

QUELQUES ASPECTS DU STATUT JURIDIQUE DE LA FINLANDE

PAR

Bengt BROMS

Professeur de droit international public
et de droit constitutionnel
à la Faculté de droit de l'Université de Helsinki

La Finlande a, pendant plus de 600 ans, fait partie du Royaume de Suède, après quoi la Suède ayant perdu en 1809 la guerre contre la Russie, elle est devenue et est restée pendant plus de 100 ans une entité autonome annexée à la Russie. Telle a été la situation jusqu'à la première guerre mondiale. En 1917, la Finlande est devenue indépendante sous le nom de République de Finlande. En 1939-1940 s'est déroulée ce qu'on appelle en Finlande la guerre d'hiver contre l'Union soviétique. A la suite de cette guerre, la Finlande a cédé à l'Union soviétique une grande partie de son territoire y compris presque toute la Carélie du Sud ainsi que des territoires le long de la frontière orientale et au Nord — ce qui a fait perdre à la Finlande l'accès à la Mer de Barents.

Pendant les années 1941-1944 s'est déroulée une autre guerre contre l'Union soviétique. Cette fois encore, la Finlande a été défaite : elle a perdu en vertu du Traité de Paix de 1947 (1) une autre partie de son territoire, et la région de Porkkala — non loin de la capitale — a été concédée à l'Union soviétique pour une période de 30 ans. En 1955, l'Union soviétique a néanmoins restitué à la Finlande ce territoire qui avait été transformé en une vaste base navale. A la suite des deux guerres, la Finlande a aussi perdu plusieurs îles dans le Golfe de Finlande.

En tout cas, le territoire de la Finlande est assez vaste — à peu près équivalent à celui de la France. La population est légèrement inférieure à 5 millions d'habitants. La Finlande compte beaucoup de lacs — plus de 60.000.

En Finlande, on évoque souvent les problèmes liés à la politique de neutralité dont s'inspire le Gouvernement du pays. En général, on songe à la neutralité politique. Il est rare qu'on discute de la neutralité en termes juri-

(1) Traité du 10 février 1947 : *R.T.N.V.*, Volume 48, n° 746, p. 203.

diques. Quelles sont les conséquences juridiques de la neutralité de la Finlande ?

Pour répondre à cette question, il faut examiner deux traités qui sont d'une importance décisive à cet égard, à savoir le Traité de Paix avec la Finlande conclu à Paris le 10 février 1947 et le Traité d'amitié, de collaboration et d'assistance mutuelle entre la Finlande et l'Union soviétique, conclu à Moscou le 6 avril 1948 (2).

Je voudrais tout d'abord rappeler que — contrairement à la Suisse ou à l'Autriche — la Finlande n'a pas un statut de neutralité permanente. Il n'a jamais été publié aucune déclaration de neutralité permanente et la neutralité n'est pas assortie de garanties données par d'autres Etats.

Néanmoins, après la guerre de 1939-1940 contre l'Union soviétique, il a été prévu dans la Traité de Paix du 12 mars 1940 que les deux Parties avaient l'obligation de ne pas s'attaquer l'une l'autre et ne participeraient pas à des alliances dirigées contre l'une ou l'autre. Il est aussi important de noter que le Traité de Paix avec la Finlande conclu en 1947 comporte plusieurs articles concernant le droit de la Finlande à développer ses forces militaires.

La Partie III de ce Traité, consacrée aux clauses militaires, navales et aériennes, débute par l'Article 13 qui énonce le principe général que les armements terrestres, maritimes et aériens et les fortifications seront strictement limités de manière à répondre aux tâches d'ordre intérieur et à la défense locale des frontières. Dans ce but, la Finlande est autorisée à conserver des forces armées ne dépassant pas : « (a) Pour l'armée de terre, y compris les gardes-frontières et le personnel de l'artillerie de défense antiaérienne, un effectif total de 34,400 hommes ; (b) Pour la marine, un effectif de 4,500 hommes et un tonnage total de 10,000 tonnes ; (c) Pour l'aviation militaire, y compris toute l'aéronautique navale et les avions de réserve, 60 avions et un effectif total de 3,000 hommes. La Finlande ne devra ni posséder ni acquérir d'avions conçus essentiellement comme bombardiers et comportant des dispositifs intérieurs pour le transport des bombes ». Ces effectifs comprendront, dans chaque cas, le personnel de commandement, les unités combattantes et les services.

Une autre limitation militaire figure à l'Article 17 de Traité de Paix. Selon cet Article, la Finlande ne possédera, ne fabriquera ni n'expérimentera aucune arme atomique, aucun projectile automoteur ou dirigé, ni aucun dispositif employé pour le lancement de ces projectiles, la seule exception étant les torpilles ou dispositifs de lancement de torpilles faisant partie de l'armement normal des navires autorisés par le Traité, ni aucune mine marine ou torpille fonctionnant par un mécanisme à influence, aucune torpille humaine, aucun sous-marin ou autre bâtiment submersible, aucune vedette lance-torpilles, ni aucun type spécialisé de bâtiment d'assaut.

(2) *R.T.N.V.*, Volume 48, n° 742, p. 149.

A l'Article 18, il est dit que la Finlande ne devra pas conserver, fabriquer ou acquérir par tout autre moyen, de matériel de guerre en excédent, ce qui est nécessaire au maintien des forces armées autorisées par le Traité de Paix, ni laisser subsister de facilités pour la production de ce matériel de guerre.

A l'Article 21, la Finlande s'engage à n'acquérir ou fabriquer aucun avion civil de modèle allemand ou japonais ou comportant des éléments importants de fabrication ou conception allemande ou japonaise.

Selon l'Article 22, chacune des clauses militaires, navales et aériennes du Traité de Paix demeurera en vigueur aussi longtemps qu'elle n'aura pas été modifiée, entièrement ou partiellement, par accord entre les Puissances Alliées et Associées et la Finlande ou, après que la Finlande sera devenue membre de l'O.N.U., par accord entre la Finlande et le Conseil de Sécurité.

En 1962, un accord a été conclu entre la Finlande et les autres signataires du Traité de Paix à l'issue de longues consultations. Compte tenu de l'importance des missiles défensifs, le Gouvernement finlandais a proposé que la Finlande soit autorisée à acquérir de tels missiles aux fins de défense contre une attaque militaire soit navale soit aérienne soit terrestre. Cet accord a été accepté et, depuis 1962, la Finlande a acheté des missiles de cette catégorie à l'Angleterre, à la Suède et à l'Union soviétique. En revanche, il va de soi que la Finlande ne peut pas acquérir de missiles d'attaque.

Cette modification de 1962 a été la première à être acceptée après la Deuxième guerre mondiale en ce qui concerne les limitations militaires prévues par les divers Traités de Paix. Elle est un signe de confiance dans la neutralité du pays. Les limitations établies par les clauses militaires n'ont pas empêché la Finlande de suivre une politique de neutralité stricte. Il est important de noter que le statut neutre pendant une guerre opposant d'autres Etats présuppose la capacité de s'acquitter des obligations de la neutralité. Sans une défense nationale efficace, un Etat ne peut s'acquitter de ces obligations. Il est à noter que les Etats signataires du Traité de Paix avec l'Autriche n'ont pas voulu donner le bénéfice de l'exception faite en faveur de la Finlande en 1962 à l'Autriche qui avait présenté une demande similaire en même temps.

Je voudrais conclure en disant que la défense militaire de la Finlande est aussi satisfaisante que possible compte tenu des limitations militaires contenues dans le Traité de Paix. Le service militaire est obligatoire et l'équipement technique correspond aux exigences de la technique militaire moderne sans pour autant être trop perfectionné ou méconnaître les limitations militaires du Traité de Paix. Même si cela va de soi, je tiens à ajouter que la Finlande ne fait partie d'aucune alliance militaire — O.T.A.N. ou Pacte de Varsovie. Elle a seulement souscrit un Pacte d'amitié, de collaboration et d'assistance mutuelle avec l'Union soviétique.

J'ai noté que ce Pacte est très peu connu en dehors de la Finlande et qu'il existe des malentendus quant à sa nature. En particulier, on croit souvent que ce Pacte a établi le même type de mécanisme de collaboration militaire que les autres Pactes portant des titres comparables et que l'Union soviétique a conclu avec un grand nombre d'Etats, voisins ou non. C'est pourquoi je voudrais analyser ce Pacte en détail.

En février 1948, le Généralissime Staline a envoyé une lettre personnelle au Président Paasikivi. Dans cette lettre, Staline proposait un Pacte d'amitié et de collaboration, apparemment similaire à ceux que l'Union soviétique avait déjà conclus avec la Hongrie et la Roumanie. Ces traités avaient établi une collaboration militaire étroite entre les parties en mettant à charge de ces dernières une obligation de participer à la défense de l'Union soviétique contre tout acte d'aggression, où qu'il se produise, contre l'Union soviétique. Ils créent des liens très étroits entre les parties sur d'autres plans également.

Le Président Paasikivi a présenté la lettre de Staline à la Commission des affaires étrangères du Parlement avant de répondre. La Commission a émis des doutes concernant un traité basé sur des principes identiques à ceux dont s'inspire par exemple le Traité entre l'Union soviétique et la Roumanie. La délégation finlandaise qui s'est rendue à Moscou a expliqué ce point de vue et l'Union soviétique l'a accepté. A l'issue de longues consultations, on a opté pour un mécanisme qui est à maints égards plus flexible et que je vais décrire.

Le 6 avril 1948, le Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle entre la République de Finlande et l'Union des Républiques socialistes soviétiques a été signé à Moscou.

Au premier paragraphe du Préambule du Traité, les deux Parties se déclarent désireuses de développer encore des relations amicales entre elles. Aux deuxième et troisième paragraphes du Préambule, il est dit que l'affermissement des relations de bon voisinage et la collaboration répondent aux intérêts vitaux des deux pays et référence est faite à l'aspiration de la Finlande à demeurer à l'écart des contradictions qui existent entre les intérêts des Grandes Puissances. Au quatrième paragraphe du Préambule, les deux Parties expriment leur aspiration immuable vers la collaboration en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales, conformément aux buts et principes de l'Organisation des Nations Unies.

L'Article premier mentionne le *casus foederis* dans les termes suivants :

« Au cas où la Finlande, ou l'Union soviétique à travers le territoire de la Finlande, serait l'objet d'une agression militaire de la part de l'Allemagne ou de quelque autre Etat allié à l'Allemagne, la Finlande, fidèle à son devoir d'Etat indépendant, combattra pour repousser l'agression. Dans ce cas, la Finlande emploiera toutes les forces à sa disposition pour défendre l'intégrité de son territoire sur terre, sur mer et dans les airs, en

opérant à l'intérieur de ses frontières, conformément aux engagements découlant du présent Traité, avec l'aide, en cas de besoin, de l'Union soviétique, ou de concert avec elle. »

« Dans les cas précités, l'Union soviétique prêtera à la Finlande l'assistance nécessaire, dont la fourniture fera l'objet d'une entente entre les Parties ».

Selon l'Article 2, les Parties contractantes se consulteront mutuellement au cas où serait constatée une menace d'attaque militaire, comme il est dit à l'article premier.

De ces dispositions, il ressort premièrement qu'une agression militaire dont le territoire soviétique serait l'objet ne tombe pas sous le coup du traité si elle ne se produit pas à travers le territoire de la Finlande. De ce fait, il est exclu que la Finlande devienne partie à une guerre internationale où l'Union soviétique est mêlée si l'acte d'agression n'a pas lieu à travers le territoire de la Finlande.

La portée du traité est également limitée par le fait qu'il ne concerne que l'agression militaire de la part de l'Allemagne. Même en l'absence d'indication sur l'interprétation à donner à cette clause, il est clair qu'elle ne vise que la République fédérale d'Allemagne. La République démocratique allemande avait déjà conclu un traité d'assistance mutuelle avec l'Union soviétique.

En cas d'agression militaire du type visé par le traité, la Finlande doit défendre son territoire propre en employant toutes les forces à sa disposition sur terre, sur mer et dans les airs. Il est important de noter que la défense du territoire prend place exclusivement sur le territoire de la Finlande. Il n'est pas envisagé que les troupes finlandaises défendent le territoire finlandais en dehors de la Finlande, par exemple en coopération avec les forces militaires de l'Union soviétique. Il est en tout cas évident que, par exemple, les forces aériennes et navales finlandaises sont en droit de sortir des frontières du pays en se préparant pour la défense du territoire.

Selon l'Article premier, la Finlande doit se défendre soit seule soit avec l'aide, en cas de besoin, de l'Union soviétique ou de concert avec elle. La fourniture de l'assistance militaire est toujours subordonnée à l'accord des deux Parties. Selon l'Article 2, les Parties se consulteront mutuellement au cas où serait constatée une menace d'attaque militaire comme il est prévu à l'Article premier. Cet article indique clairement que le traité ne s'appliquera pas automatiquement au cas où la Finlande ou l'Union soviétique à travers le territoire de la Finlande serait l'objet d'une agression militaire. Pour qu'il s'applique, il faut que les Parties se consultent mutuellement, qu'on constate une menace d'attaque militaire et qu'il y ait accord sur les formes et modalités de l'assistance.

On doit noter que le traité n'oblige pas l'Union soviétique à prêter son assistance pour n'importe quel acte d'agression. Les consultations prévues

à l'Article 2 peuvent conduire à la conclusion que la Finlande sera obligée de se défendre seule et par ses propres moyens militaires. Si tel n'est pas le résultat des consultations mutuelles, il peut être convenu que l'Union soviétique prêtera assistance à la Finlande dans ses efforts défensifs.

L'assistance peut revêtir des formes différentes. Elle peut consister en approvisionnements ou, si cela ne suffit pas, en armements pour les forces finlandaises. Comme troisième possibilité, l'Union soviétique peut envoyer des troupes pour aider l'armée finlandaise. Mais toutes ces formes d'assistance présupposent des consultations entre les deux Parties aboutissant à un accord.

Le traité n'exige pas que les consultations entre les deux Parties contractantes aient lieu de façon continue. Le texte de l'Article 2 indique que les consultations ont un caractère exceptionnel. Le mécanisme qu'on a voulu établir pour les consultations ne se déclenche qu'une fois qu'une menace d'attaque militaire a été constatée. L'Article 2 n'indique pas laquelle des deux Parties décide en pratique si cette menace existe. Il en résulte que les deux Parties doivent être d'accord avant le début des consultations. Chacune des Parties a le droit d'entrer en contact avec l'autre si elle estime qu'une menace d'attaque militaire existe. Mais il se peut que l'autre Partie ne soit pas d'accord et ne veuille pas commencer les consultations envisagées par la première.

A supposer que les deux Parties soient d'accord sur la nécessité de consultations, les négociations peuvent prendre beaucoup de temps. Si une attaque militaire se produit contre la Finlande avant la fin des consultations, la Finlande serait obligée de défendre son territoire propre en employant toutes les forces militaires à sa disposition selon l'Article premier. En pareilles circonstances, la Finlande est en droit d'organiser la défense militaire comme elle l'entend.

A l'Article premier, il est dit que l'Union soviétique assistera la Finlande « en cas de besoin ». Cette formulation se prête à l'interprétation selon laquelle l'Union soviétique n'est pas tenue de prêter son assistance si elle ne le souhaite pas. On peut concevoir que dans une situation particulière l'Union soviétique décide qu'une attaque militaire contre la Finlande n'est pas une attaque à travers la Finlande contre l'Union soviétique. Même dans l'hypothèse où l'Union soviétique aurait commencé à fournir une assistance, il n'y a pas d'obligation de continuer cette assistance s'il apparaît que la Finlande est capable de résister à l'attaque par ses propres moyens militaires.

A l'Article 3, les Parties contractantes confirment leur intention de prendre part, de la manière la plus sincère, à toutes les mesures tendant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, conformément aux buts et principes de l'Organisation des Nations Unies. Dans ce contexte, on peut noter que la Finlande n'était pas encore membre de l'Organisation des

Nations Unies en 1948 quand le traité a été conclu. La Finlande avait présenté une demande d'admission mais cette demande ne fut acceptée qu'en décembre 1955. En tout cas, rien ne s'opposait juridiquement à une référence aux buts et principes de l'O.N.U. dans ce contexte. L'O.N.U. est mentionnée non seulement à l'Article 3 mais aussi dans l'Article 7 qui dispose que l'application du Traité sera conforme aux principes de l'O.N.U.

A cet égard, on peut souligner que, selon l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, les obligations en vertu de la Charte prévalent sur celles qui découlent d'un autre traité international. La Finlande a accepté cet article en devenant Membre de l'O.N.U. en 1955. Dans ce contexte, je voudrais aussi mentionner l'Article 51 de la Charte selon lequel un Etat Membre de l'Organisation est toujours en droit de se défendre pour repousser une agression.

L'Article 3 du Traité de Paix entre la Finlande et l'Union soviétique, conclu à Moscou le 12 mars 1940, par lequel les deux Parties se sont engagées à ne contracter aucune alliance et à ne participer à aucune coalition dirigée contre l'une d'elles, a trouvé confirmation à l'Article 3 du Traité de Paix, conclu à Paris en 1947. Cet engagement est réitéré à l'Article 4 du Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle. Il est à noter que les alliances purement défensives ne sont pas exclues non plus que les alliances militaires qui n'ont pas l'une des Parties comme objet. A titre d'exemple, on peut mentionner le Pacte de Varsovie : l'Union soviétique est membre de cette alliance, mais la Finlande n'en fait pas partie.

A l'Article 5, les Parties confirment qu'elles sont décidées à agir dans un esprit de collaboration et d'amitié en vue de développer et de resserrer encore les liens culturels et économiques entre les deux Parties. A l'Article 6, les Parties s'engagent à observer les principes du respect mutuel de leur souveraineté et de leur indépendance politique ainsi que de la non-ingérence dans les affaires intérieures de l'autre Etat.

L'Article 8 prévoit que le Traité est conclu pour une période de dix années à compter de la date de son entrée en vigueur et que si l'une des Parties ne le dénonce pas un an avant l'expiration de la période de dix ans, il restera en vigueur pendant les cinq années suivantes et ainsi de suite tant que l'une des Parties n'aura fait connaître par écrit à l'autre, un an avant l'expiration de la période de cinq ans en cours, son intention d'y mettre fin.

L'Union soviétique a néanmoins proposé dès 1955 une reconduction pour vingt ans. Cette reconduction a été acceptée par les Parties en 1970 et 1983. Pour l'instant, le Traité est en vigueur jusqu'en 2003. Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner que pendant toutes ces années aucune stipulation du Traité n'a été modifiée.

Le traité a aujourd'hui 40 ans d'existence. Lors de la signature, le Président de la Finlande, M. Paasikivi a caractérisé le Traité en disant qu'il ne changeait pas le régime de neutralité de la Finlande. Il a aussi dit que le

Traité n'imposait rien de nouveau à la Finlande parce qu'en cas d'agression militaire contre lui, le pays a les mêmes obligations, que le Traité existe ou qu'il n'existe pas.

Pendant les premières années qui ont suivi 1948, on n'a pas discuté l'interprétation du Traité. En 1957, deux écrivains soviétiques, Krylov et Durdenevski, ont publié un article soutenant que le Traité est en fait une garantie donnée par l'Union soviétique à la neutralité de la Finlande du fait que la seule possibilité d'une assistance soviétique a un effet dissuasif sur les Etats qui pourraient préparer un acte d'agression contre la Finlande.

La seule occasion où il a été proposé de tenir des consultations comme prévu dans le Traité remonte à 1961, quand le Gouvernement soviétique a jugé inquiétante la situation dans la République fédérale d'Allemagne et parmi ses alliés et estimé que des consultations mutuelles devaient avoir lieu en vue de la défense collective. Le Président de la République, M. Urho Kekkonen s'est rendu à Novosibirsk pour examiner la situation avec les représentants de l'Union soviétique. A l'issue de ces discussions, il a été décidé que les consultations n'étaient pas nécessaires. Le Gouvernement de la Finlande s'est engagé à suivre attentivement à l'avenir l'évolution de la situation dans le Nord de l'Europe et sur la Mer Baltique.

Sur la base des discussions de Novosibirsk, l'Ambassadeur Jakobson, qui est devenu plus tard le Représentant Permanent de la Finlande auprès de l'O.N.U., a émis l'opinion que l'initiative devrait à l'avenir appartenir seulement à la Finlande. Il a ajouté que les consultations ne seraient possibles que si la Finlande prenait l'initiative nécessaire. Cette interprétation a été critiquée par plusieurs auteurs soviétiques parmi lesquels Krymov, Golovanov et Pohlebkin. Tous soutiennent que le Traité est clair et qu'on n'en a pas changé les termes à Novosibirsk. Il me semble assez certain que l'interprétation du Traité n'a pas été modifiée à Novosibirsk. Les termes du Traité sont suffisamment spécifiques pour exclure une interprétation selon laquelle l'initiative appartiendrait exclusivement à la Finlande.

Le 6 avril 1973 — le Traité avait alors 25 ans — les deux Parties ont publié un communiqué conjoint. Le communiqué constate que le Traité est devenu une garantie de la sécurité de la Finlande et de la frontière nord-est de l'Union soviétique et le décrit en outre comme jouant un rôle important dans une période de détente à l'échelle de l'Europe tout entière.

Les deux gouvernements intéressés n'ont plus donné l'interprétation du Traité depuis 1973. C'est là le signe qu'il n'existe pas de difficultés dans ce domaine entre les deux Etats. Il me semble que le Traité a eu un effet positif pour le maintien de la paix dans le Nord de l'Europe. Depuis 1961, il n'y a pas eu de demandes de consultations et aucun amendement n'a été proposé.

En général, quand on parle de ce Traité d'amitié, on pense aux aspects militaires en oubliant le développement et le resserrement des liens cultu-

rels et économiques entre les deux Parties, prévus à l'Article 5. Outre qu'il n'a surgi aucune difficulté d'interprétation en ce qui concerne cet article, son importance pratique s'est marquée pendant les 40 dernières années. Le commerce entre les deux Parties n'a cessé de s'intensifier.

Pendant les années 1971-1975, la Finlande était le troisième partenaire commercial occidental de l'Union soviétique. Parmi les travaux de construction réalisés par l'une des Parties sur le territoire de l'autre, on peut mentionner la construction à Tallinn par des entreprises finlandaises du plus grand hôtel d'Estonie et la construction par les soins de l'Union soviétique d'une installation nucléaire à Lovisa en Finlande.

En 1977, les deux Parties ont accepté à Moscou un programme visant à intensifier et consolider les rapports commerciaux et la coopération technique et scientifique. Ce programme doit se poursuivre jusqu'en 1990. Il porte sur dix domaines de coopération dont le commerce, les projets de construction mutuels, l'énergie, la géologie, la circulation, la fiscalité et les questions douanières. Pour la réalisation de ce programme, on a établi une Commission permanente entre les deux Gouvernements.

Dans le domaine culturel, un accord de 1955 concernant la coopération culturelle et technique prévoit l'échange de chercheurs et autres spécialistes en particulier dans les domaines techniques.

En général, on peut constater que dans ces diverses domaines la coopération a assez bien progressé et que le Traité d'amitié, de collaboration et d'assistance mutuelle a eu une influence positive.