

PAYS BALTES

PAR

Jean SALMON

PROFESSEUR ORDINAIRE
À L'UNIVERSITÉ DE BRUXELLES

Le 11 mars 1990, le Soviet suprême de la République de Lituanie proclamait le rétablissement de la souveraineté de la Lituanie dans le texte suivant :

« Expressing the will of the people, the Supreme Soviet of Republic of Lithuania resolves and solemnly proclaims that the sovereign rights of the Lithuanian State, which were violated by a foreign power in 1940, are restored and that henceforth Lithuania is again an independent State.

The Lithuanian Council's Feb. 16, 1918, Act on Independence and the Constituent Seima's May 15, 1920, Resolution on the Restoration of the Democratic Lithuanian State never lost legal force and are the constitutional foundation of the Lithuanian State.

The territory of the Lithuanian State is integral and indivisible, and no other State's Constitution is in effect therein.

The Lithuanian State stresses its commitment to generally recognized principles of international law, recognizes the inviolability of borders as codified in the Final Act of the Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe, adopted in 1975, and guarantees the rights of the individual, the citizen and national communities.

With this act, the Supreme Soviet of the Republic of Lithuania, as the exponent of sovereign will, begins the realization of full sovereignty for the State.

V. LANDSBERGIS,
Chairman of the Supreme Soviet,
Republic of Lithuania,
L. SABUTIS,
Secretary of the Supreme Soviet.

Vilnius, March 11, 1990. »

(*The Current Digest of the Soviet Press*, 1990, n° 10, pp. 7-8).

Le 15 mars, le porte-parole du ministère des Affaires étrangères faisait la déclaration suivante :

« Cette déclaration manifeste la volonté du peuple lituanien de recouvrer l'indépendance de son État.

Elle ne règle cependant pas encore la question du rétablissement effectif de cette indépendance ni les modalités pratiques de la réalisation de celle-ci.

La Belgique suit attentivement l'évolution des rapports entre la Lituanie et l'U.R.S.S.

À cet égard, on sait en effet que, comme d'autres pays, elle n'a jamais reconnu l'incorporation des États baltes dans l'U.R.S.S. »

(M.A.E., *Revue de la presse*).

Interrogé à ce propos le 29 mars à la Chambre par MM. Draps et Annemans, le ministre des Affaires étrangères fit valoir qu'« une reconnaissance formelle du Gouvernement de Lituanie n'était pas envisagée puisque notre pays, comme la plupart des pays occidentaux, n'avait jamais accepté l'annexion des États baltes sous Staline par l'Union soviétique ». Et il ajoutait « Pour nous la frontière entre les États baltes — comme elle apparaît aujourd'hui — et la Russie a toujours été une frontière d'État. Il ne se pose donc aucun problème de reconnaissance formelle ».

Le ministre déclara encore que le Gouvernement soutenait la lutte pour l'autodétermination mais par voie négociée. Il insista sur la nécessité d'un point de vue commun des États membres de la Communauté. « Le jour où toutes les conditions seront réunies nous renouerons nos liens diplomatiques avec la Lituanie » (*Ann. parl.*, Chambre, 29 mars 1990, 1956 et s.).

Le ministre fit le même jour, au Sénat, une intervention similaire en réponse à une interpellation de M. Luyten. Il y rappela les termes de la déclaration des Douze faite à Bruxelles le 24 mars 1990 :

« Les Douze ont appris avec préoccupation les informations en provenance de Lituanie. Ils font appel à la plus grande modération de la part de toutes les parties. Ils espèrent qu'entre Moscou et Vilnius s'établisse un dialogue ouvert et équitable, marqué par le respect mutuel, évitant le recours ou la menace du recours à la force, sur la base des principes de l'Acte final d'Helsinki. »

(M.A.E., *Revue de la presse*).

Selon le ministre, l'acte final d'Helsinki contient un renvoi clair au droit à l'autodétermination des peuples et à une procédure démocratique pour lui donner expression. Il mentionne encore que « c'est un fait que la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie furent annexées illégalement. Cela ne peut être contesté. Si Gorbatchev veut vraiment briser avec le passé, il doit également annuler rétroactivement ce forfait du stalinisme ».

Il signala que selon un autre point de vue juridique — celui de M. Gorbatchev — la Lituanie est une république membre de l'U.R.S.S. et que selon la Constitution soviétique toute sécession doit suivre une procédure déterminée.

Passant à des aspects concrets, le ministre ne minimise pas les difficultés pratiques. Le fait est que si la Lituanie se séparait de l'Union, elle lui devrait 3 milliards de dollars d'investissements et qu'elle dépend pour 97 % de ses exportations de l'U.R.S.S. Le ministre estime qu'une solution intéressante serait celle d'une forme de Commonwealth entre l'Union et ses

membres avec des liens et des structures particulières. Une solution en ce sens, acceptée par les deux parties, aurait des avantages.

Par ailleurs, il souligne que la situation en Estonie et Lettonie est plus complexe car la russification y fut poursuivie de manière plus active pour atteindre 50 % de la population. (Pour tout ceci, voir *Annales Parlementaires*, Sénat, 29 mars 1990, pp. 1868 et s.).

Les propos mesurés du ministre sont reflétés dans les prises de position modérées et conciliantes des Douze le 4 avril 1990 à Bruxelles.

« Les Douze accueillent avec satisfaction les assurances données sur le non-usage de la force en Lituanie. Ils sont néanmoins préoccupés de la persistance, sur place, d'une situation difficile. Ils sont également préoccupés des conséquences potentiellement graves pour l'amélioration du climat prévalant en Europe. Les Douze expriment l'espoir qu'un dialogue réfléchi entre Moscou et Vilnius sera entamé dans un délai très proche. Les Douze sont convaincus qu'avec la bonne volonté des deux parties, un tel dialogue peut aboutir à un résultat acceptable pour tous. Les Douze réitèrent leur appel à un maximum de retenue de tous côtés et par conséquent appellent fermement tous ceux qui sont concernés à ne pas permettre des actions qui pourraient encore aggraver une situation déjà délicate et à entamer des discussions sans délai. »

(M.A.E., *Revue de la Presse*).

Et encore le 21 avril 1990 à Dublin :

« La Communauté et ses États membres expriment leur sérieuse préoccupation à la suite des mesures économiques prises récemment par Moscou à l'encontre de la Lituanie. Ils estiment que des mesures de nature coercitive ne peuvent contribuer à la recherche d'une solution par le dialogue. Ils soulignent l'obligation de faire preuve d'un maximum de retenue et d'éviter des actions qui ne peuvent mener qu'à la poursuite de la détérioration de la situation. Ils croient fermement qu'une solution acceptable par tous doit être recherchée et qu'elle n'est possible que par le moyen de la discussion. Ils appellent tous ceux qui sont concernés à ne pas mettre en œuvre des mesures qui ne correspondent pas à cet objectif. En raison de la sérieuse préoccupation que suscitent ces évolutions, la Communauté et ses États membres entendent poursuivre l'examen attentif de l'évolution de la situation et de ses implications éventuelles pour la politique des Douze. Une réunion d'experts se tiendra à cet effet dans un proche avenir. »

(M.A.E., *Revue de la presse*)

Le point de vue officiel belge centré sur le dialogue entre les deux parties intéressées est encore rappelé à l'occasion de plusieurs questions parlementaires :

- n° 48 de M. Valkeniers du 6 avril 1990, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1989-1990, n° 29 du 1^{er} mai 1990.
- n° 71 de M. De Belder du 13 juin 1990, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1989-1990, n° 39 du 10 juillet 1990.
- n° 72 de M. Kuijpers du 15 juin 1990, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1989-1990, n° 39 du 10 juillet 1990.
- n° 75 de M. Kuijpers du 21 juin 1990, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1989-1990, n° 40 du 17 juillet 1990.

- n° 74 de M. Kuijpers du 21 juin 1990, *ibidem* et
- n° 224 de M. Annemans du 26 juillet 1990, *Bull. Q.R.*, Chambre, 1989-1990, n° 1205 du 11 septembre 1990.

De tous ces documents, on se bornera à extraire la réponse suivante de la réponse à la question de M. De Belder, précitée :

« L'honorable membre aura certainement noté le paragraphe du communiqué du Conseil atlantique de Turnberry concernant notamment la Lituanie, que je lui rappelle bien volontiers ci-après.

'Nous formulons le vœu que les problèmes inhérents au difficile processus de transition interne engagé par l'Union soviétique trouveront une solution constructive et satisfaisante pour tous ceux qui sont concernés. À cet égard, nous soutenons fermement les attentes et les aspirations des peuples baltes. Nous croyons savoir que les dirigeants de la Lituanie et de l'Union soviétique ont marqué leur volonté d'engager un dialogue sur la suspension — non sur l'annulation — par les autorités lituaniennes, de la mise en œuvre de la déclaration d'indépendance qu'elles ont prononcée. Nous appelons toutes les parties à faire preuve de souplesse et à entamer de véritables pourparlers afin de parvenir rapidement à une solution.'

La Belgique a noté avec un grand intérêt l'évolution intervenue récemment dans l'attitude du gouvernement soviétique tant en ce qui concerne la levée de toutes les mesures de blocus prises à l'encontre de la Lituanie qu'en ce qui concerne la poursuite d'un véritable dialogue avec les autorités lituaniennes.

Tout en maintenant la politique de non-reconnaissance de l'incorporation de la Lituanie dans l'U.R.S.S., la Belgique, pour sa part, a établi des contacts avec les nouvelles autorités que la population lituanienne a librement élues.

J'ai reçu le 27 avril des parlementaires lituaniens, MM. Zingeris, président de la commission des Affaires étrangères du Parlement lituanien, Klumbys, Vice-président, et Vagnorius, membre de la commission économique du Parlement lituanien et du Pracsidium du Parlement lituanien.

Le 18 mai dernier, j'ai eu l'occasion de m'entretenir à Bruxelles avec le ministre des Affaires étrangères de Lituanie, M. Algirdas Saudargas.

La Belgique espère que l'évolution des rapports entre la Lituanie et l'U.R.S.S. contribuera à créer des circonstances permettant la réalisation de la volonté manifestée par la population lituanienne, à savoir le rétablissement effectif de l'indépendance de cet État ».

NOTES.

Les informations qui précèdent appellent les quelques remarques suivantes :

1. Tout d'abord il faut sans doute considérer comme un lapsus, dans la déclaration du ministre des Affaires étrangères du 29 mars, la mention d'une reconnaissance du *gouvernement* de Lituanie. Dans le contexte, c'est bien à l'État lituanien que le ministre se réfère. Rien n'indique, au surplus, un changement d'attitude du gouvernement belge sur le fait qu'il ne reconnaît que les États et par les gouvernements.

2. La position du gouvernement belge relative à la non-reconnaissance de l'*annexion* n'a aucun caractère opportuniste ou de circonstance. C'est une

position émise par la Belgique depuis longtemps. V. par ex. réponses du gouvernement au *Bull. Q.R.*, Sénat, du 27 juillet 1976 (cette chronique n° 1219, *Bull. Q.R.*, Chambre, du 13 janvier 1987 et *Bull. Q.R.*, Sénat, du 31 mai 1988 (cette chronique n° 2081). Cette non-reconnaissance a cependant toujours été de peu de portée.

Il y a vingt-cinq ans, au *Bull. Q.R.*, Sénat 1965-1966, n° 14 du 8 février 1966, le ministre des Affaires étrangères signalait clairement qu'il n'était pas question de reconnaître des gouvernements en exil des républiques baltes en réponse à la question suivante de MM. Lahaye et Toussaint du 20 janvier 1966.

« Le *Moniteur belge* du 31 décembre 1965 mentionne, à la page 13.539, l'existence de gouvernements en exil d'Espagne, d'Esthonie, de Lettonie, de Lituanie, de Palestine et de Pologne.

Or il va de soi que le gouvernement belge ne reconnaît pas ces pseudo-gouvernements.

M. le Ministre ne croit-il pas, en faisant état de ces soi-disant gouvernements dans le journal officiel de notre pays, qu'il puisse offenser les gouvernements officiels et effectifs des pays intéressés et qu'il faille, à tout le moins, mettre le mot 'gouvernement' entre guillemets ?

Réponse : La formule 'gouvernement en exil' est traditionnellement utilisée pour définir l'origine de certains documents admis pour établir l'identité de ressortissants étrangers.

Cette expression se réfère clairement à des groupements n'exerçant pas le pouvoir effectif sur les territoires qu'ils affirment représenter. Son emploi n'implique aucune forme de reconnaissance et ne saurait donc offenser les pays avec lesquels la Belgique entretient des relations diplomatiques normales. »

L'affirmation de la non-reconnaissance de l'annexion par les Occidentaux cachait mal l'acceptation du fait accompli de 1944. Staline n'avait jamais caché aux Alliés que, pour lui, la récupération des États baltes, provinces arrachées à l'Empire russe lors de l'offensive occidentale anti-bolchevique en 1917, était non négociable (voy. à ce propos la très solide étude du professeur R. YAKEMTCHOUK, « Les républiques baltes et la crise du fédéralisme soviétique », *Studia diplomatica*, 1990, n°s 4-5-6, 408 pages).

3. Dans son intervention du 29 mars 1990 au Sénat, le ministre des Affaires étrangères montre implicitement qu'il y a deux lectures possibles de la situation des pays baltes.

La première, celle de ces pays, que les annexions qu'ils ont subies depuis 1940, étant illégales, sont de nul effet et que le recours au *statu quo ante* doit s'effectuer par le retour à leur indépendance.

La seconde, celle du Soviet suprême de l'U.R.S.S., que le souhait d'indépendance des États baltes est une sécession qui ne peut se réaliser qu'au travers des conditions mises par l'Union elle-même. Qu'il s'agit au demeurant d'une affaire intérieure à celle-ci.

Le choix entre ces deux lectures est plus difficile qu'il n'y paraît.

4. Il est sans doute incontestable que la réincorporation en 1944 par l'U.R.S.S. des républiques baltes s'est opérée d'une façon dont la légalité internationale est pour le moins douteuse. Sans doute, on peut comprendre l'opinion de Staline rappelée ci-dessus, mais il n'en reste pas moins que le processus suivi fut contraire au droit international, ainsi qu'on va l'expliquer sommairement.

L'U.R.S.S. reconnut par des traités de paix successifs les trois républiques baltes : le 2 février 1920 avec l'Estonie, le 12 juillet 1920 avec la Lituanie et le 11 août 1920 avec la Lettonie. Les trois États entrèrent à la S.d.N. le 22 septembre 1922. Des traités de non-agression furent passés entre l'U.R.S.S. et les trois États, avec la Lituanie le 28 septembre 1926, avec la Lettonie le 5 février 1932 et avec l'Estonie le 4 mai 1932. Entretemps, ces divers États et l'U.R.S.S. devenaient parties au Pacte Briand-Kellogg.

Des pactes d'assistance mutuelle furent contractés par l'U.R.S.S. avec l'Estonie le 28 septembre 1939, avec la Lettonie le 5 octobre 1939 et avec la Lituanie le 10 octobre 1939.

Dans ces conditions, les ultimatums présentés le 14 juin 1940 à la Lituanie, et le 16 juin aux deux autres États baltes n'avaient pas plus de valeur que l'incorporation à l'U.R.S.S. comme république socialiste soviétique qui s'ensuivit au début août 1940.

Les pays baltes occupés par l'Allemagne en juin 1941 devinrent une province allemande (l'Ostland).

À la fin 1944, les troupes de l'Armée rouge en chassaient les Allemands. La réincorporation des trois pays dans l'U.R.S.S. se fit, semble-t-il, automatiquement sans acte juridique spécifique de la part de l'U.R.S.S.

À défaut d'un véritable acte d'auto-détermination en 1940 ou en 1944 des populations concernées, qui ne pouvaient pas, au surplus, être considérées comme relevant d'États ennemis de l'U.R.S.S. — ce qui aurait pu expliquer leur annexion à titre de sanction — la réincorporation des États baltes dans l'U.R.S.S. ne peut être que tenue pour internationalement illégitime. Seul un rapport de force insurmontable soutenait une effectivité soviétique dans la région. Fondée sur un titre illégal, cette effectivité avait la précarité des rapports de force et il est normal que cette illégalité, occultée pendant cinquante ans, réapparaisse aujourd'hui en plein jour à l'épreuve des forces nouvelles que Glasnost et Perestroïka ont libérées depuis 1990 et de l'absence d'acceptation du fait accompli par la population.

5. Si la thèse de l'illégalité devait entièrement prévaloir, il faudrait sans doute considérer que les États baltes devraient recouvrer leur indépendance dans les frontières qui étaient les leurs au jour de leur incorporation dans l'U.R.S.S. soit au début 1940. Ceci n'est pas sans soulever des difficultés.

À cette époque, la région de Memel était allemande (Prusse orientale). Il faudrait donc rendre Memel à l'Allemagne !

Sans doute ferait-on valoir que Memel avait été cédé aux nazis par la Lituanie, par le traité du 22 mars 1939, à la suite d'un ultimatum qui avait tout d'un recours à la force et dont il n'y a pas lieu de tenir compte.

Fort bien, mais alors, par identité de motifs, il n'y aurait pas lieu de tenir compte de la cession, quelques mois plus tard, par l'U.R.S.S. de la région de Vilnius à la Lituanie, car ce territoire avait été pris par la force à la Pologne lors de l'agression germano-soviétique contre ce pays en 1939 !

Comme on le voit, l'hypothèse de l'illégalité est un véritable nid de guêpes par ces conséquences. La Lituanie en est sans doute consciente, en invoquant, dans sa proclamation du 11 mars 1990, le principe d'intangibilité des frontières de l'acte final d'Helsinki de 1975.

C'est oublier que cet acte avait aussi pour but, implicitement, de protéger tout l'état de fait de 1944-1945 y compris l'incorporation des États baltes dans l'U.R.S.S.

6. Dans ces conditions, on comprend la prudence des États tiers et le souci de plus d'un de voir utiliser l'autre voie, celle d'une sécession obtenue avec l'accord de l'U.R.S.S. À défaut, est-il vraiment impossible que des politiciens et des juristes mettent au point une forme de confédération suffisamment lâche pour concilier le maintien d'un semblant d'union (rebaptisée « union des républiques souveraines ») avec les aspirations de souveraineté des entités composantes ? L'Europe, qui s'efforce de trouver le même équilibre en partant de l'autre bout, en dissolvant les souverainetés pour créer une entité plus vaste qui ne serait pas seulement économique, serait malvenue de ne pas prêter ses bons offices à une telle tentative.

(août 1991)