'esprit et les visées ouest-allemands. Les questions de Manfred George, rédacteur en chef d'"Aufbau", sont en effet formulées de telle sorte que Brentano ne peut que répondre dans le sens voulu par son interlocuteur;⁹⁸ elles sont relatives à l'accord germano-israélien lui-même,⁹⁹ aux perspectives qui se dégagent en ce début 1954,¹⁰⁰ à l'importance d'Israël comme partenaire diplomatique¹⁰¹ et à la place qu'occupent les États arabes dans les préoccupations allemandes.¹⁰² Au total, pour "Aufbau" le fait d'interviewer Brentano représente une prise de position claire du journal en faveur de relations plus étroites entre la R.F.A. et l'État juif.

Un pas supplémentaire est franchi quelques mois plus tard par ce qui apparaît a posteriori comme l'une des contributions les plus importantes de K. Grossmann au rapprochement entre Allemands de l'Ouest et Israéliens : son article du 8 octobre 1954, intitulé "La normalisation des relations germano-israéliennes".¹⁰³ Par ce texte, Grossmann répond en fait à un signal émis par Bonn trois semaines plus tôt : le 14 septembre, en effet, le Chancelier Adenauer avait été interrogé par le journal "Die Welt" à l'occasion du deuxième anniversaire de la signature de l'accord germano-israélien;¹⁰⁴ et à une question sur l'éventualité de relations diplomatiques avec Israël, il avait répondu qu'il "saluerai(t) (...) (le fait) que l'accord avec Israël puisse s'avérer être le premier pas dans la voie de la normalisation des relations entre la République fédérale et l'État d'Israël."¹⁰⁵ Dans cette réponse de circonstance,

⁹⁸ c'est-à-dire dans le sens d'un rapprochement entre Bonn et Jérusalem.

⁹⁹ Ainsi, en ce qui concerne l'influence du traité sur les relations germano-israéliennes, "Aufbau" demande expressément si elle a été *bonne*; de même, la question portant sur l'état d'esprit allemand quant au traité suppose que celui-ci est forcément *intéressé*...

¹⁰⁰ Dans quel sens, selon Brentano, se dirigerait une éventuelle extension des relations germano-israéliennes? et comment détendre encore ces relations? va-t-on dans le sens de relations diplomatiques normales, vu que les juifs y paraissent de plus en plus favorables?

¹⁰¹ Brentano ne pense-t-il pas que l'État hébreu a des atouts du fait de sa situation géographique et de la qualification de ses habitants? n'y a-t-il pas tout à gagner dans la coopération entre les deux pays?

¹⁰² quel est l'impact de l'action des pays arabes sur la politique extérieure ouest-allemande? pourquoi ont-ils une telle influence en R.F.A.?

¹⁰³ "Aufbau", 8 X 1954, K.R. Grossmann, "Die Normalisierung deutsch-israelischer Beziehungen".

¹⁰⁴ "Die Welt", 14 IX 1954, "Politik der Versöhnung - Der Bundeskanzler über das Verhältnis zum jüdischen Volk".

¹⁰⁵ "... daß ich es aufrichtig begrüßen würde, wenn sich das Israel-Abkommen nun als erster Schritt zur völligen Normalisierung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und dem Staate Israel erweisen sollte."

K. Grossmann voit une occasion unique de reprendre le cours de ses réflexions et d'insister une nouvelle fois sur l'importance qu'il attache au problème germano-israélien. Car pour lui désormais, il est clair que le Chancelier ouest-allemand est d'avis que l'"action curative du temps", évoquée par lui au mois de mars 1953, a fait son effet. Pour Grossmann, cela signifie qu'il faut passer à une nouvelle étape de l'action en cours.

L'appel que Grossmann lance n'est pas adressé aux Allemands car le journaliste sait que les réticences les plus grandes ne viennent pas, en principe, de Bonn. Les destinataires des lignes rédigées par Grossmann ne sont pas non plus ou pas tant les juifs allemands de New York que les Israéliens eux-mêmes.

Grossmann en appelle tout d'abord au réalisme politique de l'État hébreu dont il suppose qu'il est déjà à l'oeuvre. Pour lui, les Israéliens, et en particulier les responsables politiques du pays, doivent surmonter une fois pour toutes les obstacles qu'ils ont eux-mêmes placés sur la voie de la normalisation des relations avec la R.F.A. Mais les remontrances les plus sévères de Grossmann sont dirigées contre l'opposition israélienne qu'il voue aux gémonies.¹⁰⁶ Selon le journaliste, une politique réaliste, qui passe outre aux sentiments, est la seule qui puisse répondre aux besoins véritables de l'État hébreu. Car Israël doit se rendre à l'évidence : il ne dispose pas de beaucoup d'amis dans le monde et sa position se trouve encore affaiblie avec l'arrangement anglo-égyptien sur la question du canal de Suez. De cette constatation dramatique et sans nuance, Grossmann tire une conclusion sans détour :

"Tous ceux qui ne sont toujours pas prêts à en venir à des relations diplomatiques normales avec l'Allemagne d'Adenauer négligent une série d'éléments qui figurent dans tout manuel de diplomatie."¹⁰⁷

Dans la suite de son article, Grossmann précise sa pensée afin de démontrer à d'éventuels contradicteurs que sa volonté suit une logique solide et n'est pas irréalisable. Selon lui, reconnaître un État, ce n'est pas reconnaître sa doctrine politique mais son gouvernement; et une éventuelle reconnaissance de la R.F.A. n'implique donc pas une adhésion aux thèses en vigueur à Bonn, dont il comprend qu'on puisse ne pas les apprécier; le geste

¹⁰⁶ les représentants du Mapam ne sont pour lui que des alliés des communistes de R.D.A. qu'il considère comme d'anciens nazis, les personnes du Hérout font feu de tout bois contre le gouvernement du Mapai.

¹⁰⁷ "Alle, die immer noch nicht mit dem Deutschland Adenauers zu normalen diplomatischen Beziehungen zu kommen bereit sind, übersehen eine Reihe von Faktoren, die an sich in jedem diplomatischen Handbuch nachzulesen sind."

qu'il préconise ne serait donc que la constatation d'un état de fait contre lequel Israël et les juifs ne peuvent rien. Grossmann revient ensuite sur le thème d'une politique extérieure qui serait dirigée par les sentiments, telle qu'elle est prônée par les opposants au réalisme de Sharett, et écrit que si seule une telle politique était pratiquée, Israël ne devrait pas entretenir de relations avec les pays d'Amérique du sud.¹⁰⁸ Le journaliste insiste enfin sur les avantages qu'apporteraient aux deux pays des relations diplomatiques.¹⁰⁹

Après s'être demandé si l'"on (veut) vraiment, au regard de cette situation, continuer (...) à considérer l'Allemagne de l'Ouest comme un État ennemi",¹¹⁰ Grossmann exige d'Israël une décision nette et la formalisation de l'état de fait. Un tel acte serait un signal de confiance envoyé à Bonn, car par là même Jérusalem reconnaîtrait officiellement la présence en R.F.A. d'hommes de bonne volonté et les encouragerait. En conclusion, Grossmann en appelle à un geste immédiat : Israël doit faire preuve de courage et ne pas prendre pour prétexte les élections à venir pour reporter sa décision.

Accueilli favorablement par les diplomates ouest-allemands en poste aux Etats-Unis qui constatent avec soulagement l'évolution favorable des émigrés juifs allemands,¹¹¹ l'article de Grossmann marque une avancée sensible de la part d'une communauté longtemps intransigeante à l'égard de l'Allemagne. Mais, soucieux de renforcer la crédibilité de Bonn aux yeux des juifs ainsi que d'Israël et préoccupé de voir ses propres thèses vérifiées, Grossmann demeure vigilant envers les autorités et la presse fédérales. Et le journaliste regrette de ce fait le fléchissement de l'élan qui avait pu être observé en Allemagne de l'Ouest au cours des négociations et du processus de ratification.¹¹² De même il s'inquiète de la présence persistante au gouvernement ouest-allemand de nombreux opposants au traité de

¹⁰⁸ Grossmann pense probablement au régime de Perón en Argentine complaisant, comme celui du Chili, envers d'anciens nazis réfugiés là.

¹⁰⁹ et en particulier à l'État hébreu dont la dépendance à l'égard de Bonn est déjà très importante (25 à 30% des importations israéliennes sont alors couvertes par les livraisons effectuées dans le cadre du traité et les relations *de facto* sont une réalité avec laquelle l'État hébreu doit compter), alors que la République fédérale n'est pas, elle, en position d'infériorité.

¹¹⁰ "Will man wirklich angesichts dieser Sachlage Westdeutschland von Israel's Seite noch weiter als Feindstaat ansehen?"

¹¹¹ PA/AA, Abt II, Bd 1684, Lettre de Washington (210.01 2522/54), 21 X 1954, Krekeler.

¹¹² Il écrit par exemple à Goldmann (CZA, Dépôt N. Goldmann, 1020, Lettre de K. Grossmann à N. Goldmann, 17 V 1954) : "It can be said that German Press, though continuing to report on the subjects of restitution, indemnification, and the broader aspects of the German-Israel relationship, has not followed up its interest and zeal developed and maintained during 1952 and 1953."

réparations.¹¹³ A l'occasion il rappelle aux gouvernants de Bonn les engagements pris et toujours en suspens deux ans plus tard.¹¹⁴

Malgré leur fermeté, les critiques de Grossmann sont toujours accompagnées de nouvelles sollicitations adressées aux parties allemande et israélienne. L'approche des élections à la Knesset de juillet 1955 lui donne ainsi l'occasion de passer des reproches visant le gouvernement Adenauer à des protestations contre celui de Sharett.¹¹⁵ Selon Grossmann, en effet, malgré le développement des relations économiques et commerciales,¹¹⁶ le gouvernement israélien reste totalement inactif.¹¹⁷ Pour le journaliste, l'échéance électorale demeure un prétexte destiné à cacher une réticence perçue par les personnes les plus clairvoyantes, alors que selon lui il est temps de "consolider (Israël pour qu'il puisse faire face à sa) faiblesse actuelle",¹¹⁸ c'est-à-dire de passer à l'établissement de relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem. Et selon Grossmann, en cette année 1955, la voie du rapprochement ne peut être trouvée que par une réflexion commune qui doit conduire les deux parties à faire preuve de bonne volonté.

A la différence de N. Goldmann, le collaborateur d'"Aufbau" n'est pas informé des développements de la fin de 1955 et du début 1956. S'il peut observer l'évolution des idées du gouvernement israélien, qui répond, sans qu'il s'en doute vraiment, à ses appels, Grossmann ne peut pas connaître le degré d'intensité des contacts entre Bonn et Jérusalem à la fin de la période en question. On peut s'imaginer que des signaux positifs en provenance de R.F.A. et d'Israël auraient pu l'entraîner à s'engager une nouvelle fois. Sans informations précises sur des pourparlers démentis officiellement, Grossmann

¹¹³ *ibid.* Il cite les noms de F.J. Strauß (ministre sans portefeuille), Th. Oberländer (ministre des expulsés, réfugiés et victimes de la guerre), H. C. Seebohm (ministre des transports) et F. Schäffer.

¹¹⁴ il doit ainsi signaler à Adenauer, en juillet 1955, que la promesse de régler le problème des réparations individuelles n'a toujours pas été réalisée, alors que le Chancelier avait annoncé, au mois de mars 1953, qu'une loi fédérale sur les dédommagements serait votée au cours de la législature en cours ("Welt der Arbeit", 8 VII 1955, "Wiedergutmachungspraxis ist skandalös", K. Grossmann).

¹¹⁵ l'article de Grossmann paraît à peu de jours d'intervalle dans le journal de la centrale syndicale ouest-allemande (v. note précédente), dans "Aufbau" (17 VII 1955) et dans le "Freiburger Rundbrief" (8. Folge 1955/1956, X 1955, Nr 29/32, p. 37). Il est également repris par l'office gouvernemental de presse de Bonn (Presse u. Informationsamt, 21 VII 1955).

¹¹⁶ Grossmann reprend les chiffres éloquentes annoncés par U. Naor : les livraisons allemandes à Israël représentent 30% des importations israéliennes, apports en devises (248,5 millions de dollars d'avril à novembre 1954, contre 161,1 millions de dollars dans la même période en 1953), développement des exportations israéliennes...

¹¹⁷ alors que Bonn donne progressivement aux relations *de facto* un statut officiel correspondant à la réalité des faits. Grossmann cite l'exemple de la classification effectuée peu de jours auparavant par l'office fédéral de presse qui rangeait la mission israélienne de Cologne parmi les *représentations diplomatiques*.

¹¹⁸ "... die jetzt bestehende Labilität zu konsolidieren."

ne se manifeste alors plus dans le domaine des relations germano-israéliennes.¹¹⁹

Finalement, il est certain que, par ses prises de position précoces et franches, Grossmann a beaucoup contribué à l'évolution positive de la mentalité de la communauté juive à l'égard de la R.F.A. et du problème des relations diplomatiques germano-israéliennes; que ce soit parmi la communauté juive allemande des Etats-Unis ou parmi les lecteurs d'"Aufbau" présents en Israël.

1.3. D'autres intervenants juifs aux Etats-Unis : Julius Klein et le B'nai B'rith

Il n'est pas envisageable d'évoquer l'intérêt porté par les juifs américains au problème des relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël sans mentionner Julius Klein et le B'nai B'rith.

1.3.1. Julius Klein

Par ses origines allemandes, Julius Klein est proche de N. Goldmann et de K. Grossmann. Descendant d'immigrés juifs déjà installés aux Etats-Unis depuis le XIXème siècle, Klein compte parmi les plus ardents promoteurs d'une réconciliation judéo-allemande et israélo-allemande. Ancien général de l'armée américaine, Klein, qui a été le président de l'association des anciens combattants juifs américains,¹²⁰ est membre du Sénat des Etats-Unis. A ce titre il exerce une grande influence sur la politique américaine¹²¹ et intervient très tôt dans le domaine des relations germano-judéo-israéliennes.¹²²

Au cours de la période, J. Klein agit principalement par le biais de

¹¹⁹ d'après les papiers consultés dans différents centres d'archives. Il faut en effet attendre novembre 1956 et la tension due à l'affaire de Suez pour que Grossmann aborde à nouveau le problème dans sa correspondance avec Goldmann (CZA, Dépôt N. Goldmann, 1020, Lettre de Grossmann à N. Goldmann, 3 XI 1956) et juin 1957 pour qu'un article de sa plume reprenne le sujet ("Aufbau", 21 VI 1957, "Deutsch-israelische Annäherung wächst - Die ersten deutschen Gesellschaft reisen nach Israel", K.R. Grossmann).

¹²⁰ dont Shafir écrit (SHAFIR, American Jews and Germany, op. cit., p. 15) qu'elle "... looked for a compromise between its militancy and its basic support of the administration's foreign policy."

¹²¹ même si dans certaines publications de sa plume il a parfois tendance à exagérer sa participation et son rôle dans le débat.

¹²² il est par exemple présent à Bonn au moment de la crise des négociations germano-israéliennes, en mai 1952 (CZA, Dépôt N. Goldmann, 844, Lettre du bureau de J. Klein à Goldmann, 4 III 1954, M. Jacobson).

l'agence de relations publiques qu'il dirige à Chicago.¹²³ Cependant son intervention dans le problème des relations germano-israéliennes n'est encore qu'indirecte puisqu'il prend en charge les relations publiques pour le Middle-West des représentations ouest-allemandes aux U.S.A.¹²⁴ Et du fait de l'influence et des nombreuses relations dont il dispose, Klein est l'intermédiaire tout désigné pour les efforts entrepris par la R.F.A. pour améliorer son image dans l'opinion publique américaine en général, et parmi la communauté juive en particulier.

A cette époque, le rôle de J. Klein consiste également à susciter, dans la mesure du possible, des contacts entre les diplomates allemands et israéliens,¹²⁵ ou entre des diplomates israéliens et des personnalités ouest-allemandes de passage aux Etats-Unis.¹²⁶ Et Klein paraît alors soucieux de développer un réseau d'influence qu'il utilisera plus tard pour servir activement la cause des relations diplomatiques entre la R.F.A. et Israël.¹²⁷

1.3.2. Le B'nai B'rith

Organisation juive américaine très importante, le B'nai B'rith remplit un rôle, modeste certes,¹²⁸ dans le problème des relations germano-judéo-israéliennes. Mais, du fait de leur activité principale, la lutte contre l'antisémitisme,¹²⁹ le B'nai B'rith et sa "Ligue contre la diffamation"¹³⁰ s'intéressent de près à l'évolution de la jeune République fédérale à l'égard des juifs. La délégation que le B'nai B'rith envoie en Allemagne en 1954 a ainsi pour mission de contrôler la bonne marche du processus démocratique et de la dénazification en R.F.A. Le rapport qui résulte de ce séjour¹³¹ reste très critique mais il permet également d'envisager des perspectives

¹²³ "Julius Klein Public Relations".

¹²⁴ interview de R. Pauls, 1er XII 1993.

¹²⁵ PA/AA, Abt III, Ref 316, Bd 172, Lettre de Chicago (210 564/54), 30 VII 1954, Knappstein.

¹²⁶ Klein organise ainsi, à la fin de 1953, une rencontre entre le consul d'Israël à Chicago, Astar, et le premier député juif au Bundestag, Jakob Altmaier (FEST, Dépôt J. Altmaier, Bd 9).

¹²⁷ Dans les papiers consultés, l'engagement de Klein est déjà réel à ce moment; il est toutefois bien plus grand par la suite, en particulier à partir de la fin des années 1950.

¹²⁸ au regard des interventions trouvées dans les archives. Le peu d'intérêt du "B'nai B'rith" correspond à ce qu'écrit Shafir sur l'attitude globale de la communauté juive américaine (SHAFIR, American Jews and Germany, op. cit., p. 28) : celle-ci déploie plus d'efforts en ce qui concerne ses droits civiques que des actions en direction de l'Allemagne.

¹²⁹ fondé en 1843, "... en plus de ses fonctions caritatives, (le B'nai B'rith) remplit un rôle éducatif et civique par la lutte contre l'antisémitisme et la discrimination raciale." (WIGODER, G. (Dir.), Dictionnaire encyclopédique du Judaïsme, Paris, 1993, 1771 pages, p. 1407).

¹³⁰ "Anti-Defamation league of B'nai B'rith".

¹³¹ "Germany - Nine Years later".

encourageantes pour les années à venir.¹³² Dans cette mesure, le B'nai B'rith contribue lui aussi à renforcer l'image d'une "nouvelle Allemagne" et participe à la réconciliation désirée non seulement par les autorités de Bonn et de Jérusalem, mais aussi par une partie croissante des milieux juifs américains.¹³³

¹³² L'A.A. écrit à son propos (PA/AA, Abt II, 212.06, Antisemitismus - 1954-1955, Bd 312, Lettre A.A. (206.212.06 16 139/54) à Uri Naor, 20 XI 1954, Frowein) : "Wenn auch der Bericht durchaus nicht in allen Punkten ein positives Bild der Verhältnisse der Bundesrepublik zeichnet, und man über manche Stelle des Berichts verschiedener Meinung sein kann, scheint es mir jedoch, daß die Herren versucht haben, ein faires Bild des heutigen politischen Zustandes der Bundesrepublik in Bezug auf die hier interessierenden Fragen zu geben."

¹³³ C'est pourquoi les responsables de l'organisation sont appréciés et reçus favorablement en R.F.A. : l'A.A. (PA/AA, Abt III, 752.05/80, Besuche Staatsmänner oder Prominente Persönlichkeiten aus den U.S.A., Bd 4, Note écrite (305.752.05 91.36 473/55), sans date (10 III 1955?) encourage ainsi la proposition de l'ambassadeur ouest-allemand à Washington (ibid., Télégramme Washington (172), 7 III 1955, Krekeler) de faire recevoir P.M. Klutznik, le président du "B'nai B'rith", par le Chancelier pour faciliter la réconciliation entre l'Allemagne fédérale et les juifs des U.S.A. Et il souligne à cette occasion le rôle du "B'nai B'rith" dans le problème en question : "Herr Klutznik besitzt in den Vereinigten Staaten als Präsident der dort mächtigsten jüdischen Organisation eine entscheidende Position bei der jüdischen Bevölkerung und der amerikanischen öffentlichen Meinung. Die Organisation hat sich für eine Überwindung der Verbitterung jüdischer Kreise Deutschland gegenüber eingesetzt und die Politik der Bundesregierung unterstützt."

2. La communauté juive de Grande-Bretagne

Parmi les communautés juives attentives à l'évolution des relations germano-israéliennes, celle de Grande-Bretagne doit également être mentionnée. Son opinion apparaît dans certains périodiques juifs, qu'il s'agisse d'un magazine exclusivement britannique traitant des problèmes du Moyen-Orient, le "Jewish Observer and Middle-East Review",¹³⁴ ou du journal des réfugiés juifs, principalement originaires d'Allemagne, "Association of Jewish Refugees Information".

2.1. Le "Jewish Observer and Middle-East Review"

L'état d'esprit de la communauté juive britannique, si l'on en croit le "J.O.", semble s'apparenter à celui des juifs d'outre Atlantique;¹³⁵ car des considérations critiques à l'égard de l'Allemagne fédérale l'emportent sur les prises de position favorables.¹³⁶ Et si le périodique publie en février 1952 l'article de N. Goldmann favorable à des négociations directes entre Bonn et Jérusalem,¹³⁷ il ne se prononce toutefois pas sur l'opinion du dirigeant juif américain.¹³⁸

¹³⁴ par la suite = "J.O."

¹³⁵ c'est-à-dire de celui des organisations juives purement américaines, à l'exclusion donc du groupe d'"Aufbau".

¹³⁶ A la fin de l'année 1951, la section britannique du C.J.M. organise un forum de discussions sur le thème des relations avec l'Allemagne qui confirme cette constatation; l'un des intervenants déclare en effet que les relations entre l'Allemagne et Israël doivent reposer sur des fondements moraux et non sur la Realpolitik. Il ajoute : "Wir verlangen Reparationen. Wir wollen nicht eure Freunde sein." ("Allgemeine", 16 XI 1951).

¹³⁷ "J.O.", 22 II 1952, N. Goldmann, "Why I favour Direct Israeli- German Negotiations".

¹³⁸ La parution du texte en question est l'occasion d'un débat par le biais du courrier des lecteurs dans lequel s'affirme la diversité des opinions. En effet, alors que certains lecteurs estiment nécessaire une reconnaissance mutuelle entre la R.F.A. et Israël avant toute négociation, et comparent à cette occasion les relations germano-israéliennes du moment aux rapports entre Israël et ses voisins arabes (c'est le cas de K. Schwarz, Londres ("J.O.", 7 III 1952) qui écrit : "If the State of Israel negotiates with Germany this must be on the basis of two States negotiating; it must necessarily be on the basis of mutual recognition. The refusal of the Arab States, for instance, to negotiate with Israel is based on the refusal of such recognition."), d'autres s'appuient sur les opinions radicales du Mapam pour s'opposer aux propositions de Goldmann qui tendraient à donner l'absolution au régime ouest-allemand en le reconnaissant *de facto*. Ainsi, dans le même numéro du "J.O.", R. Gaffin, de Londres, écrit à son tour que le fait même de négocier avec l'Allemagne "... will be used by everyone except Dr Goldmann and his colleagues to indicate Jewish recognition of Adenauer's regime and Jewish condonement of German remilitarisation. From the strategic point of view, continued Jewish non-recognition of the Bonn regime may not be very important but I suggest that we have also a certain historical duty to perform. With the present tendency by the Western Powers and N.A.T.O. to "wipe the slate clean", Jewish communities in the West should redouble their efforts to remind the world of the meaning of Nazism and the fact that Germany is still unrepentant."

La signature de l'accord de réparations et sa ratification rencontrent dans l'ensemble l'assentiment du "J.O.", qui, dans un premier temps, observe sans commentaire la mise en place des livraisons ouest-allemandes à Israël.¹³⁹ Toutefois le journal reste attentif à l'évolution de l'Allemagne, en particulier en ce qui concerne son état d'esprit à l'égard des juifs et d'Israël; c'est pourquoi il dénonce avec détermination la persistance des courants néo-nazis antisémites et anti-israéliens en R.F.A.¹⁴⁰

Alors que le débat sur la question est imminent, le "J.O." prend note de l'éventualité de relations plus étroites entre Bonn et Jérusalem. Le journal connaît les inquiétudes arabes face à un rapprochement dont on parle de plus en plus¹⁴¹ et considère avec méfiance certains échos favorables à ce rapprochement reçus d'Israël. L'attitude du "J.O." est représentative d'une évolution flagrante à cette époque : un décalage profond entre l'État hébreu, soucieux de sa survie et des réalités de la vie politique internationale, et la diaspora juive qui ne se rend pas toujours tout à fait compte de l'ampleur des changements qui se sont produits dans le contexte mondial depuis le début des années 1950. Et alors que Jérusalem doit s'adapter aux nouvelles réalités, les juifs britanniques observent avec scepticisme, voire colère, l'abandon de certaines positions dogmatiques.¹⁴²

Une prise de position du "J.O.", datée de l'automne 1954, permet de souligner cette réalité.¹⁴³ A cette époque, comme on l'a déjà indiqué, les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères de Jérusalem et les responsables israéliens qui réfléchissent sur les contacts avec l'Allemagne de l'Ouest se persuadent progressivement de la nécessité d'un rapprochement avec Bonn et le font savoir. Le "J.O." ne se contente pas de publier cette

¹³⁹ "J.O.", Vol II, Nr 28, 10 VII 1953, "More German Reparation Goods", p. 3.

¹⁴⁰ "J.O.", Vol II, Nr 40, 2 X 1953, "Bonn's Backroom Boys", p. 8. A cette occasion le nom de Hans Globke est cité : Globke, secrétaire d'État à la Chancellerie, est mentionné dès cette époque, mais surtout à la fin des années 1950, comme l'exemple même du fonctionnaire déjà en place et actif pendant le régime nazi (il a été le rédacteur d'un commentaire des lois de Nuremberg "sur la pureté du sang allemand" promulguées en 1935) et qui sait retrouver un emploi important dans une R.F.A. parfois oublieuse du passé (v. GOTTO, K. (Hg), Der Staatssekretär Adenauers - Persönlichkeit und politisches Wirken Hans Globkes, Stuttgart, 1980, 287 pages).

¹⁴¹ "J.O.", Vol III, Nr 28, 9 VII 1954, p. 2.

¹⁴² Leur réaction est comparable à celle des juifs d'Afrique du sud qui s'emportent contre les déclarations jugées intempestives de N. Goldmann à la même époque (v. CZA, Dépôt N. Goldmann, 863, Lettre de J.M. Rich, South African Jewish Board of Deputies, Johannesburg, à N. Goldmann, 10 IX 1954).

¹⁴³ et justifie les craintes, déjà signalées, du secrétaire général du ministère israélien des Affaires étrangères, W. Eytan, lorsque celui-ci indique au consul d'Israël à Sydney qu'en cas de rapprochement avec son homologue ouest-allemand il s'agit de "faire attention aux juifs" (ISA, Foreign Office, 2413/7a, Lettre de W. Eytan à M. Nurock, consul d'Israël à Sydney, 15 XII 1953, Secret).

annonce,¹⁴⁴ il la commente également.¹⁴⁵ Pour le périodique, il n'est pas possible que les déclarations de Shinnar, Dan et Eytan aient été faites spontanément : au regard de l'importance du sujet abordé et du rang dans la hiérarchie israélienne des personnes en question, une consultation préalable avec les plus hautes autorités du pays a dû avoir lieu. Cette constatation n'entraîne cependant pas l'acceptation par le "J.O." de la décision israélienne de passer à une consultation réelle avec Bonn, au contraire : le journal se permet alors de rappeler aux responsables israéliens quelques réalités qu'ils semblent oublier, comme le fait que le monde juif ne se limite pas à l'État hébreu; et que dans cet ensemble toutes les sensibilités ne sont pas forcément les mêmes que celles d'Israël, en particulier en ce qui concerne l'Allemagne. Il en va ainsi des relations avec la R.F.A. et de son acceptation, et le "J.O." précise sa pensée :

"Vu les circonstances présentes, la reconnaissance de l'Allemagne et la normalisation des relations sont peut-être urgentes et essentielles pour Israël. Si tel est le cas, il faut aussi rappeler que pour beaucoup de juifs, spécialement pour ceux qui ont été à l'avant-garde du soutien à Israël, cette reconnaissance sera difficile et pénible."¹⁴⁶

Deux logiques s'opposent donc ici : celle d'Israël, qui traduit les besoins d'un État à la recherche d'une place dans le monde, et celle de la diaspora. Cette dernière a pu jusqu'à présent accorder un soutien sans faille à l'État juif et contribuer financièrement à la survie de celui-ci; elle a pu saisir l'intérêt direct qu'il y avait à assurer sa défense face à l'agression arabe et elle a encore pu comprendre la nécessité vitale de négocier avec l'Allemagne afin d'obtenir de celle-ci les marchandises indispensables à la construction économique de l'État hébreu. Mais à présent la diaspora ne peut plus suivre une logique qui l'obligerait à reconnaître officiellement un pays qui représente à ses yeux avant tout les héritiers des criminels nazis.

Pour toutes ces raisons, le "J.O." rejette la responsabilité des déclarations en question sur leurs seuls auteurs et indique en conclusion que si un accord des plus hautes autorités de l'État a été nécessaire pour que Shinnar, Dan et Eytan s'expriment de la sorte, les déclarations que ces trois personnes ont faites ne les engagent qu'elles-mêmes. Or, telle est l'opinion

¹⁴⁴ "J.O." Vol III, Nr 45, 5 XI 1954, "Relations with Germany - Dan, Eytan, Shinnar advise new outlook necessary", p. 11.

¹⁴⁵ *ibid.*, "Germany and Israel : Normal Relations?", p. 8.

¹⁴⁶ "The recognition of Germany and the normalisation of relations may under present circumstances be urgent and essential for Israel. If that is so, then it must also be remembered that for many Jews - especially those who have been in the forefront of giving their support to Israel - this will be a difficult and painful recognition."

du journal, Shinnar, Dan et Eytan ne sont nullement habilités à s'exprimer au nom de l'État d'Israël sur une question aussi délicate qui nécessite, au minimum, l'avis officiel du gouvernement.

Évacuée prestement au début du mois de novembre 1954, la question des relations entre Israël et la R.F.A. revient au sommaire du "J.O." une semaine plus tard. Le périodique juif peut alors se sentir conforté dans la thèse développée précédemment après une réunion de la Conférence sioniste européenne à Bruxelles;¹⁴⁷ car il constate avec satisfaction que la quasi totalité des juifs d'Europe rejette un éventuel rapprochement entre l'État juif et Bonn.¹⁴⁸ Et l'inquiétude provoquée par les récentes déclarations israéliennes se trouve atténuée parce qu'on précise à Jérusalem que le rapprochement évoqué n'a en fait rien à voir avec une reconnaissance politique, mais n'est motivé que par des raisons économiques et le souci du bon déroulement de l'accord de réparations.¹⁴⁹

L'évolution du contexte mondial s'effectue sans que les juifs de la diaspora puissent en contrôler tous les aspects. Et l'accélération du processus d'intégration de la R.F.A. à l'Occident fait partie des événements imposés par la guerre froide que le monde juif doit accepter malgré de compréhensibles réticences. Cet état de fait oblige les milieux concernés à adopter des positions plus conciliantes, mais ceci ne se fait pas sans difficulté. Ainsi, lorsque la R.F.A. recouvre sa souveraineté, le 5 mai 1955, les craintes affichées par le "J.O." le mois d'octobre précédent réapparaissent tout naturellement. Face à ce "retour de l'Allemagne",¹⁵⁰ la question posée à la suite des déclarations de Shinnar, Dan et Eytan retrouve en effet toute son actualité et son acuité aussi bien dans les milieux juifs qu'en Israël. Car il est évident que le problème des relations germano-israéliennes "va probablement être l'un des premiers que le nouveau gouvernement israélien traitera après les élections générales de juillet."¹⁵¹ Dans ce nouveau contexte, les juifs britanniques modifient quelque peu leur attitude; et la présentation du bilan provisoire des livraisons ouest-allemandes à Israël qu'effectue le "J.O."

147 "J.O.", Vol III, Nr 46, 12 XI 1954, "Conference Diary", pp. 6-7.

148 hormis la délégation autrichienne favorable à un dialogue avec la "nouvelle Allemagne."

149 "J.O.", Vol III, Nr 46, 12 XI 1954, "Bonn recognition soon - The reasons why" .

150 "J.O.", Vol IV, Nr 19, 13 V 1955, "The return of Germany", p. 8.

151 "It will probably be one of the first question to be dealt by the new Israel Government after the General Elections in July..."

concorde avec d'autres constats de satisfaction établis à la même époque. Il apparaît alors que les partisans de relations germano-israéliennes plus étroites ont gagné du terrain par rapport à l'automne précédent.

Il est donc clair que le "J.O." se voit progressivement contraint d'accepter, comme l'ensemble du monde juif, le caractère inéluctable de relations plus proches, voire diplomatiques, entre Israël et la République fédérale. Mais si les responsables gouvernementaux israéliens abandonnent assez nettement leurs objections morales et sont prêts à affronter une éventuelle opposition de leur opinion publique, le "J.O." reste, lui, fortement attaché au poids du passé : dans la conclusion de l'article du 13 mai 1955 qui pourrait signifier un revirement définitif par rapport à son attitude initiale, le journal émet encore de nombreuses réserves à l'égard d'un rapprochement trop rapide.¹⁵²

Comme K. Grossmann, l'équipe rédactionnelle du "J.O." ignore les détails des consultations germano-israéliennes du deuxième semestre 1955 et des premiers mois de 1956. Cette méconnaissance entraîne et explique le silence de cet organe sur le sujet des relations entre la R.F.A. et Israël au cours des mois en question.¹⁵³

2.2. "A.J.R. Information"

Les opinions exprimées dans le périodique des réfugiés juifs allemands en Grande-Bretagne, "A.J.R. Information",¹⁵⁴ sont très différentes de celles du "J.O."; et l'on peut y voir des ressemblances avec l'état d'esprit du

¹⁵² Demeurant avant tout critique, le "J.O." apporte une série de nuances qui atténuent ce qui pourrait apparaître comme l'acceptation du rapprochement germano-israélien. Il justifie son comportement en précisant que ce ne sont pas des arguments positifs qui parlent en faveur de relations plus étroites, mais des raisons qui s'imposent a contrario; car il s'agit de prendre les devants et d'éviter de voir l'Allemagne opter pour les pays arabes au Moyen-Orient, ce qui aurait pour conséquence un isolement encore plus grand de l'État hébreu. "The logical and economical arguments are strong and they deserve to be weighed carefully; but the emotions are also still strong and ought not to be lightly disregarded either in Israel or in Germany." Encore faut-il noter que derrière cette retenue transparait l'esquisse d'une résignation qui doit permettre ultérieurement une acceptation complète.

¹⁵³ Mais le "J.O." reste à plus long terme campé sur ses positions critiques. A ce titre il est intéressant de constater que la réapparition du problème dans le périodique juif britannique, en juillet 1956, est consacrée à l'évocation d'une prise de position très ferme à l'égard de l'Allemagne de la part du nouveau ministre israélien des Affaires étrangères, G. Meïr ("J.O.", Vol V, Nr 27, 6 VII 1956, Déclaration de G. Meïr devant l'Association des journalistes de Jérusalem, p. 3 : "(she) flatly denied that Israel was engaged in any negotiation with West Germany for the establishment of diplomatic relations between the two countries...").

¹⁵⁴ par la suite = "A.J.R. Info."

journal "Aufbau", même si l'engagement de "A.J.R. Info." n'est pas aussi manifeste.

A la différence des rédacteurs du "J.O.", dont la sensibilité s'apparente à celle de l'opinion publique israélienne, les représentants de "A.J.R. Info." font très tôt preuve de réalisme quand il s'agit d'envisager des relations entre l'Allemagne et Israël. L'opinion que ce mensuel exprime dès janvier 1950 sur le sujet,¹⁵⁵ est, de ce point de vue, éloquente : "A.J.R. Info." fait en effet dès cette époque appel à la raison en déclarant que "Le besoin d'établir de nouvelles relations entre les peuples allemand et juif est mutuel."¹⁵⁶ Cette affirmation ne peut prêter à aucune confusion dans la mesure où l'auteur explicite ensuite ses propos; pour lui, il ne s'agit pas que du peuple juif considéré abstraitement mais d'Israël même. La démonstration dans laquelle il se lance ensuite passe par une dénonciation de l'"hystérie" qui règne, selon lui, parmi les juifs, tout comme en Israël, dès qu'il est question d'éventuels contacts avec l'Allemagne; et l'auteur précise que la décision finale revient au seul gouvernement de l'État hébreu, en fonction des données de la vie internationale. Mais dans sa conclusion, le journaliste semble donner le choix aux autorités de Jérusalem; contrairement à d'autres groupes qui font dépendre les décisions de l'État juif de leur propre sensibilité,¹⁵⁷ il ne tient pas à interférer dans ce qu'il considère être, somme toute, les affaires intérieures israéliennes.¹⁵⁸

L'initiative précoce et résolument audacieuse de "A.J.R. Info." n'a en fait pas de conséquences immédiates, et cela s'explique aisément vu les contextes juif et israélien de l'époque.¹⁵⁹

¹⁵⁵ "A.J.R. Info.", Jan 1950, H. Freeden, "Jews and Germans", p. 1.

¹⁵⁶ "The need for establishing new relations between the German and the Jewish peoples is mutual."

¹⁵⁷ comme le "J.O." à la fin de l'année 1954, v. supra.

¹⁵⁸ Mais la démonstration de H. Freeden aboutit tout de même à un conseil déterminé à l'adresse d'Israël puisqu'elle insiste sur la validité des lois internationales *également* dans le cas des relations germano-israéliennes, à peine esquissées à cette époque. Freeden écrit effectivement une sentence qui semble ne pas laisser d'alternative au gouvernement de Ben Gourion : "It will be, of course, a matter for the Israel Government to decide about the future relations between Israel and Germany and it will have to consider if, in the narrow sphere of international co-operation, one state can ignore another."

¹⁵⁹ En outre, l'article de Freeden ne semble pas faire partie d'une campagne qui aurait été engagée très tôt car il faut attendre le mois de novembre 1951, soit presque deux ans, pour que le sujet des relations germano-israéliennes réapparaisse dans les colonnes du mensuel (encore ne s'agit-il alors que de la reprise, certes placée en exergue, de l'appel de Erich Lüth demandant à Israël de bien vouloir faire la paix avec l'Allemagne ("A.J.R. Info.", Nov 1951, "Peace with Israel", p. 1.) Pour les détails de l'action de Lüth, v. infra).

Comme "A.J.R. Info." se consacre dorénavant en grande partie à l'information des réfugiés juifs sur les réparations individuelles discutées entre l'Allemagne de l'Ouest et la "Conférence", il ne publie plus d'articles aussi engagés que le texte de Freedman. A partir de 1952-1953, si les relations germano-israéliennes sont mentionnées dans ses colonnes, ce n'est alors plus qu'à l'occasion d'échos, positifs ou négatifs, en provenance d'Allemagne ou d'Israël.¹⁶⁰ Par ailleurs le mensuel observe attentivement la multiplication des initiatives visant à favoriser une amélioration des rapports *de facto* entre les deux pays, sans émettre réellement un avis sur la question.¹⁶¹

Par la suite, les informations publiées par "A.J.R. Info." sur les relations germano-israéliennes ne se distinguent plus de celles que l'on peut trouver ailleurs. Le mensuel semble avoir définitivement perdu l'élan qui lui avait permis de s'exprimer sur la question de façon précoce et audacieuse.¹⁶²

On notera pour finir qu'à l'instar de K. Grossmann et du "J.O.", "A.J.R. Info." n'est pas tenu informé des développements de l'année 1955 et des premières semaines de 1956. Et, hormis une brève allusion à la parution de deux films allemands sur Israël,¹⁶³ la période en question ne donne lieu à aucun article d'"A.J.R. Info." consacré aux relations germano-israéliennes.¹⁶⁴

¹⁶⁰ "A.J.R. Info." reprend ainsi les déclarations de H. Yahil, consécutives à la ratification du traité, qui soulignent l'impossibilité momentanée d'aller plus loin dans les relations, en raison du poids de l'opinion publique israélienne et de la situation politique allemande ("A.J.R. Info.", July 1953, "Germany and Israel", p. 2 : "In view of the past catastrophe, one could not expect a speedy development." et Yahil dénonce aussi les pressions anti-israéliennes présentes en R.F.A.).

¹⁶¹ Il consacre ainsi un entrefilet à la création d'une association "Deutsche Israels-Freunde" à Stuttgart au début de 1954 ("A.J.R. Info.", Feb 1954, "German Friends of Israel", p. 5.) dont le but est d'encourager "... understanding between the youth of both peoples."; il se penche en outre sur l'exposition itinérante "Alt Neuland Israel" en utilisant à cette occasion les services du journaliste juif, favorable à un rapprochement entre Bonn et Jérusalem, Alfred Joachim Fischer ("A.J.R. Info.", June 1954, "Israel Exhibition in Germany", A.J. Fischer, p. 3.).

¹⁶² Les détails fournis par "A.J.R. Info." ne sont alors plus que la transcription d'initiatives qui vont dans le sens d'une normalisation des relations germano-israéliennes. Par ailleurs, il faut remarquer qu'à chaque reprise, qu'il s'agisse d'une publication officielle ouest-allemande consacrée à Israël (Sept 1954, "Official german publication on Israel", p. 3), d'une déclaration intéressée d'Adenauer (Oct 1954, "Dr Adenauer on german-jewish relations", p. 2) ou d'aménagements pratiques à l'accord de réparations (Jan 1955, "German-israeli relationship", p.4), les faits mentionnés ne font plus l'objet d'aucun commentaire de la part des rédacteurs du périodique juif (à cela s'ajoute le fait que les informations sur le sujet, publiées au début des années 1950 en première page, sont désormais reléguées dans les pages intérieures). Cette attitude semble illustrer la volonté de ne pas s'engager outre mesure dans le problème en question et d'en observer avec détachement l'évolution.

¹⁶³ "A.J.R. Info.", Feb 1956, "Two german documentary films", p. 3.

¹⁶⁴ Lorsque celles-ci sont à nouveau mentionnées dans les colonnes du mensuel, ce n'est qu'après tous les débats qui ont secrètement eu lieu depuis janvier 1956 entre Bonn et Jérusalem; et "A.J.R. Info." doit alors prendre note de l'annonce publique de l'absence de perspectives de relations officielles entre la République fédérale et Israël ("A.J.R. Info.", June 1956, "No plans for german-israeli relations", p. 5).

II. La communauté juive allemande : le “Zentralrat der Juden in Deutschland”, Karl Marx et l’”Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland”

La communauté juive ouest-allemande s'exprime également sur les relations germano-israéliennes. Malmenés entre “le souvenir et le refoulement”,¹⁶⁵ confrontés à d'énormes problèmes d'identité et de survie dans un environnement ressenti comme hostile,¹⁶⁶ les quelques juifs qui demeurent en Allemagne après la Deuxième guerre mondiale se sentent naturellement concernés par le problème des relations entre le pays dans lequel ils se trouvent et le nouvel État hébreu. C'est ce que révèlent aussi bien les prises de position du “Conseil central des juifs en Allemagne” que celles de l'hebdomadaire du journaliste Karl Marx, “Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland”.

1. Le “Zentralrat der Juden in Deutschland”

Les juifs qui se retrouvent sur le territoire allemand en 1945 ne s'apparentent que de très loin à la nombreuse et puissante communauté d'avant-guerre.¹⁶⁷ Coupés de leurs racines après de multiples déportations, ils sont le plus souvent regroupés dans des camps de “Personnes déplacées” (“DPs”) ouverts par les autorités militaires d'occupation; pour leur majorité d'origine étrangère, ces juifs attendent un éventuel départ, généralement pour la Palestine. L'émigration, encouragée par les forces d'occupation et avant tout par les organisations juives accréditées auprès de celles-ci,¹⁶⁸ est alors comprise par les juifs comme le résultat de l'holocauste; elle correspond à la prédiction du rabbin Leo Baeck : la Shoah a mis fin à l'histoire millénaire des juifs d'Allemagne et les “juifs ne vont pas se réinstaller dans le pays où le

¹⁶⁵ BURGAUER, E., Zwischen Erinnerung und Verdrängung - Juden in Deutschland nach 1945, Hambourg, 1993, 375 pages. V. également BRODER, H.M., LANG, M.L. (Hg), Fremd im eigenen Land - Juden in der Bundesrepublik, Francfort/M., 1979, 373 pages.

¹⁶⁶ v. BRENNER, “Wider den Mythos der ‘Stunde Null’...”, op. cit.

¹⁶⁷ forte de 500 000 membres avant 1933, la communauté juive d'Allemagne compte environ 30 000 personnes après 1945.

¹⁶⁸ c'est le cas de l'Agence juive pour la Palestine qui disposent de bureaux notamment à Munich et à Berlin.

massacre des juifs d'Europe a été conçu.”¹⁶⁹

En 1948, la communauté juive qui s'organise peu à peu et accepte de rester en Allemagne, malgré la persistance de l'indifférence à son égard,¹⁷⁰ salue la création d'Israël. Dès cette époque, toutefois, les relations entre cette communauté et le reste de la diaspora, comme avec les juifs installés en Israël, sont très difficiles; car ceux qui vivent à l'étranger, notamment ceux qui ont fui l'Allemagne, ne peuvent pas comprendre qu'il soit possible à un juif de rester dans ce pays.

Malgré ce décalage durable, amené à provoquer régulièrement de vifs débats au sein du judaïsme, les juifs d'Allemagne soutiennent sans faille le droit à l'existence de l'État d'Israël. Car pour ces personnes, qui ne sont pas prêtes à quitter le continent européen pour rejoindre un État juif dont l'avenir reste encore aléatoire, Israël constitue malgré tout un refuge potentiel dans le cas d'une résurgence de l'antisémitisme en Allemagne. Et c'est précisément dans le cadre de ce soutien à l'existence d'Israël qu'il convient de comprendre la faveur rapidement apportée par les juifs d'Allemagne à une amélioration des relations entre Bonn et Jérusalem; car la perspective de meilleurs contacts entre les deux capitales représente la possibilité d'accélérer la stabilisation de l'État juif.

Après quelques années, la communauté juive d'Allemagne poursuit ses efforts d'organisation en se dotant d'un "Conseil central" destiné à représenter ses intérêts.¹⁷¹ Sous la conduite du premier président du "Zentralrat", Hendrik van Dam, les juifs d'Allemagne confirment leur attachement à des relations plus étroites entre la R.F.A. et Israël ainsi que leur désir de voir mettre fin à l'isolement international de l'Allemagne de

¹⁶⁹ "... Jews would not resettle in the country where the massacre of European Jewry had been conceived.", *Encyclopedia Judaica*, Volume 7 Fr-Ha, art. "Germany", p. 495. Les faits ne vérifient cependant pas l'augure de Baeck dans la mesure où l'Allemagne ne voit pas la totalité des juifs encore sur son territoire quitter ses frontières. Entre 1945 et le début des années 1960, 12 000 "personnes déplacées" choisissent de rester, 6 000 juifs reviennent en Allemagne après 1945, auxquels s'ajoutent 2 000 personnes qui rentrent après une expérience malheureuse de l'émigration, dans l'espoir d'accélérer le processus de restitution ou pour profiter de la prospérité économique de la R.F.A. (chiffres in *Encyclopedia Judaica*, op. cit.).

¹⁷⁰ v. BENZ, W., "Reaktionen auf die Verfolgung der Juden und der Holocaust in Deutschland vor und nach 1945", op. cit.

¹⁷¹ "Zentralrat der Juden in Deutschland" (par la suite = Zentralrat) (v. BURGAUER, E., *Zwischen Erinnerung und Verdrängung*, op. cit., pp. 35-36, et LICHTENSTEIN, H., "Die Minderheit der 30 000 Juden in der Bundesrepublik," in HEID, L./KNOLL, J.H. (Hg), *Deutsch-jüdische Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert*, op. cit., p. 337 et suiv.). L'appellation de "Conseil central des juifs en Allemagne" reflète la réalité des choses : pour la majeure partie d'entre eux, les juifs qui sont désormais en Allemagne ne sont pas originaires du pays, ne sont pas des juifs *allemands*.

l'Ouest.¹⁷² Ils soutiennent naturellement aussi avec force les revendications juives et israéliennes de réparations. Et il importe ici de rappeler qu'avant même la création officielle du Conseil central, van Dam rédige un mémorandum adressé au ministère israélien des Finances.¹⁷³ Au-delà des précisions juridiques qu'il apporte à l'État hébreu, ce texte est important car il représente un véritable appel lancé aux Israéliens par les juifs d'Allemagne : van Dam encourage en effet la partie israélienne à abandonner ses réticences et à engager des négociations directes avec la R.F.A. dans le but d'obtenir des réparations. Par ailleurs, ce texte prouve que la communauté juive d'Allemagne désire s'ériger en intermédiaire incontournable entre Bonn et Jérusalem et s'efforce prioritairement d'être à l'origine d'un véritable dialogue entre deux interlocuteurs potentiels dont les positions paraissent encore inconciliables.

Au moment où la perspective de négociations sur les réparations aux juifs se précise, le "Zentralrat" ne s'exprime cependant pas de façon trop appuyée. Soucieux de préserver son caractère original au sein de la communauté juive mondiale, il refuse par exemple de faire partie de la "Conference" et donc d'intervenir directement dans les pourparlers qui débutent à Wassenaar à la fin de mars 1952. Mais, par ailleurs, les juifs allemands font savoir qu'ils sont prêts à renoncer à leur part des réparations pour permettre à Israël de profiter au maximum des paiements ouest-allemands.

En apparence contradictoires, les positions du "Zentralrat" traduisent en fait une double volonté. D'une part les juifs de R.F.A., qui incarnent la possibilité de maintenir une présence juive en Allemagne après Auschwitz, tiennent à sauvegarder leur différence et leur autonomie; et pour cela ils refusent de perdre leur identité en s'intégrant au sein d'un ensemble plus vaste, tel la "Conference", car dans pareille hypothèse il leur paraîtrait impossible de continuer à contrôler leur propre destin.¹⁷⁴ D'autre part cependant les juifs du "Zentralrat" désirent rompre l'isolement qui leur est imposé par les organisations juives, en particulier par celles représentées en

172 "Unter Berufung auf die jüngere und ältere jüdische Geschichte, aber auch auf die jüdische Ethik wurde wiederholt das Argument vorgebracht, daß Juden nicht an der Isolierung von Völkern interessiert sein können." (BURGAUER, op. cit., p. 55).

173 "Das Problem der Reparationen und Wiedergutmachung für Israel.", texte in VOGEL, op. cit., p. 22 et suiv.

174 Le "Zentralrat" adopte la même attitude vis-à-vis du C.J.M., qui a lui-même du mal à accepter les juifs d'Allemagne, et il n'en devient membre qu'à partir de novembre 1954.

Allemagne et reconnues par les forces d'occupations.¹⁷⁵ Et le meilleur moyen de procéder paraît alors pour eux de faire preuve de bonne volonté à l'égard d'Israël.¹⁷⁶

Pour ce qui concerne la question des relations diplomatiques entre Bonn et Jérusalem proprement dite, il n'est pas possible de dire, au vu des documents consultés, que le "Zentralrat" se soit engagé pleinement dans une campagne visant à l'officialisation des rapports entre les deux pays.¹⁷⁷ Après l'initiative de van Dam qui, notamment, permet de lancer le dialogue entre Israéliens et Allemands, le "Zentralrat" semble se retirer de la scène politique.¹⁷⁸

L'influence qu'exerce le Conseil central dans le débat sur l'ouverture de relations officielles entre Bonn et Jérusalem n'est en fait qu'indirecte. En effet, à l'époque envisagée, les dirigeants de la communauté juive de R.F.A. s'efforcent avant tout de jouer un rôle de représentation : représentation des juifs et d'Israël en R.F.A.¹⁷⁹ et représentation de la R.F.A. à l'étranger. De ce dernier point de vue, les autorités ouest-allemandes constatent avec satisfaction que les responsables juifs rendent crédible l'image d'une "nouvelle Allemagne".¹⁸⁰ Par ailleurs, par leurs interventions les juifs allemands offrent à Ben Gourion et Sharett la possibilité de conforter la politique engagée lors des négociations de Wassenaar. Mais au-delà de cette "instrumentalisation" de leurs démarches, leur aspiration constante est d'agir comme médiateurs, sur un plan modeste, mais non négligeable, entre la République fédérale d'Allemagne et Israël.¹⁸¹

¹⁷⁵ en particulier la J.R.S.O. qui forment avec les autres organisations un "front du refus" ("Ablehnungsfront", BURGAUER, op. cit., p. 59).

¹⁷⁶ BURGAUER, op. cit., p. 57.

¹⁷⁷ Pour sa part, le "Zentralrat", installé à Francfort, a indiqué ne pas disposer d'archives portant sur le sujet.

¹⁷⁸ L'organe directeur des juifs d'Allemagne souhaite alors se concentrer sur la reconstruction de la juive en Allemagne et renforcer une communauté qui se fixe pour but de rappeler constamment les Allemands à leur devoir.

¹⁷⁹ mais dans ce domaine le "Zentralrat" n'a qu'une marge de manoeuvre réduite puisqu'il se place en concurrence avec la mission israélienne de Cologne.

¹⁸⁰ c'est ainsi que l'A.A. prévoit, sur les conseils de K. Marx, de faire écho au séjour de H. van Dam aux Etats-Unis immédiatement après la signature de l'accord germano-israélien (PA/AA, Bureau du Secrétaire général (Büro Staatssekretär, par la suite = Büro Sts), Pressereferat, Bd 242, Note adressée à Diehl, 19 IX 1952, Schern).

¹⁸¹ BURGAUER, op. cit., p. 117.

2. Karl Marx et l' "Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland"

L' "Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland" n'est pas le porte-parole du "Zentralrat der Juden in Deutschland". Mais les points de vue et les opinions de ces deux structures fondamentales de la vie juive en Allemagne après la Deuxième guerre mondiale sont très voisins.

L'idée de créer après 1945 un journal juif en Allemagne revient à Karl Marx, journaliste originaire de Düsseldorf. D'abord intitulé "Jüdisches Gemeindeblatt für die britische Zone", puis, à partir de 1948, "Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland",¹⁸² l'hebdomadaire fondé par Marx à l'automne 1946 se fixe pour but de créer un lien entre les juifs présents sur le territoire allemand et d'informer les non-juifs sur la vie de la communauté.

Très tôt, le créateur de l' "Allgemeine" a le souci d'établir sur de nouvelles bases les relations entre les juifs et leur environnement : il souligne certes la légitimité de la demande de réparations de la part des juifs mais également le souhait de ceux-ci de s'intégrer le mieux possible à la nouvelle démocratie allemande.¹⁸³ Son journal devient rapidement la tribune à laquelle s'expriment des personnalités favorables au dédommagement¹⁸⁴ et contribue ainsi à la relance d'un dialogue judéo-allemand, et, à terme, israélo-allemand.¹⁸⁵

Grâce aux informations diffusées dans son journal, K. Marx participe à la normalisation progressive des relations entre juifs et non-juifs à l'intérieur même de l'Allemagne. Opposé à la thèse d'une culpabilité collective des Allemands, le journaliste souhaite surmonter les sentiments et ressentiments et privilégier l'avenir.¹⁸⁶ Par ailleurs, par l'intérêt qu'il porte au jeune État

¹⁸² v. VOGEL, R. (Hg), Der deutsch-israelische Dialog - Dokumente eines erregenden Kapitels deutscher Außenpolitik, Munich, 1987-1989, Bd 7, Teil 3, Kultur, 1990, 432 pages, Chap. "Juden und Judentum in der Bundesrepublik", "1. Vom 'Jüdischen Gemeindeblatt für die britische Zone' zur 'Allgemeinen Jüdischen Wochenzeitung'", p. 206 et suiv.

¹⁸³ "Wir, die deutschen Juden", art. du 27 XI 1946, cité par VOGEL, p. 206.

¹⁸⁴ K. Marx publie ainsi le 17 II 1947 une interview de K. Schumacher, responsable du S.P.D., favorable aux réparations.

¹⁸⁵ L'interview de K. Adenauer par Marx, le 11 XI 1949, avec l'offre, certes très limitée, d'un dédommagement matériel et l'acceptation de l'État d'Israël comme porte-parole des juifs persécutés, constitue l'une des étapes fondamentales du processus de rapprochement.

¹⁸⁶ v. H. van Dam, "Jüdische Presse im Nachkriegsdeutschland", in VOGEL, Der deutsch-israelische Dialog, op. cit., p. 212.

hébreu dès sa proclamation, l' "Allgemeine" participe au développement de l'information sur Israël en Allemagne de l'Ouest.¹⁸⁷ Mais l'oeuvre la plus importante de Marx est certainement sa participation à la diffusion de l'image de la "nouvelle Allemagne" auprès des lecteurs de langue allemande dans le monde entier.¹⁸⁸

Après avoir favorisé l'esquisse du dialogue judéo et israélo-allemand, K. Marx se pose en intermédiaire incontournable dans les relations entre Bonn et Jérusalem. Toutefois ce rôle, accepté par l'administration ouest-allemande, en particulier par Adenauer,¹⁸⁹ ne rencontre pas l'assentiment de toute la communauté juive : comme une grande partie des juifs demeurés en Allemagne, Marx fait l'objet de la suspicion des organisations juives américaines présentes en R.F.A. Son activisme dérange énormément, tout comme ses relations avec les plus hautes autorités ouest-allemandes.¹⁹⁰

Quels sont les moyens d'action dont dispose K. Marx?

Dans une certaine mesure, Marx et l' "Allgemeine" deviennent les porte-parole du gouvernement Adenauer auprès de la communauté juive, allemande ou étrangère. Soucieuse de forger d'elle-même une image résolument différente de celle de l'Allemagne nazie, la R.F.A. a alors besoin du concours de toutes les personnes prêtes à servir sa cause, et Marx est du nombre.¹⁹¹ Grâce à ce statut, il a des contacts souvent directs avec les dirigeants de Bonn auxquels il peut soumettre l'une ou l'autre idée susceptible de contribuer à la campagne engagée par l'Allemagne

187 LEVY, H., "L'hebdomadaire 'Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland'", in "Documents", 22 (3/4) mai-juillet 1967, p. 182 et suiv.

188 "Zum Tod von Karl Marx", in VOGEL, Der deutsch-israelische Dialog, op. cit., p. 216.

189 même si K. Marx est membre du S.P.D. à partir de 1949 (et jusqu'en 1960).

190 Un représentant d'une organisation juive, le United Restitution Office écrit ainsi au ministre des réfugiés, Hans Lukaschek (Adenauer Haus, Lettre United Restitution Office à Lukaschek, 3 IV 1950, Schindler, Confidentiel) : "Ich halte es für meine Pflicht, Sie darauf aufmerksam zu machen, daß Herr Marx weder in Israel noch in jüdischen Kreisen Deutschlands persona grata ist und daß Besprechungen jeder Art in jüdischen Fragen erschwert werden, wenn die Gefahr besteht, daß Herr Marx von ihnen Kenntnis erhält. Es ist mir bekannt, daß Herr Marx sich als Vertreter jüdischer und israelischer Kreise aufspielt, ohne von irgend jemandem dazu berechtigt worden zu sein. Ich wäre daher außerordentlich verbunden, wenn es möglich wäre, dafür Sorge zu tragen, daß Herr Marx keine Gelegenheit erhält, von vertraulichen Verhandlungen irgendwelcher Art Kenntnis zu erhalten, da er diese Kenntnis für Intrigen und zu seinem eigenen Vorteil benutzen würde."

191 à ce titre il est généralement admis que l' "Allgemeine" bénéficie de l'assistance financière de l'Office fédéral de presse.

Le domaine d'activité principal de Marx reste cependant le travail de pionnier qu'il effectue par le biais de son journal. Les pages de l'"Allgemeine" renferment en effet de nombreux articles relatifs au rapprochement germano-israélien. Et après les interviews de Schumacher et Adenauer qu'il publie, Marx développe encore son action et transforme sa publication en un authentique interprète de la tendance conciliatrice.

L'"Allgemeine" se révèle pour la R.F.A non seulement un partenaire de poids mais également un observateur vigilant qui n'hésite pas à rappeler à Bonn les responsabilités qui résultent du passé de l'Allemagne mais aussi de la situation particulière de l'Allemagne de l'Ouest.¹⁹³ Le journal de Marx est également attentif aux échos que reçoit en Israël l'évolution du statut de l'Allemagne. Ainsi, lorsque, à l'opposé de la majorité des pays occidentaux, l'État hébreu refuse de prononcer la fin de l'état de guerre avec l'Allemagne, l'"Allgemeine" insiste sur la multiplication des signaux négatifs en provenance de Jérusalem¹⁹⁴ et appelle Bonn à rompre le silence.¹⁹⁵ Une action de la part de l'Allemagne fédérale lui paraît d'autant plus indispensable que la majorité de la communauté juive mondiale reste très hostile à Bonn¹⁹⁶ et que les initiatives d'associations ouest-allemandes comme la "Gesellschaft" demeurent méconnues.¹⁹⁷

Après le discours d'Adenauer devant le Bundestag, le 27 septembre 1951, l'"Allgemeine" intensifie encore son engagement en faveur des

¹⁹² Ainsi, lorsqu'en mars 1951 Marx envisage un jour spécial de commémoration pour les victimes juives en R.F.A., dans le but d'avoir un argument pour assouplir la position des Israéliens, sa proposition est transmise directement à Adenauer par le ministre de l'Intérieur, Robert Lehr (Adenauer Haus, Lettre Lehr à Adenauer, 5 III 1951, "Très confidentiel"). En l'occurrence Marx n'a pas le succès escompté puisque Adenauer ne considère pas cette proposition comme "adéquante" ("nicht richtig", *ibid.*, Lettre Adenauer à Lehr, 9 III 1951).

¹⁹³ lorsque, par exemple, l'Allemagne de l'Ouest dispose à nouveau d'une "petite souveraineté" en matière de relations extérieures, après le 6 III 1951.

¹⁹⁴ "Allgemeine", 11 VIII 1951, E. Friedländer, "Warum Israel?", cité in GIORDANO, R. (Hg), Narben. Spuren. Zeugen - 15 Jahre Allgemeine Wochenzeitung der Juden in Deutschland, Düsseldorf, 1961, 555 pages, p. 123 et suiv. : "Mag es sich um die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen handeln, oder um McCloy's Gnadenaktion für die in Kriegsverbrecherprozessen Verurteilten, um einen deutschen Beitrag zur westlichen Verteidigung oder gar darum, daß Deutschland später in die U.N.O. aufgenommen werden könnte, immer kommen aus Tel Aviv ablehnende Stellungnahmen."

¹⁹⁵ *ibid.*, p. 125 : "Der Anfang der Versöhnung zwischen Deutschland und Israel setzt deutsche Vorleistungen voraus. Das deutsche Schweigen heilt keine Wunden."

¹⁹⁶ "Allgemeine", 16 XI 1951, à propos de l'attitude de la communauté juive de Grande-Bretagne.

¹⁹⁷ "Allgemeine", 22 II 1952, "Erkenntnis - Ein Weg der Versöhnung".

réparations à accorder aux juifs.¹⁹⁸ Mais au-delà d'une action qui est en soi évidente de la part d'un journal *juif*, l'hebdomadaire prône l'approfondissement immédiat des contacts germano-israéliens.¹⁹⁹ Selon l'organe dirigé par K. Marx, Israël doit en effet se garder d'imposer des limites au dialogue avec l'Allemagne au moment où on avance sur le problème des réparations. Car une telle attitude reviendrait à rester campé sur les positions antérieures. Et le fait que l'État juif soit mieux disposé à l'égard de pays dont le passé est également trouble, comme la Pologne ou l'Autriche, ne manquerait pas de susciter des questions en Allemagne. C'est pourquoi Marx demande à Israël de faire preuve de souplesse et de ne définir son attitude qu'en fonction du déroulement des négociations à venir.²⁰⁰ Si le journaliste se montre ici aussi pressant à l'égard des Israéliens, c'est en fin de compte parce qu'il est convaincu que la normalisation des relations germano-israéliennes est inéluctable. De plus, il est persuadé que de véritables relations, qui supposent de la part des autorités allemandes une prise de position ferme face aux résurgences du nazisme, contribueront à stabiliser la paix mondiale.²⁰¹

Les négociations de Wassenaar et leur issue heureuse satisfont naturellement K. Marx. Achèvement d'un long processus auquel il a directement participé, la signature de l'accord germano-israélien représente pour le journaliste le début d'une nouvelle étape qui doit aboutir à un véritable rapprochement politique. Après avoir exprimé cet espoir à l'occasion de la brève cérémonie de Luxembourg,²⁰² Marx met tout en oeuvre pour parvenir à la réalisation de cette perspective. Son travail passe alors plus que jamais par la démonstration de la réalité de la "nouvelle Allemagne"; et pour

¹⁹⁸ "Aufbau", 28 XII 1951, "Mut zur Wahrheit - Sollen Israel und die Juden mit Deutschland verhandeln?", K. Marx.

¹⁹⁹ Cette volonté est notamment manifeste à partir du moment où l'État hébreu accepte d'entrer en négociations avec la République fédérale *tout en délimitant* au plus serré le champ d'application des pourparlers (GIORDANO, Narben, Spuren, Zeugen, op. cit., p. 211, "Israels Beziehungen zu Deutschland").

²⁰⁰ L'occasion de cette prise de position est fournie par une déclaration de A. Eban qui annonce : "Israel habe nicht die Absicht, allgemeine Beziehungen, wie es mit anderen Ländern unterhält, auch mit Deutschland anzuknüpfen." (ibid., p. 213). Le journal de Marx avoue comprendre ce jugement mais précise (ibid.) "... daß eine solche Haltung einer Politik der verschlossenen Augen und Ohren gleichkommt."

²⁰¹ ibid. Peu après le début des discussions de La Haye, l'"Allgemeine" doit cependant constater que les réticences israéliennes demeurent toujours aussi vives (GIORDANO, Narben, Spuren, Zeugen, op. cit., p. 214, "Im Zeichen der Reparationenverhandlungen", 21 III 1952, avec refus israélien de toute livraison qui créera une dépendance durable à l'égard de la République fédérale.).

²⁰² "Allgemeine", 12 IX 1952.

lui, celle-ci est représentée non seulement par les couches dirigeantes,²⁰³ mais également par des cercles plus larges.²⁰⁴

Le souci d'arriver à la réconciliation judéo-israélo-allemande est inséparable pour K. Marx du désir de propager ses propres idées. C'est pourquoi, à l'occasion de ses contacts avec des fonctionnaires de l'administration allemande, il propose que son journal puisse être diffusé dans les pays les plus éloignés.²⁰⁵ Selon lui, l'envoi de l'"Allgemeine" aux représentations ouest-allemandes permettrait de sensibiliser les communautés juives allemandes de l'étranger à l'évolution en cours et de les amener par là à assouplir leur attitude envers la R.F.A.²⁰⁶ La proposition de Marx, qui répond à un besoin exprimé par certaines ambassades,²⁰⁷ est suivie d'effet dès juin 1953.²⁰⁸

Les articles publiés par l'"Allgemeine" sur les relations germano-israéliennes concernent trois domaines distincts.

²⁰³ Marx publie à ce titre le texte de Th. Heuss lu lors de l'inauguration du monument élevé à la mémoire des morts du camp de Bergen-Belsen ("Allgemeine", 5 XII 1952, "...um Deinetwillen, um unserer aller Willen"). C'est aussi K. Marx qui propose que l'attaché de presse du consulat général de R.F.A. à New York accueille H. van Dam lors du premier séjour de celui-ci aux Etats-Unis (PA/AA, Büro Sts Presseref., Bd 242, Note adressée à Diehl, 19 IX 1952, Schern).

²⁰⁴ c'est pourquoi Marx fait écho à l'action de Erich Lüth qui s'engage pour la ratification de l'accord germano-israélien ("Allgemeine", 10 X 1952, "Erich Lüth sprach in Offenbach").

²⁰⁵ à l'instar de ce qu'il a entrepris seul. PA/AA, Büro Sts Presseref., Bd 248, Lettre K. Marx à Diehl, 24 IV 1953. Marx annonce ici avoir envoyé depuis 1947 son journal vers Israël à des milliers d'exemplaires, sans aides, et depuis 1951 à des organisations juives réparties à travers 50 pays.

²⁰⁶ Marx peut se targuer des résultats obtenus jusqu'alors : "Im wesentlichen waren es diese Sendungen, die zu dem Stimmungsumschwung beigetragen haben. Sie wissen, daß ich bis vor zwei Jahren völlig allein stand und mich auch im Gegensatz zu fast allen Organisationen der Welt befand. (...) Ich glaube, daß der Inhalt meiner Zeitung heute in seiner Gesamtheit genommen werden muß, um einer antideutschen Propaganda im Ausland entgegenzutreten zu können. Dabei denke ich auch an die diplomatischen Vertretungen in den arabischen Ländern."

²⁰⁷ *ibid.*, Lettre Nouvelle Orléans (600.01 17/53), 20 VI 1953, Böx. Le consul de R.F.A. à la Nouvelle Orléans demande à ce qu'on lui envoie plusieurs exemplaires de l'"Allgemeine" afin de lutter contre les accusations de renouveau de l'antisémitisme en Allemagne.

²⁰⁸ *ibid.*, Lettre Presseref (Sts 1021/53 III) à Marx, 29 VI 1953, Diehl : annonce de 9 nouveaux abonnements (La Haye, Washington, Chicago, Atlanta, San Francisco, Detroit, Seattle, Los Angeles et la Nouvelle Orléans) en plus de ceux déjà contractés (New York, Londres, Stockholm et Zurich). A noter toutefois que les villes choisies par l'A.A. ne correspondent pas au souhait de K. Marx; le choix de l'A.A. s'effectue en fonction de critères différents de ceux de Marx (v. *infra*). Il faut attendre janvier 1955 pour que l'attention de l'administration se porte à nouveau sur l'Amérique latine, lorsque, sur proposition du journal argentin d'expression allemande "Argentinisches Tageblatt", le service de presse et d'information du gouvernement se déclare prêt à financer un séjour de K. Marx dans ces pays (PA/AA, Abt III, 212.06, Bd 4, Presse u. Infoamt (264 IV 223/55) à Marx, 31 I 1955). En retour, K. Marx permet à l'occasion à l'administration ouest-allemande de profiter de ses contacts en Israël pour diffuser des informations relatives à la "nouvelle Allemagne" (L'"Allgemeine" et la Direction des Affaires culturelles de l'A.A. s'entendent par exemple en août 1954 pour l'expédition vers Israël d'exemplaires du numéro spécial du journal "Das Parlament" consacré à l'État juif (*ibid.*, Abt II, Bd 1670, Lettre "Allgemeine" à A.A., 16 VIII 1954).

En premier lieu, le journal s'intéresse aux résurgences du nazisme, en Allemagne ou ailleurs. Il dénonce ainsi le "brouillard nazi" qui envahit la politique ouest-allemande,²⁰⁹ ou la "réhabilitation du crime".²¹⁰ Face à l'antisémitisme et au néo-nazisme qui sont les "armes secrètes de la guerre froide"²¹¹ utilisées par "les sages de Sion",²¹² l'"Allgemeine" se dit effrayé du "sommeil de la Belle au bois dormant (que sont les) démocraties".²¹³ Et dans ce contexte, tout comme face au réarmement progressif de l'Allemagne, l'"Allgemeine" partage les craintes de l'État hébreu et de l'ensemble de la communauté juive mondiale.²¹⁴

L'hebdomadaire de K. Marx ne s'intéresse naturellement pas qu'aux aspects négatifs de l'Allemagne d'Adenauer car ce qu'il peut publier de positif sur la R.F.A. sert tout compte fait ses propres objectifs. D'où l'attention avec laquelle il suit le problème des restitutions et des dédommagements. Sans se cacher les difficultés rencontrées par la législation sur les dédommagements,²¹⁵ l'"Allgemeine" se réjouit de la "victoire du droit" qui permet malgré tout d'avancer dans la réparation des injustices commises et trop longtemps restées sans solution.²¹⁶ Et il prône la patience²¹⁷ tout en s'efforçant de tracer la voie qui permettra de régler tous les litiges en suspens.²¹⁸

Le troisième sujet abordé par l'"Allgemeine" concerne plus directement les contacts entre Bonn et Jérusalem. En effet, tout en soulignant d'une part les progrès effectués dans les relations *de facto* entre les deux pays,²¹⁹ le journal se fait de façon de plus en plus nette l'avocat d'un rapprochement,

209 GIORDANO, *Narben, Spuren, Zeugen*, op. cit., p. 189, "Nazistische Einnebelung", I 1953.

210 *ibid.*, p. 191, "Rehabilitierung des Gewaltverbrechens", XII 1953.

211 *ibid.*, p. 196, "Geheimwaffe des Kalten Krieges", art. de H. van Dam.

212 *ibid.*, p. 194, "Die Weisen von Zion sind schuld", à propos du procès Slansky en Tchécoslovaquie et du complot des "blouses blanches" en URSS.

213 *ibid.*, p. 287, "Demokratischer Dornröschenschlaf", 1955.

214 *ibid.*, p. 294, "Israel und die deutsche Wiederbewaffnung", XI 1954.

215 *ibid.*, p. 298, "Die Sackgasse des fiskalischen Denkens", 1954.

216 *ibid.*, p. 296, "Ein Sieg des Rechts", VII 1953.

217 *ibid.*, p. 300, "Jubiläum der Geduld", I 1955.

218 *ibid.*, p. 302, "Wohin geht der Kurs", V 1955. Dans l'ensemble, K. Marx peut s'estimer satisfait et faire chorus avec N. Goldmann qui souligne, en octobre 1955, les grands progrès déjà effectués et à venir dans le domaine des réparations (*ibid.*, p. 303, "Ein großer Fortschritt", X 1955).

219 "Allgemeine", 15 I 1954, "Einigung über Transport von Wiedergutmachungslieferungen"; "Deutsche Bücher in Israel gefragt," 12 VI 1953; "Deutsche Ärztin in Israel - Zur Untersuchung der überlebenden Opfer medizinischer Experimente," 15 I 1954 ou "Deutsche Bücherspende für die Hebräische Universität," 11 VI 1954.

voire d'une officialisation des relations germano-israéliennes. Il évoque cette possibilité de relations diplomatiques aussi bien à l'occasion d'articles sur la situation politique israélienne²²⁰ que lorsqu'il se fait l'écho de déclarations de responsables juifs.²²¹ Par ailleurs, Marx encourage dans les articles qu'il signe les contacts entre personnes de bonne volonté des deux pays et soutient ceux qui s'engagent pour un rapprochement germano-israélien.²²²

Les relations diplomatiques germano-israéliennes font elles aussi l'objet de textes ou de déclarations de K. Marx lui-même, dans le prolongement de ses idées antérieures. Si, par moment, il lui est délicat de parler du sujet, le responsable de l'hebdomadaire juif sait cependant aussi s'exprimer dans des contextes difficiles. Ainsi, lorsque débute la campagne pour les élections générales israéliennes de l'été 1955, alors que tous les partis de l'État hébreu préfèrent passer sous silence l'éventuelle normalisation des relations entre Bonn et Jérusalem, Marx encourage sans détour un règlement rapide.²²³ Et il formule ce point de vue tout en ayant conscience que tous les Israéliens sont réticents à analyser en profondeur et sereinement le problème que leur pose l'Allemagne. La timidité israélienne pousse finalement Marx à prendre clairement parti : il souhaite en effet clamer ce que la majorité pense et expliquer les raisons qui lui font adopter une option que beaucoup refusent encore. C'est pourquoi, après avoir affirmé que son analyse repose "exclusivement (sur) des points de vue juifs et israéliens"²²⁴ et que lui-même laisse de côté sa sensibilité de citoyen ouest-allemand, Marx déclare être convaincu que des relations diplomatiques avec l'Allemagne sont "pour Israël et son avenir une question vitale".²²⁵

Quelles sont, d'après Marx, les raisons qui rendent pour Israël des

220 "Allgemeine", 20 V 1955, entretien avec O.H. Greve (MdB/S.P.D.), de retour d'un séjour en Israël.

221 GIORDANO, Narben, Spuren, Zeugen, op. cit., p. 303, "Ein großer Fortschritt", X 1955 : Goldmann voit dans le règlement des problèmes de réparations individuelles encore en suspens le moyen pour arriver à une "Verbesserung und Normalisierung internationaler Beziehungen..." (p. 306).

222 il encourage également les efforts convergents de collègues israéliens : c'est ainsi qu'il soutient la demande du journaliste israélien Azriel Carlebach, collaborateur de "Ma'ariv", d'interroger Adenauer, Schäffer, Böhm et Heuss. Il s'en explique auprès de Frowein (PA/AA, Abt II, Bd 1684, Lettre de K. Marx à A. Frowein, 4 V 1954) : "Herr Dr Carlebach ist deutscher Jude und gehört zu den Leuten, die nun auch davon überzeugt sind, daß die diplomatischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Staate Israel vorwärts getrieben werden müssen. Aus diesem Grunde wäre es wünschenswert, wenn seiner Bitte entsprochen werden könnte." La demande est transmise à Hallstein après un entretien entre Trützschler et Yahil (ibid., Note écrite (206.244.13 6439/54), 14 V 1954, v. Trützschler).

223 "Sumamim" (organe du parti progressif bourgeois israélien), 19 XI 1954, "Karl Marx schlägt Aufnahme geregelter Beziehungen mit Bonn vor".

224 ibid., "... ausschließlich von jüdischen und israelischen Gesichtspunkten aus..."

225 ibid., "... daß es sich um eine für Israel und seine Zukunft lebenswichtige Frage handelt."

relations officielles avec l'Allemagne indispensables et si importantes?

Selon lui, et il ne s'exprime pas autrement qu'en 1952, le problème concerne en premier lieu l'avenir même de l'Allemagne; car entretenir des relations normales avec elle, c'est renforcer sur le sol allemand la démocratie face aux résurgences du nazisme. De plus, des relations diplomatiques peuvent avoir des conséquences sur le débat relatif à la prochaine armée allemande : car "si l'Allemagne nouvelle entretient des relations amicales avec Israël il sera tout bonnement impossible que des éléments (antisémites) se retrouvent dans l'armée allemande."²²⁶

A ces considérations qui répondent au souci de renforcer la démocratie allemande, Marx ajoute un élément de Realpolitik. En effet selon lui, après les accords de Paris, la R.F.A. va faire partie de l'O.T.A.N., et Israël a tout avantage à disposer d'un partenaire supplémentaire au sein de cette organisation.

Par la suite, Marx poursuit son plaidoyer en évoquant le contexte moyen-oriental. Le risque d'une opposition des Arabes au processus qu'il envisage existe certes; mais, selon le journaliste, le gouvernement Adenauer est parfaitement à même d'expliquer aux États du Moyen-Orient que des relations germano-israéliennes constituent un facteur de paix supplémentaire et répondent en priorité au souci de dédommager les juifs. A cela s'ajoute, selon Marx, la possibilité pour la R.F.A. d'entreprendre une médiation entre Israéliens et Arabes, "mais pour cela on a à nouveau besoin des relations diplomatiques."²²⁷

Afin d'encourager les Israéliens à s'engager dans la voie qu'il préconise, K. Marx mentionne encore les récents signes de bonne volonté émanant de R.F.A., avec un réel intérêt pour le devenir d'Israël.²²⁸ Mais, au delà de tous ces arguments, il rappelle que c'est à l'État hébreu de se faire à l'idée qu'un rapprochement avec Bonn est *inéluçtable*, ne serait-ce qu'au sein d'organisations internationales.²²⁹ Et par delà le réalisme auquel il convie les autorités israéliennes, Marx rappelle en conclusion la portée historique du

²²⁶ *ibid.*, "Denn es ist schlechterdings unmöglich, daß sich derartige Elemente in der deutschen Armee befinden, wenn das neue Deutschland freundschaftliche Beziehungen mit Israel unterhält."

²²⁷ *ibid.*, "... aber dazu bedarf es eben wiederum diplomatische Beziehungen."

²²⁸ Marx rappelle que, lorsqu'au cours du séjour d'Adenauer aux États-Unis la mort du président du Bundestag Hermann Ehlers lui fut annoncée, le Chancelier a annulé tous ses rendez-vous, sauf celui avec N. Goldmann "... um dadurch öffentlich seinen Wunsch nach Verbesserung der deutsch-israelischen Beziehungen zu bekunden." Marx cite en outre l'intérêt rencontré en Allemagne par l'exposition "Alt Neuland Israel" ou par le compte rendu de R. Vogel publié à son retour d'Israël.

²²⁹ et Marx reprend ici l'image déjà utilisée en janvier 1952 : "Man kann nicht die Hand ausstrecken, um die Reparationen im Empfang zu nehmen, sie aber zurückziehen, wenn es sich um die Aufnahme rein formaler diplomatischen Beziehungen handelt."

choix qui se présente :

“Le problème de nos relations avec l’Allemagne est le plus difficile et troublant problème qui se soit jamais posé aux hommes d’État d’un peuple. Plus encore que d’un problème de la présente génération, il s’agit d’un problème de portée historique.”²³⁰

Pendant toute la période, K. Marx reste donc en phase avec l’évolution du problème des relations germano-israéliennes. Ses premières déclarations sur le sujet ont visiblement un caractère très (trop?) précoce, de l’avis des Israéliens. Cependant, à la fin de 1954, son état d’esprit correspond dans l’ensemble à celui de Shinnar ou de Sharett, à cette seule différence près que le journaliste, “spectateur engagé”, peut évoquer ouvertement la nécessité de relations diplomatiques alors que les responsables politiques israéliens doivent demeurer attentifs aux réactions de leur opinion publique.

Comme Grossmann, comme les équipes du “J.O.” ou de “A.J.R. Info.”, Marx est tenu à l’écart des développements concrets de la fin de l’année 1955 et des premiers mois de 1956. Mais cette période cruciale des relations germano-israéliennes ne reste pas sans écho dans l’*“Allgemeine”*, et c’est en fait, et en partie, par hasard que le sujet est évoqué au début de 1956 dans les colonnes de l’hebdomadaire, à l’occasion du dixième anniversaire de la publication. Le rappel de l’action menée depuis 1946 permet en effet à Marx de revenir sur sa contribution à l’établissement de relations entre Bonn et Jérusalem.²³¹ A cette occasion il rappelle une nouvelle fois son combat pour une “Allemagne pacifique et démocratique, (...) (véritable) nécessité pour le monde”,²³² mais dénonce en même temps toutes les manoeuvres qui ont conduit à l’isolement de l’Allemagne. Il souligne sa propre lutte perpétuelle contre les “rideaux artificiels (...) de fer ou d’ivoire”²³³ qui lui sont toujours apparus comme de “catastrophiques erreurs diplomatiques”.²³⁴ Et la dernière accusation prononcée par Marx concerne implicitement l’État hébreu auquel il reproche de faire preuve d’immobilisme. D’où le vibrant appel à la raison qu’il lance en s’appuyant à la fois sur le passé, le présent et surtout l’avenir :

²³⁰ “Das Problem unserer Beziehungen mit Deutschland ist das schwerste und erschütterndste der Probleme, das je den Staatsmännern eines Volkes aufgegeben war. Mehr noch freilich als ein Problem dieser Generation handelt es sich um ein Problem der Geschichte überhaupt.”

²³¹ GIORDANO, *Narben, Spuren, Zeugen*, op. cit., p. 310 et suiv., “Die erste Dekade”, Nr 1, XI. Jg.

²³² “Ein friedliches und demokratisches Deutschland, (...) als eine Notwendigkeit für die Welt.”, *ibid.*, p. 320.

²³³ “... künstlich Vorhänge (...), ‘eisern’ oder ‘elfenbeinern’...”

²³⁴ “... als katastrophale Kunstfehler der Diplomatie...”

“Le journal a toujours prétendu que, de même que des relations étaient possibles entre Israël et l’Autriche, cela devait être aussi le cas entre Israël et l’Allemagne. Il n’a jamais négligé les objections historico-philosophiques. Cependant il ne pouvait pas non plus les faire siennes, comme il a approuvé et encouragé l’existence d’une communauté juive en Allemagne. On ne peut pas rendre nul et non avenu le désastre horrible que la barbarie nazie a apporté au monde, mais on ne peut pas non plus le rendre éternel par le maintien d’une aliénation permanente.”²³⁵

²³⁵ “Die Zeitung hat daher stets die Auffassung vertreten, daß in der gleichen Weise, in der Beziehungen zwischen Israel und Österreich möglich sind, dies auch der Fall zwischen Israel und Deutschland sein müßte. Es hat die geschichtspolitischen Einwendungen niemals übersehen. Sie konnte sich aber auch nicht zu eigen machen, wie sie auch die Existenz einer jüdischen Gemeinschaft in Deutschland bejaht und gefördert hat. Das furchtbare Unheil, das durch nazistische Barbarei über die Welt gebracht wurde, kann nicht ungeschehen gemacht werden, sollte aber auch nicht durch den Zustand ständiger Verfremdung verewigt werden.”

III. Une voix juive en Israël : Martin Buber

Une étude des idées juives relatives au problème des relations diplomatiques entre Israël et la R.F.A. ne serait pas complète sans l'évocation du point de vue de Martin Buber.

Philosophe et théologien juif d'origine autrichienne,²³⁶ professeur à l'université de Francfort jusqu'en 1933, Buber s'installe en Palestine immédiatement après son départ d'Allemagne, en 1938. Très impliqué dans la vie intellectuelle du *Yichouv*,²³⁷ Buber ne se désintéresse jamais de la vie politique du mandat britannique ni de celle de l'État d'Israël.²³⁸ Comme nombre de ses coreligionnaires d'origine germanophone, le philosophe demeure spirituellement proche du monde germanique tout en éprouvant une certaine difficulté à concevoir des contacts concrets avec lui. Par sa réflexion et les discussions qu'il mène avec Ben Gourion, Buber participe à l'élaboration de la doctrine de l'État hébreu et à la réflexion sur les principes qui doivent guider les relations de celui-ci avec l'Allemagne.

Buber est bien conscient de la difficulté initiale à laquelle est confronté Israël : pour lui, la proclamation de l'État hébreu constitue en effet la contrepartie historique de l'holocauste et répond au souci d'éviter à l'avenir d'autres catastrophes de ce type. Mais Buber est également conscient qu'Israël en tant qu'État doit entretenir des relations normales avec l'Allemagne et consentir avec le temps à des transactions, même si celles-ci passent, aux yeux de beaucoup d'Israéliens, pour des négociations avec le diable. C'est pour cela que le philosophe suggère, au nom de l'avenir, de surmonter toutes les préventions légitimes à l'égard de l'Allemagne.²³⁹

Dans ce domaine, les points de vue de Buber rejoignent les idées de Ben Gourion. En effet, le Premier ministre israélien refuse également le "dialogue avec Satan" que la plupart des Israéliens voient encore dans d'éventuelles relations avec l'Allemagne mais par ailleurs il veut discuter avec

²³⁶ Buber est né à Vienne en 1878.

²³⁷ la communauté juive de Palestine. Buber est professeur à l'université hébraïque de Jérusalem de 1938 à 1951.

²³⁸ Habitant de Jérusalem, ville divisée depuis 1948, il est par exemple l'un des premiers penseurs israéliens à réfléchir sur le problème concret de la cohabitation entre juifs et Arabes sur le territoire israélien.

²³⁹ pour Buber "The future lay in a dialogue between man and man and between nation and nation." (KEREN, M., Ben Gourion and the Intellectuals : Power, Knowledge, Charisma, Dekalb, Illinois, 1983, 210 pages, p. 91).

une “nouvelle Allemagne” en laquelle il croit. De plus, comme Buber, il s’interdit de placer tous les Allemands dans la catégorie des criminels.

Si l’initiative de Buber pour favoriser un dialogue entre Allemands et Israéliens s’inscrit sur un autre plan que les contacts institués par le biais des négociations sur les réparations, elle n’en a pas moins sa part dans le rapprochement entre les deux pays. Selon Buber, il est indispensable d’instaurer un dialogue tout en assumant l’holocauste.²⁴⁰ Et ce point de départ doit à son tour supposer la “responsabilité politique” (“politische Haftung”) des Allemands telle qu’elle est définie par Karl Jaspers.²⁴¹ Et à cette prise en compte du passé par les Allemands doit correspondre un engagement courageux de la part des Israéliens.²⁴²

Dans l’immédiat après-guerre et dans la logique de ce qui précède, Buber se fixe deux tâches : participer à la dénazification et établir un contact avec l’Allemagne.

En ce qui concerne la dénazification, la présence de soldats allemands prisonniers en Egypte lui offre l’occasion de contribuer pour une part à la rééducation qu’il ambitionne.²⁴³

Sa tâche principale réside cependant dans l’établissement, ou le rétablissement, du dialogue avec l’Allemagne. Buber doit alors trancher pour savoir si ses interlocuteurs seront les Allemands dans leur intégralité ou au contraire seulement une élite; et dans un premier temps, le philosophe opte pour la deuxième solution.²⁴⁴

Homme de religion, Buber choisit le dialogue judéo-chrétien pour instaurer une discussion entre Allemands et Israéliens, mais cela ne se fait pas sans hésitations de sa part. En 1950, il est ainsi invité par le théologien protestant Karl Heinrich Rengstorf²⁴⁵ à se rendre en Allemagne pour concrétiser une rencontre judéo-chrétienne, mais il refuse tout d’abord cette

²⁴⁰ v. WEHR, G., Martin Buber - Leben, Werk, Wirkung, Zurich, 1991, 439 pages, chap. “Im Dialog mit dem anderen Deutschland”, p. 296 et suiv.

²⁴¹ JASPERS, K., Die Schuldfrage, Heidelberg, 1946, 106 pages.

²⁴² Buber mentionne ici des “... menschlich-moralischen, auch die charismatischen Qualifikationen...” pour parler en faveur de l’Allemagne (WEHR, Martin Buber, op. cit., p. 296).

²⁴³ même si Buber se demande dans quelle mesure les juifs sont capables de participer à cette dénazification. Il écrit en effet (ibid., p. 300) : “Wem kommt die Aufgabe der Erziehung zu? Kann sie wirklich uns Juden zukommen? Wir, der passive Partner des Ungeheuern, das sich begeben hat, das ‘Objekt’, das Opfer, sind wir wirklich die Berufenen dazu? Haben wir die Vollmacht, die Deutschen das zu lehren, was sie aus der Mitte ihres eigenen Herzens zu Hören bekommen müßten, damit es gelte?”

²⁴⁴ et à cette limitation s’ajoute le refus total, mais provisoire, de fouler le sol allemand.

²⁴⁵ Théologien protestant, directeur de l’“Institutum Judaicum Delitzschianum” de Locuum.

idée car il lui paraît encore impossible de s'adresser à des Allemands qui ont, pour lui, perdu tout visage humain depuis les exactions nazies. Pressé par Rengstorff, Buber cède et se rend à Münster au début de 1951. Ce premier séjour en Allemagne depuis 1938 permet au philosophe de surmonter ses propres réticences et d'entrevoir pour l'avenir les meilleures perspectives pour un dialogue judéo-chrétien d'abord, germano-israélien ensuite.

A partir de ce passage en Allemagne, Buber incarne pour les Allemands la possibilité concrète d'établir des contacts culturels au plus haut niveau avec les Israéliens; et son séjour a pour résultat l'attribution au philosophe, fin 1951, du prix Goethe de l'université de Hambourg. Après de longues réflexions, le philosophe accepte finalement la distinction. Et alors que sa décision fait l'objet de vives critiques en Israël, Buber ne la considère pas comme une concession devant les honneurs; car accepter un tel prix, c'est, selon lui, "soutenir moralement les personnes empreintes d'humanisme de la nouvelle Allemagne dans leur combat contre l'antihumanisme";²⁴⁶ à l'inverse, le refuser, serait faire l'amalgame entre les représentants de la "nouvelle Allemagne" et les descendants du régime nazi.²⁴⁷

Dans les années qui suivent, Martin Buber reste à l'écart du rapprochement qui a lieu sur la base de l'accord de réparations. Il poursuit cependant ses efforts en faveur de contacts germano-israéliens sur le plan culturel.²⁴⁸ C'est ainsi qu'en juin 1953 il se rend une nouvelle fois en Allemagne de l'Ouest pour recevoir le prix obtenu deux ans plus tôt; et le discours de remerciement qu'il prononce à Hambourg représente un appel à la connaissance mutuelle et au combat pour la vérité.²⁴⁹ Pour sa part, la lutte qu'il mène porte ses fruits puisqu'il constate avec satisfaction que la glace est rompue entre Allemands et Israéliens.

L'action de Buber se voit couronnée en 1953 d'une deuxième distinction, le Prix de la paix des libraires allemands. Cette récompense, en

²⁴⁶ "... die humanistisch gesinnten Menschen aus dem neuen Deutschland in ihrem Kampf gegen den Antihumanismus moralisch zu unterstützen.", WEHR, op. cit., p. 309.

²⁴⁷ Toutefois, Buber ne se rend pas tout de suite en Allemagne fédéral pour y recevoir le prix.

²⁴⁸ "Westdeutsche Rundschau", 29 X 1952, "Martin Buber wünscht Kulturbeziehungen mit Westdeutschland".

²⁴⁹ "Da stehen sie aneinandergereiht, die Realgesinnten aller Gruppen, aller Parteien, aller Völker, und wissen von Gruppen zu Gruppen, von Parteien zu Parteien, von Volk zu Volk wenig oder nichts voneinander, und so verschieden die Ziele hier und hier sind, es ist doch eine Front; denn es ist der eine Kampf um die menschliche Wahrheit, der da überall gekämpft wird." (WEHR, Martin Buber, op. cit., p. 311).

particulier le fait que le philosophe l'ait acceptée, rencontre une nouvelle fois l'incompréhension et la colère de la presse et des élites israéliennes qui ne conçoivent pas la répétition d'un geste aussi grave.²⁵⁰ Mais en 1953 Buber peut profiter de l'amélioration des relations *de facto* qui existent entre Israël et la R.F.A. et se rendre une nouvelle fois en Allemagne. Le discours qu'il prononce à Francfort, le 27 septembre 1953, marque à nouveau sa volonté de restaurer de bonnes relations entre juifs et Allemands.

En dépit du caractère général de la déclaration qu'il fait à Francfort, il n'est pas difficile d'appliquer directement les propos de Buber aux relations germano-israéliennes. Le philosophe en appelle ainsi à un "véritable dialogue"²⁵¹ dans lequel, malgré le fossé qui les sépare, les interlocuteurs "se perçoivent, s'approuvent et se confirment"²⁵² mutuellement. Pour Buber, c'est seulement à cette condition qu'il peut être possible non pas de supprimer la contradiction mais de vivre avec celle-ci et de la surmonter. Après avoir rappelé à ses auditeurs le combat évoqué à Hambourg,²⁵³ il salue en Theodor Heuss la personne qui lui a permis de croire en la "nouvelle Allemagne" avec laquelle Israël peut se réconcilier.²⁵⁴

Par ses hésitations initiales, par sa présence en Allemagne à certains moments clés, par ses déclarations favorables au renouveau du dialogue germano-israélien, au delà des simples contacts matériels issus des réparations, Buber incarne dans une large mesure la conscience d'Israël, partagée entre l'expérience de la douleur et la volonté d'aller de l'avant. Partisan et pratiquant précoce des relations germano-israéliennes, le philosophe attribue une valeur universelle à la réconciliation qu'il prône; et l'on peut dire, avec lui, qu'au nom de l'Humanité un rapprochement entre Bonn et Jérusalem, mais surtout entre Allemands et juifs, est indispensable et inéluctable.

250 Buber obtient tout de même un doctorat honoris causa de l'Université hébraïque de Jérusalem à la fin de 1953.

251 WEHR, op. cit., p. 311, "... ein echtes Gespräch..."

252 *ibid.*, "... in dem jeder der Partner den andern (...) wahrnimmt, bejaht und bestätigt..."

253 "Zum Beginnen des Gesprächs sind naturgemäß jene berufen, die heute in jedem Volk den Kampf gegen das Widermenschliche kämpfen. Sie, die die ungewußte große Querfront des Menschentums bilden, sollen sie bewußt machen, indem sie rückhaltlos miteinander sprechen, nicht über das Trennende hinweg, sondern entschlossen, es gemeinsam zu tragen." (*ibid.*, p. 315).

254 Lors du voyage de l'ex-président de R.F.A. en Israël, en 1960, c'est Buber, qui n'est plus professeur depuis 1951, qui accueille Heuss à l'Université hébraïque de Jérusalem. Il déclare à cette occasion (VOGEL, *Deutschlands Weg nach Israel*, op. cit., 152) : "... Sie, in dem sich mir unverkennbar die deutsche Selbsttreue darstellte, die den Selbstverrat überwunden hatte."