

**La question des Îles Åland.
Hier, aujourd'hui et demain**

**La question des Îles Åland.
Hier, aujourd'hui et demain**

Matthieu Chillaud (dir.)

Autre publication de l'auteur

Matthieu Chillaud, *Les pays baltes en quête de sécurité*, Paris, ISC-Économica, 2009.

« Je n'ai rien négligé pour rendre cette description des îles d'Aland exacte et complète. Indépendamment de mes observations personnelles, résultat de voyages répétés sur les lieux, j'ai groupé autour de mon sujet tout ce que j'ai pu emprunter de sérieux et d'intéressant aux écrivains les mieux informés, les plus consciencieux. Ces écrivains sont rares, il est vrai ; ils appartiennent, pour la plupart, à des pays que l'on ne visite guère ; ils parlent des langues peu connues ; mais leur autorité n'en est pas moins constatée, et en réunissant les documents épars dans leurs ouvrages on arrive à connaître parfaitement les pays dont ils parlent ».

Louis Léouzon le Duc, *Les îles d'Aland*, 1854



N.B. : Les délimitations de cette carte ne sont pas officielles

INDEX DES NOMS

Suédois	Finois	Autres
Åbo	Turku	-
Åland	Ahvenanmaa	Aaland (français/anglais jusqu'à la 2 ^e GM) – Åland (français/anglais)
Dagö	-	Hiiumaa (estonien)
Hangö	Hanko	-
Helsingfors	Helsinki	En français, on utilisait surtout le vocable suédois pour désigner la capitale finlandaise jusqu'à la 2 ^e GM
Hogland	Suursaari	-
Nystad	Uusikaupunki	-
Ösel	-	Ösel (allemand) – Ęsel (français jusqu'à la 2 ^e GM) – Saaremaa (estonien)
-	-	Reval (allemand/français jusqu'à la 2 ^e GM) – Tallinn (estonien/français)
-	-	Vilno (polonais/français jusqu'à la 2 ^e GM) – Vilnius (lituanien/français)

REMERCIEMENTS

L'idée de la direction de cet ouvrage remonte déjà à plusieurs années. Lors de notre travail de recherche que nous avons effectué en 2005-2006 au sein du SIPRI, nous avons eu l'occasion de travailler sur le régime de désarmement des Îles Åland. Alyson J.K. Bailes, alors sa directrice, nous avait chaleureusement encouragé dans nos recherches et soutenu dans notre travail de terrain.

Parmi les autres personnes que nous souhaiterions remercier, citons aussi Hervé Coutau-Bégarie avec qui nous avons, entre autre, débattu du concept de désarmement naval et Serge Sur qui avait accepté d'accueillir notre article sur les Îles Åland dans l'*Annuaire français de Relations internationales*.

Cet ouvrage collectif doit aussi à chacun de ses contributeurs qui a accepté de mettre à disposition son domaine d'expertise au public francophone.

Certaines des contributions ont été traduites de l'anglais ou du suédois. Si nous avons soigné, autant que faire se peut, les traductions, nous en assumons les éventuelles faiblesses. Remercions ici le capitaine de vaisseau Lars Wedin qui a la gentillesse de nous éclairer sur le vocabulaire militaire en suédois et Eric Boiteux qui a accepté de relire et de corriger, de son inflexible mais juste plume, l'ensemble du manuscrit.

PREFACE

Capitaine de vaisseau Lars Wedin

Dans une chanson bien connue des Suédois, le troubadour et poète Evert Taube chantait *Ålands jäsande hav* (« La mer débordant d'Åland »)¹. En effet, pour les Suédois contemporains, les Îles Åland sont connues pour leur nature exceptionnelle. L'archipel est aussi très apprécié par les plaisanciers au fait de l'art de naviguer dans des milieux marins difficiles. Ceux qui aiment se distraire apprécient aussi les navires quotidiens entre Stockholm et Mariehamn. Outre leur attribut festif et leur qualité appréciée de lieu de villégiature par un grand nombre de touristes suédois, les Îles Åland ont surtout un intérêt stratégique évident.

C'est un grand honneur pour le préfacier de cette ouvrage en sa qualité de Suédois et d'ancien officier de la marine de donner au lecteur francophone quelques pistes pour mieux comprendre les enjeux d'une région plutôt mal connue.

Les liens entre la Suède et les Îles Åland sont très forts depuis « toujours ». On les avait longtemps désignées, en effet, comme « la province la plus suédoise du monde ». Au tournant du premier millénaire, les îles faisaient partie intégrante de la Suède et étaient d'ailleurs l'un des lieux les plus habités dans la région nordique. À partir du milieu du XII^e siècle, la Finlande conquise par la Suède, l'archipel se retrouvait exactement au centre du pays. Enfin, quand la Russie déposséda la Finlande au détriment de la Suède en 1807, le Tsar Alexandre s'empara, en même temps, les îles².

Parce que l'archipel surveille l'entrée entre la mer de Botnie et la mer Baltique, les îles ont un capital géostratégique très important. Deux routes maritimes sont navigables : soit à l'ouest près de la côte suédoise (la mer d'Åland) soit à l'est près de l'archipel d'Åbo³ (l'archipel d'Åboland). La première est beaucoup plus facile à utiliser surtout si les navires sont imposants. En conséquence, pour les Suédois, la défense de la meilleure route peut facilement se faire au moyen de champs de mines, de l'artillerie côtière et de forces navales légères. Il s'agissait précisément de la stratégie suédoise durant la Guerre froide. En effet, dans l'hypothèse où les Soviétiques auraient attaqué la Finlande, ils

¹ Dans la chanson *Svarte Rudolf* d'Erik Axel Karlfeldt

² Stjernfelt (1991), 12 et 120.

³ Rappelons que le nom finnois d'Åbo est Turku et que la Finlande est bilingue – finnois et suédois – alors que les Îles Åland sont uniquement suédophones.

auraient probablement utilisé des forces amphibies basées dans le golfe de Finlande. Or, les Îles Åland constituant un verrou préservant la côte suédoise du golfe de Botnie, cette protection de son flanc sud-est aurait permis à la Suède de concentrer l'armée de terre dans le haut nord vers la frontière finlandaise. Cette stratégie était d'ailleurs identique entre les deux guerres¹.

L'archipel constituait une voie importante entre la Finlande et la Suède aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre. Il a été, par ailleurs, le lieu de plusieurs rencontres entre les flottes suédoises et russes pendant leurs guerres de XVIII^e siècle. Pour la Russie, « *ce pistolet braqué contre le cœur de la Suède* »² était aussi une pièce maîtresse de la défense à l'entrée du golfe de Finlande et donc de Saint-Petersbourg. Cette vertu stratégique fut d'ailleurs confirmée pendant la guerre de Crimée (1854-1856).

Outre les choix stratégiques en Crimée et en mer Noire, les Franco-britanniques considéraient d'une grande importance le théâtre de la mer Baltique car il obligeait le Tsar à ne pas concentrer toute ses forces terrestres en Crimée, ceci se confirmant au moment où les alliés réussirent à bombarder la forteresse de Bomarsund³.

Les Russes avaient commencé la construction de Bomarsund dans les années 1830. La forteresse avait vocation à faire partie d'un vaste système de défense s'étendant jusqu'à Arkhangelsk. Bomarsund devait être défendue par une force de 5 000 hommes et 500 canons. En 1853, la construction de Bomarsund n'était pas achevée. Les alliés avaient déployé une force imposante composée d'une cinquantaine de bâtiments de guerre sous ordre de l'amiral britannique Napier, la partie française étant sous ordre de l'amiral Parseval-Deschênes à laquelle s'ajouta un corps d'armée française de 12 000 hommes sous les ordres du futur maréchal Baraguay-d'Hilliers. L'escadre utilisa, comme base, Fårösund dans l'île suédoise de Gotland. La forteresse de Bomarsund tomba le 16 août 1854 après un long bombardement naval. Par la suite, l'escadre bombardait la forteresse imposante de Sveaborg à Helsinki. Dans le

¹ Expériences personnelles de l'auteur de ces lignes. La planification suédoise pendant la Guerre froide s'était uniquement concentrée sur la menace de l'Union soviétique et le Pacte de Varsovie.

² Stjernfelt (1991), 13. Remarquons ici le caractère apocryphe de cette citation bien connue souvent attribuée (et pas seulement par Stjernfelt) à Napoléon. Sa paternité revient certainement au politicien suédois Branting en 1908 qui aurait qualifié « Åland de pistolet braqué au cœur de la Suède » comme d'une paraphrase de la métaphore de Napoléon qui lui-même avait qualifié « Anvers de pistolet braqué sur l'Angleterre ».

³ Greenhill et Giffard (1988), IX et 341.

Traité de Paix de Paris de 1856, les Îles d'Åland furent démilitarisées – elles étaient devenues « la servitude de l'Åland »¹.

Remarquons que sur un plan de stratégie navale, les opérations en Crimée et dans la mer Baltique s'avèrent novatrices : la mer menace la terre, stratégie connue de nos jours comme étant la « projection de puissance ». La guerre suscita beaucoup d'intérêt à l'époque ; le terme « projection de puissance » a, en effet, été initié par Richild Grivel dans son ouvrage *De la guerre maritime* avant et depuis les nouvelles inventions de 1869². Le compte rendu de l'amiral Penaud sur le bombardement de Sveaborg en est une excellente illustration :

*Nul doute (...) que le bombardement de Sveaborg exercera une grande influence sur les populations russes, pour lesquelles il est acquis, aujourd'hui, que leurs places et leurs arsenaux ne sont pas complètement à l'abri des attentes des marines alliées...*³

Pour les Suédois, la démilitarisation des Îles Åland s'avéra être un succès stratégique même si on aurait préféré qu'elles leur fussent retournées⁴. Le problème rebondit en 1907 quand l'Allemagne et la Russie signèrent un accord sur le statut de la mer Baltique. Leur idée était d'en faire une sorte de *mare clausum*, c'est-à-dire une mer fermée pour les États non-riverains. La servitude de l'Åland aurait été alors supprimée. La Suède interprétait cette démarche comme une tentative russe d'en faire une grande base afin de maîtriser la mer Baltique. La Grande Bretagne, cependant, assura qu'en aucun cas elle n'accepterait une modification du statu quo⁵.

Dans le contexte de la Révolution russe et de la guerre civile qui s'ensuivit en Finlande, le problème d'Åland rebondit. Craignant des exactions de la part de la garnison russe basée dans les îles, les Ålandais demandèrent au début de l'année 1918 une protection suédoise⁶ à un moment, en plus, où beaucoup, autant dans les îles qu'en Suède, souhaitaient un « rattachement » à la métropole suédoise⁷. Quand les troubles commencèrent le 12 février, la marine suédoise lança une opération présentée comme étant humanitaire en rapatriant ses ressortissants ainsi que ceux de la population de l'Åland qui voulaient

¹ Lindsjö (1993), 115.

² Depeyre (2003), 486.

³ *Ibid.*, 261.

⁴ Lindsjö (1993), 119.

⁵ *Ibid.*, 190.

⁶ Kungl. Sjöförsvarsdepartementet (1918), 3.

⁷ Stjernfelt (1991), 17 et 40.

quitter les îles¹. La situation s'aggrava quand un détachement de la garde blanche finlandaise débarqua dans les îles. Comme leur comportement envers la population était perçu comme étant menaçant, le gouvernement finlandais demanda aux Suédois de les faire évacuer vers la Finlande. Le commandant du cuirassier *HMS Thor*, le capitaine de vaisseau Starck, reçut l'ordre d'empêcher des combats entre les troupes blanches et la garnison russe ; pour se faire, il fut aidé par une compagnie de l'artillerie côtière² pour maintenir l'ordre et protéger la population. Les troupes blanches acceptèrent d'être rapatriées le 20 février. Par la suite, les troupes suédoises furent renforcées par l'envoi de 500 hommes de l'armée de terre³. Concomitamment, une force de 700 soldats de la garde rouge finlandaise débarqua avec l'ordre de faire occuper les îles. Starck réussit à les convaincre de partir⁴. Il décrit la situation dans une lettre dans les termes suivants :

C'était un rassemblement assez cocasse pendant les négociations hier au conseil des soldats, des officiers suédois avec leur revolvers dans la poche entourés par des bolcheviks russes et des bandits rouges finlandais (...) J'ai parlé une langue assez ferme et résolue ; les rouges ont cédé mais avec des mines fâcheuses (...). On verra s'ils tiennent leurs promesses, si non j'ai menacé de les faire prisonniers, et il n'y va pas de main morte, nos gars sont assez combattifs⁵.

Le 5 mars, l'amiral allemand Meurer arriva avec deux cuirassiers (*Westfalen* et *Rheinland*) dans l'objectif d'y constituer une base pour des opérations contre les Rouges en Finlande métropolitaine. L'amiral suédois commandant de la flotte et l'amiral allemand convinrent de se partager les îles. Les troupes russes furent évacuées et internées en Suède ou en Allemagne⁶. Les opérations suédoises s'achevèrent les mois d'avril et de mai 1918. Notons que, pour la première fois, les Suédois avaient monté – pour utiliser un terme stratégique contemporain – une opération de stabilisation.

Les prétentions suédoises – s'il y'en avait – envers Åland échouèrent quand le Société des Nations, en 1921, décida que les îles devaient appartenir à la Finlande. La Suède devait se contenter d'une nouvelle convention instituant un régime de désarmement d'Åland

¹ Kungl. Sjöförsvarsdepartementet (1918), 3.

² Aujourd'hui nommé « troupes amphibies ».

³ Kungl. Sjöförsvarsdepartementet (1918), 4.

⁴ Öberg (1919), 97.

⁵ Copie de la lettre de Gustaf Starck (le grand-père de l'auteur de ces lignes) à « ses enfants bien aimés », Mariehamn 27 février 1918. Correspondance privée.

⁶ Öberg (1919), 97.

signé entre autres par la France mais pas l'Union soviétique qui n'était pas considérée jusqu'en 1922 comme un vrai État. N'importe comment, le gouvernement provisoire soviétique avait déjà fait savoir en 1919 qu'il n'accepterait pas une convention si l'Union soviétique n'était pas membre. D'un vue stratégique, la convention souffrait d'un handicap de départ¹. La question d'Åland revint dans la stratégie suédoise. Dans le plan de défense de 1927, il était prévu, entre autres, que la marine suédoise devrait (re-)prendre et défendre les îles d'Åland où mieux, les faire occuper – avec l'accord de la Finlande – très tôt dans la perspective d'un éventuel conflit. Il fallait aussi bloquer les passages entre la mer Baltique et la mer de Botnie². Les autorités militaires finlandaises et suédoises élaboraient plusieurs plans. Après 15 ans de négociation, un plan commun – le plan dit de « Coordination » (*Koordinationsplanen*) – fut signé, en 1939, par les deux chefs d'État-major. Le plan prévoyait la mise en place trois zones : dans la mer d'Åland, la Suède devait empêcher le passage des forces étrangères, les Îles Åland et leurs passages seraient défendus par la Finlande et la Suède et, finalement, l'archipel d'Åboland et ses passages défendus par la Finlande³. Cependant, quand la guerre débuta, le plan ne fut pas mis en œuvre.

Pendant la Guerre froide, une coordination entre les Finlandais et les Suédois n'était pas possible en raison de la situation finlandaise particulièrement sensible envers les Soviétiques. Bien que le statut de la Suède lui interdisait d'adhérer à l'une quelconque des alliances militaires – ce que ne l'empêchait pas d'avoir une coopération militaire très secrète avec les Norvégiens et les Danois –, les problèmes posés par la situation stratégique d'Åland restaient, en principe, les mêmes qu'avant la Deuxième Guerre mondiale. Est-ce qu'il y avait une planification suédoise pour utiliser Åland dans le cas où ? Ce qui est certain, c'est bien que le passage par la mer d'Åland avait au moins la même importance qu'avant la guerre à quoi s'ajoutait la crainte que les Soviétiques basassent des hélicoptères pour attaquer la Suède.

Cette analyse est celle d'un marin, qui plus est suédois. Il y a évidemment beaucoup plus de choses à analyser et c'est bien la raison pour laquelle on s'attachera à répondre à la deuxième et la troisième question du titre de cette ouvrage : aujourd'hui et demain ?

¹ Stjernfelt (1991), 44.

² Åhlund (1992), 152.

³ Stjernfelt (1991), 76.

INTRODUCTION.
AU RETOUR DE LA QUESTION DES ÎLES ÅLAND

Mathieu CHILLAUD

Constaté que le thème des Îles Åland¹ dans la littérature française contemporaine est inexistant relève quasiment d'une observation tautologique. Le contraste entre l'effervescence intellectuelle francophone qu'avait animée la question des Îles Åland, dans les milieux académiques, diplomatiques et même militaires de l'entre-deux-guerres et le désert intellectuel contemporain est frappant. Ce constat sans appel pourrait être même paradoxal pour un pays, la France, qui a largement contribué – à sa manière – à mâtiner l'histoire si particulière des Îles Åland. Ainsi, Napoléon, après sa rencontre à Tilsit en juin 1807 avec le Tsar, avait « permis » à ce dernier de s'emparer de la Finlande avec les Îles Åland au détriment de la Suède. « *Garder la Finlande sans les Îles Åland, ce serait comme quelqu'un qui accepterait une malle mais en jetterait les clefs* » aurait affirmé au Tsar le général Caulaincourt, ambassadeur de Napoléon en Russie, à propos des tentatives suédoises de conserver les îles². Par la suite, au moment de la Guerre de Crimée (1854-1856), les Français et les Britanniques raseront la forteresse russe de Bomarsund construite dans les Îles Åland. Paris et Londres imposeront alors au vaincu leur démilitarisation. Après la Première Guerre mondiale, c'est la diplomatie française alors emmenée par Jean Gout qui, au sein de la SdN (Société des Nations), fut l'une des plus actives dans l'élaboration de la convention sur la démilitarisation et la neutralisation des Îles Åland. Depuis plus rien.

Les Îles Åland sont désarmées³ et bénéficient, en plus, d'un statut

¹ Le lecteur ne sera pas surpris de constater que la littérature francophone a pu parler d'Îles d'Åland ou d'Aaland. Nous avons délibérément choisi de parler dans cet ouvrage d'« Îles Åland ».

² Cité par van der Vlugt (1920), 81.

³ Les Îles Åland sont démilitarisées et neutralisées. Leur corpus juridique se compose de plusieurs traités. Le premier est la *Convention sur la Démilitarisation des Îles Åland*, annexée au traité de Paris (1856) qui stipule que les Îles Åland, alors sous souveraineté russe, seront démilitarisées. Le deuxième traité est la *Convention sur la non-fortification et la neutralisation des Îles Åland* (1921). D'une part, il réaffirme dans son art. 1^{er} que les Îles sont démilitarisées et, d'autre part, il organise minutieusement sa neutralisation. Le troisième traité est bilatéral. Signé en 1940 entre la Finlande et l'Union soviétique, il réaffirme dans son article 1^{er} le principe de démilitarisation des Îles Åland. Le quatrième est le traité de paix de Paris de 1947. Imposé par les puissances alliées à la Finlande

d'autonomie très poussé. Elles ont réussi à inscrire leur régime dans le marbre de la longévité et ceci, en dépit d'une multitude d'événements qui auraient pu précipiter sa fin. Un débat récent, toutefois, s'est amorcé quant à la pertinence de conserver un régime juridique construit il y a plus d'un siècle et demi et renforcé, par touches successives, après la Première Guerre mondiale. Cette réflexion concerne soit le statut de désarmement soit le régime d'autonomie mais *in fine* comme le régime d'îles démilitarisées et neutralisées tend à se superposer au sentiment insulaire extrêmement saillant des Ålandais, les questionnements sur les deux dossiers s'entremêlent inévitablement.

Parce que notre ouvrage problématise une question stratégique¹ – le régime de désarmement des Îles Åland –, il nous a semblé naturel de faire la part belle à l'histoire militaire. Saisir la spécificité du régime de désarmement des Îles Åland sans en analyser sa profondeur historique aurait assurément relevé d'une gageure. Mais s'interroger sur les enjeux politiques et juridiques des Îles Åland et l'avenir de leur régime de désarmement (et d'autonomie) impose aussi de faire appel à d'autres disciplines. Notre démarche se veut donc éclectique. Ainsi, certaines des différentes contributions provenant de cet ouvrage s'attachent à la profondeur historique de la question des Îles Åland ou bien même à la mer Baltique *lato sensu* alors que d'autres sont contemporaines et/ou mettent l'accent sur les questions juridiques ou politiques liées au régime de désarmement et/ou d'autonomie.

La géographie d'abord. Un rapide coup d'œil sur une carte de la région de la mer Baltique démontre que les Îles Åland occupent une situation unique entre la Suède, la Finlande et la Russie. Leur localisation s'avère ainsi être essentielle pour comprendre les motivations des États qui ont cherché à exercer leur souveraineté sur elles, voire utiliser leur capital stratégique.

Sur un plan purement géographique, les Îles Åland commandent à la fois l'entrée dans la mer de Botnie, qui ne communique avec le centre de la Baltique, à l'ouest de la grande île, que par un détroit et à l'est, par un dédale compliqué de chenaux dans les îlots et récifs de la « ceinture d'écueils » au large de la Finlande du sud-ouest et aussi l'itinéraire maritime vers le Golfe de Finlande à l'est qui mène à Saint-

cobelligérante de l'Allemagne, il stipule dans son article 5 que les Îles Åland resteront démilitarisées. Textes reproduits en annexes.

¹ Notons d'ores et déjà que, nonobstant les querelles paradigmatiques sur le contenu des études stratégiques, la profondeur militaire de la problématique de notre ouvrage se taillera naturellement la part du lion. Nous traiterons subsidiairement de sa composante sociétale dans la mesure où le régime de désarmement des Îles Åland reste lié à celui de leur autonomie.

Pétersbourg la seconde métropole de Russie. Cette description de la géographie physique des îles leur confère un caractère immuable quelque soit le pays qui assure sa souveraineté sur elles. D'un point de vue géopolitique, néanmoins, notons que ce fixisme n'apparaît plus pertinent : à mesure des modifications successives des frontières des pays avoisinants, la valeur stratégique des Îles Åland change. Ainsi, si durant la période suédoise, le capital stratégique s'avérait marginal, c'est bien à partir de la période russe que l'on prit conscience de leur valeur. Pareillement, leur rôle géostratégique s'est modifié, non seulement, à mesure de l'évolution des techniques des armements mais aussi au grès des calculs diplomatiques et des arrangements de sécurité : tous les pays « prédateurs » qui se sont succédé dans la région de la mer Baltique ont cherché soit à les occuper soit être certains qu'elles ne seront pas occupées par une puissance rivale.

Remarquons ici que la notion de « géopolitique » est née dans le contexte scandinave de la rupture, en 1905, de l'Union entre la Suède et la Norvège. S'inquiétant de la menace que représentait l'empire russe dans le Nord de l'Europe, Rudolf Kjellén estimait, non seulement, que l'union avec la Norvège était nécessaire pour la préservation du royaume suédois mais aussi qu'une alliance avec les pays occidentaux, puis la seule Allemagne, s'avérerait capitale pour prévenir une invasion russe. Aussi contestées que furent ses théories, il importe, vue leur situation géographique, les pays nordiques, partageant une conscience politique commune de la dimension spatiale de leur environnement stratégique, l'espace les prédispose de toute façon à jeter un regard géopolitique sur leur sécurité.

Pour la Russie aussi, la conscience politique de l'espace baltique demeure et demeurera une constante dans la politique de ses dirigeants dès le XVIII^e siècle : cette région fut une zone de conquêtes, avant que Pierre le Grand, en s'assurant enfin la domination de ces terres, n'ouvrît en 1703 cette fameuse fenêtre sur l'Europe que devait être Saint-Pétersbourg. La perception qu'a la Russie de cette région, effectivement, a toujours été influencée par des considérations sécuritaires. Les terres jouxtant cette mer ont longtemps été, dans l'histoire russe, des zones d'interaction, que ce soit sous une forme pacifique ou par l'intermédiaire de confrontations, entre la Russie et le monde extérieur.

En plus de la géopolitique, le droit, de son côté, constitue pareillement un paramètre fondamental. L'entreprise du désarmement, parce qu'elle « *passé par des traités, des accords, des engagements qui tirent leur autorité du droit international et dont la valeur et la pérennité sont liées à l'acceptation par les États d'un ensemble de*

règles et principes juridiques communs gouvernant leur activité »¹ entretient effectivement une dimension juridique prééminente. Ainsi, le régime de désarmement des Îles Åland est-il fermement ancré dans le marbre du droit international puisque deux traités multilatéraux, le Traité de Paris de 1856 et la Convention de 1921, garantissent aux îles, pour le premier, une démilitarisation et pour le second, une confirmation de la démilitarisation doublée d'une neutralisation. À ce « bloc légal de désarmement » fut, par la suite, adjoint plusieurs conventions : le traité entre la Finlande et l'Union soviétique de 1940, renouvelé par celui signé en 1944 avec, en plus, la Grande-Bretagne et attesté par le traité de mars 1948 concernant la confirmation des traités entre la Finlande et l'Union soviétique et, enfin le traité de paix de 1947 qui réaffirme le régime de démilitarisation. Outre le régime juridique de désarmement *stricto sensu*, remarquons aussi que le règlement de la question des Îles Åland dans le cadre de la SdN donna lieu à une profusion de commentaires et d'analyses de la part des publicistes tant la solution arrêtée allait être juridiquement novatrice : d'une part, on accepta qu'un État (la Suède), bien que non membre d'une convention (le traité de Paris de 1856), pût prétendre au maintien des effets juridiques découlant de cette dernière et, d'autre part, on proposa d'accorder à la Finlande la souveraineté sur les Îles Åland à la seule condition qu'elle acceptât d'adjoindre, à leur régime de démilitarisation, un statut de neutralisation et d'autonomie culturelle et linguistique² très poussé.

Force est de reconnaître, néanmoins, que le corpus juridique des Îles Åland s'est développé dans un climat très particulier et propice à sa pérennité. Or, désormais l'environnement stratégique des Îles Åland ayant fondamentalement changé, on peut légitimement se demander si le statut des îles, autant leur régime de désarmement que leur très large autonomie, conserve la pertinence qu'il a eue par le passé. Ainsi, les débats contemporains qui agitent le milieu politico-stratégique finlandais (mais aussi suédois) sur une éventuelle adhésion à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), le traité de Lisbonne qui renforce la participation de la Finlande à l'Europe de la défense et même le récent rapport Thorvald Stoltenberg qui préconise

¹ Sur (1990), 97.

² Les Îles Åland sont uniquement suédophones, mais sous souveraineté d'une Finlande largement finlandophone. Certes la Finlande est officiellement bilingue. Le suédois est parlé, comme langue maternelle, par 5,6% de la population en Finlande continentale. On notera que, contrairement aux suédophones du reste de la Finlande, qui s'expriment en *Finlandssvenska*, le « suédois de Finlande », les Ålandais parlent le *Rikssvenska* ou « suédois de l'État [de Suède] ».

un renforcement de la coopération en matière de défense entre les pays nordiques annoncent d'ores et déjà un casse-tête sur la compatibilité du régime juridique des Îles Åland avec leur environnement stratégique.

Cet ouvrage, par son analyse transversale, a donc pour ambition de s'interroger sur les conditions de mise en œuvre, de pérennisation mais aussi de modification, d'un régime de désarmement insolite, autant par son contenu que par ses effets juridiques, politiques et même stratégiques sur la sécurité en mer Baltique.

LES ÎLES ÅLAND : MILITARISATION ET DEMILITARISATION DANS L'OMBRE DE L'AIGLE IMPERIAL RUSSE

Graham Robins

Les Îles Åland forment une partie d'un archipel plus vaste qui s'étend de la Finlande du sud-ouest jusqu'à l'est vers les côtes suédoises, autour de Stockholm dans l'ouest. L'archipel d'Åland est séparé du reste du continent suédois par la mer du même nom, une étendue d'eau qui s'étend de 25 à 35 km de large. Les Îles Åland sont aujourd'hui une province autonome de Finlande avec une population d'environ 27000 habitants.

De 1809 à 1917, les Îles Åland faisaient partie de l'Empire russe au sein du Grand-duché de Finlande. Avant 1809, elles appartenaient à la couronne suédoise et cela depuis plus de six cents ans. L'époque russe, dans l'imaginaire collectif contemporain des Ålandais, est donc souvent perçue comme une rupture entre cette longue période d'influence suédoise et la période inaugurée par la déclaration d'indépendance finlandaise de décembre 1917. La présence russe, toutefois, représente bien davantage qu'une simple parenthèse dans l'histoire suédoise des Îles Åland ; elle forme un puissant catalyseur de changements à plusieurs niveaux (économiques, voire politiques) dans la société ålandaise.

La conquête russe, tout d'abord, modifia profondément la situation géopolitique des Îles Åland : localisées au centre du Royaume suédois, elles devinrent, par la suite, la base la plus avancée à l'ouest de l'Empire tsariste. L'investissement russe initial était essentiellement d'ordre militaire, bien qu'il y ait eu, par ricochet, des effets non-négligeables sur l'économie des îles. L'occupation russe se traduisait par un afflux massif de troupes, de fonctionnaires, d'hommes d'affaires mais aussi d'artisans : la population ålandaise augmenta de quelque 25%. On notera, enfin, que les populations civiles et militaires ne vivaient pas physiquement séparées ; entre 1809 et 1839, la majorité des troupes russes prenait pour de longues périodes dans l'année leurs quartiers dans les habitations même des Ålandais.

Durant l'époque russe des Îles Åland, la guerre joua un rôle considérable. La période débuta avec la guerre russo-suédoise de 1808-1809 – une guerre que l'on peut considérer comme une excroissance des guerres napoléoniennes ; la Finlande et les Îles Åland furent, par la suite, annexées par la Russie. La Guerre de Crimée, puis la Première Guerre mondiale, la Révolution bolchevique de 1917 et la déclaration d'indépendance de la Finlande concernèrent aussi les îles et leurs

habitants. Concomitamment au mouvement d'indépendance finlandais, les Ålandais se mirent à espérer qu'ils pourraient réunifier leurs îles avec la Suède, ouvrant ainsi « la question des Îles Åland ».

La période russe sur les Îles Åland peut être approximativement divisée en deux périodes ; la première (1809 à 1856) fut marquée par une forte militarisation des îles par la Russie. Avec du recul, on peut voir cela comme une introduction essentielle à la démilitarisation des îles qui détermina la seconde période (1856 à 1917). La démilitarisation fut établie à la fin de la Guerre de Crimée (1853-1856) par l'accord de paix signé à Paris le 30 mars 1856. On notera aussi que bien que les décisions de militarisation et de démilitarisation aient été prises au plus haut niveau politique, et que les Ålandais eux-mêmes aient eu peu à dire dans ces affaires, ces évolutions influençaient considérablement les conditions de vie dans les îles. En outre, bien que des recherches approfondies sur les deux périodes aient été menées au niveau politique le plus élevé, très peu d'entre elles ne concordent sur l'impact qu'a eu l'époque russe sur la vie locale ålandaise.

En fait, la période russe plaça les Îles Åland dans la sphère européenne des politiques de puissance européennes, tout en véhiculant des changements économiques importants et même une amorce d'urbanisation. On peut également arguer que l'effort nécessaire à maintenir durant cette période les conditions culturelles, économiques et politiques particulières aux Îles Åland, ainsi que la position géographique de l'archipel, fournissent les clés pour comprendre le mouvement de 1918-1920 et du statut d'autonomie accordé à Åland en 1921.

Nous avons choisi, dans cette contribution, d'examiner la période russe en identifiant les conséquences de deux épisodes marquants : la Guerre finlandaise de 1808-1809 et la Guerre de Crimée de 1854-1856. Malgré leur origine extérieure aux îles, ces événements contribuèrent, nous le verrons, à modifier certains aspects de la société ålandaise.

SOURCES

Les sources disponibles sur la période russe de l'histoire des Îles Åland sont variées. En tant qu'unité administrative, elles faisaient partie dès 1634 du comté d'Åbo et de Björneborg, recouvrant la partie sud-ouest de la Finlande suédoise, dont Åbo était alors la capitale. L'administration locale était dirigée par un officier de la couronne (un prévôt) assisté d'un personnel composé de fonctionnaires et d'officiers de police. Les Îles Åland étaient, à cette époque, divisées en quinze paroisses lesquelles dépendaient du diocèse d'Åbo. Les rapports

réguliers de chacun d'entre eux fournissent aux historiens des informations utiles et fiables allant des statistiques de la population (naissance, mariage, décès, épidémies, accidents et autres événements extraordinaires) jusqu'aux décisions politiques les plus importantes.

L'annexion des Îles Åland par les Russes n'eut que peu d'effets sur l'administration de la population locale. Le prévôt et son personnel continuaient même à remplir leur mission respective, notamment la rédaction de rapports réguliers à Åbo. On rapporte que l'unique différence résidait dans le portrait qui ornait les églises ; le Tsar Alexandre 1^{er} avait ainsi remplacé Gustave IV Adolphe. Les rapports étaient écrits en suédois et sont encore aujourd'hui disponibles dans les archives de l'administration des Îles Åland.

La garnison russe stationnée dans les îles était gérée séparément des affaires civiles de l'archipel, bien que le commandant militaire russe des îles cumulait aussi la fonction de gouverneur, détenant ainsi la plus haute autorité civile. La présence militaire russe fournit donc une somme complémentaire de sources documentaires, pour la plupart en russe, principalement sur les questions stratégiques même si certaines traitent aussi des questions relatives à la population civile. Les documents, souvent accompagnés de cartes et de dessins, constituent la source principale d'informations sur la présence militaire russe durant la période 1812-1854. Les principales archives se trouvent aux Archives nationales ainsi qu'au Conseil national des Archives des Antiquités à Helsinki. Quant à celles en langue russe, les principales se trouvent aux Archives de l'Histoire militaire de l'État de Russie à Moscou.

GUERRE ET MILITARISATION

Au début du XIX^e siècle, les Îles Åland faisaient partie d'un Royaume suédois regroupant la Suède actuelle ainsi qu'un territoire correspondant *grosso modo* à la Finlande d'aujourd'hui. Au cours du XVII^e siècle, la Suède au zénith de sa puissance contrôlait une majeure partie du pourtour baltique. Le déclin s'amorça au début du XVIII^e siècle, et à mesure que l'empire suédois se rétractait à l'Est, celui de la Russie augmentait d'autant à l'Ouest. Les Îles Åland furent concernées par deux guerres entre la Suède et la Russie : la Grande Guerre du Nord (1700-1721) et la Petite Guerre du Nord, connue en Suède comme étant la « Guerre des Chapeaux », (1741-1743). Les îles, toutefois, restèrent, dans les deux cas, suédoises. Curieusement, en dépit de la menace russe, la Suède ne songea jamais à les fortifier. Alors que jusqu'en 1808, les Ålandais avaient réussi à se soustraire aux guerres

endémiques qui ravageaient le continent européen, la guerre de 1808-1809 entre la Suède et la Russie allait tout bouleverser.

Le Traité de Tilsit, signé le 7 juillet 1807 par Napoléon 1^{er} et le tsar russe Alexandre 1^{er}, impliqua la Suède dans les guerres napoléoniennes. Suite au refus de Stockholm de s'associer au blocus continental contre la Grande-Bretagne, Alexandre attaqua la Suède le 21 février 1808. L'armée russe envahissant la partie orientale de la Finlande, les troupes suédoises suivirent une stratégie de défense préétablie, se retirant vers le nord-ouest afin d'attirer les Russes au cœur de la Finlande et de désorganiser leur ligne d'approvisionnement. Les Suédois devaient contre-attaquer durant le printemps et l'été, par un mouvement d'encercllement engageant leurs forces dans le nord et des renforts provenant des forteresses de Sveaborg et de Svartholm sur la côte méridionale de la Finlande. Cette dernière fut perdue durant les premières semaines de la guerre, tandis que toute la côte méridionale de la Finlande fut occupée à la fin du mois de mars 1808. La grande forteresse de Sveaborg, défendue par quelque 7000 soldats suédois, résista dans un premier temps au siège. Bien que les succès suédois du printemps, dans le nord du pays, laissaient présager une victoire de la Suède, la capitulation inattendue de Sveaborg au début du mois de mai porta un coup fatal aux Suédois qui ne purent s'en relever. Plus loin à l'ouest, les Russes occupèrent Îles Åland avec une force de 840 hommes. La signification stratégique de l'archipel devint rapidement manifeste : les Russes voyaient désormais les îles comme un tremplin idéal pour une invasion de la Suède métropolitaine à son point le plus vulnérable, Stockholm.

Les troupes russes qui occupaient les Îles Åland ne rencontrèrent, dans un premier temps, aucune résistance, la population locale donnant l'apparence d'être manifestement soumise. Cependant, une révolte de civils éclata le 6 mai : cinq jours plus tard, la garnison russe entière était soit décimée soit faite prisonnière. Les conditions dans lesquelles les Ålandais se révoltèrent ne sont pas encore claires. Il n'y a, en effet, que très peu de sources qui relatent cet épisode. On notera, néanmoins, que le soulèvement était dirigé par le prévôt local et un ecclésiastique, tous deux employés de l'État suédois. Exactement au même moment où les Ålandais se soulevèrent, par ailleurs, une petite expédition suédoise, comprenant trois bateaux armés et soixante treize hommes, débarqua dans la partie orientale de l'archipel. Les Russes qui y étaient installés durent s'enfuir et ne purent ainsi venir à l'aide des autres soldats attaqués par les villageois. Était-ce une coïncidence ou le résultat d'une planification minutieuse ? Que le soulèvement ait été spontané ou pas, il reste un événement marquant : des fermiers inexpérimentés réussirent

à battre des soldats professionnels, rendant possible par la suite une contre-attaque suédoise contre les forces russes dans le sud-ouest de la Finlande.

Toutes les tentatives suédoises de reprendre pied en Finlande, néanmoins, échouèrent. À l'automne 1808, le constat était sans appel : la Finlande était perdue. La défense des Îles Åland, devenue un poste avancé vital pour la sécurité suédoise, fut attribuée au commandant von Döbeln avec une force de 7200 soldats, qui pratiqua dans la partie orientale de l'archipel une tactique de la terre brûlée. Les troupes russes, cependant, profitèrent de la soudure des myriades d'îles par la glace pour contourner les îles sur l'eau gelée et atteignirent ainsi la Suède métropolitaine.

En même temps, à Stockholm, s'ouvrait une période troublée ; le roi Gustave IV Adolphe était déposé par un coup d'État sanglant. Par ailleurs, tandis que l'armée suédoise se délitait à mesure des pertes, des rapports alarmants provenant de von Döbeln prévenaient Stockholm de l'imminence d'une invasion russe. Le 17 mars 1809, les troupes suédoises quittèrent les Îles Åland qui allaient tomber dans les mains de la Russie.

Plus haut dans le nord, le général russe Barclay de Tolly traversa le golfe de Botnie sur la glace et mena son armée dans la prise de la ville suédoise d'Umeå. Les Suédois n'avaient d'autres choix qu'à rechercher la paix de toute urgence.

Dans le traité de paix signé à Fredrikshamn le 17 septembre 1809, la Suède se trouva contrainte de céder la Finlande avec les Îles Åland à la Russie. Elle fut aussi forcée de rejoindre le système continental et de déclarer la guerre à la Grande-Bretagne. Toutefois, grâce à la puissance de la flotte anglaise qui réussit à contrecarrer l'attaque de la Suède par une armée franco-danoise, sous le commandement du maréchal Bernadotte, le pays réussit lentement à se désengager du système continental.

Pour la Suède, qui avait perdu les Îles Åland désormais membres du Grand-duché de Finlande, la défaite contre les Russes signifiait le désengagement des affaires européennes.

FORTIFICATION

L'intérêt de la Russie dans les Îles Åland s'avérait quasi exclusivement militaire. Alors que pour le Royaume de Suède, les îles étaient dépourvues de toute importance stratégique, pour la Russie, au contraire, elles étaient idéalement bien placées pour assurer la défense des Golfes de Botnie et de Finlande ainsi que celle de Saint-

Pétersbourg. La Russie réalisa aussi le potentiel énorme des îles pour des mesures offensives. Opérant à partir des Îles Åland, la flotte russe pouvait effectivement réguler le trafic maritime dans la mer Baltique et exercer rapidement une pression armée sur les côtes et ports de n'importe quel pays dans la région. Pour que la Russie puisse exploiter à fond le capital stratégique des Îles Åland (défensivement et offensivement), le pays se devait d'y construire une base maritime. La planification et la construction de cette base constituaient l'activité russe principale dans les Îles Åland pour la période 1809-1854.

Les forces russes contrôlaient le côté oriental de l'archipel, ce qui signifiait qu'un ennemi pouvait rapidement débarquer sur le côté occidental des îles. Une carte, dessinée autour de 1813, révèle l'essence des premières lignes de défense des Îles Åland. Les grandes anses sur la côte, avec les nombreux lacs, pouvaient former des barrières naturelles contre un ennemi qui s'avancerait pendant que 38 batteries temporaires équipées de 140 canons bloqueraient les ponts étroits. Sur la côte orientale de l'île principale, à Bomarsund, une localisation puissamment défendue devait être créée.

Une fois le lieu de Bomarsund choisi pour le site de la forteresse, des monceaux de terre furent apportés par l'État mais aussi par la population autochtone attirée par des compensations financières et par la perspective de nouveaux terrains à cultiver. Les ingénieurs russes établirent leurs bureaux dans la vieille ferme de Skarpan. Un hôpital militaire commença à être construit en 1812, sur l'île adjacente de Prästö. La frontière naturelle d'anses et de lacs au nord et à l'ouest fut fortifiée avec une rangée de batteries. Les routes maritimes dans et à destination de Bomarsund étaient aussi protégées par des batteries à Prästö et Harama, la dernière bloquant le canal étroit d'Ängösund. L'objectif était de créer un périmètre défensif, englobant une zone terrestre et maritime de quelque mille hectares.

La guerre contre la France napoléonienne monopolisait les activités militaires russes entre 1812 et 1815 et il est probable que ce n'est qu'en 1817 que les premiers plans pour la forteresse furent élaborés. La zone autour de Bomarsund s'avérait idéalement bien placée. Les monts abrupts et rocheux ainsi que les crêtes devaient permettre à l'artillerie de dominer les environs en contrebas. La côte cisailée, composée de promontoires et de baies étroites, fournissait des opportunités uniques de défense, tout en restreignant la manœuvrabilité des navires des forces ennemies. Le site de la forteresse allait aussi avantageusement dominer les routes principales de fret, ceci permettant aux militaires de réguler le trafic sur cette voie importante de transport.

La fortification de Bomarsund devait être basée sur le système du bastion. La forteresse comprendrait un ouvrage central avec quatre ouvrages défensifs avancés. Sept kilomètres de remparts à plusieurs rangées devaient encercler une zone de cent trente hectares, créant ainsi une forteresse deux fois plus grande que celle de Sveaborg dans les environs d'Helsinki. Pour dominer les hauteurs, il fallait que des travaux soient effectués sur les monts avoisinants de Prästö, Skattberget et Notviksbergen. Ce dernier s'avérait être un point vital pour la défense. Une citadelle, large de 200 mètres, devait dominer l'avant (et l'ouest) du mont, contrôlant les approches du nord-est, au travers de l'ouest jusqu'au sud-ouest. La seconde construction était identique à la première et reliée à elle par un chemin protégé jusqu'au chantier central.

De nombreux facteurs contribuèrent autant que la forme du terrain à l'aspect massif des fortifications planifiées. Considérant la forme des monts alentours, la qualité des positions de défense et l'agencement du terrain, il aurait été difficile de fortifier la zone à une échelle plus petite. Un autre point vital de la défense de Bomarsund était l'île d'Harama, au bout du chenal étroit d'Ångösund. Deux batteries de huit et cinq canons devaient y être installées pour prévenir un accès de forces hostiles à Lumpam. Un fort avec des baraquements devait même être édifié mais les travaux commencés en 1812 s'arrêtèrent en 1816 lorsque l'officier en charge des travaux tomba malade et décéda.

En 1820, le Grand Duc Nicolas Pavlovich, après avoir visité Bomarsund, estima que les travaux devaient être immobilisés car les plans étaient devenus, selon lui, obsolètes. Huit ans furent nécessaires avant que le projet ne fût reconsidéré. Entre 1803 et 1825, la Russie investissait d'énormes sommes d'argent dans les défenses du pays. Le front occidental était renforcé avec les forteresses de Brest-Litosvik, Dünaburg et Bobruisk, alors que dans le sud, les défenses de Sébastopol étaient agrandies. Dans la Baltique, la forteresse de Kronstadt était elle aussi renforcée. C'est en 1828 que de nouvelles propositions pour la planification de la défense de Bomarsund furent avancées par le ministère de la Marine. On estima nécessaire de fortifier les bâtiments militaires, tels les baraquements, hôpitaux et entrepôts. En outre, à l'exception de facilités pour réparer les navires et assurer l'hivernage de cent bateaux armés (construites une fois les défenses terrestres terminées), aucuns chantiers navals n'auraient à être construits. Les fortifications devaient être érigées pour une garnison de quatre à cinq cent hommes. Il fut, enfin, décidé que les travaux devaient débuter dans l'année.

Les plans de 1829 portent la marque d'un ingénieur français, Marc René, marquis de Montalembert. Le modèle compliqué de remparts et de douves du premier plan fut simplifié. Les nouveaux plans comprenaient un cercle imposant de fortifications de 3200 mètres de circonférence et 1000 mètres de diamètre, avec sept tours excentrées. Des bâtiments fortifiés et des tours gigantesques, avec des salles casematées en granite, devaient accueillir une garnison de 5000 hommes et un armement de 500 canons. Il s'agissait d'une authentique fortification côtière recouvrant, à la fois, le mouillage en eau profonde de Notvik et la vaste baie de Lumparn ainsi que les voies terrestres.

Si les Russes voulaient construire des fortifications si imposantes dans les Îles Åland, c'était dans l'objectif de protéger l'établissement futur d'une base navale, partiellement comme mesure défensive, mais surtout comme un vecteur à leur expansionnisme. Le Tsar savait que les Anglais feraient tout pour contrecarrer l'émergence d'une puissance continentale qui remettrait en cause leur supériorité navale. Le site de la base navale russe devait donc être rapidement fortifié.

Les travaux de Bomarsund recommencèrent donc en 1830. Un baraquement de 95 mètres de long fut construit pour loger 444 hommes, composés alors de conscrits et de prisonniers, mais aussi des domestiques, des artisans et divers spécialistes. L'année suivante, un deuxième baraquement, entouré de hautes clôtures, fut bâti pour loger deux compagnies pénales, soit 300 hommes. Des cuisines, des toilettes, des saunas et des logements furent construits. C'est à partir de ce moment que Bomarsund devint le centre principal d'habitation des Îles Åland.

Outre les ingénieurs déjà installés depuis 1811, les personnels militaires étaient composés d'une compagnie d'artillerie, d'une troupe de Cosaques, d'une compagnie d'invalides et de personnel hospitalier. La population civile, constituée de fonctionnaires, d'artisans et de marchands, commença à augmenter sensiblement à partir de 1830. La majorité était directement impliquée dans le chantier. Un autre groupe était composé de domestiques et de fermiers, la majorité d'entre eux ålandais.

La construction des fondations du fort principal débuta progressivement à partir de 1832. En même temps, des postes à sentinelle, à l'ouest et au nord, furent construits afin d'arrêter le trafic d'alcool qui sévissait alors sur le chantier.

À partir de 1834, la garnison comprenait deux bataillons de lignards russes, le 10^e et le 11^e finlandais. Sur le papier, le format de chacun des deux bataillons était de plus de mille hommes. Au moment où l'on construisait le fort principal, les troupes avaient pris leur

quartier chez l'habitant mais, dès l'été, ils campèrent dans les environs de Bomarsund afin d'aider les ouvriers. À ce moment, on estimait que 3000 âmes vivaient dans la zone de la future forteresse.

Les besoins de matériels de construction étaient énormes. Des blocs de granit pour la construction des façades et des fondations étaient extraits des carrières locales. Si certaines briques étaient fabriquées localement, la majorité d'entre elles provenaient de Finlande. Dans les journaux de cette période, on pouvait lire que l'on recherchait un million et demi de briques, des centaines de milliers de clous de différentes formes et de tailles, des centaines de mètres carrés de couvertures en taule pour les toits, de même que du bois et de verre. Bomarsund s'avéra être une mine d'or pour de nombreux entrepreneurs.

En dépit de sa taille et de son armement, il n'était pas prévu que le fort principal devienne l'ouvrage défensif principal. Celui-ci devait se situer dans un cercle de défense plus à l'extérieur, avec 12 tours et deux énormes bâtiments fortifiés. Les travaux commencèrent lentement. Entre 1842 et 1849, deux tours furent construites pour défendre les approches septentrionales de Bomarsund. Du nivellement du terrain à l'ameublement des bâtiments, les tours Z (Prästö) et U (Notvik) nécessitèrent respectivement quatre et cinq ans pour être construites.

De 1845 à 1853, les chantiers concernaient essentiellement la défense terrestre de Bomarsund. Le magasin militaire et l'hôpital étaient très similaires dans leur construction au fort principal. On devait y édifier des salles casematées ainsi qu'une façade bâtie en blocs de granit avec des ouvertures à canons (126 au total). Les tours qui devaient être érigées pour les défenses terrestres étaient semblables à celles déjà construites, à l'exception des tours A et D qui devaient être beaucoup plus imposantes. En outre, si dans un premier temps la construction du fort principal monopolisait toute la main d'œuvre disponible, à partir de 1845, celle des autres tours fut parallèle. Il s'agissait manifestement d'accélérer le chantier avec une main d'œuvre réduite. On peut estimer que, si le principe de construction sur des sites différents avait été maintenu, il aurait encore fallu vingt ans pour terminer les défenses terrestres de Bomarsund. Hormis la construction de six tours défensives et d'un baraquement fortifié énorme, il y avait encore à construire les facilités portuaires, objectif premier du programme de construction.

Il est certain que le budget consacré à la construction de la forteresse ne permettait pas son achèvement dans les meilleurs délais. Dans l'une des dernières cartes faites par les ingénieurs de Bomarsund (dessinée en janvier 1854), on imagina de remplacer l'une des tours de défense principale par une batterie ouverte avec un rempart terrestre.

Cet exemple démontre concrètement que l'on réduisait les fortifications prévues initialement, autant pour accélérer la construction que pour réduire les coûts. En fait, si initialement, les Russes avaient conféré aux forteresses de Bomarsund et de Sébastopol des rôles identiques – elles avaient vocation de servir de base aux flottes du Tsar chargées de transformer la mer Baltique et la mer Noire en lacs russes –, par la suite, la mer Noire se révéla stratégiquement plus intéressante. Les efforts financiers de Saint-Pétersbourg se concentrèrent alors logiquement dans cette région.

Le fort principal était alors formé de quatre constructions séparées : celle elliptiquement formée, les baraques fortifiées, la caponnière en forme de fer-à-cheval et les ailes des officiers sur l'un ou l'autre côté de la caponnière. Cette illustration se base sur une simulation informatique assurée par Henrik Juslin à partir d'une photographie faite par Sebba Södergård. La route au travers du fort principal est aujourd'hui la route principale construite à la fin des années 1950.



Le financement de la construction de Bomarsund était assuré par l'État russe et les taxes sur le revenu du Grand-duché de Finlande. Ce fut l'un des chantiers le plus important de Finlande, qui attira nombre d'hommes d'affaires et d'artisans venant de toute la Russie. Autour des énormes fortifications, des maisons pour les militaires et les civils furent peu à peu construites, formant rapidement un embryon de centre

urbain unique dans les Îles Åland. Un bureau de poste, une école élémentaire et des magasins ouvraient dans ce qui allait devenir un centre important d'activité, même pour la population autochtone. Les Ålandais, davantage habitués à leur industrie de construction de petits bateaux, pouvaient, cependant, tirer profit économiquement de la construction de Bomarsund. Du bois, de la nourriture et d'autres matériaux étaient vendus à la garnison, tandis que les Ålandais qui devaient héberger des soldats se voyaient dédommagés par les autorités russes.

La forteresse, néanmoins, ne put remplir toutes les espérances initiales placées en elle. Elle ne devint jamais la place centrale qu'elle aurait dû initialement devenir. En créant une sorte d'enclave militaire, elle avait pourtant le potentiel de changer fondamentalement la société ålandaise, liant l'économie locale aux besoins de la forteresse et à ceux de la garnison. La guerre, de nouveau, allait fondamentalement changer le cours des choses.

GUERRE ET DEMILITARISATION

En juillet 1853, les Russes, sous le prétexte officiel de protection des chrétiens orthodoxes, occupèrent les principautés de Moldavie et de Valachie, qui appartenaient alors à l'Empire ottoman turc. En fait, l'un des objectifs de longue date de la Russie était de dominer la région de la mer Noire et de contrôler les détroits amenant à la Méditerranée, le Bosphore et les Dardanelles. Parce que Constantinople, en tant que lieu de naissance de la religion orthodoxe, s'avérait être d'une grande valeur symbolique pour la Russie, la guerre menée contre la Turquie, de façon plus symbolique, fut assimilée à une croisade.

La Turquie rejeta la demande russe de positionner des troupes dans les deux principautés et lui déclara la guerre le 5 octobre 1853. La Russie pensait pouvoir accroître son empire sans rencontrer de difficultés particulières : le Tsar Nicolas I^{er} ne qualifiait-il pas la Turquie d'« homme malade » de l'Europe ? Le souverain russe, cependant, sous-estima l'importance qu'accordaient la Grande-Bretagne, la France et l'Autriche à l'indépendance de la Turquie. Le 12 mars 1854, la France et la Grande-Bretagne signèrent un traité d'alliance militaire au terme duquel les deux pays s'engageaient à défendre l'intégrité turque en Asie et en Europe contre l'agression russe.

Pour la France de Napoléon III, une guerre contre la Russie s'avéra être une bonne opportunité pour donner au pays la possibilité de redevenir une puissance prédominante en Europe. Quant à la Grande-

Bretagne, sa motivation résidait dans le maintien du système découlant du Congrès de Vienne de 1815. Il lui importait aussi d'assurer la sécurité de ses approvisionnements commerciaux. Londres voyait, enfin, dans l'Empire turc une zone tampon limitant la possibilité pour la Russie d'étendre son influence en Asie centrale et de menacer l'Inde.

Après que la Russie eut refusé de se retirer des deux principautés, la Grande-Bretagne et la France lui déclarèrent la guerre le 28 mars 1854. Les opérations militaires se focalisèrent dans la région de la mer Noire, avec notamment le siège de Sébastopol. Des navires anglais, en même temps, s'étaient déjà avancés en mer Baltique afin de faire barrage à la flotte russe. L'arrivée de la flotte française dans la mer Baltique, à partir de la mi-juin, permit aux Alliés de prendre le contrôle de la région et de lancer des attaques sur les forteresses russes. Les forces navales franco-anglaises parvinrent ainsi à conduire les hostilités aux portes de la capitale impériale, Saint-Pétersbourg.

Des navires anglais commencèrent à bombarder certaines villes portuaires, détruisant bateaux et marchandises, ce qui provoqua de vives réactions de la part des Suédois et même de certains Anglais. Bomarsund fut, une première fois, attaquée le 21 juin par une petite force de navires anglais. Le principal fort fut bombardé pendant huit heures par les bateaux à aubes *Hecla*, *Valorous* et *Odin*. Ce fut durant ce bombardement que la Victoria Cross fut, pour la première fois, accordée, conférant au siège de Bomarsund une signification très particulière dans l'historiographie militaire anglaise.

La principale flotte de navires alliés, pendant ce temps, sondait les possibilités d'attaque des forteresses de Kronstadt et de Sveaborg. Cependant, le canal d'accès étroit et le poids trop important de l'artillerie indispensable à une attaque rendirent impossible une opération militaire sans l'assistance de navires spécialisés. La réputation de solidité de Sveaborg, connue comme le « Gibraltar du Nord », dissuada les alliés d'entreprendre une attaque précipitée. Finalement, le choix se porta sur Bomarsund, cible considérée alors comme étant plus facile et surtout nécessitant relativement peu de troupes.

La documentation relative à la fin de Bomarsund est certainement la plus complète de toutes. Les textes et illustrations donnent une image détaillée et précise des derniers jours. Si, du côté des attaqués, la documentation sur la vie de Bomarsund est assez faible, du côté des assaillants, les nombreux comptes-rendus nous permettent de croiser chaque action selon les différents points de vue de chacun.

La flotte alliée commença à s'assembler au sud d'Åland. Le 30 juillet, 5000 soldats français débarquèrent, suivis le 5 août de 5000

autres. En tout, il y eu quelque 35000 hommes et 60 navires de guerre. 40 d'entre eux, dont un navire hospitalier, s'assemblèrent à Lumparn, la grande baie située au sud de Bomarsund. Les bateaux de guerre passèrent par le chenal d'Ängösund, pourtant considéré par les Russes comme trop étroit pour que des navires puissent y passer. Si à cette époque, néanmoins, les navires de guerre étaient des voiliers, ceux des forces alliées étaient majoritairement à vapeur et pouvaient donc manœuvrer beaucoup plus facilement au travers d'Ängösund. Il n'y avait pas de canonnière dans le fort durant le printemps 1854 car les abris nécessaires à leur hivernage n'étaient pas encore construits : les Russes ne pouvaient rien faire d'autre qu'attendre derrière leurs murs de pierre.

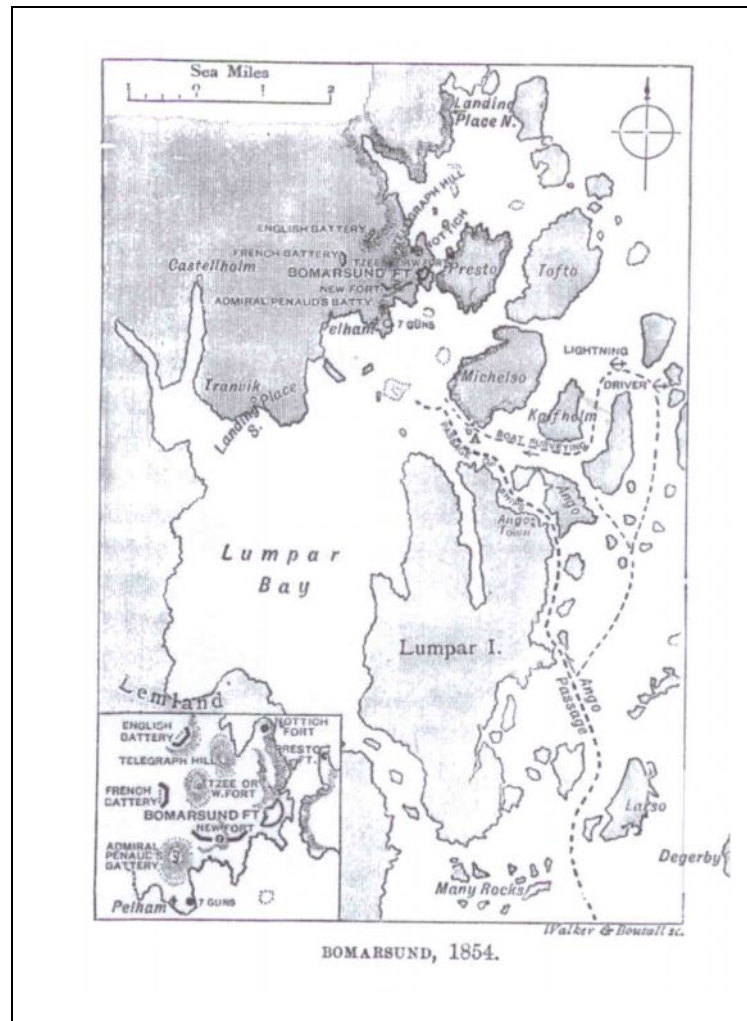
Les troupes débarquèrent dans la matinée du 8 août : 10 000 soldats français dans le sud-ouest et 1600 soldats de l'infanterie de marine en support des 850 soldats de l'infanterie de marine britannique dans le nord. Les troupes terrestres étaient sous le commandement du général Baraguay d'Hilliers tandis que les forces navales étaient dirigées par le contre-amiral Napier et l'amiral Parceval Deschenes. L'artillerie française était composée de dix canons de campagne de 12 et 16 livres et de deux mortiers chacun de 11 et 9 pouces. Elle avait aussi 16 chevaux et 10 000 sacs de sable. Les Anglais débarquèrent avec quatre obusiers de 12 livres et un nombre important de fusées Congreve. Le 10 et 11 août, les Anglais et les Français débarquèrent avec, en plus chacun, six canons de 32 livres. Seule une partie de l'arsenal fut utilisé durant le siège. On comptait quelque 2050 troupes russes dont le 10^e bataillon finlandais (1000 hommes), deux compagnies de fusiliers finlandais (avec quelque 470 hommes), 180 artilleurs, 38 cosaques et 20 ingénieurs. Les non-armés (travailleurs, invalides et prisonniers) s'élevaient à 382.

Le principal fort était armé de 66 canons, deux mortiers et quatre canons de campagne. Selon certaines sources, il y a avait aussi 70 canons au milieu de la cour centrale mais les Russes n'étaient pas assez nombreux pour pouvoir les armer et *a fortiori* les utiliser. Toutes les tours étaient dirigées par des officiers ingénieurs. La tour C, sous les ordres du capitaine Tesche, avait 11 canons alors que les lieutenants Zverev et Châtelain, dans les tours U et Z, disposaient de 18 canons chacun.

Ironiquement, le premier plan pour la défense de Bomarsund comprenait des fortifications dans les hauteurs du nord-ouest. Or, il avait été décidé de les laisser désarmer. Funeste décision, puisque c'est précisément à cet endroit que l'attaque commença. Les Français et les Anglais installèrent des sacs de sable au nord-ouest de la forteresse. Le

plan des Alliés était d'abattre les deux tours C et U en premier et s'approcher par l'arrière du fort principal.

La batterie française commença à faire feu sur la tour C le 13 août à 4h30 du matin. Si les salves du canon de campagne ne purent ébrécher les murs de granit, les tirs de mortiers, par leur trajectoire courbée, parvinrent à sérieusement endommager les toits.



Après que les fusiliers finlandais fussent forcés de descendre, les centaines de soldats français purent s'approcher en encerclant la tour. Les conditions dans celle-ci s'aggravèrent rapidement. La ventilation dans les chambrées, largement insuffisante, se trouva obstruée par de la poussière et de la fumée des canons. Après dix heures d'utilisation continue, les canons devinrent si chauds qu'il n'était plus possible de les tenir à mains nues. Les salves continues des fusiliers français rendaient, de toute façon, impossible de se tenir prêt des rangées de canons. L'un après l'autre, les canons de chacune des tours furent réduits au silence. Un Anglais témoigne du côté complètement déséquilibré de la bataille : « *Les Français avaient quatre pièces de campagne, un canon de 18 livres et un ou deux obusiers et c'était magnifique de voir leurs salves détruire les meurtrières... à droite les fusiliers français faisaient feu avec insouciance et, aussi proche que nous l'étions, nous pouvions entendre les boulets heurter le granite avec un coup intense pendant que crépitait sans cesse la mousqueterie* ».

À quatre heures de l'après-midi, le commandant de la tour demanda un cessez-le-feu. Le général Niel lui accorda une heure durant laquelle Tesche prit ses ordres du commandant de la forteresse : celui-ci lui indiqua de ne pas capituler et s'il le fallait, de miner et faire exploser sa tour. Le bombardement français recommença et continua plusieurs heures durant lesquelles les Russes pouvaient à peine répondre. Tesche estima que la tour ne pouvait tenir plus de 24 heures et donna l'ordre de la miner et de se replier dans le fort principal. Néanmoins, au même moment, l'artillerie française réussit à ébrécher les murs ce qui permit à un groupe de volontaires de s'introduire dans la tour et de faire prisonnier Tesche, ainsi que 34 officiers et sous-officiers.

Deux mortiers dans la cour centrale commencèrent à faire feu en direction de la tour C. Celle-ci était, à ce moment, protégée par les fusiliers finlandais qui faisaient alors continuellement feu, à partir de l'arrière du fort principal, contre les soldats français.

Les Anglais qui n'avaient pas pris part à l'assaut de la tour C installèrent leur batterie, équipée de trois canons de 32 livres face à la Tour U.

Dans la matinée du 15 août, concomitamment au bombardement tous azimuts de la forteresse par les forces alliées à partir du côté terrestre des fortifications, 13 navires sur la Lumparn faisaient feu sur le fort principal tandis que trois bateaux à aubes bombardaient la Tour Z.

Les armes des navires pilonnaient, de la ligne d'horizon jusqu'à l'ouest, utilisant des obus de 32 livres. Leur rayon d'action étant de 840 mètres, chacun des obus détruisant avec une redoutable efficacité la

façade de la tour. En moyenne, les canons n'attendaient que trois minutes après chaque salve pour refaire feu. Huit heures furent nécessaires pour qu'une large brèche fût faite.

Jones était vraiment impressionné par le courage et la détermination des défenseurs de la tour U. Bien que la situation fût pour eux désespérée, ils extrayaient, à chaque fois, leurs canons des décombres pour refaire feu. Le capitaine Melart était plutôt pessimiste: « *La situation devenait difficile dans notre tour (...) comme nous ne pouvions pas enterrer nos morts, les corps étaient déposés dans le couloir près de la poudrerie, les malades et blessés étaient dans la casemate du commandant – ils étaient dans un état horrible... Nous manquions de médicaments et tous les blessés étaient soignés de la même façon avec du sparadrap. (...) Des biscuits secs, du hareng salé, deux mesures d'eau-de-vie et une demi-mesure de bière étaient la ration quotidienne. Nous avons du thé et du sucre mais pas d'eau* ». Voulant éviter que la poudrerie ne fût touchée, Zverev décida de capituler. Dans la tour, le nombre de tués et de blessés s'éleva à 75. On enregistra, du côté anglais, un seul mort.

Dans le fort principal, en dépit d'un bombardement intensif par les navires alliés à 2500 mètres, les murs de la forteresse tenaient bon. Ce sont les canons du capitaine Pelham, situés à Grinkarudden à 1800 mètres du fort qui réussirent à ouvrir une brèche dans le coin du fort où se trouvait, sans que les Anglais ne le sachent, la poudrerie. Les mortiers et les canons de campagne français, à l'arrière du fort, parvinrent à endommager sérieusement les façades des ailes du bâtiment des officiers. Certaines de leurs salves passèrent au travers des casemates qui formaient la batterie principale du fort. C'était exactement la situation décrite, quinze ans plus tôt, par les inspecteurs militaires russes qui exposaient le principal danger si un ennemi devait prendre le contrôle des amonts autour de la forteresse.

À partir de 9 h. du matin, le 16 août, la flotte sur le Lumpam et trois navires situés au nord de Prästö recommencèrent à faire feu tandis que les salves provenant du côté terrestre n'avaient pas cessé de la nuit. La position des derniers défenseurs de Bomarsund était désespérée. Bien que le major-général Bodisco savait bien que si le commandant d'une forteresse se rendait sans qu'aucune brèche grave ne fût faite aux murs, il risquait alors la cour martiale et la peine de mort, il décida pourtant d'ordonner la capitulation au motif qu'il voulait éviter la mort inutile de ses soldats.

Dans sa tour à Prästö, le lieutenant Châtelain attendait. En fait, les salves des navires de Plumridge n'avaient pu faire plier ni la tour ni la garnison. Quand Bodisco capitula, tous les navires – pour la plupart

fortement endommagés (le *Leopard* était lui-même, à moitié, dégréé) – durent se retirer. Cela donne une idée de ce qu’aurait pu arriver si les opérations avaient été purement navales.

Un peu plus tard, un petit bateau avec, à son bord, un officier français, anglais et russe ainsi que l’aumônier de la garnison, Prokofiev, se rendit à Prästö. Châtelain fit savoir au général Baraguay d’Hillier qu’il capitulerait seulement s’il avait la parole du général qu’il serait emprisonné en France.

Après la capitulation des derniers soldats, tous les prisonniers furent emmenés en Angleterre ou en France et gardés en captivité jusqu’à la cessation des activités en septembre 1855, avec la chute de Sébastopol.

Quant aux flottes anglaise et française, elles quittèrent la mer Baltique sans entreprendre d’autres opérations dans la région bien que les forces alliées eussent étudié les possibilités d’attaquer aussi la forteresse de Sveaborg. L’attaque aura lieu d’ailleurs l’année suivante mais elle restera circonscrite aux zones maritimes, sans aucun débarquement terrestre.

Les Russes ont bien entendu minimisé la perte de Bomarsund. Pour l’historien russe Borodkin, « *Aussi peu important que fut Bomarsund en échelle et en dépit de sa signification modeste pour la région, il réussit à attirer l’attention des Anglais dès les années 1830* ». Ce qu’il oublie de mentionner, c’est que si Bomarsund avait été achevée, elle aurait été l’une des forteresses russes les plus puissantes, et même encore plus importante de celle de Sveaborg. En 1854, la Russie, eu égard à l’investissement massif consacré à Bomarsund, ne pouvait considérer la chute de la forteresse que comme une perte dramatique.

La Guerre de Crimée s’acheva quand, au début de l’année 1856, la Russie dut accepter des négociations de paix. La destruction de la moitié de Sébastopol n’était certes pas si décisive pour la Russie. Le nouveau Tsar Nicolas II écrivit ainsi à Gorchakov : « *Sébastopol n’est pas Moscou et la Crimée n’est pas la Russie* ». Le pays, néanmoins, était au bord du gouffre financier. Quant aux Alliés, ils avaient encore les ressources pour continuer.

Le 8 août 1854, au moment même où les Alliés débarquèrent à Bomarsund, les Anglais et les Français présentèrent leur programme préliminaire à toutes discussions de paix avec la Russie. Le programme contenait quatre points qui servirent de base à toutes les discussions diplomatiques qui s’en suivirent : 1) La Russie se devait d’abandonner ses exigences sur la Moldavie, la Valachie et la Serbie ; 2) Le Danube devait être déclaré « eaux internationales » ; 3) la mer Noire devait être

neutralisée ; 4) La Russie devait renoncer à son rôle de protectrice des orthodoxes de l'Empire ottoman.

L'Autriche qui proposa ses bons offices allait endosser le rôle de médiateur en accueillant dans sa capitale dès le 15 mars 1855 une conférence de paix. Peu de temps avant son décès, le tsar Nicolas I^{er} fit savoir qu'il acceptait les quatre points. Les Alliés, afin de consolider leur position de force, voulait frapper militairement une dernière fois avant d'entamer les négociations de paix. Or, à Sébastopol, les opérations militaires semblaient encore piétiner. L'idée fut donc de déplacer les opérations de belligérance à Saint-Pétersbourg avec l'espoir que cela favorise, de la Pologne à la Finlande, un soulèvement des minorités. Les Alliés, néanmoins, commençaient à diverger sur la stratégie à adopter : si les Anglais voulaient lancer un assaut naval sur Kronstadt, les Français, eux, préféreraient une attaque terrestre sur le flanc occidental de la Russie. Par ailleurs, très peu de temps après, les Français, en gagnant définitivement à Sébastopol, avaient atteint leur objectif, en l'occurrence redevenir une puissance militaire respectée. Les coûts humains et les difficultés financières, néanmoins, poussèrent Napoléon III à rechercher la paix. En Grande-Bretagne, bien que l'économie du pays était florissante et la machine de guerre prospère, le Parlement et la reine Victoria poussèrent le belliqueux Premier ministre Lord Palmerston à rechercher lui aussi la paix. Ce dernier accepta à la seule condition de rajouter un cinquième point qui s'avérerait être avilissant pour la Russie : soit celle-ci acceptait, et dans ce cas, elle serait humiliée, soit elle refuserait, et dans ce cas, elle serait responsable de la continuation de la guerre. La démilitarisation des Îles Åland s'avéra être le cinquième point.

L'Autriche informa alors la Russie, à la fin de l'année 1855, que si cette dernière refusait les cinq points, Vienne considérerait son refus comme un *casus belli*. La Prusse et la Suède firent savoir à la Russie qu'elles feraient de même. La Russie n'eut d'autres choix que d'accepter le principe de démilitarisation des Îles Åland.

LA PAIX POUR TOUJOURS ?

Et les Ålandais ? La démilitarisation apporta, dans la société ålandaise, de nombreux changements. En partant, les militaires avaient laissé un vide économique énorme qui aurait pu être catastrophique pour l'économie locale. Finalement, cinq ans plus tard, la permission fut accordée aux Îles Åland de construire une nouvelle ville portuaire, baptisée Mariehamn en l'honneur de la tsarine Maria Alexandrovna.

La ville se développa lentement durant les décennies qui suivirent mais, par la suite, grâce aux mesures de libéralisation du commerce avec les pays à l'extérieur de la région de la mer Baltique, Mariehamn parvint à tirer profit de son savoir-faire dans les chantiers navals qui d'ailleurs est toujours l'une des spécialités des Ålandais. Si Bomarsund n'avait pas été détruite, il aurait été hautement douteux qu'une ville portuaire comme Mariehamn eut été construite. En effet, auparavant, les pétitions demandant l'établissement d'une telle ville avaient toutes été rejetées. Bomarsund, ville garnisonnaire, avait vocation à être la seule ville importante dans les Îles Åland.

CONCLUSION

Les Îles Åland sont aujourd'hui une province autonome de la Finlande. Les droits de la population autochtone sont garantis par l'un des règlements les plus ambitieux jamais écrits pour défendre les droits des minorités. L'histoire de la querelle diplomatique entre la Finlande nouvellement indépendante et la Suède, et les Ålandais pris en tenaille, vaudrait la peine d'entreprendre une recherche ultérieure. On peut, néanmoins, affirmer que le chemin des Îles Åland vers l'autonomie trouve ses origines dans la guerre de 1808-1809, la militarisation et ses effets économiques et sociaux, la bataille de Bomarsund de 1854, le Traité de Paix de 1856, la démilitarisation des Îles et l'établissement de la ville marchande de Mariehamn.

LA PRISE DE BOMARSUND OU LA STRATEGIE DE L'IMPUISSANCE

Michèle BATTESTI

Le 16 août 1854, le canon des Invalides annonce la capitulation de Bomarsund, la forteresse des Îles Åland, à l'ouvert du golfe de Botnie en Baltique. C'est la première victoire des Franco-britanniques sur la Russie presque cinq mois après le début des hostilités. Les Alliés paradent, mais ils l'ont obtenue en mettant en œuvre une flotte considérable de près de 50 bâtiments de tous types et un corps expéditionnaire de 18 000 hommes : des moyens surdimensionnés par rapport à la puissance et l'enjeu stratégique de ladite forteresse, tout à fait secondaire. Or dix-huit jours plus tard, ils évacuent leur conquête après l'avoir démantelée. Pour ajouter à la singularité de cette victoire, qualifiée par le prince Napoléon, cousin de l'empereur Napoléon III, de « *plaisanterie* »¹, elle constitue un épisode de la guerre dite de Crimée ou d'Orient. Pourquoi et comment la France est-elle intervenue à la faveur d'une opération combinée d'envergure en Baltique, une mer non pratiquée par la marine impériale et n'appartenant pas à sa zone d'influence traditionnelle ? Quel était l'objectif recherché ? La prise de Bomarsund a-t-elle été un coup d'épée dans l'eau ou un tournant de la guerre ?

UNE GUERRE IMPROVISEE

La genèse de la guerre de Crimée est fort complexe en raison des intérêts et des arrière-pensées de chacun des protagonistes. Dans l'Orient compliqué, le fauteur de troubles est sans conteste le tsar Nicolas 1^{er}, champion de la contre-révolution et du statu quo territorial en Europe, qui au début des années 1850 renoue avec une politique esquissée une décennie plus tôt, visant à la domination ou au démantèlement de l'Empire ottoman, pour réaliser les objectifs géostratégiques permanents de la Russie : mainmise sur les Balkans et les détroits, accès aux « mers chaudes ». La crise naît d'un conflit concernant le contrôle des Lieux saints. Les Français, traditionnellement défenseur des intérêts de l'église latine, tentent de la désamorcer en annonçant sans ambages : « *Nous n'irons pas jusqu'au bout de nos droits* », ce qui permet de parvenir à un accord entériné par un firman du 5 mai 1853, donnant satisfaction aux pèlerins grecs. Mais la question des Lieux saints n'est qu'un prétexte. La Russie fait monter

¹ Prince Napoléon à son père, 21 septembre 1854, Archives nationales, 400 AP/148.

les enchères, exigeant le droit de protéger les douze millions de chrétiens de rite orthodoxe. Une telle prétention revient à établir un protectorat sur la partie européenne de l'Empire ottoman et un droit d'ingérence dans sa politique intérieure, autant dire que rien ne pourrait enrayer la progression russe vers la Méditerranée et le dépeçage de « l'homme malade de l'Europe ». Les prétentions russes provoquent la réactualisation de l'Entente cordiale. Napoléon III saisit ainsi l'opportunité de rompre le front anti-français unissant les monarchies conservatrices et d'avancer des pions pour obtenir, à terme, la révision des traités de 1815. La Grande-Bretagne, qui « n'a ni amis éternels, ni ennemis éternels », mais « des intérêts éternels », entend profiter des bonnes dispositions de la France – une puissance hybride sur le plan militaire – pour empêcher l'irruption en Méditerranée de la Russie : une menace pour la route des Indes et son hégémonie commerciale dans l'Empire ottoman, aux Proche et Moyen-Orient. Les Franco-britanniques commencent par croire qu'une démonstration navale suffirait pour amener le tsar à résipiscence. Mais Nicolas 1^{er}, sous-estimant leur détermination, occupe les Principautés danubiennes et en appelle à la croisade. La Turquie lui déclare la guerre le 23 octobre. Franchissant un nouvel échelon dans l'escalade, les escadres franco-britanniques pénètrent en mer de Marmara, en violation de la convention de 1841 qui neutralisait les détroits turcs. Le 27 novembre, les Russes détruisent la flotte ottomane à Sinope. Les Franco-britanniques ripostent en pénétrant en mer Noire pour protéger Istanbul. Le 4 février 1854, Nicolas 1^{er} nargue les deux puissances occidentales en prenant prétexte de la violation du traité de 1841 pour rompre les relations diplomatiques avec elles. À titre préemptif, les Alliés décident l'envoi d'un corps expéditionnaire pour renforcer la défense de la capitale ottomane. Mais alors que les premières troupes françaises sont en train d'embarquer à Toulon pour Gallipoli, le 23 mars, les Russes franchissent le Danube. À l'issue de dix mois de crise et après avoir épuisé les ressources de la diplomatie tout en jouant les boutefeux, la France et l'Angleterre déclarent la guerre à la Russie, le 27 mars.

Les Occidentaux ont cru jusqu'au bout qu'ils pourraient éviter l'ouverture des hostilités, aussi n'ont-ils ni but de guerre ni plan de campagne. Ils doivent improviser. Ils s'attendent, toutefois, à une guerre de courte durée, ou tout le moins ils l'espèrent. Dans le cas contraire, ils sont conscients de leur impuissance face à la masse continentale de la Russie et de la difficulté à atteindre ses intérêts vitaux. Situés aux antipodes de l'Europe, ils disposent d'une écrasante supériorité navale avec 131 vaisseaux (dont 45 français) et 160 frégates (dont 56 françaises) contre 43 vaisseaux et 48 frégates pour les Russes,

mais ils n'ont pour « frontières » communes que les « fenêtres maritimes » de l'empire russe : mer Noire, Baltique, mer Blanche et Pacifique. Leurs moyens militaires – avec des forces armées s'élevant à 620 000 hommes pour la France, 149 000 pour la Grande-Bretagne et 149 000 pour la Turquie – excluent qu'ils entreprennent une campagne terrestre de grande envergure face à l'armée la plus nombreuse du monde, forte en théorie de 1 397 000 hommes. Seule une coalition européenne pourrait réunir des effectifs suffisants pour venir à bout de l'opiniâtreté du tsar. C'est la raison pour laquelle les Occidentaux s'évertuent à entraîner dans le conflit les pays limitrophes – Autriche, Prusse, Suède –, mais pour l'heure aucun d'entre eux n'entend déclarer la guerre au fondateur de la Sainte-Alliance, même s'il joue les trouble-fête dans les Balkans, chasse gardée traditionnelle des Habsbourg. *In fine*, seul le Piémont-Sardaigne ralliera leur cause en janvier 1855. Dans ces conditions, les deux puissances occidentales ne peuvent que parer au plus pressé et mettre en œuvre une « stratégie périphérique ». Tandis qu'un corps expéditionnaire allié – renforcé – se porte au secours de l'armée ottomane d'Omer pacha qui protège Constantinople, les Franco-britanniques déploient la panoplie spécifique aux puissances maritimes contre les « fenêtres maritimes » de la Russie : blocus, descente sur les côtes, prise de gage. Ils ont décidé d'agir de conserve sur tous les théâtres, mais de se les répartir de sorte à faire porter leur effort principal : les Français en Orient, les Britanniques en Baltique.

L'IMPASSE STRATEGIQUE DES OCCIDENTAUX

La Grande-Bretagne ne lésine pas sur les moyens pour investir le théâtre baltique, secondaire dans la mesure où les Alliés cherchent la décision en Orient. À Portsmouth, l'Amirauté réunit la plus puissante escadre de bâtiments à vapeur jamais encore vue : huit vaisseaux mixtes de 131 à 60 canons, quatre frégates à hélice et trois corvettes à roues – premier échelon d'une flotte à laquelle s'ajouteront encore cinq vaisseaux mixtes, neuf bâtiments à roues et une division de six vaisseaux à voiles. Une fois passée en revue à Spithead par la reine Victoria, le 11 mars, l'escadre britannique appareille sous les ordres de l'amiral sir Charles Napier (1782-1860) qui arbore sa marque sur le fleuron de la *Royal Navy* : le *Duke of Wellington* (131 canons). Ce départ, anticipant la déclaration de guerre, est précipité. Les équipages manquent d'entraînement, la concentration de la flotte est inachevée, mais les Britanniques sont pressés de contrôler les détroits des Belts et du Sund avant que la flotte russe ne puisse prétendre les leur interdire au moment du dégel.

Leur imposant déploiement de forces, « *résumé de toutes les perfections navales de cette époque* »¹, répond à un faisceau de raisons : stratégiques, il s'agit de contrer la flotte russe de la Baltique, comprenant 31 vaisseaux, 12 frégates, 10 corvettes et des bâtiments légers dont sept vapeurs, 80 canonnières à rames ; techniques, les eaux de la Baltique, ourlées d'îlots rocheux, traversées de chenaux sinueux, étroits et jonchés de récifs sont particulièrement périlleuses, voire inaccessibles aux voiliers ; diplomatiques, les Britanniques veulent en imposer au Danemark, à la Suède, voire à la Prusse, et les gagner à la cause alliée ; tactiques, la *Royal Navy* affiche l'ambition d'établir le blocus effectif du littoral de la Russie, de détruire sa flotte, ruiner son commerce, couper ses communications, démanteler le réseau de fortifications côtières et, plus particulièrement Kronstadt, l'île forteresse qui protège les abords de Saint-Petersbourg. Dans cette dernière éventualité, la capitale russe n'aurait d'autre alternative que de se rendre, ce qui consommerait la défaite de la Russie. Napier, personnage haut en couleur, qui a accoutumé ses compatriotes à des prouesses, s'est vanté de prendre sans coup férir la forteresse. Mais les experts s'accordent à penser que, dans l'état des techniques, ce projet relève de l'utopie. Napier est chargé de le vérifier.

De leur côté, les Russes prennent à titre préventif toute une série de mesures défensives : suppression de tout balisage, extinction des phares, envoi des pilotes vers l'intérieur, mise en place tout le long du littoral d'un réseau d'alerte relié par le télégraphe à signaux, déploiement de centaines de milliers de soldats pour s'opposer à toute opération amphibie ou à une intervention suédoise, enfin transfert des unités navales les plus modernes à Sveaborg. Surclassés, ils n'ont pas l'intention de disputer la maîtrise de la mer à leurs adversaires et optent pour la stratégie de la « flotte en vie », considérant que la préservation de leur flotte serait « *une défaite morale, qui pourra être comparée à une perte de bataille* »².

Le 12 avril, Napier déclare le blocus du littoral russe. Pour le rendre effectif, il divise ses forces en trois escadres. Celles-ci, ayant instruction de s'emparer de tout ce qui bat pavillon russe, interceptent une myriade de navires de commerce et de bateaux de pêche. Le contre-amiral Corry tente une exploration de Kronstadt, mais doit faire demi-tour, le golfe de Finlande étant encore pris par les glaces. Pour ne pas rester inactifs, les Britanniques multiplient les reconnaissances devant Sveaborg (Suomenlinna), les Îles Åland et Reval (Tallinn), et décident

¹ Bazancourt (1869), 251.

² Frankowski (1923-1934), 10.

d'harceler les installations maritimes russes – peu ou pas défendues – de façon à créer un climat d'insécurité et à semer la panique dans les populations côtières. Les 19 avril et 23 mai, ils bombardent, à l'ouvert du golfe de Finlande, le fort d'Hangö (Hanko) que les Russes, croyant à la préparation d'un débarquement, s'empressent de détruire pour lui retirer toute valeur stratégique. Dans le nord du golfe de Botnie, les 1^{er} et 3 juin, le contre-amiral sir James Plumridge incendie grâce à la « trahison » d'un pilote finnois, les chantiers de construction navale et les villes « ouvertes » de Uleaborg (Oulu) et de Brahestad (Raahe), bien que ceux-ci soient situés au fond d'un chenal couvert de petites îles et réputés inaccessibles. Mais à Gamlakarleby (Kokkola), la descente tourne mal. Le détachement britannique attaqué par des soldats russes, embusqués derrière des maisons, doit promptement se rembarquer avec 26 morts et blessés – les premiers de la campagne – et même abandonner un petit bâtiment avec ses canons et 25 hommes d'équipage¹.

Ces actions tous azimuts traduisent l'impatience des Britanniques face à un adversaire qui prétend transformer son territoire en bastion et se contente de raccourcir son front de mer, en détruisant son propre dispositif, lorsque la pression devient trop vive. Les Russes, en dépit de ces coups d'épingle, se gardent bien d'abandonner leur posture défensive, même lorsque le golfe de Finlande est libre de glaces. Devant cette débauche d'activité stérile, Napier, qui par ailleurs s'escrime à obtenir par les voies diplomatiques le ralliement de la Suède, reçoit, au début du mois de juin, l'ordre d'attendre l'arrivée de l'escadre française pour organiser une opération de plus grande envergure.

Pour l'heure, un seul bâtiment français a rallié, depuis le 1^{er} mai, les Britanniques : le vaisseau mixte *Austerlitz*. Le reste de l'escadre n'en finit pas de se rassembler. Sa constitution, décidée le 24 février, représente une gageure pour la marine impériale. Celle-ci ne peut, en effet, distraire aucune de ses forces affectées au transport de l'armée d'Orient et au blocus de la mer Noire, alors que la Baltique est, pour elle, un théâtre secondaire. Cette troisième escadre se compose de neuf vaisseaux et sept frégates – tous à voiles – donc impropres à la navigation dans une mer étroite auxquels doivent s'ajouter deux frégates, trois corvettes et six avisos à vapeur. Son commandement est confié au vice-amiral Alexandre-Ferdinand Parseval-Deschênes (1790-1860), lequel arbore son pavillon sur l'*Inflexible* (90 canons). L'armement est particulièrement laborieux, indépendamment de la

¹ Clowes (1901), 417

difficulté de réunir le nombre de bâtiments prévu. Tout manque : vivres, vêtements chauds de « Terre-Neuve », objets de rechange, pièces d'artillerie, munitions, marins brevetés, canonniers et officiers-mariniers. La levée extraordinaire de quelque 21 850 hommes a été accueillie par « *un long cri de deuil et de désespoir* »¹ parmi la population maritime. Des hommes de trente à quarante ans, pour la plupart patrons de pêche, sont arrachés à leurs familles et à leurs activités. Pour encourager les équipages, bretons en majorité, Napoléon III se croit obligé de faire cadeau d'un tableau représentant la Sainte-Vierge² ! Parseval finit par appareiller le 20 avril, avec quatre vaisseaux et deux frégates³. Il embarque, en vue d'éventuels coups de main, 2 500 hommes de l'infanterie et de l'artillerie de marine. Ses instructions consistent à établir le blocus du golfe de Finlande et de la Baltique, à reconnaître les places fortes de Kronstadt, Sveaborg, Reval, Hangö et Bomarsund dans la perspective d'une « opération sérieuse », d'atteindre la Russie dans sa flotte, de détruire ses forts, d'intercepter ses convois, mais de s'abstenir d'attaquer les villes ouvertes, les places sans défense, et « *d'épargner aux propriétés privées tout dommage qui n'aurait pas pour objet direct de réduire les ressources navales et militaires de l'ennemi, et de respecter partout les devoirs sacrés de l'humanité* »⁴.

Sans surprise, l'emploi de voiliers pour cette expédition s'avère calamiteux. Parti sans pilote pour la Manche, Parseval navigue très prudemment jusqu'aux Dunes. Là, il doit attendre les 20 pilotes de la marine marchande anglaise, spécialistes de la Baltique, que l'Amirauté britannique lui a trouvé en l'absence de Français pratiquant les mers du Nord. Or les pilotes anglais n'ont d'autre expérience que de naviguer selon des routes fixes et à bord de navires à vapeur. Parseval devra s'en contenter d'autant que, nouvelle avanie, l'Amirauté s'est réservée les 40 meilleurs⁵. Durant l'escale, le *Tage* et le *Breslaw* s'abordent, lors d'une tempête et se causent des avaries réciproques⁶ ce qui oblige l'amiral à appareiller sans eux. Il n'est pas au bout de ses peines : des vents violents alternent avec des calmes plats, tandis que des cas de scorbut et de variole sont signalés sur plusieurs bâtiments. Le 20 mai, Parseval fait escale à Kiel pour s'avitailer en eau et en vivres frais, et ne manque pas

¹ Jurien de la Gravière (1872), 4.

² Dépêche Parseval-Deschênes à minis. mar., 19 avril 1854, arch. Maritimes Vincennes, BB 710.

³ *Idem*.

⁴ Bazancourt (1869), 237.

⁵ Dépêche Parseval-Deschênes à minis. mar., 30 avril 1854, *op. cit.*

⁶ 2 mai 1854, *ibid.*

de souligner la « *portée politique* » de cette relâche, en raison de la « *sympathie* » dont l'escadre est l'objet de la part des Allemands, venus en très grand nombre voir la « *puissante escadre* » française¹. Il finit par y être rallié par tous les bâtiments de son escadre², et en repart le 29 mai, mais sans le *Breslaw* laissé sur place avec ses 100 varioleux³. Le 2 juin, l'escadre reste encalminée sans que Napier n'envoie à son secours un de ses 40 bâtiments à vapeur⁴. Après moult péripéties le 13 juin, l'escadre française finit par effectuer sa jonction avec les Britanniques dans la baie de Farö-Sund dans l'île suédoise de Gotland. Sa pérégrination a duré 53 jours !

Parseval trouve Napier agacé d'avoir été contraint de l'attendre et impatient d'en découdre. Il se méfie de cet amiral au « *caractère dominateur* » et de son besoin « *de faire parler de lui* » au détriment de toute concertation⁵. Parseval fait profil bas. N'ayant jamais navigué en Baltique et dépourvu de vapeurs, il s'en remet à l'avis des Britanniques sur zone depuis deux mois et se déclare prêt « *à coopérer franchement aux plans d'attaque qui en seraient la conséquence* ». En fait, deux conceptions de faire la guerre s'affrontent : alors que les Britanniques sont partisans de continuer la campagne d'opérations type « *coup de poing* » – parfois meurtrières – sur le littoral russe, Parseval considère que ces « *sortes d'expéditions* » contre des propriétés privées ne sont pas « *à la hauteur de la réunion de deux flottes aussi considérables* », lesquelles doivent se « *réserver pour frapper de grands coups* » ou s'abstenir, « *puisque ces petites affaires ne prouvent que notre impuissance* »⁶, sans compter qu'elles sont contre-productives à l'égard des habitants de la Finlande, selon lui, « *tous prêts à faire cause commune avec nous* ». Il est, par ailleurs, surpris par l'insistance du gouvernement britannique à s'emparer des Îles Åland, alors que les reconnaissances tendent à démontrer l'impuissance des seules forces navales à réduire la forteresse. Le 19 juin, lors d'un conseil de guerre à bord du *Duke of Wellington*, Parseval obtient de Napier que l'accord des gouvernements alliés soit sollicité pour la prise de Bomarsund, et, en attendant, de pousser une reconnaissance jusqu'à Kronstadt. Le même jour, à l'occasion de la Fête-Dieu, Parseval fait bénir le tableau

¹ 26 mai 1854, *ibid.*

² Vaisseaux : *Hercule, Jemmapes, Tage, Breslaw, Duguesclin, Inflexible, Duperré, Trident*; frégates : *Andromaque, Persévérante, Virginie, Zénobie*; bâtiments à vapeur (*Driane, Lucifer, Souffleur*) ; 20 mai 1854, *ibid.*

³ 28 mai 1854, *ibid.*

⁴ 2 juin 1854, *ibid.*

⁵ 17 avril 1854, *ibid.*

⁶ 18 juin 1854, *ibid.*

de la Vierge offerte par Napoléon III et remet de peines disciplinaires, aux fins de remonter le moral des équipages et d'attiser leur élan patriotique¹.

La flotte d'exploration se limite à 18 vaisseaux (dont six français à la remorque), quelques frégates et bâtiments légers de manière à provoquer – par l'infériorité numérique – la sortie des Russes qui disposent de 22 vaisseaux et six frégates. Les Alliés appareillent le 22 juin. La Baltique est vide. Ils viennent mouiller à 7 milles des forteresses, de manière à barrer le golfe mais à laisser aux Russes un espace suffisant pour manœuvrer. La vanité de leur démarche ne tarde pas à apparaître. Les Russes refusent de relever le défi. Les Franco-britanniques, en désespoir de cause, doivent se contenter d'une reconnaissance, censée avoir une « *grande signification politique* ». Le dispositif russe est impressionnant. Kronstadt, sentinelle avancée de Saint-Petersbourg, a été fondée par Pierre le Grand pour abriter la flotte russe et défendre l'entrée de la Neva. Deux passes permettent de déborder l'île, mais celle du nord-est, faute de fond, est infranchissable, et celle du sud consiste en un chenal étroit et sinueux, bordé de 8 forts armés de batteries casematées ou « à barbette », dont le granit ne peut être mordu que par des bombes. La place avec ses quelque 3 000 bouches à feu est ordonnancée pour parer toute attaque de vive force. Seule une armée débarquée à l'ouest pourrait inquiéter et déjouer cette formidable forteresse, encore faudrait-il qu'elle puisse franchir le chenal séparant l'île du continent. Napier et Parseval en concluent que « *constituée comme elle l'était, la flotte alliée ne pouvait rien tenter de décisif, et qu'une lutte contre les puissantes défenses de Kronstadt entreprise dans de semblables conditions compromettrait sans résultats possibles le sort des bâtiments* »². Parseval préconise la création et l'intervention d'une « *flottille à vapeur à fonds plats, fortement construite, portant des mortiers et la plus grosse artillerie possible et soutenue par une escadre mouillée au nord de Kronstadt* »³. Napoléon III ne l'a pas attendu pour ordonner la construction de batteries flottantes, mais pour l'heure ces bâtiments spéciaux sont encore dans les cartons et l'escadre combinée, impuissante devant Kronstadt, n'a plus aucune raison de prolonger son séjour dans ces parages réputés insalubres. Elle lève l'ancre le 2 juillet. Le choléra fait des coupes claires parmi les équipages. Curieusement, il frappe plus

¹ 19 juin 1854, *ibid.*

² Bazancourt (1869), 268.

³ Dépêche Parseval-Deschênes à minis. mar., 27 juin 1854, *op. cit.*

particulièrement les bâtiments à vapeur et épargne les voiliers, pour une fois mieux lotis.

L'escadre d'exploration alliée regagne son mouillage dans l'île Gotland. Parseval s'inquiète que la presse ayant annoncé que Napier attendait les Français pour agir, « *la responsabilité de l'immobilisme ne tombe sur les Français* ». En Orient, les Alliés ne sont pas plus heureux qu'en Baltique. Les Russes ne leur disputent pas la maîtrise de la mer, et la destruction de l'arsenal d'Odessa ne provoque pas la sortie de leur flotte comme les Occidentaux l'escomptaient. Pis, le 23 juin, l'armée russe lève le siège de Silistrie et se replie sur la rive gauche du Danube en Bessarabie, par crainte d'être prise en tenaille entre l'armée autrichienne massée en Transylvanie et le corps expéditionnaire allié. La campagne danubienne n'a plus de raison d'être. Les Alliés doivent reconsidérer leur plan face à une Russie, déterminée à jouer de la profondeur stratégique de son territoire-continent. En attendant, la belle saison avance et il devient urgent de décrocher une victoire.

L'OPERATION COMBINEE CONTRE BOMARSUND

Après avoir constaté l'inanité du bombardement de Bomarsund effectué le 21 juin par trois de leurs vaisseaux, les Britanniques se résolvent à demander, le 27, la coopération de l'armée française pour attaquer le seul objectif possible pour un succès « certain ». Napoléon III, dès le lendemain, promet le concours de 6 000 hommes faute de quoi « *nous risquerions de perdre de notre influence dans le Nord* »¹, écrit-il à l'ambassadeur de Sa Gracieuse Majesté à Paris, Lord Cowley. Il précise les trois places fortes, susceptibles d'être prises en gage ou détruites, à savoir : les Îles Åland, Hangö, « *où il existe un bon mouillage* », et « *même* » Sveaborg. Finalement, ce sont 10 000 hommes qui se concentrent à Calais². Ils sont placés sous les ordres du général comte Achille Baraguey d'Hilliers (1795-1878), le type du militaire caractériel, d'une insensibilité consternante, censé faire pièce à Napier. Les Britanniques s'engagent à assurer le transport du corps

¹ Bazancourt (1869), 271.

² Composition de la division Baraguey : deux brigades (généraux d'Hugues et Grézy), 9 004 hommes, 21 chevaux ; état-major général et états-majors des armes spéciales, 37 hommes et 29 chevaux ; artillerie (4^e brigade, lieutenant-colonel de Rochebouët, sept officiers, 237 hommes, 53 chevaux ; génie (une compagnie, général Niel), 4 officiers, 150 hommes, 16 chevaux. Matériel : artillerie (16 bouches à feu, 63 affûts et voitures, 15 016 projectiles, 45 000 sacs à terre, au total 637 tx) ; génie (trois prolonges chargées d'articles de sapeur, une prolonge chargée d'articles de mineur, 1900 outils de terrassiers et tranchants, 50 000 sacs à terre, au total 677 tx).

expéditionnaire ainsi que son entretien durant le voyage. Le 18 juillet, quatre vaisseaux (*Annibal, Alger, Saint-Vincent, Royal William*), trois frégates (*Termagan, Gladiator, Sphinx*) et sept transports britanniques embarquent les troupes françaises à Calais¹. Trente-neuf ans après Waterloo, c'est en soi un événement, même obéré par un léger mécompte. Les Britanniques prennent effectivement en charge les troupes transportées par la *Royal Navy*, mais pas celles qui ont pris place sur les navires de commerce, ni celles des armes spéciales et quelque 120 chevaux qui doivent être enlevés par des bâtiments français (*Fulton, Asmodée, Laplace*) ! Au débotté, la marine doit céder quelque 450 000 rations de campagne au département de la Guerre. Napoléon III a tenu à passer en revue et à assister à leur départ, les exhortant, le 12 juillet, à défendre « *le droit du plus faible, la liberté de l'Europe et l'honneur national* »² à la faveur d'une proclamation aux accents napoléoniens, comme il se doit. Geste symbolique, il a prêté le yacht impérial, la *Reine Hortense*, au général Baraguey lequell quitte le sol français avec le général Niel et le lieutenant-colonel de Rochebouët, commandant respectivement le génie et l'artillerie, le 20 juillet, à destination des Îles Åland. Napier « *éprouve une vive contrariété* » à l'arrivée d'un corps expéditionnaire aussi important placé sous les ordres d'un commandant en chef³. Méfiant, Parseval reste dans son sillage pour éviter que l'amiral anglais, d'un « *caractère le plus indécis, le plus irrésolu qu'il soit possible de rencontrer* » n'agisse « *pour son propre compte* » avant l'arrivée des troupes françaises.

L'objectif, en soi, n'a guère de valeur stratégique si ce n'est de constituer un gage attractif pour inciter la Suède à entrer en guerre aux côtés des Alliés. Ceux-ci sont, en effet, prêts à lui restituer son ex-posssession perdue en 1809. L'archipel d'Åland, constitué de 6 554 îles ou îlots granitiques, peuplé d'environ 15 000 habitants d'origine et de langue suédoise répartis sur 80 îles (dont 9 000 sur l'île éponyme), est un avant-poste du dispositif russe. Alexandre I^{er} avait eu l'idée d'édifier une ligne de forts le long de sa nouvelle frontière avec la Suède, des Îles Åland jusqu'à l'océan glacial. Le programme n'a jamais été achevé et Bomarsund, l'unique point fortifié est lui-même inachevé. L'ouvrage principal, de forme semi-elliptique, en bord de mer, commande la passe étroite qui sépare l'île Åland de celle de Prestö. Ses deux étages de batteries casematées « *à l'épreuve des bombes* » présentent 72 embrasures de canon. Du côté de la terre, la gorge est

¹ Dépêche télégr., 7 juillet 1854, BB⁴ 692.

² Napoléon III (1869), 387-388.

³ Dépêche Parseval-Deschênes à minis. mar., 21 juillet 1854, *op. cit.*

flanquée par un bâtiment en fer à cheval, casematé sur le même modèle que le grand hémicycle. Trois tours couvrent le réduit à 800-900 mètres de distance : une au nord à l'extrémité de la presqu'île, la deuxième au sud-ouest sur une hauteur et la troisième sur l'île de Prestö. Le parement extérieur de toutes les casemates se compose d'énormes blocs de granit de forme pentagonale. Leurs voûtes sont renforcées d'une couche de terre et surmontées de toitures en tôle, lesquelles sont percées de lucarnes permettant un feu plongeant au fusil. Après avoir incendié les villages, hameaux et habitations isolées, détruit les ponceaux et multiplié les abattis, les Russes se sont repliés derrière leurs remparts de granit. Depuis janvier, sur l'ordre express de Nicolas 1^{er}, la garnison a été renforcée et s'élève à 2 400 hommes, commandés par le général Bodisco.

Le 23 juillet, les Russes comprenant que Bomarsund est l'objectif de l'offensive alliée, envoient 40 canonnières à rames et quatre vapeurs. Mais c'est trop tard. La flottille est contrainte de faire demi-tour, en constatant que les îles sont cernées par l'escadre alliée qui comprend 14 vaisseaux à vapeur (dont un français), 17 vaisseaux à voiles (dont 11 français), trois frégates françaises à voiles, 11 frégates et corvettes à vapeur (dont cinq françaises). Baraguey rallie le 31 juillet le mouillage de Lesund au sud des Îles Åland, après avoir porté à Stockholm un message de Napoléon III¹. Avec les troupes de marine françaises prépositionnées et les 6 000 *Marines* britanniques, ce sont quelque 18 000 hommes qui s'appêtent à prendre d'assaut la forteresse russe. Grâce aux relevés hydrographiques du lieutenant de vaisseau Meunier sur l'*Hercule*, un chenal a pu être balisé. Le 1^{er} août, Napier, Parseval, Baraguey, Niel, Rochebouët et le général Harry Jones des *Royal Engineers* effectuent une dernière reconnaissance sur le *Lightning* dans le canal séparant les îles Lumpar et Michelsö.

Le 8 août à 4 heures du matin, les troupes sont mises à terre après le bombardement par plusieurs bâtiments de la batterie en terre, élevée par les Russes à la pointe de la presqu'île de Bomarsund après l'attaque du 21 juin et armée de cinq pièces de gros calibre. Le débarquement principal a lieu de part et d'autre de la pointe de Tranvik. Il se déroule sans encombre faute de réaction russe. Sinon, l'affaire aurait pu mal tourner, les soldats s'extrayant péniblement des chaloupes, embarrassés par leurs *impedimenta* et les baguettes des tentes-abris. Concomitamment, un troisième corps de 3 000 hommes (800 *Marines* et 2 200 Français de l'infanterie de marine commandés par le colonel Fiéron) aux ordres du général Jones débarque à trois lieues au nord de

¹ 1^{er} août 1854, *ibid.*

la forteresse, à Hülta. Vers 16 heures, les troupes débarquées au nord et au sud font leur jonction, consommant l'investissement de la citadelle du côté de la terre. Les travaux de siège, dirigés par le général Niel, commencent dans la nuit du 11 au 12. La nature du terrain empêchant de creuser la tranchée, des cheminements et épaulements ont dû être réalisés en gabions, fascines et sacs de terre, acheminés « *en traversant un terrain dangereux, souvent labouré par la mitraille* ». Les mortiers de terre entrent en action. Les trois tours tombent une à une. Légère déconvenue, les Français ne parviennent pas à investir la citadelle le 15 août, pour la saint Napoléon, la fête nationale sous l'Empire. Ce jour-là, Parseval fait procéder à la prise de l'île de Prestö par un corps composé de 500 Marsouins, 400 marins des compagnies de débarquement et 180 *Marines*, placé sous les ordres du lieutenant-colonel de Vassoigne, pour empêcher toute tentative de dégagement ou d'esquive de la garnison russe. Par ailleurs, les flottes entreprennent une diversion pour faciliter les derniers travaux du génie. Deux vaisseaux français (*Duperré*, *Trident*), plusieurs vaisseaux anglais et des vapeurs des deux nations ouvrent le feu contre Bomarsund à 2 000 mètres de distance. Les effets sont assez sensibles sur les murailles et la toiture du fort. Le 16, le pilonnage se poursuit de conserve avec les mortiers à terre et obtient « *des résultats extraordinaires* »¹. La batterie de brèche est sur le point d'être achevée, la flotte se dispose à se rapprocher, quand vers midi la forteresse, dont la garnison s'est insurgée, arbore le pavillon parlementaire du côté de la mer et capitule sans conditions peu après². Les Alliés se partagent à part égale les trophées : près de 200 bouches à feu, des approvisionnements « considérables », et 2 400 prisonniers (ceux dévolus à la France seront internés à l'Île d'Aix).

Reste à préciser le sort de cette conquête. Pour le ministre de la Marine, Théodore Ducos, dans sa dépêche du 2 juillet, l'acquisition des Îles Åland devait assurer « *une position, à la fois militaire et maritime, pendant l'hivernage* »³. Cette analyse faite à partir des bureaux parisiens de la rue Royale ne résiste pas à la réalité du terrain. Indépendamment des difficultés inextricables d'approvisionnement et des travaux de réparation de la place impossibles dans un bref délai, une garnison d'occupation risque d'être prise au piège, dès la fin de l'automne, par les armées russes acheminées de la côte finnoise sur la glace. Le conseil de guerre est unanime pour proposer à leurs

¹ *Idem.*

² 16 août 1854, *ibid.*

³ Bazancourt (1869), 272.

gouvernements l'évacuation et la destruction de Bomarsund¹. L'attitude des Suédois est à cet égard révélatrice. Si les particuliers viennent visiter en grand nombre les îles « libérées », par contre, le roi Oscar I^{er}, en dépit de sa sympathie pour les Franco-britanniques, repousse leurs avances sachant que leurs escadres devront très prochainement quitter ces eaux bientôt gelées.

En attendant la décision des gouvernements français et britannique, la prise de Bomarsund étant le « prélude » à d'autres opérations contre le dispositif russe, Parseval part, le 22 août, en mission de reconnaissance à Hangö, Reval et Sveaborg avec, à son bord, les généraux Baraguey, Niel et Jones². Ils ont la surprise de constater que les Russes achèvent de démanteler les forts d'Hangö. Reval les accueille par un déluge de feu si précis qu'il les dissuade d'envisager un débarquement d'autant plus qu'ils n'ont pas l'intention de courir des risques inconsidérés pour s'emparer d'une ville de commerce – objectif non militaire. Sveaborg est, quant à elle, défendue par 2 000 canons selon les estimations de l'amiral Chads. Un conseil de guerre, sur le *Duc of Wellington*, conclut, comme pour Kronstadt, à l'expugnabilité de la place et exclut toute action directe sans le recours d'« engins spéciaux » : canonniers et bombardes³. Comme son collègue Jones, Niel n'est pas totalement convaincu et considère que l'importance de la défense de Sveaborg est exagérée. Mais alors que Jones prône d'attaquer l'île de Bakholmen avec 5 000 hommes et d'investir la forteresse au bout de huit jours de bombardement, il s'oppose à une opération terrestre, aléatoire, et se fait fort de prendre la place à l'issue de deux heures de bombardements par les vaisseaux, embossés à trois-quatre encablures. Il reconnaît l'« opération hardie » d'autant, que petit détail, les vaisseaux « sont des machines bien compliquées, bien faciles à incendier »⁴ (*sic*). Parseval est furieux de l'ingérence de Niel⁵, étalant une méconnaissance totale du combat sur mer, d'autant plus que les relations avec l'armée sont tendues. Baraguey n'a cessé de « déblatérer »⁶ sur la marine tout au long de la campagne. En dépit des rapports officiels célébrant l'entente parfaite entre la marine et l'armée, et entre les Français et les Britanniques, les relations interarmées et interalliées ont été rugueuses, au point que les

¹ Dépêche Parseval-Deschênes à minis. mar., 18 août 1854, *op. cit.*

² 28 août 1854, *ibid.*

³ 18 septembre 1854, *ibid.*

⁴ Note du général Niel, 1^{er} septembre 1854, *ibid.*

⁵ Dépêche Parseval-Deschênes à minis. mar., 18 septembre 1854, *ibid.*

⁶ 3 septembre 1854, *ibid.*

troupes françaises ont fini par éprouver de la sympathie surtout pour les ... Russes.

Paris et Londres ordonnent l'évacuation de Bomarsund après la destruction de tous les ouvrages fortifiés. Celle-ci intervient le 2 septembre à 19 heures. Les troupes des deux nations, échelonnées sur les hauteurs avoisinantes ou sur les ponts des bâtiments mouillés dans la rade, et une grande partie des habitants des Îles Åland, attendent en silence, les yeux rivés sur la forteresse, le spectacle de cette imposante destruction, préparée par la mise en place de 20 200 kilos de poudre, 1 262 mètres de saucisson et 780 mètres de cordeau porte-feu. Une immense détonation survient à l'heure dite, suivie de plusieurs explosions successives. Un énorme nuage de fumée, noir et compact, enveloppe la forteresse ravagée par l'incendie. Bomarsund, dont la construction aurait coûté une cinquantaine de millions de francs¹, « *ne présente plus qu'un amas de ruines impossibles à réédifier, et dont toutes les pierres éparses, exfoliées pour la plupart par l'action du feu, ne peuvent plus être utiles, car le granit de la Baltique a cette propriété remarquable que dès qu'il est exposé à une température élevée, il se décompose par éclats et tombe en poussière* »². Les Français n'ont de cesse de quitter au plus vite les pièges de la Baltique.

Le rembarquement des troupes de marine avait commencé dès le 18 août, il se poursuit avec celui du corps expéditionnaire et de Baraguey sur le *Fulton*. Le 18 septembre, Parseval quitte à son tour la Baltique. Seuls les Britanniques y montent la garde jusqu'à ce que les glaces aient fermé les ports russes. Les rapports officiels ont beau affirmer que la prise de Bomarsund « *est incontestablement un échec qui sera vivement senti par l'empereur de Russie* »³ ou qu'elle « *a enlevé au tsar le prestige qu'il exerçait dans la Baltique* »⁴, elle n'en constitue pas moins une simple diversion et illustre, tout en la compensant, l'impuissance des Occidentaux. Véritable coup d'épée dans l'eau, cette action n'a aucunement influé sur le déroulement de la guerre, même si elle a eu une indéniable valeur symbolique dans la mesure où elle représente la première victoire des armes alliées sur les Russes. L'opération militaire s'avère, en elle-même, relativement peu coûteuse en vies humaines – les Alliés comptent 120 morts et blessés, les Russes 89 –, nonobstant le choléra qui exerce ses ravages de « *façon assez regrettable* » et tue 700 hommes du corps expéditionnaire

¹ Grivel (1856), 34.

² Niel et Rochebouët (1868), 58.

³ *Ibid.* 31.

⁴ Bazancourt (1869), 323.

français. C'est une des caractéristiques de la guerre de Crimée où la maladie sera plus meurtrière que les combats. Napoléon III, satisfait de cette première victoire qui s'apparente à une promenade militaire, la monte en épingle à des fins de propagande d'autant plus qu'en Orient, les Alliés sont enlisés dans une guerre de siège devant Sébastopol, après avoir enregistré un échec retentissant dans la Dobroudja et un succès en bousculant l'armée russe de Menchikov à l'Alma. Baraguey d'Hilliers y gagne son bâton de maréchal (28 août) et, Parseval-Deschênes l'élévation à la dignité d'amiral (2 décembre). La large distribution d'étoiles est une des autres particularités de ce conflit qui donnera, à bon compte, un aréopage militaire au Second Empire.

Curieusement la prise de Bomarsund est la seule action d'éclat de la guerre en Baltique. La campagne de 1855 est décevante, en dépit des rodomontades des généraux Niel ou Jones, des croisières provocatrices devant Kronstadt, défendues par des mines – une innovation technique –, du bombardement naval contre Sveaborg (9-11 août). Les Alliés sont incapables de s'adjuger un gage. Leur action, eu égard aux moyens employés, se contente d'être une stratégie d'interdiction visant à couper les communications maritimes de la Russie. L'impuissance alliée, en dépit des moyens spéciaux (bombardes, canonnières) mis en œuvre et de l'important déploiement de forces, pourrait prendre des allures de victoire pour la Russie dont le réseau de fortifications côtières n'est pas démantelé et la flotte intacte, si « *ces opérations (n')avaient eu pour résultat d'inquiéter les populations et d'imposer à l'ennemi de continuel mouvements de troupes* »¹. Il est évident que les 200 000 soldats russes, immobilisés sur les rives de la Baltique, ont fait défaut en Crimée, où ils auraient pu gêner sérieusement les Alliés. En Orient, les campagnes en mer d'Azov, la prise de Sébastopol (8 septembre) ou celle de Kinburn (17 octobre) grâce à des batteries flottantes, ouvrant l'ère de la marine cuirassée, ne débloquent pas l'impasse stratégique dans laquelle se débattent les Alliés qui ne parviennent pas, faute de moyens idoines, à attaquer le cœur vital du sanctuaire ennemi et à atteindre ses intérêts vitaux. La puissance russe n'est pas entamée.

La partie se joue ailleurs. Depuis la chute de Sébastopol, la Russie est diplomatiquement isolée. La Suède est sur le point de rallier la cause des Alliés. Les chancelleries européennes craignent que la guerre d'Orient se généralise ce qui risquerait de provoquer une résurgence révolutionnaire. Napoléon III laisse entendre qu'il est prêt à jouer la carte des nationalités pour « *réveiller* » la question polonaise. Il n'hésite pas à accroître la pression sur l'Autriche en soutenant la cause sarde et

¹ Chevalier (1900), 279.

en annonçant la visite à Paris du roi du Piémont-Sardaigne Victor-Emmanuel. Le gouvernement autrichien finit par adresser, le 16 décembre, un ultimatum à la Russie la sommant d'accepter les « quatre points »¹ définis en août 1854 faute de quoi il entrerait en guerre aux côtés des Alliés. La Prusse, redoutant une guerre sur le Rhin et une extension de l'influence française, abandonne sa neutralité bienveillante et presse le tsar de s'incliner. Or la Russie est au bord de la banqueroute. Alexandre II et ses conseillers sont conscients que la partie est perdue et que la tentative d'absorber une partie de l'empire ottoman a avorté. Le moment est venu de profiter des résultats de la campagne de 1855, somme toute honorable : la Baltique est quasi indemne, la chute de Sébastopol n'est pas ignominieuse, et en Asie les armées russes se sont emparées de Kars (25 novembre). Aussi Alexandre II adhère-t-il, le 16 janvier, aux « quatre points » de Vienne². Ainsi s'achève une guerre meurtrière, qui a coûté 600 000 morts – tous belligérants confondus –, un milliard et demi de francs à la France, et entraîné la rupture de l'ordre européen.

CONCLUSION

Le traité de Paris du 30 mars 1856 entérine la prise de Bomarsund en déclarant que « *les Îles Åland ne seront pas fortifiées, et qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement militaire ou naval* »³. L'épisode de Bomarsund est passé aux oubliettes de la mémoire nationale française, à l'exception notoire de sa mention sur les drapeaux et étendards de l'infanterie et de l'artillerie de marine. Il est symptomatique que le colloque organisé pour la commémoration du 150^e anniversaire du « *Congrès de Paris de 1856 et de l'inauguration du Quai d'Orsay* », sous l'égide du ministère des Affaires étrangères, les 23-25 mars 2006, ait « oublié » le statut particulier des Îles Åland, rappelé incidemment par un historien russe. Pourtant avec l'abolition de

¹ Quatre points : 1°) protectorat collectif des puissances sur les Principautés ; 2°) liberté de navigation sur le Danube ; 3°) révision du traité de 1841 « dans un intérêt d'équilibre européen », formule euphémique pour obtenir la limitation des forces navales russes en mer Noire ; 4°) renonciation au protectorat russe sur les orthodoxes de l'Empire ottoman. « Note identique adressée le 8 août 1854, au comte Buol, ministre des Affaires étrangères d'Autriche, par les Représentants de France et de la Grande-Bretagne, sur les bases du rétablissement de la paix entre la Russie et la Porte Ottomane », dans Clerck, (1866), 456.

² *Protocole de la Conférence tenue à Vienne, le 1^{er} février 1856, pour fixer les préliminaires de paix entre la Russie, la Turquie et ses alliés*, Clerck (1866), 21.

³ Troisième annexe du traité de Paris, article 1^{er}.

la course, la démilitarisation de ces îles est la seule clause du traité qui ait perduré jusqu'à nos jours !

JUGE ET PARTIE : LA FRANCE ET LA QUESTION DES ÎLES ÅLAND (1917-1921)

Louis Clerc

Alors que la Grande Guerre s'achève et que de difficiles tractations de paix commencent à Paris, les dirigeants et les médias français tournent, en janvier 1919, une partie de leur attention vers un petit archipel en mer Baltique, les Îles Åland. Faut-il suivre *Le Temps* qui suggère alors, en cas de doute dans le règlement des problèmes territoriaux russes, de confier l'administration des régions problématiques à la puissance locale la plus stable et la plus attachée à la paix ?¹ Dans le cas ålandais, cela peut signifier un rattachement de l'archipel à la Suède alors que la Finlande, nouvellement indépendante, le revendique avec véhémence. Si le grand quotidien français semble avoir choisi son camp dans l'affaire, qu'en est-il des responsables de la diplomatie française ? Quelle sera la politique française dans cette affaire, de l'indépendance finlandaise de décembre 1917 au règlement de la question par la SdN (Société des Nations) en 1921 ?

UN ARCHIPEL DISPUTÉ ENTRE SUÈDE ET RUSSIE

Après un XVIII^e siècle durant lequel l'archipel est pris dans les luttes suédo-russes, les guerres napoléoniennes voient le Tsar de Russie prendre à la Suède à la fois Åland et la Finlande². De part sa position stratégique à l'entrée du Golfe de Botnie, le groupe d'îles se trouve un demi-siècle plus tard pris dans les opérations militaires de la guerre de Crimée : frustrée devant Saint-Petersbourg, une escadre franco-britannique s'attaque alors aux positions russes dans l'archipel, prenant en 1854 la forteresse de Bomarsund. Une fois la guerre finie, Londres souhaite sécuriser ce groupe d'îles considéré comme une menace pour la Suède. Cette volonté anglaise de placer Åland hors de portée des

¹ « Bulletin du jour » *Le Temps*, 22 janvier 1919, Le même jour, en deuxième page, le journal déplore les « insolentes » déclarations pro-allemandes du représentant finlandais à Berlin Edvard « Hjaelt » (sic) et appelle à une réaction des puissances de l'Entente. Les articles de presse cités dans cet article ont été consultés soit en coupures présentes dans les fonds d'archives, soit sur le site de la bibliothèque nationale de France, [<http://gallica.bnf.fr>].

² Les éléments généraux portant sur la position internationale des Îles Åland et la période 1700-1917 sont, sauf mention contraire, tirés du livre de James Barros *The Åland islands question. Its settlement by the League of Nations*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1968. Ce livre reste encore aujourd'hui l'une des rares recherches évoquant la question.

ambitions russes et si possible sous une souveraineté suédoise entraîne un conflit avec Paris, les Français souhaitant après la guerre reprendre des relations correctes avec la Russie et refusant l'idée d'un archipel suédois.

Lors des négociations organisées à Paris, les Britanniques doivent accepter la souveraineté russe sur l'archipel en échange de sa démilitarisation. La Russie, néanmoins, n'a de cesse après la signature de la convention d'en limiter la portée afin de pouvoir remilitariser les îles. Du point de vue français, il s'agit après 1891 et la signature d'une alliance franco-russe de soutenir la capacité russe dans la région sans pour autant revenir sur la convention de 1856. Paris s'emploie à inclure un archipel neutralisé dans un dispositif coordonnant les actions britanniques et russes en Baltique. L'incident du Dogger Bank en 1904 voit ainsi les Français agir en médiateurs et arracher un accord de coopération militaire entre Londres et Saint-Petersbourg¹.

Les Suédois, de leur côté, affirment leur neutralité mais continuent jusqu'en 1914 à regretter la souveraineté russe sur les Îles Åland. Dans leurs contacts avec les Français, les responsables du royaume insistent sur la nécessité d'éviter une fortification de l'archipel : en mettant les canons russes à quelques centaines de kilomètres de Stockholm, une telle décision pourrait pousser l'opinion suédoise dans les bras de l'Allemagne. En août 1914, Stockholm est pressé par l'Entente de rester neutre dans le conflit qui commence, alors même que les Russes fortifient à nouveau les îles à partir de janvier 1915. Quelques timides attaques allemandes dans la zone² nourrissent, par la suite, les inquiétudes de l'opinion suédoise. Les réactions de la presse, qui en faveur de l'Allemagne, qui en faveur de l'Entente, témoignent des tensions existantes sous le vernis de la neutralité suédoise. La question arrive aussi en première page des journaux français, avec la publication dans *Le Figaro* du 11 août 1915 d'un article du publiciste suédois pro-Entente Eric Sjoestedt³ qui propose la cession de l'archipel à la Suède dans le cadre d'une entreprise de

¹ Fraudet (2005), 240 et s. Lors de l'incident du *Dogger Bank*, des éléments de la flotte russe de la Baltique prirent un groupe de navires de pêche britanniques pour des bâtiments militaires japonais. Durant la nuit du 21 octobre 1904, les marins russes attaquèrent le groupe de navires, en coulant un et tuant trois marins britanniques. Les mêmes navires russes bombardèrent aussi par erreur un des leurs, le croiseur *Aurora*, tuant deux marins. L'incident provoqua la colère des Britanniques, mais fut réglé par une médiation française

² En août 1915, un sous-marin allemand attaque l'île de Utö, alors que le Zeppelin SL 9 lache quelques bombes sur Marienhamn en juillet 1916.

³ Eric Sjoestedt, « La Suède et la guerre », *Le Figaro*, 11 août 1915.

rapprochement entre Petrograd et Stockholm contre l'Allemagne. Les Suédois cherchent ici surtout à obtenir des Russes une assurance que les fortifications de l'archipel ne seront pas maintenues après la fin du conflit : activistes et neutres, pro-Entente et pro-Allemagne s'opposent autour des assurances à prendre et d'une éventuelle intervention dans l'archipel. Le gouvernement suédois essaie d'abord de monnayer une assurance russe, puis, craignant de voir la situation s'enflammer et la Suède entraînée dans la guerre, se contente en mai 1916 d'une vague déclaration annonçant le démantèlement des fortifications édifiées sur l'archipel une fois la paix revenue.

Les pressions allemandes pour une occupation de l'archipel trouvent, en décembre 1917, un gouvernement divisé dirigé par Nils Edén. Ce dernier choisit de refuser à nouveau la proposition allemande, mais la situation évolue vite : alors que la Russie s'effondre, que l'Allemagne signe un armistice avec les Bolcheviques, que la Finlande devient indépendante et revendique les Îles Åland, quelles peuvent être les réactions des Suédois et de l'Entente ?

UN ARCHIPEL AU CŒUR DES TENSIONS DANS L'HIVER 1917-1918

À Paris, les incertitudes sur la question sont grandes, liées au difficile problème russe et à la volonté de ménager les Suédois pour ne pas les faire basculer dans le camp allemand. Lors d'une conversation de décembre 1917 avec les dirigeants du royaume, l'ambassadeur de France à Stockholm Eugène Thiébaud les prévient contre tout engagement dans la question des Îles Åland. Thiébaud poursuit en évoquant, pour le futur, une Russie largement décentralisée où la Finlande aurait sa place : affaiblir cette construction en privant les Finlandais de l'archipel ne saurait être dans l'intérêt de personne. Le sort des Îles Åland sera réglé par une conférence après la guerre, conclut l'envoyé français, avec le consentement des puissances de l'Entente¹. La position française privilégie alors un archipel hors de portée de l'Allemagne, intégré à une Finlande partie d'une Russie fédérale renouée.

Mais les acteurs locaux semblent s'ingénier à tromper ces attentes françaises : alors que les Bolcheviques apparaissent peu intéressés par une Russie fédérale, la Finlande se détache du « chaos russe » en déclarant son indépendance le 6 décembre 1917. Dans un contexte de défaillance russe et d'incertitude généralisée, la Suède est à la fois soupçonnée de liens intimes avec l'Allemagne et courtisée comme

¹ Barros (1968), 64-65.

facteur de stabilité régionale. Paris essaie de rassurer Stockholm sur les intentions russes et d'obtenir que les Suédois cessent leurs contacts avec Berlin. En même temps, certains Français réfléchissent à la possibilité d'une zone-tampon entre Russie et Allemagne faite de la Finlande et des Îles Åland. En octobre 1917, des plans circulent à l'État-major français qui évoquent l'éventualité de confier l'archipel, ainsi d'ailleurs que toute la Finlande, à une Suède neutre. Les Français ont toutefois peu de moyens de pression dans cet hiver incertain où tout semble s'effondrer, et la Suède paraît peu encline à abandonner l'idée d'une médiation allemande envers les Bolcheviques pour régler le problème des Îles Åland : Thiébaud découvre ainsi fin décembre 1917 que le gouvernement suédois garde des contacts avec Berlin sur la question.

INTERVENTIONS ET GUERRE CIVILE, LES TENSIONS DE L'ANNÉE 1918

Après un mois de réflexion, le gouvernement français décide de reconnaître la Finlande le 4 janvier 1918 : une reconnaissance sous conditions, acquise durant une période de soutien aux « nationalités » dans le chaos russe, les dirigeants français pariant sur le développement pacifique et favorable à l'Entente d'une Finlande mal connue¹. La question des frontières de ce nouveau territoire reste ouverte du point de vue français, et avec elle la question des Îles Åland, conçue entre volonté de stabilité et désir de préserver les intérêts d'une Russie du futur démocratique et fédérale.

Les Français se trouvent donc pris entre les Allemands, les Bolcheviques, les Suédois et les Finlandais. Du point de vue de ces derniers, le cas est tout à fait clair : l'archipel, démilitarisé ou non, fait partie intégrale depuis 1809 du Grand-duché créé par Alexandre 1^{er}, et doit donc revenir à l'État finlandais créé le 6 décembre 1917 dans les frontières de l'ancienne province russe. Le nationalisme chatouilleux qui préside aux premières années de l'indépendance finlandaise ne favorise pas la recherche du compromis ni avec des Suédois inquiets des développements sur leur frontière, ni avec une population ålandaise que travaille l'idée d'un possible rattachement à la Suède : le 29 décembre 1917, 7146 Ålandais signent ainsi une pétition demandant au roi de Suède le rattachement de l'archipel au royaume².

La guerre civile de Finlande, qui éclate fin janvier 1918 entre Blancs et Rouges, fait rapidement évoluer la relation des Français au

¹ Cf. Clerc dans Sündback (2002), 221-241.

² Komulainen (2005).

problème. Stockholm décide, tout d'abord, d'intervenir dans l'archipel : plusieurs centaines de soldats et des navires sont envoyés dans le but déclaré de protéger les habitants de l'archipel des soldats russes. Rapidement, toutefois, les Suédois s'installent d'autant que les troupes finlandaises « blanches » évacuent les îles, probablement induites en erreur sur les intentions de leur commandement par des problèmes de communication. Alors que les Britanniques peuvent se réjouir de voir les Suédois intervenir dans l'archipel, le protégeant ainsi d'une éventuelle intervention allemande¹, les Blancs finlandais dénoncent ce qu'ils considèrent comme une intrusion suédoise sur le territoire finlandais.

Du point de vue français et allié, l'affaire prend, toutefois, une tournure inquiétante lorsque des troupes allemandes, venues aider les Blancs, s'installent dans l'archipel en mars 1918 et forcent les Suédois à se retirer : lorsque les Blancs gagnent la guerre civile en mai 1918, les îles Åland sont ainsi occupées par l'Allemagne. La Finlande gagne dans ces épisodes une solide réputation « germanophile » alors que la tension monte entre elle et l'Entente. Concentrés sur le front Ouest, les Français laissent Londres mener le jeu et hausser le ton envers le gouvernement finlandais du régent Pehr Evind Svinhufvud. Celui-ci s'appuie résolument sur l'Allemagne, adoptant un ton inutilement agressif envers les Britanniques et poussant à la mise en place d'un régime gouverné par un roi allemand : Frédéric Charles de Hesse, le beau-frère de l'empereur Guillaume, est ainsi élu roi de Finlande le 9 octobre. La date pourrait difficilement être plus mal choisie : quatre jours auparavant, l'Allemagne a, en effet, contacté le président américain Wilson en vue d'un armistice que les parties en conflit signent le 11 novembre à Rethondes. Alors que les capitales de l'Entente explosent de joie, la Finlande est associée au camp du vaincu.

Forte de ce retournement de la situation militaire, la France décide à l'automne de rompre ses liens diplomatiques avec Helsinki : le 11 octobre, le ministre des Affaires étrangères Stephen Pichon annonce la rupture tout en posant les conditions d'une reprise du dialogue² : le départ des troupes allemandes et une politique intérieure démocratique et une orientation internationale favorable à l'Entente. Une rencontre de décembre 1918 entre les responsables français et le général Carl Gustav Emil Mannerheim, chef militaire des Blancs qui vient de remplacer

¹ Barros (1968), 77-83.

² ADF, Europe 1918-1940, Finlande, vol. 16, Pichon, Paris, à Louis Raynaud, Helsinki, par Stockholm, 11 octobre 1918.

Svinhufvud à la régence, permet de mettre à plat les intentions françaises.

MÉNAGER LA CHÈVRE ET LE CHOU, JANVIER-JUILLET 1919

En décembre 1918, la Finlande est donc mise à l'épreuve alors que l'étoile suédoise semble remonter dans le ciel de la politique française, projetant une lumière nouvelle sur la question des Îles Åland. Si les dirigeants français ne souhaitent pas disposer des frontières russes de façon trop prématurée et penchent plutôt vers une souveraineté suédoise sur l'archipel, les Finlandais suscitent aussi un certain intérêt. Mannerheim se fait, en effet, fort depuis l'été 1918 d'intervenir contre les Bolcheviques, et de nombreux responsables et représentants français considèrent cette possibilité. Or, les revendications territoriales finlandaises, en particulier dans l'archipel des Îles Åland, doivent être prises en compte si l'on souhaite profiter des services du général finlandais contre les hommes de Lénine. Paris s'applique donc, durant le printemps, à favoriser les évolutions intérieures de la Finlande et à donner quelques gages en espérant une aide finlandaise « raisonnable » aux Russes blancs, obtenue sans compensations territoriales.

Alors qu'en décembre, Pichon affirmait à Mannerheim le non-engagement français dans la question des Îles Åland¹, le ministre propose le 27 février à la conférence de la paix un report de la question ålandaise dans l'attente du règlement du problème russe : les Français paraissent préoccupés à la fois de garder de bonnes relations avec Mannerheim et de ne pas toucher aux frontières russes². Le problème des Îles Åland est mis en parallèle avec les revendications finlandaises en Carélie : au début de l'année, Pichon et les services du Quai d'Orsay s'inquiètent des effets, pour l'intégrité du territoire russe, des initiatives finlandaises³.

Le printemps 1919 semble toutefois faire évoluer la vision des Français sur la question : l'archipel est vu de plus en plus comme faisant *de facto* partie du nouvel État reconnu par les puissances de

¹ Mannerheim (1951), 382.

² Pichon précise avoir reçu une délégation ålandaise et demande le report de cette question à plus tard (Foreign Relations of the United States, FRUS, The Paris Peace Conference 1919 IV, pp. 159-172, Secretary Notes of a Conversation Held in Mr. Pichon's Room at the Quai d'Orsay, Paris, on Thursday, 27th February, 1919, at 3 pm).

³ Cf. par exemple ADF, PAAP 84, Joseph Grenard, vol. 18, Service des affaires russes, Carélie 1919, Pichon, Paris, à postes, Guerre et président du Conseil, 4 mai 1919 (une action finlandaise en Carélie n'est pas encouragée, et doit se limiter au maintien de l'ordre contre les Bolcheviques).

l'Entente le 3 mai. Si on continue à prendre en compte « l'intérêt russe », Paris ne presse pas la question des Îles Åland et la volonté française de donner des gages aux Finlandais est claire. Alors que les journaux rapportent au fil du printemps les échauffourées entre Finlandais, Estoniens et Bolcheviques, l'idée d'un soutien aux Finlandais permettant leur intervention aux côtés des Russes blancs prend le pas au printemps sur la prudence française concernant les frontières russes.

La question des Îles Åland est donc esquivée par la conférence de la paix jusqu'à l'été. La presse française se montre peu clémente envers les Finlandais, demandant souvent l'application à l'archipel du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dont la Finlande elle-même s'est prévaluée lors de son indépendance¹. Mais les Finlandais ne sont pas dénués de soutien : Albert Kammerer, le représentant français à la commission des Affaires baltiques de la conférence, est franc et constructif dans ses discussions avec eux. Le 22 avril, les Français ne réagissent pas à la demande suédoise d'un règlement rapide par la conférence du problème des Îles Åland². Kammerer fait alors bien comprendre aux Finlandais que la commission des Affaires baltiques, créée le 16 avril pour connaître des problèmes territoriaux en Baltique, ne réglera pas la question mais, tout au plus, la préparera à destination de la SdN³.

Dans une réunion de la commission, le 2 juillet, Kammerer écarte encore les arguments suédois et met en avant les avantages stratégiques qu'il y aurait à écarter des Îles Åland toute grande puissance. Malgré des différences d'opinion, les délégués apparaissent critiquer l'argument ethnographique des Suédois basé sur la pratique linguistique des Ålandais⁴. Hormis une méfiance latente envers la Suède neutre, il importe surtout pour les Français de préserver le *statu quo* et de ne pas toucher à une zone susceptible d'être stratégique pour la Russie du

¹ En avril, le représentant finlandais à Paris Carl Enckell signale un article de *L'Homme Libre* sur la question, demandant une solution « conforme au principe des nationalités ». La presse française n'est pas unanime sur cet aspect mineur du problème russe : si *Le Temps* demande une neutralisation des Îles Åland sous statut suédois, *Le Matin* fait campagne pour une solution finlandaise au problème (Ulkoasiainministeriön arkistot, UMA R.5, Os. C, 6, Enckell à Helsinki, rapport 26, 28 juin-20 juillet 1919). Enckell dit avoir convaincu le directeur du *Matin* début juillet de la justesse des arguments finlandais (UMA R.5, Os. C, 6, Enckell à Helsinki, rapport 27, 12-18 juillet 1919).

² Barros (1968), 145-146.

³ UMA R.5, Os. C, 6, Enckell Holsti à Helsinki, rapport 22, juin 1919 ; Holsti à Helsinki, télégrammes 41-42 et 43.

⁴ Cf. Barros (1968), 158-165 pour les discussions à la commission sur le sujet en juin.

futur. On s'entend sur la neutralisation de l'archipel suivant les règles posées en 1856 et sur un report du problème à la SdN.

LES CHOSES S'ANIMENT, JUILLET-OCTOBRE 1919

En juillet, le problème des Îles Åland est donc en suspens à Paris. Les Français visent à faire remettre à plus tard la question, la volonté de s'attirer les amitiés finlandaises s'accordant mal avec le désir de ne rien toucher des frontières russes. Le 4 juillet, le projet de rapport au conseil suprême présenté par Sir Esme Howard, président de la commission des Affaires Baltiques, suit ces lignes. Mais des éléments du rapport filtrent des travaux de la commission, provoquant des réactions scandalisées : Stockholm s'offusque du fait que la commission ne préconise pas une solution immédiate, alors qu'Helsinki refuse de subordonner le règlement de la question à un avis russe. Faisant jouer toute leur influence contre le rapport Howard, les Suédois arrivent à le bloquer et à obtenir le 31 juillet une intervention au conseil sur la question¹. Les délégations finlandaise et suédoise à Paris font alors le siège des dirigeants politiques et de la presse pour essayer de faire passer leurs visions des choses, mais personne au Quai d'Orsay ne semble encore pressé de régler la question².

Reçu le 4 août devant le conseil suprême, le représentant suédois Carl August Ehrensvärd présente une position basée sur le désir des Ålandais de se voir rattachés au royaume. Habile diplomate et conscient des peurs françaises, il insiste aussi sur l'intérêt de la Russie à voir ces îles neutralisées par la Suède et souligne le risque d'une instabilité régionale servant l'Allemagne et les Bolcheviques³. Les responsables français, jusqu'alors prudents, semblent se convaincre que le problème doit être réglé. On souhaite éviter un désordre en Baltique associé à une croissance de l'influence allemande, et on est tenté d'augmenter la pression sur une Finlande peu coopérative⁴.

¹ FRUS, The Paris Peace Conference VII, p. 434-448, Notes of a Meeting of the Heads of Delegations of the Five Great Powers Held in Mr Pichon's Room at the Quai d'Orsay, Paris, on Thursday, July 31st, at 3.30 pm.

² Enckell (1956), 35, pour la rencontre entre Clemenceau et la délégation suédoise à Paris fin juillet.

³ FRUS, The Paris Peace Conference 1919 VII, pp. 504-527, Notes of a Meeting of the Heads of Delegations of the Five Great Powers Held in Mr Pichon's Room at the Quai d'Orsay, Paris, on Monday, August 4th, 1919, at 3.30 pm. Les documents sur la question remis par les Finlandais et les Suédois lors de leurs contacts avec les Français, de même que les rapports des experts de la SdN, sont reproduits dans ADF, Questions internationales, Bureau français de la SdN, vol. 246 et 247.

⁴ Barros (1968), 196.

Le conseil renvoyant la question à la commission des Affaires Baltiques, celle-ci se réunit plusieurs fois en août pour étudier le problème. Les Suédois ont alors réussi à alarmer le Quai d'Orsay : affirmant son peu de sympathie pour la neutralité suédoise, Kammerer lui-même reconnaît qu'un archipel neutralisé confié à la Suède serait un moindre mal pour la stabilité régionale. Le représentant italien à la commission, le marquis della Toretta objecte alors aux demandes françaises de règlement rapide du problème et se prononce pour un renvoi de la question à la SdN. On décide finalement de favoriser un règlement entre les deux protagonistes. Carl Enckell, le représentant finlandais à Paris, peut inviter dès fin juillet ses supérieurs à la patience : le projet Howard va dans l'intérêt de la Finlande en faisant de l'affaire une question à régler avec les Suédois et les représentants russes¹.

Alors même que la frustration française concernant une coopération entre Finlandais et Russes blancs grandit depuis le départ du pouvoir de Mannerheim en juillet, les choses semblent soudain s'animer. Le 25 septembre, défendant le traité de Versailles à la Chambre des représentants, Georges Clemenceau évoque au détour d'une tirade sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes une possible réparation de l'injustice commise à l'égard de la Suède dans la question des Îles Åland². Moins d'une semaine après ce discours, la délégation française à la conférence remet au conseil suprême une note sur le problème³. Rappelant que la position finlandaise n'est connue qu'au travers de discussions informelles et de la brochure du pamphlétaire Jean Denier⁴, le texte demande un règlement immédiat du problème des Îles Åland par la conférence et la neutralisation des îles. La Finlande, conclut le texte, ne saurait s'opposer à une solution qui satisferait le désir des habitants des îles et garantirait sa sécurité au travers de la neutralisation de l'archipel.

¹ UMA R 5 Os. C 6, Enckell à Helsinki, rapport 29, 30 juillet-5 août 1919

² Cf. le compte-rendu des discussions à la Chambre dans *Journal officiel de la République Française*, Chambre des députés, *Débats parlementaires*, Session ordinaire, septembre à octobre 1919, p. 4572.

³ National Archives (NA), Group 256, General Records of the American Commission to Negotiate Peace, 1918-1931, vol. 462, file 860D.014/63, Translation Bureau, *French Delegation, Note on the Aland Islands Question*, 2542, datée 29 septembre 1919. Nous remercions le docteur Michael Hussey, archiviste à la *National Archives and Records Administration*, pour nous avoir transmis ce document sous forme reproduite.

⁴ Jean Denier, alias Raymond Migeot, est un propagandiste français employé par les Finlandais à Paris. Il publie en 1919 un fascicule (*La vérité sur la question des îles d'Åland*, Berger-Levrault, Strasbourg, 1919) que les Finlandais utilisent dans leur présentation de la question aux Français.

La note restant secrète, c'est le discours de Clemenceau qui provoque les réactions les plus vives de la part des Finlandais mais aussi des Suédois. Au niveau du discours, cette sortie de Clemenceau apparaît comme un lapsus, né à la fois de l'intervention suédoise à la conférence de la paix et de la volonté du président du Conseil d'illustrer un discours sur la paix à portée surtout interne. Face aux protestations britanniques et surtout finlandaises que sa remarque suscite, le président du Conseil s'emploie d'ailleurs à rassurer. Au niveau de l'action diplomatique française, le problème est toutefois à replacer dans un contexte où la Finlande déçoit par son manque de coopération avec les Russes blancs. La déception française débouche naturellement sur une tentative de pression par le biais du problème des Îles Åland. Il faut aussi noter l'évocation par les Français de la position russe, mettant bien en avant le lien entre le problème de l'archipel et la question des frontières russes. La perspective de négociations de paix entre Baltes et Bolcheviques pousse aussi les Français à se raidir : alors que le Quai d'Orsay souhaite isoler Lénine, les rumeurs de négociations entre Estoniens, Lituaniens, Lettons et Bolcheviques sont accueillies en septembre avec inquiétude. Le discours des Français est alors ferme : il est dans l'intérêt de la Finlande d'attaquer les Bolcheviques ou du moins de ne pas entretenir de contacts avec eux¹. Cette nouvelle tension entre Français et Finlandais se voit aussi dans les discussions concernant la Carélie et Petsamo : Clemenceau déclare ainsi fin septembre que personne ne reconnaît le droit à la Finlande de disposer de territoires russes².

Quelles vont être les suites données au problème après la déclaration de Clemenceau ? Les gestionnaires de la politique française, pour leur part, reviennent rapidement à une attitude prudente face à la vivacité des réactions finlandaises et alliées. Les Finlandais vont jusqu'à évoquer une guerre plutôt que d'accepter de céder l'archipel à la Suède. Les réactions britanniques apparaissent également très critiques : comme le souligne James Barros, Londres ne comprend pas où Clemenceau veut en venir alors que la question semblait

¹ Pour ces échanges de lettres, UMA R 5 Os. C 6, Enckell à Helsinki, rapport 36, 20-24 septembre.

² Il s'agit du texte établi après la présentation de la délégation suédoise le 4 août (FRUS, The Paris Peace Conference VIII, p. 456-482, Notes of a Meeting of the Heads of Delegations of the Five Great Powers Held in Mr Pichon's Room at the Quai d'Orsay, Paris, on Tuesday, September 30th, 1919, at 10.30 am : « *Mr Clemenceau answered that he was prepared to authorize the Commission to make such a study, but that neither he nor any of his colleagues at the present time recognized their right to dispose of Russian territory* ».).

s'acheminer vers un report à la SdN¹. On s'attache donc à Paris à limiter les dégâts tout en gardant la pression sur les Finlandais : Kammerer et le diplomate Paul Dutasta affirment ainsi à Enckell le 27 septembre que rien ne se fera².

Mais une fois les Finlandais alarmés, il s'agit pour les responsables français de garder la main en incitant Helsinki à la coopération avec Nikolai Ioudénitch, chef russe blanc présent en Estonie et s'appêtant à attaquer Petrograd. Il s'agit, tout d'abord, d'enterrer la question ålandaise : le 30 septembre, la question est ajournée au conseil suprême, dans l'attente d'une prise de position suédoise sur la question du blocus des côtes russes sous contrôle bolchevique³. Le 31 décembre, enfin, un front franco-britannique se dégage au conseil pour reporter la question *sine die*⁴. Il s'agit ensuite d'user du peu de moyens à la disposition du Quai d'Orsay et de l'État-major pour forcer la collaboration entre des Finlandais et des Russes blancs peu décidés à se faire des concessions. Mais malgré ces efforts français, et les Russes blancs refusant toujours de reconnaître la Finlande indépendante, les Finlandais refusent d'aider Ioudénitch : cela reviendrait à reconstruire une Russie qui, une fois debout, s'emploierait à les réintégrer en son sein. Le Quai d'Orsay mène donc une difficile médiation, Kammerer et le secrétaire général du ministère Philippe Berthelot prenant en charge les pressions sur les Finlandais. Le 25 octobre, c'est exceptionnellement Pichon qui explique cette politique aux postes concernés : alors qu'on est persuadé que Ioudénitch va prendre Petrograd, le ministre conseille aux Finlandais de s'inspirer de leur propre intérêt à agir en coopération avec les Russes blancs sans rien demander en échange. Si Petrograd tombait sans l'aide des Finlandais, ceux-ci ne pèseraient rien face au géant russe renaissant⁵.

¹ Barros (1968), 198 et s.

² Enckell (1956), 38 et s ; Barros (1968), 200.

³ FRUS, The Paris Peace Conference 1919 VIII, pp. 457-482, Notes of a Meeting of the Heads of Delegations of the Five Great Powers Held in Mr Pichon's Room at the Quai d'Orsay, Paris, on Tuesday, September 30th, 1919, at 10.30 am.

⁴ FRUS, The Paris Peace Conference 1919 IX, pp. 721-759, Notes of a Meeting of the Heads of Delegations of the Five Great Powers Held in Mr Pichon's Room at the Quai d'Orsay, Paris, on Wednesday, December 31st, 1919, at 10.30 am.

⁵ ADF, Europe 1918-1940, URSS, vol. 283, Pichon, Paris, à postes, 25 octobre 1919 : « *Le point de vue du gouvernement français est que la Finlande risque en mettant à son action sur Petrograd des conditions dont la conclusion ne peut être immédiate, de laisser passer le moment psychologique. Au point où en sont les choses une simple marche en avant pourrait précipiter la retraite des bolcheviques. [...] La Finlande serait en posture singulièrement plus difficile pour discuter ses intérêts avec une Russie qui se sera reconstituée toute seule, ou qui aurait subi un échec devant Petrograd faute de l'appui finlandais ...* ».

Mais la déroute de Ioudénitch face aux Bolcheviques, consommée début novembre, déçoit les attentes françaises. Fin 1919, le problème des Îles Åland, utilisé par les Français dans leurs pressions sur les Finlandais, perd son importance et s'achemine vers un règlement à la SdN. Une fois les grands espoirs de la mi-octobre dissipés, les derniers feux d'une politique interventionniste s'éteignent en France. On en passe à une politique de « cordon sanitaire » étendue vers le Nord par la consolidation d'une Finlande indépendante.

SUIVRE L'AFFAIRE À LA SDN, 1920-1921

Au début de 1920, les Français semblent, d'abord, désireux de calmer les inquiétudes finlandaises sur la question : on affirme bien haut le « désintéressement » français et on cherche à rassurer Enckell¹. Faute d'un arrangement bilatéral entre Helsinki et Stockholm, les deux parties sont invitées à s'en remettre à la SdN. Les responsables du Quai d'Orsay s'emploient à dissiper les craintes finlandaises lors de la visite en avril 1920 du roi Gustav de Suède en France et en Grande-Bretagne². Le gouvernement demande par exemple à la presse de ne pas évoquer le problème des Îles Åland durant la visite du souverain, en pure perte d'ailleurs puisque les journaux français lient explicitement dans l'été, pour les dénoncer, les revendications finlandaises à l'influence allemande en Baltique³. Arrivant à Paris le 16 avril, Gustav n'obtient rien des Français alors qu'à Stockholm, le ministre suédois Carl Palmstierna n'arrive pas à obtenir de réponse satisfaisante de l'ambassadeur Louis Delavaud : pourtant fermement pro-suédois dans cette affaire, celui-ci refuse de cautionner la déclaration par les Ålandais de leur rattachement à la Suède⁴.

¹ Cf. les entretiens d'Enckell avec le diplomate M. de Peretti de la Rocca par exemple le 19 mai et le 20 avril (UMA R.5. Os. C, 6, Enckell à Helsinki, rapport 59, 4-20 mai 1920 ; Enckell à Helsinki, rapport 57, 16-28 avril 1920). Enckell évoque sa discussion en ces termes : « *Samtal med Peretti om desinteressesförklaringen Ålandsfrågan refereras utförligt dagens skriftlig rapport...* ».

² Barros (1968), 216 et s ; Enckell (1956), 50 et s.

³ C'est surtout à Helsinki que l'on s'inquiète : le ministre des Affaires étrangères finlandais Rudolf Holsti demande ainsi à Enckell à l'occasion de la visite du roi de Suède, de transmettre au gouvernement français une lettre réaffirmant la souveraineté finlandaise sur l'archipel des Îles Åland. Enckell, après avoir consulté le juriste Albert de Lapradelle, grand soutien des Finlandais à Paris s'exécute mais signale à Helsinki que ces craintes sont exagérées. Barros (1968), 224.

⁴ Barros (1968), 225. Le représentant britannique en Suède, M. Barclay, apparaît lui aussi comme un soutien fort de la position suédoise. Il insiste à plusieurs reprises auprès de son gouvernement pour obtenir un règlement favorable à la Suède (cf. par exemple Documents for British Foreign Policy, DBFP 1920, First series, vol. XI, doc. 268, p. 314,

Les responsables français s'empresstent aussi de limiter les dégâts en juin 1920, lorsque la presse parisienne s'empresse contre l'arrestation par les Finlandais de deux figures du mouvement ålandais, Julius Sundblom et Carl Björkman. Les rumeurs de guerre suédo-finlandaises et de machinations allemandes poussent alors Enckell à dénoncer la propagande suédoise dans la presse française : se drapant dans l'amitié franco-finlandaise, le ministère l'assure que le gouvernement ne se reconnaît pas dans les déclarations de la presse. La France prête attention à l'intérêt général et à celui de « *la Russie* », et cherche à obtenir un archipel neutralisé à l'intérieur d'une Finlande elle-même neutre¹. Quittant le Quai d'Orsay, Enckell est assuré que ni le conseil suprême ni la conférence des ambassadeurs chargée de l'application du traité de Versailles ne traiteront du problème dans l'immédiat. Le 11 juin, c'est le ministre Maurice Paléologue qui le rassure, tout en lui déconseillant de gâcher la réputation des Finlandais pour quelques martyrs insulaires².

Au Quai d'Orsay, l'inquiétude est pourtant grande. Est-il sage de laisser cet archipel stratégique et exposé à l'Allemagne entre les mains d'un petit État comme la Finlande ? Comment concilier cela avec l'intérêt d'une Russie du futur ?³ Qui soutenir en ayant l'air de n'avantager personne, et dans la mesure des moyens français ? On voit bien ces hésitations de l'été 1920 dans un message du 8 juin envoyé par le ministre Alexandre Millerand à Jean Fabre, ambassadeur de France en Finlande⁴. Signalant les inquiétudes de Ehrensward et ses demandes d'une implication de l'Entente aux côtés de la Suède, Millerand commente : « *il ne me semble pas douteux que, dans ce conflit entre la Suède et la Finlande, les meilleures raisons soient du côté de la Suède. Mais, bien que le gouvernement français ait laissé entendre que tel était*

M. Barclay, Stockholm, à Earl Curzon, 13 mai 1920, 400). À Londres, Gustav reçoit une réponse dilatoire, les Britanniques demandant que l'affaire soit portée à la SdN (DBFP 1920, First series, vol. XI, doc. 250, pp. 283-286, Earl Curzon à M. Barclay, Stockholm, 15 avril 1920, 112).

¹ Sur cette rencontre entre de Peretti de la Rocca et Enckell ainsi que sur les réactions de la presse française au cas Sundblom-Björkman, cf. UMA R.5. Os. C, 6, Enckell à Helsinki, rapport 61, 3-9 juin 1920.

² Barros (1968), 257 ; Enckell (1956), 53 et s.

³ Une note du service français de la SdN du 8 avril 1920 précise ces inquiétudes, mettant en avant que les puissances alliées « *...ne sauraient méconnaître l'intérêt de la Russie dans une question qui met en cause la sécurité de la Baltique* » (ADF, Questions Internationales, Bureau français de la SdN, vol. 241, *Note sur la question des îles Åland*, Service français de la SdN, 8 avril 1920).

⁴ DDF, série 1, tome 2, doc. 85, pp. 110-111, Millerand, Paris, à Fabre, Helsinki, et Delavaud, Stockholm 8 juin 1920, 404-407, 302-305.

son sentiment, j'estime que nous n'avons pas intérêt à prendre sur cette question d'initiative qui nous aliéneraient les sympathies de la Finlande ». Plus que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, c'est surtout la prudence, la volonté de stabiliser la région et celle de placer un archipel neutralisé hors de portée de l'Allemagne qui animent l'action de la France. La Suède, malgré les doutes qui existent sur elle, apparaît à beaucoup comme le candidat le plus solide, mais la France ne veut pas être celle qui tirera les marrons du feu dans cette affaire. Le plus important est que la chose se règle dans le calme et sous le contrôle des puissances.

Paris va donc se convaincre de la nécessité de confier les choses à un organe international dans le but d'obtenir un archipel démilitarisé¹. L'initiative vient de Londres, qui réclame officiellement le 19 juin la convocation d'une session spéciale du Conseil de la SdN pour étudier la question². Millerand a déjà accepté l'idée³ : annonçant la présentation au Conseil le 23 juin, de Peretti de la Rocca et Jules Laroche assurent Enckell que le ministre a un intérêt personnel à ce que le problème se règle dans un sens favorable à la Finlande⁴. Entre août et septembre, le Conseil décide de nommer une commission de juristes internationaux pour analyser la question des Îles Åland⁵.

¹ Même position à Londres : DBFP 1920, First series, vol. XI, doc. 315, pp. 372-374, *Memorandum of Foreign Office views on the approaching discussion of the Aaland islands question by the Council of the League of Nations*, 7 juillet 1920. Les Britanniques mettent comme les Français en avant l'intérêt russe dans cette affaire, demandant avant tout, quel que soit la solution, une démilitarisation des îles garantie internationalement. Londres refuse également de s'impliquer plus avant par des pressions sur l'une ou l'autre des parties, comme le demande par exemple les Suédois (DBFP 1920, First series, vol. XI, doc. 316, p. 374, Earl Curzon à Barclay, Stockholm, 7 juillet 1920, 209).

² *Société des Nations : actes de la 1^{ère} assemblée, séances plénières*, p. 117 ; Barros (1968), 249 et s ; DBFP 1920, First series, vol. XI, doc. 296, pp. 357, Earl Curzon à Barclay, Stockholm, 16 juin 1920, 86.

³ Millerand écrit le 15 juin dans un télégramme circulaire : « si le gouvernement britannique a, comme vous l'a indiqué Lord Curzon, l'intention de proposer que la question des îles d'Åland soit soumise à la SdN, je n'y verrais pas d'objection ». (ADF, Questions Internationales, Bureau français de la SdN, vol. 241, Millerand, Paris, à Londres, Stockholm, Helsingfors, Washington, Tokyo, 15 juin 1920, 4826, 434, 340, 1935, 577). Millerand refuse de voir Albert de Lapradelle dont les engagements profinlandais sont connus, agir comme représentant de la Finlande lors des débats éventuels du Conseil sur la question (ADF, Questions Internationales, Bureau français de la SdN, vol. 241, Millerand, Paris, à Fabre, Helsinki, 28 juin 1920, 377).

⁴ Barros (1968), 254-255 ; Enckell (1956), 55-57. De Peretti de la Rocca assure Enckell que Millerand aurait conseillé de laisser l'affaire à la SdN, et que 'tout irait bien'.

⁵ UMA R.5. Os. C, 6, Enckell à Helsinki, rapport 67, 31 juillet-12 août 1920 ; *Société des Nations : actes de la 1^{ère} assemblée, séances plénières*, p. 117 et s. Cf. également les documents conservés dans ADF, Questions internationales, Bureau français de la SdN, vol. 242, ainsi que dans ADF, Europe 1918-1940, Suède, vol. 26 et 53. Les conclusions

Léon Bourgeois, président du Conseil de la SdN mais ayant conservé ses contacts avec les services français, prend alors l'affaire en main. Bourgeois semble dès le début favorable à la position finlandaise, à condition que le problème soit nettement découplé de la question de Carélie orientale, autre contentieux territorial intéressant la Finlande : si les Français peuvent en juin 1920 accepter une Åland finlandaise neutralisée, les revendications en Carélie sont une source supplémentaire et peu désirable de conflits à la frontière russe. Bourgeois conclut ainsi une note évoquant les questions de territoires autour de la Finlande : « *on voit donc que la Finlande a autant – ou aussi peu – de droits sur la Carélie que la Suède sur l'archipel d'Åland, et que leurs situations respectives vis-à-vis des problèmes qui les intéressent est identique* »¹.

Bourgeois insiste également pour qu'on traite l'affaire dans le cadre de l'article 15 (règlement entre deux États faisant partie de la SdN) et non pas de l'article 17 (règlement entre deux États dont un seulement est un État-membre), malgré le fait que la Finlande ne fasse pas encore partie de la SdN². Il se prononce de plus en plus clairement en faveur de la thèse finlandaise, écrivant fin 1920 : « *les Ålandais ne peuvent tendre à imposer une volonté qui repose sur un état de fait passager. Leur séparatisme est alimenté par la Suède, qui a reconnu sans réserves le 4 janvier 1918 l'indépendance de la Finlande. On ne saurait, pour répondre aux désirs suédois, amputer la Finlande, et la rendre dépendante de la Suède* ».³ Une position qui reprend mot pour mot les éléments principaux de la thèse finlandaise répandue à Paris par Enckell. L'idée d'une solution finlandaise, ambiguë et mêlée de méfiances diverses, se répand aussi au Quai d'Orsay fin 1920.

Une fois la question transmise à la SdN dans l'été 1920, les responsables français semblent s'efforcer à intervenir le moins

du comité d'experts sont résumées par ADF, Questions Internationales, Bureau français de la SdN, vol. 242, *Question des Îles d'Åland, Rapport de la commission d'enquête*, Service français de la SdN, 12 mai 1921.

¹ ADF, PAAP 29, Léon Bourgeois, 23, SdN, *Note sur la question de la Carélie orientale*, non datée, classement suggère 25 juin 1920. Sur les positions de Bourgeois, cf. dans le même dossier *Question des îles d'Åland*, Léon Bourgeois, 7 juillet 1920 ; Delavaud, Stockholm, à Bourgeois, Paris, 3 septembre 1920.

² ADF, PAAP 29, Léon Bourgeois vol. 23, notes manuscrites, juillet 1920. La Finlande, qui a demandé dès 1920 à être admise à la SdN, ne l'est que début 1921, mais est autorisée dès les sessions de 1920 à siéger, représentée par Enckell. Pour l'admission de la Finlande à la SdN, *Société des Nations : actes de la 1^{ère} assemblée, séances plénières*, pp. 117 et s, 607 et s.

³ ADF, PAAP 29, Léon Bourgeois, vol. 23, *exposé sommaire sur la question des îles des Îles Åland*, non daté, classement suggère juillet-décembre 1920.

possible¹ : Fabre signale ainsi début juin 1921 qu'il n'a pas reçu depuis de nombreux mois d'instructions concernant la question². Il lui est répondu par Berthelot que les choses suivent leur cours à la SdN, hors de portée du gouvernement français³. Or la décision de l'organisation, basée sur le rapport d'un comité d'experts, intervient le 24 juin 1921 et recommande une souveraineté finlandaise sur l'archipel. En parallèle à cette décision, les représentants français et britanniques à Genève, Gabriel Hanotaux et M. Fischer, rencontrent Enckell dans une réunion discrète du 22 juin pour lui faire accepter en échange de la souveraineté finlandaise sur les îles une démilitarisation totale et une loi d'autonomie pour les Ålandais⁴. Jean Gout, envoyé par le Quai d'Orsay à Genève pour traiter la question, a quant à lui pour instructions de suivre la décision du Conseil tout en essayant de ménager les susceptibilités suédoises. Il travaille donc auprès des Finlandais pour une autonomie très élargie de l'archipel et une application raisonnable des recommandations du Conseil⁵.

Mais un dernier problème se fait jour. Le Conseil demandant une révision de la convention de 1856 pour y substituer une convention de démilitarisation des Îles Åland, le ministre des Affaires étrangères Aristide Briand s'inquiète le 1^{er} août 1921 : un organisme international peut-il ainsi annuler une convention interétatique ? Le nouveau ministre soulève alors à nouveau les deux éternels sujets de débat en France sur la question : ne pourrait-on pas faire accepter aux parties concernées une convention bilatérale, et ne serait-il pas possible que l'intérêt russe soit pris en compte ?⁶ Briand, de même, s'inquiète de ce que l'Allemagne soit impliquée par le Conseil en tant qu'État baltique : ne

¹ DDF, série 1, tome 4, doc. 393, p. 621, Berthelot, Paris, à Delavaud Stockholm, 18 mai 1921, 179 ; *ibid.*, doc. 460, pp. 736-737, *note sur la question des îles d'Åland*, 9 juin 1921 ; DDF, série 1, tome 3, doc. 236, pp. 340-341, Gout secrétaire général de la délégation française à la SdN, à Leygues Paris, 26 novembre 1920, 32.

² ADF, Questions Internationales, Bureau français de la SdN, vol. 242, Fabre, Helsinki, à ministère des Affaires étrangères, Paris, 6 juin 1921, 264-268.

³ ADF, Questions Internationales, Bureau français de la SdN, vol. 242, Berthelot, Paris, à Fabre, Helsinki, 9 juin 1921, 132.

⁴ Enckell (1956), 76-77.

⁵ Cf. le récapitulatif de fin juin 1921, ADF, Questions Internationales, Bureau français de la SdN, vol. 242, *Note sur l'affaire des îles d'Åland*, Service français de la SdN, 30 juin 1921. Le 10 mai, Gout avait déjà rencontré Enckell au Quai d'Orsay pour lui conseiller de demander à son gouvernement de se priver de toutes manifestations de joie intempestives susceptibles de troubler l'atmosphère avec la Suède en cas de règlement positif pour la Finlande du problème. Barros (1968), 320.

⁶ DDF, série 1, tome 5, doc. 78, pp. 130-131, Briand à Saint-Aulaire, Londres, 1^{er} août 1921.

serait-ce pas lui donner voix au chapitre dans une SdN dont elle est exclue ?

Revenant sur la question moins d'une semaine plus tard, Briand demande qu'on travaille avec les Britanniques à obtenir une conférence des pays alliés et neutres afin d'examiner une convention bilatérale concernant les Îles Åland. Celle-ci établirait la neutralisation des îles sans garantie internationale, la France ne souhaitant pas devoir, le cas échéant, intervenir par les armes sur une question aussi secondaire. Concluant sa lettre, Briand prend toutefois note des objections véhémentes de Ehrensvärd, et indique que la question sera laissée dans le cadre de la SdN¹. Briand apparaît donc soucieux de ne pas toucher à la convention de 1856, garantie de l'intérêt russe, et de ne pas créer de précédent en autorisant Genève à annuler cette convention². Étant entendu que le principe de la souveraineté finlandaise sur l'archipel est acquis, un arrangement entre États lui apparaît comme la meilleure façon de régler la question sans créer de précédent et en maintenant l'intérêt russe.

Le secrétaire général de la SdN, Sir Eric Drummond, informé des inquiétudes de Briand, commence donc à rassembler des délégués pour une conférence discutant du statut des Îles Åland après la décision du Conseil³. Début octobre, Gout se met au travail en marge de cette conférence pour la neutralisation de l'archipel des Îles Åland afin d'essayer avec les délégations suédoises et finlandaises d'aboutir à un accord bilatéral⁴. Il tient là encore ses instructions de Briand : garder la

¹ DDF, série 1, tome 5, doc. 83, pp. 136-137, Briand, Paris, à Delavaud, Stockholm, 5 août 1921, 226-229. Cette lettre se trouve dans SHAT 7N2791, Briand, Paris, à postes, 5 août 1921. Elle est connue de Carl Enckell qui la cite dans ses mémoires. Enckell (1956), 88-89.

² Cf. aussi ADF, Questions Internationales, Bureau français de la SdN, vol. 242, président du Conseil/Affaires étrangères, Paris, à Secrétaire général de la SdN, Genève, 5 août 1921 ; Briand, Paris, à postes, 5 août 1921 : « *la décision prise par le Conseil de la SdN en ce qui concerne la neutralisation des Îles d'Åland soulève une importante question de principe : le Pacte donne-t-il au Conseil le pouvoir de décider qu'une convention en vigueur est devenue inapplicable et doit être remplacée par un autre accord [...] ? En répondant, sans faire aucune réserve, à l'invitation reçue du Secrétariat général de la SdN, on établirait un précédent singulièrement dangereux. En outre, la déclaration de 1856, loin d'être inapplicable, est très utile à maintenir car elle engage la Russie en ce qui concerne le démilitarisation des îles, et il serait imprudent d'y renoncer avant que la Russie soit en état de contracter un nouvel engagement* ».

³ ADF, Questions Internationales, Bureau français de la SdN, vol. 242, secrétaire général Eric Drummond, Genève, à Briand, Paris, 10 août 1921.

⁴ DDF, série 1, tome 5, doc. 267, pp. 413-415, Gout, Genève, à Briand, Paris, 14 octobre 1921. Cf. aussi KA, Fonds Rafael Erich, k 38, correspondance avec Jean Gout. La Conférence sur la neutralisation de l'archipel des Îles Åland se réunit à compter du 10 octobre 1921 (UM, R.9, Os. O I, vol. c. 2-8, Pariisin lähetystö, Lontoon lähetystö, etc.,

convention de 1856, obtenir un statut des îles jusqu'à ce qu'un gouvernement russe stable émerge, aboutir à une convention sur la neutralisation et la démilitarisation de l'archipel¹. Gout est également instruit le 7 octobre de ne pas mettre en danger les bonnes relations entre France et Suède et, surtout, de ne pas engager la garantie française en soutien à un règlement : la solution qui sera trouvée devra s'inscrire dans le cadre de l'article 5 du pacte de la SdN². Le projet de convention rédigé par le juriste Henri Fromageot et adjoint à la lettre de Briand reprend tous ces points.

Réunissant Finlandais, Suédois, Britanniques et Italiens, Gout exerce une forte pression sur les points spécifiques évoqués par Briand. Les conversations acheminent sur l'hostilité entre Finlandais et Suédois, mais on aboutit finalement à une « *convention relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles Åland* » signée le 20 octobre 1921³. Malgré les compromis auquel il a été forcé de consentir, Gout se félicite d'avoir soutenu au minimum la neutralisation des îles sous garantie de la SdN, la démilitarisation, et l'acceptation par les Suédois d'une souveraineté finlandaise respectant les anciennes frontières impériales russes⁴. Les Suédois à Paris, qui considéraient leurs contacts avec les Français comme la garantie d'un autre dénouement, sont les seuls à exprimer une amère déception face à ce règlement de l'affaire⁵.

Alors que l'Europe semble se stabiliser, il importait avant tout pour Paris d'obtenir un règlement pacifique à peu de frais. Une fois transférée à la SdN, la question des Îles Åland fournit l'exemple rare d'un arbitrage de l'organisation genevoise respecté par les parties en conflit. Le règlement apaise des relations suédo-finlandaises que le problème des Îles Åland avait singulièrement tendues. Quant aux Ålandais eux-mêmes, il s'accommoderont du régime d'autonomie

Conférence sur la Neutralisation de l'archipel Åland).

¹ ADF, Questions Internationales, Bureau français de la SdN, vol. 243, Briand, Paris, à postes, 21 septembre 1921.

² ADF, Questions Internationales, Bureau français de la SdN, vol. 243, *Instructions à Jean Gout*, Aristide Briand, 7 octobre 1921.

³ Les détails de ce texte dans ADF, Questions Internationales, Bureau français de la SdN, vol. 244, *Iles Åland, rapport au représentant britannique et résolution adoptée par le Conseil, le 11 janvier 1922*, 14 janvier 1922.

⁴ Service Historique de la Marine (SHM), 1BB3 10, Jean Gout, ministre plénipotentiaire à la convention pour la neutralisation des Åland, à ministère des Affaires étrangères/président du Conseil, Paris, 29 octobre 1921, 43. Sur le règlement final de la question, cf. par exemple UMA R.5. Os. C, 6, Enckell à Helsinki, rapport 99, et les lettres de Gout à Briand, ADF, Questions Internationales, Bureau français de la SdN, vol. 243.

⁵ Hjalmar Branting rappelle ainsi au *Figaro* le 2 juillet 1921 que Clemenceau avait promis l'archipel à la Suède, et que la décision de Genève est une défaite pour tout le système de sécurité collective. Cité par Enckell (1956), 83 et s.

accordé par la Finlande dès 1920 et complété après les décisions de 1921 : aujourd'hui encore, ce statut d'autonomie est préservé dans le cadre de l'Union européenne.

L'INTROUVABLE POLITIQUE BALTIQUE DE LA FRANCE AU LENDEMAIN DE LA PREMIERE GUERRE MONDIALE

Philippe Lasterle

Au moment où s'ouvre à Versailles la Conférence de la Paix, les responsabilités qui lui échoient en tant que pays vainqueur autant que les bouleversements de la situation géopolitique régionale font obligation à la France d'intervenir en Baltique, mer lointaine, septentrionale et périphérique pour laquelle elle a toujours manifesté un intérêt à éclipses. Alors que la guerre civile fait rage en Russie, la Pologne, ancienne alliée naguère sacrifiée sur l'autel de l'alliance franco-russe, renaît de ses cendres et compte sur l'appui de la France pour garantir sa sécurité à l'Est, tandis que les trois États baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) ainsi que la Finlande accèdent à leur tour à l'indépendance. Quant à l'Allemagne, pour prix de sa défaite, elle est désarmée et doit céder le territoire de Memel, la ville déclarée libre de Dantzig et le couloir du même nom, autant de zones de tensions potentielles. Dans ce contexte mouvant, la France entend, tout à la fois, soutenir la Pologne renaissante, éviter la contagion bolchevique, empêcher la nouvelle Allemagne de recouvrer son influence, défendre ses intérêts politiques et commerciaux, en particulier face à l'activisme anglais, et, plus largement, avancer ses pions dans une zone en pleine recomposition où son influence est historiquement réduite. Dès 1919, sous l'impulsion de Georges Clemenceau, partisan de la constitution d'un « cordon sanitaire » pour circonscrire au territoire russe la révolution bolchevique, la France redevient donc, plus de 60 ans après la guerre de Crimée, un acteur régional. Ses ambitions, ou plutôt ses velléités, sont, cependant, sans rapport avec les moyens diplomatiques, financiers et militaires dont elle dispose au sortir de la Grande Guerre. Elle compte, toutefois, sur le prestige que lui confère son statut de vainqueur pour surmonter ce handicap. Jusqu'en 1923, parallèlement au soutien apporté aux Polonais, elle intervient ainsi tous azimuts dans le but d'impulser une Entente entre les cinq États nés de l'effondrement du régime tsariste (phase Clemenceau/Poincaré). Mais, dès 1924, conséquence de l'apaisement franco-allemand voulu par Aristide Briand et de la reconnaissance de l'URSS décidée par Édouard Herriot, elle révisé ses ambitions à la baisse optant pour un recentrage autour de la seule Pologne, son client historique (phase Briand/Herriot). Hélas, à partir de 1926, l'alliance franco-polonaise bat de l'aile, si bien qu'à la fin de la décennie la France a perdu beaucoup de son influence en Europe septentrionale. Dans le dispositif mis en œuvre par le Quai

d'Orsay en mer Baltique, la Marine joue évidemment un rôle central. Initialement chargée d'assurer l'exécution des clauses navales de l'armistice (en particulier le blocus des côtes allemandes) aux côtés de la *Royal Navy*, elle intervient, dès 1919, en appui de la diplomatie traditionnelle. Fortement sollicitée dans un premier temps, elle n'est plus, à partir de 1924, qu'un acteur mineur du jeu français en Baltique au grand dam des marins eux-mêmes.

LE COME BACK DE LA FRANCE EN BALTIQUE DANS L'IMMEDIAT APRES-GUERRE : ENTRE IMPROVISATION ET NECESSITE CONJONCTURELLE

Située au carrefour des mondes slave, scandinave et germanique, la mer Baltique est, depuis plusieurs siècles, le théâtre d'une tectonique complexe mettant aux prises la volonté suédoise de *Dominium maris Baltici*, le *Drang nach Osten* germanique et la poussée russe vers l'Ouest. Alors que le Congrès de Vienne (1815) avait confirmé l'éviction de la Suède, pays dominant jusqu'au traité de Nystad (1721), et la position hégémonique de la Russie, la Première Guerre mondiale et la Révolution d'Octobre ont profondément bouleversé cet équilibre en permettant à l'Allemagne de réaliser le vieux rêve pangermaniste de colonisation des marches orientales de l'empire russe. La conquête des provinces baltiques de la Russie tsariste, effective en février 1918, est confirmée par le traité de Brest-Litovsk en mars. Au joug russe succède ainsi la domination allemande à la satisfaction des barons germano-baltiques. Pour peu de temps, toutefois, puisque la signature de l'armistice à Rethondes, le 11 novembre, met fin au conflit qui dévaste la Vieille Europe depuis plus de quatre ans, sanctionne la défaite austro-allemande et, surtout, contraint la France à retrouver le chemin de la Baltique. C'est, tout naturellement, par sa Marine qu'elle opère son retour dans cette mer visitée pour la dernière fois à la veille du conflit. Décidé à la hâte et mal anticipé, ce *come back* oblige le Quai d'Orsay à concevoir dans l'urgence une politique à destination d'une zone en pleine recomposition où les intérêts nationaux sont nombreux.

Paris envoie une flottille

Georges Leygues, ministre de la Marine, est pris de court lorsqu'il apprend, fin novembre 1918, quelques jours à peine après la proclamation de l'armistice, qu'une imposante escadre anglaise aux ordres de l'amiral Sinclair, composée de vingt-et-un bâtiments de surface et de trois sous-marins, a pénétré en Baltique avec pour mission

de venir en aide aux Estoniens, en butte à une offensive bolchevique, par la livraison d'armes et une présence dissuasive dans le golfe de Finlande. À Paris, pas plus Rue Royale, au siège du ministère de la Marine, qu'au Quai d'Orsay, personne n'a été prévenu de l'initiative anglaise. « *C'est par un télégramme de notre ministre à Copenhague que le gouvernement (apprend) l'entrée de l'escadre de Sinclair en Baltique* »¹. En réponse, à la demande de Georges Clemenceau, président du Conseil, Georges Leygues prescrit dans la précipitation la constitution d'une modeste force navale. Cependant, rassembler des bâtiments capables de faire face aux caractéristiques d'une mer dans laquelle la navigation est rendue difficile par les anomalies magnétiques, les glaces hivernales, la présence de nombreux *skärs* (rochers), de hauts fonds et de milliers de mines mouillées pendant le conflit, ne va pas sans mal. Il faut, pour cela, recourir à des navires chauffant au charbon, rudimentaires et inadaptés dont la principale qualité est d'avoir un faible tirant d'eau. Qu'importe. L'urgence commande. Le 20 décembre, une flottille composée de cinq torpilleurs (*Téméraire, Oriflamme, Obusier, Carquois et Intrépide*) appareille de Dunkerque en direction de Rosyth « *pour prendre langue avec les autorités britanniques et (s') enquérir de la situation en mer Baltique* »². Quelques jours plus tard, le capitaine de vaisseau (CV) de Roquefeuil, arborant sa marque sur le vieux croiseur *Montcalm*, rallie le port écossais de Rosyth et prend le commandement de la flottille qui appareille pour le Danemark le 27. Le 1^{er} janvier 1919, après avoir traversé la mer du Nord en suivant les chenaux balisés par les Anglais au milieu des champs de mines, les bâtiments français mouillent à Copenhague. Les marins y sont accueillis en « *héros* » par une « *foule immense* » sous le regard amusé du CV de Faramond de la Fajolle, l'attaché naval français en poste dans la capitale danoise³. Après l'arrivée de trois avisos (*Oise, Ancre et Ailette*), la flottille est au complet. Elle consacre les mois de février et mars à la double mission qui lui a été confiée : escorter les paquebots assurant le rapatriement de prisonniers de guerre allemands, de « *1 500 soldats russes douteux expulsés de France qui doivent être échangés contre des ressortissants français évacués de Petrograd* »⁴, et patrouiller le long des côtes de Poméranie afin d'empêcher la contrebande allemande. Plusieurs bateaux allemands sont ainsi saisis et conduits dans les ports alliés les

¹ Dupin de Saint-Cyr (1936-1937), 8.

² Rousseau (1981), 28-29.

³ Rousseau (1981), 29-30.

⁴ Rousseau (1981), 31.

plus proches, où leurs commandants comparaissent devant le tribunal des prises. C'est le cas de la goélette *Meta*, transportant du sel, que le lieutenant de vaisseau (LV) Michelier, commandant par intérim de l'avis *Ancre*, est chargé de conduire à Édimbourg à la fin du mois de mars¹. Cette immixtion improvisée – « *j'ignore le fonctionnement même et l'existence de la Commission Navale d'Armistice de Londres* », confesse le commandant de Roquefeuil² – déplaît aux Britanniques qui considèrent la Baltique comme leur chasse gardée. Mais, si l'*Admiralty* entend neutraliser la Baltique et y exercer un mandat exclusif de police pour en faire un *Mare Britannicum* fermé aux Français, la priorité du moment est ailleurs. Le Gouvernement de Sa Majesté veut apporter son soutien aux nations baltes. Le renfort naval français est, donc, le bienvenu.

Le Quai d'Orsay navigue à vue

À la différence de leurs homologues britanniques qui s'appuient sur le *Nordic Bureau* du *Foreign Office*, les dirigeants français n'ont pas conçu de dessein d'ensemble pour la Baltique. Si, pour Clemenceau et Pichon, son ministre des Affaires étrangères, la nécessité de soutenir la Pologne et la Finlande contre la Russie bolchevique va de soi, ils hésitent à reconnaître le droit des Baltes à disposer d'eux-mêmes. Croyant possible la victoire des Russes blancs contre l'Armée rouge et désireux de renouveler l'alliance de revers contre l'Allemagne vaincue, ils refusent une reconnaissance qu'ils jugent prématurée et de nature à gêner la Russie antibolchevique en la privant de débouchés maritimes³. Ainsi, à Versailles, dans le cadre de la Commission des Affaires baltiques, formée à la suite de la décision du Conseil Suprême d'auditionner les délégations baltes, Clemenceau et Pichon demeurent partisans de la Grande Russie, une et indivise, à l'intérieur de laquelle les provinces baltes jouiraient d'un statut d'autonomie. À l'inverse, soucieux d'affaiblir la Russie des Soviets, les Britanniques sont favorables à l'indépendance des pays baltes et réclament l'évacuation immédiate des provinces baltiques par les troupes régulières et les corps francs allemands qui y stationnent. En dépit de ces hésitations, la

¹ Michelier (1954), 159.

² Télégramme du *Montcalm* à Marine, 27 février 1919, Service historique de la Défense/Département Marine (désormais SHD/DM) SSLi 6. La Commission Navale Alliée d'Armistice ou *Allied Naval Armistice Commission* (ANAC) siège à Londres. L'amiral anglais Browning, assisté des amiraux Grasset (côté français) et Robinson (côté américain), la préside, tandis que l'amiral allemand Goette y représente les vaincus.

³ Gueslin (1998), 53-65.

décision est prise, au printemps 1919, d'envoyer dans chacun des nouveaux États une mission militaire dans le but d'aider les gouvernements ententophiles à mettre sur pied des armées nationales. C'est ainsi que les lieutenants-colonels du Parquet, Hurstel, Reboul¹ et Gendre² sont respectivement dépêchés à Riga (Lettonie), Reval (Estonie), Kovno (Lituanie) et Helsingfors (Finlande)³, tandis que le général Paul Henrys est choisi par le maréchal Foch pour prendre le commandement de la mission militaire envoyée à Varsovie⁴. Par son importance, cette dernière préfigure l'ampleur de l'aide que la France va apporter à la Pologne. Marraine de sa renaissance à Versailles, la France joue un rôle déterminant dans le cadre de la délimitation des frontières du nouvel État. Si le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, énoncé par Woodrow Wilson, doit guider le remaniement de frontières, l'imbrication des diverses nationalités complique la tâche des négociateurs. À l'Ouest, ce sont quasiment les frontières de 1772 (celles d'avant le premier partage) qui sont reprises. Le règlement de la question de l'accès à la mer, garanti par les Alliés, aboutit, cependant, à une solution bâtarde. Une mince bande de terre relie, en effet, l'essentiel du territoire à la Baltique, coupant l'Allemagne en deux. Au cœur de ce « corridor », Dantzig, déclarée ville libre, est placée sous administration de la Société des Nations (SdN). Au Sud, la renaissance de la Pologne provoque d'épineux problèmes en haute Silésie et en Posnanie. Des missions militaires françaises y sont envoyées pour tenter de les solutionner. Leur tâche ne sera pas aisée. C'est sur la définition de la frontière orientale que la situation se complique et échappe aux négociateurs. Et c'est aux armes que Russes et Polonais s'en remettent pour régler leur différend. Ayant reconstitué une armée à partir du contingent polonais ayant combattu sur le front français sous les ordres du général Haller, le général Pilsudski lance une offensive militaire au printemps 1920. Le chef de l'État polonais escompte profiter de la faiblesse de la Russie soviétique pour reconquérir la Russie blanche et une partie de l'Ukraine perdues entre 1772 et 1795. Mais l'Armée rouge, aux ordres du général

¹ Champonnois (1990), (1996) et dans Association France/Estonie (1997), 40-49.

² Clerc dans CEHD/SHAT (2001), 287-297.

³ Elles sont placées sous l'autorité théorique du général Etiévant (chef des missions militaires françaises dans les pays baltes et en Finlande), envoyé en Finlande pour étudier la faisabilité d'une aide militaire aux Russes blancs en vue de reprendre Petrograd et du général anglais Gough (chef des missions militaires alliées dans la zone).

⁴ Panecki dans CEHD/SHAT (2001), 235-245. Henrys aura pour successeurs les généraux Niessel (1920-23), Dupont (1923-26), Charpy (1926-28), Denain (1928-32) et Prioux (1932).

Toukhatchevski, contre-attaque victorieusement. Les troupes russes sont aux portes de Varsovie en août. C'est grâce à l'action énergique de Pilsudski et à l'envoi par la France d'importants renforts et de nombreux cadres – le général Weygand est dépêché auprès du chef d'état-major polonais – que les Bolcheviks sont repoussés et qu'intervient le « *miracle de la Vistule* »¹.

Les prodromes d'une politique pour l'aire Baltique

Au cours de l'année 1920, la situation en Baltique se clarifie quelque peu, si bien que la diplomatie française connaît une évolution notable. La défaite consommée des troupes blanches de Denikine, Koltchak et Youdenitch, d'une part, et la normalisation des relations russo-baltes², d'autre part, conduisent Alexandre Millerand, nouveau président du Conseil et ministre des Affaires étrangères, et Philippe Berthelot, l'influent directeur des Affaires politiques et commerciales, à adhérer au projet de « barrage continu » cher à Clemenceau pour endiguer le bolchevisme et à accepter la reconnaissance *de facto* des États baltes³. Désormais, Paris consent à accorder à ces petites nations appui diplomatique et soutien matériel. Mieux, tirant les leçons des succès de l'Armée rouge qui enterrent l'alliance franco-russe, le Quai d'Orsay élabore les prodromes d'une politique en direction de la Baltique. Pour cela, les diplomates français reprennent à leur compte le projet de Ligue Baltique prôné par Kaarel Robert Pusta, délégué estonien à Versailles⁴. Pour le futur ministre d'Estonie à Paris, cette union à vocation politique et économique rassemblerait les nations scandinaves (Norvège, Suède et Danemark) et les pays riverains de la Baltique orientale (États baltes et Finlande) et méridionale (Lituanie et Pologne). Son objectif serait de garantir la paix et le commerce et d'empêcher que la Baltique ne redevienne une « mer russe » ou un « lac allemand »⁵. Cependant, ils en limitent le périmètre géographique à la seule Baltique orientale et méridionale, excluant les pays scandinaves

¹ Un armistice sera signé en octobre. Le traité de Riga (mars 1921) entérinera la situation en fixant la frontière orientale de la Pologne à 150 km à l'est de la ligne dite Curzon, du nom du médiateur anglais.

² La Russie des Soviets signe un traité de paix avec l'Estonie (à Tartu le 2 février), la Lituanie (à Moscou le 12 juillet) et la Lettonie (à Riga le 11 août).

³ Un haut-commissaire pour les Pays Baltiques, M. de Sartiges, sera nommé à Riga en août 1920. Le Quai d'Orsay ne reconnaîtra *de jure* la Lettonie et l'Estonie qu'en janvier 1921 (n'autorisant leur entrée à la SdN qu'en septembre 1921), et la Lituanie en octobre 1922.

⁴ Gueslin dans Gayffier-Bonneville (2004), 123-138.

⁵ Pusta (1927).

pour deux raisons : le neutralisme affiché des trois États scandinaves et le différend finlando-suédois au sujet de la souveraineté sur les Îles Åland¹.

Le Quai d'Orsay entend, ainsi, promouvoir un rapprochement entre les quatre États germanophobes de la région (Pologne et États baltes), auxquels pourrait s'associer la Finlande, considéré comme le préalable à la constitution d'un système d'alliances défensives allant de Varsovie à Reval (voire Helsinki). La Pologne serait naturellement le maillon fort de cette « Barrière de l'Est ». Le glacis ainsi formé entre une Russie bolchevique désireuse d'exporter sa révolution et une Allemagne de Weimar déjà révisionniste contribuerait, d'après les diplomates français, à la stabilité de l'Europe septentrionale. L'alliance franco-polonaise de février 1921² constitue la première étape de cette Entente baltique à la française qui se révèle vite chimérique. Le Quai d'Orsay minimise, en effet, la germanophilie atavique des Finlandais et jette un voile pudique sur l'importance du différend frontalier entre Polonais et Lituaniens. Plus pragmatique, le *Foreign Office* privilégie un rapprochement entre les seuls États baltes, excluant la Pologne considérée comme une création française. L'année 1922 semble, un temps, donner raison aux partisans du projet d'Entente baltique, auquel adhère le chef de la diplomatie finlandaise, Rudolf Holsti. Nouveau président du Conseil et ministre des Affaires étrangères au lendemain de la chute du cabinet Briand, Raymond Poincaré opte pour une politique de fermeté vis-à-vis de l'Allemagne révisionniste dans le cadre de laquelle s'inscrit d'autant mieux le projet d'Entente baltique que, par le traité de Rapallo, signé le 16 avril, Moscou et Berlin rétablissent leurs relations diplomatiques, permettant ainsi à l'Allemagne de Weimar de desserrer l'étau de Versailles.

L'impossible Entente baltique

Hélas, en privilégiant trop ostensiblement l'allié polonais, les diplomates français condamnent *de facto* une « *entente cordiale des États baltiques et de la Pologne* » sous le patronage de la France³. Malgré la réunion d'une conférence des États riverains de la Baltique

¹ Ghebali (2000).

² Signée le 19 février, la convention militaire secrète stipule que les deux pays sont « *tenus de se prêter concours* » en cas d'agression allemande contre l'un d'eux ou si la Pologne est agressée par la République des Soviets. Ce « *concours* » devra être « *efficace et rapide* » et pourra conduire à une « *action commune* » ; en cas de conflit polono-soviétique, la France s'engageant à assurer la sécurité des voies maritimes par la Baltique.

³ Niessel (1935), 246.

qui aboutit à la signature du traité de Varsovie (17 mars 1922) entre la Finlande, le Pologne, la Lettonie et l'Estonie, l'alliance souhaitée par le Quai d'Orsay ne voit pas le jour. Outre le revirement finlandais¹, c'est le différend qui survient entre Polonais et Lituaniens sur la question du rattachement de Vilno et de sa région à la Pologne qui fait achopper le rapprochement. Les revendications annexionnistes de Varsovie s'appuient sur le fait que la population de l'ancienne capitale du grand-duché de Lituanie est majoritairement polonaise (56,2 %) et juive (36,1 %) ; les Lituaniens n'y représentant que 2,3 % de la population totale². Mais, en décembre 1919, le Conseil Suprême interallié a officiellement attribué la « Jérusalem du Nord » aux Lituaniens. Remise à ces derniers en août 1920, après que les Russes en ont été chassés par les Polonais assistés des Français, elle est occupée militairement par les Polonais depuis octobre 1920. Le rattachement de Vilno à la Pologne est opéré en février 1922³. Le sentiment polonophobe de la population lituanienne se nourrit de cette crise et rend, dès lors, impossible une alliance polono-lituanienne. Dans l'affaire, la diplomatie française s'est aliéné les sympathies de Kovno pour n'avoir pas su se montrer impartiale et avoir cédé aux *desiderata* polonais. Au début de l'année suivante, l'annexion de Memel par la Lituanie, outre qu'elle affaiblit considérablement le crédit de la France en Baltique orientale, ruine tous les espoirs d'apaisement. Si l'affaire est aussi complexe que celle de Vilno, la France y est directement impliquée. Ce sont, en effet, les Français qui ont été chargés par la SdN d'administrer ce bout de territoire de Prusse orientale situé au nord du fleuve Niémen (et enlevé à l'Allemagne par le traité de Versailles) jusqu'à la signature d'un accord international réglant son statut définitif. De février 1920 à avril 1921, cumulant les fonctions de commandant en chef des troupes alliées et de haut-commissaire, le général Odry a dirigé l'administration française, épaulé par un bataillon de chasseurs à pieds et, au gré de leurs escales, par les navires français détachés en mer Baltique. En mai 1921, le préfet Pétisné lui a succédé au poste de haut-commissaire. Afin de satisfaire les intérêts des Polonais, pour qui le port de Memel est, avec celui de Dantzig, vital à l'approvisionnement et au commerce par voie maritime, le Quai d'Orsay a retardé l'élaboration du statut définitif du territoire espérant que Memel serait attribué à la Pologne. Pourtant, si

¹ Hostile au projet d'Entente baltique, le Parlement finlandais refuse de ratifier le traité de Varsovie, contraignant Holsti à démissionner.

² Kowzan dans Giblin et Lacoste (1998), 135.

³ Il sera confirmé par la Conférence des Ambassadeurs de l'Entente présidée par Poincaré, le 14 mars 1923, entraînant la rupture des relations diplomatiques et économiques entre Kovno et Varsovie.

« pas une seule voix ne (souhaite) le retour à l'Allemagne », comme le rapporte Pétisné¹, les habitants de Memel ont clairement exprimé à une délégation de parlementaires français, en visite en juillet 1922, leur souhait de constituer un État libre sous la protection de la France et leur crainte justifiée d'une annexion par la Lituanie. Appuyé « *en sous-main par certains (...) de nos alliés jaloux de l'influence que, grâce à l'administration du haut-commissaire actuel, nous avons su prendre dans le pays* »², le gouvernement lituanien décide de mettre en œuvre un blocus terrestre du territoire puis, le 15 janvier 1923, de l'annexer avec l'assentiment de la Grande-Bretagne, heureuse d'ajouter de l'huile sur le feu polono-lituanien que le maladroit pompier français ne parvient pas à éteindre. Le port est rebaptisé Klaipėda. Le 16 février, la SdN reconnaît l'annexion. Paris tente de négocier le libre passage sur le Niémen au profit des négociants polonais. En vain. La France doit se résoudre à évacuer ses ressortissants.

La « locarnisation » de l'alliance franco-polonaise

En dépit d'une diplomatie par trop polonophile, la lune de miel franco-polonaise est de courte durée. Dès 1924, les premiers tiraillements entre Paris et Varsovie se font sentir. Les élections législatives de mai ont permis au Cartel des Gauches, emmené par le radical Édouard Herriot, d'accéder au pouvoir. Le nouveau cabinet, dont les réticences idéologiques à l'égard de la Pologne catholique sont connues, tourne le dos à la politique extérieure musclée du Bloc National. Raymond Poincaré considérait que la sécurité de la France résidait dans le respect intangible des traités et une attitude intransigeante envers l'Allemagne de Weimar. À l'inverse, le nouveau ministre des Affaires étrangères français, Aristide Briand, privilégie la détente avec Berlin et entame un spectaculaire rapprochement avec son homologue allemand Gustav Stresemann. Le futur prix Nobel de la Paix pense, ainsi, garantir la sécurité collective en Europe. Ce revirement se concrétise par la signature, le 16 octobre 1925, des accords de Locarno (conclus entre la France, l'Italie, la Belgique, la Grande-Bretagne et l'Allemagne) par lesquels Briand accepte la réintégration de l'Allemagne dans la communauté internationale et se montre prêt à faire des concessions sur la question des réparations, en contrepartie de la reconnaissance par Stresemann du Rhin comme frontière occidentale

¹ Haut-commissaire à Memel à PC/MAE, 23 juillet 1922, SHD/DM 1BB3 12.

² Division nationale de la Baltique (DNB) à 2^e bureau (EMG2), décembre 1922, SHD/DM 1BB4 1.

de l'Allemagne et de l'engagement de respecter la démilitarisation de la Rhénanie. En revanche, s'il consent au respect du tracé de la frontière orientale de la Pologne, Stresemann refuse de le reconnaître. Pour Varsovie, les nouvelles orientations de la diplomatie française, qui relèguent au second plan la question de l'intangibilité de la frontière germano-polonaise, sont la preuve que la France envisage de se désengager voire, à terme, de remettre partiellement en question le contenu de l'accord de février 1921. Les accords de Locarno sont ressentis par l'état-major polonais « *comme un coup porté aux fondements de l'alliance* »¹. La « désalliance » est en marche. À partir de Locarno, le climat entre les deux capitales se détériore donc progressivement. En éliminant une équipe gouvernementale francophile, le coup d'État de Pilsudski, en mai 1926, creuse un peu plus le fossé entre Paris et Varsovie. Alerté par l'ambassadeur Jules Laroche, le Quai d'Orsay craint un renouveau de l'expansionnisme polonais vers l'Est. Dès lors, l'alliance franco-polonaise s'effiloche. En septembre de la même année, lors de l'admission de l'Allemagne à la SdN, la Pologne réclame un siège de membre permanent au Conseil, craignant que Berlin profite de son nouveau statut pour réclamer la révision des frontières à l'Est. Mollement soutenus par la France, les Polonais, qui n'obtiennent qu'un siège semi-permanent, reprochent aux Français leur attitude ambiguë. Au cours du même mois, lors de l'entrevue de Thoiry, Stresemann évoque la question de la révision des frontières germano-polonaises avec Briand qui, au grand dam des Polonais, accorde une oreille attentive aux propositions allemandes². Briand souhaite, en fait, que rien ne vienne contrarier le rapprochement franco-allemand qu'il a entamé. Ainsi, en novembre 1927, le maréchal Franchet d'Esperey est chargé de renégocier avec Pilsudski la convention militaire du février 1921. Les Français, qui adoptent un système militaire défensif³, proposent de ne plus s'engager à assurer le transport du matériel jusqu'en Pologne (il serait livré dans les ports français) et de supprimer la mention explicite à l'Allemagne et à l'URSS. Mécontent, Pilsudski fait traîner les discussions. Reprises à l'été 1928, elles échouent à nouveau. À Varsovie, le sentiment que les Français lâchent peu à peu leur allié polonais se généralise. Après l'acceptation par la France d'une évacuation anticipée de la Rhénanie,

¹ Bulhak dans CEHD/SHAT (2001), 223-233.

² Restitution du corridor de Dantzig à l'Allemagne en échange de l'annexion de Memel et d'une aide financière.

³ Tandis que le projet de ligne Maginot voit le jour, la loi du 31 mars 1928, initiée par le ministre de la Guerre Paul Painlevé, réduira à un an la durée du service militaire

la Pologne sait qu'elle ne peut plus compter sur son alliée pour une aide massive en cas d'agression allemande ou/et soviétique. L'alliance franco-polonaise est mise en sommeil afin de ne pas hypothéquer le rapprochement franco-allemand. Hélas, ce qui était possible avec Stresemann, qui meurt en 1929, ne le sera plus avec ses successeurs. Bref, le briandisme a sonné le glas de l'alliance franco-polonaise et scellé définitivement le sort du projet mort-né d'Entente baltique. Le rapprochement germano-polonais opéré par le colonel Beck en 1933 finira de ruiner le fragile échafaudage diplomatique construit en Baltique par la France¹.

On l'aura compris, le regain d'intérêt français pour la Baltique à partir de 1919 a, avant tout, répondu à des considérations géopolitiques, au premier rang desquelles figure la lutte contre le bolchevisme dans sa double dimension diplomatique (alliance franco-polonaise de février 1921 et projet d'Entente Baltique de 1922) et militaire (aide apportée à la *Polonia Restituta*). Du strict point de vue diplomatique, le bilan de l'intervention française en Baltique, qui s'est faite sous l'empire de la nécessité et de manière improvisée, est négatif. L'incapacité de la Pologne à se faire accepter comme un acteur régional, la polonophobie de la Lituanie, l'activisme britannique, les réticences des diplomates français à considérer les « petits États » (en particulier baltes) comme de véritables partenaires², la germanophilie de la Finlande et, surtout, le tropisme polonais de la diplomatie française ont fait échouer le projet d'Entente baltique. Quant aux nouvelles orientations prise par la diplomatie française à partir de 1924 (détente avec l'Allemagne et reconnaissance de l'URSS), elles l'ont définitivement enterré. À la fin de la décennie, l'alliance franco-polonaise se délitant, la France n'a, pour ainsi dire, plus aucun allié en Baltique. Le seul véritable État francophile sur lequel elle aurait pu s'appuyer, le Danemark, a opté

¹ Ce rapprochement, qui intervient au moment où le réarmement naval allemand s'intensifie, sera à l'origine d'une tentative de coopération militaire franco-soviétique. En décembre 1933, une mission navale, menée par le capitaine de frégate Dupré, se rendra à Moscou afin de convaincre les Soviétiques de confier aux Français la modernisation de leur flotte et de substituer des ingénieurs français aux spécialistes allemands des sous-marins, détachés en URSS à la suite des accords de Rapallo. En réponse à cette initiative, les Soviétiques enverront, l'année suivante, deux missions en France. La première, en janvier 1934, sera menée par l'ingénieur Alexandre Sivkov, chef du Service des Constructions Navales. La seconde, en avril-mai, sera conduite par Romonald Mouklévitch, inspecteur des Forces Navales de l'Armée Rouge. Cet intense ballet diplomatique ne débouchera sur rien de concret et le projet de récréation du poste d'attaché naval à Moscou (supprimé en 1917) n'aboutira pas. Cf. Burigana (1997) et (1999).

² Gueslin (2001).

pour la neutralité désarmée, à l'instar de la Suède et de la Norvège germanophiles¹. Le constat est donc bien celui d'une introuvable politique baltique. Pourtant, par leur action et leur prestige, les marins auraient pu seconder utilement les diplomates.

LA MARINE, MODESTE AUXILIAIRE DE LA DIPLOMATIE EN BALTIQUE

Dès le printemps 1919, à la demande du Quai d'Orsay, qui sait combien le rôle infra-diplomatique joué par les militaires peut être déterminant, la Rue Royale apporte sa contribution à la mise en œuvre de ce qui tient lieu de politique baltique à la France en déployant dans cette « Méditerranée du Nord » un double dispositif qui s'articule autour d'une flottille et d'un réseau d'attachés navals. Hélas, à peine son action commence-t-elle à porter ses premiers fruits que, par suite des décisions du Quai d'Orsay, et au grand dam des diplomates en poste dans les capitales nordiques et des marins eux-mêmes, la Marine doit se désengager.

L'éphémère Division Navale de la Baltique

Entamée trois mois plus tôt, la mission du commandant de Roquefeuil prend fin en mars 1919. Pour autant, « le départ du Montcalm ne (signifie) pas que le France (va) se désintéresser de la Baltique. L'exécution des clauses de l'armistice, les intérêts français en Russie et en Pologne, le développement de (son) influence dans les nouvelles républiques baltes (exigent) de la part de la Marine un regain d'activité »². La présence navale française étant jugée indispensable tant que la Conférence de la Paix n'a pas terminé ses travaux (il s'agit d'exercer la pression sur l'Allemagne vaincue), Paris décide la constitution d'une escadre permanente baptisée Division Navale de la Baltique (DNB)³. Ainsi, le vieux contre-torpilleur *Dunois*, « cet ancêtre de la Marine qui ne nous fait guère honneur avec sa silhouette désuète »⁴, est réarmé. Il porte la marque du CV Brisson, nouveau commandant de la DNB, qui se compose de quatre torpilleurs (*Téméraire*, *Oriflamme*, *Obusier* et *Intrépide*), de quatre avisos (*Oise*, *Meuse*, *Ancre* et *Ailette*) et du ravitailleur *Indret*. Après un

¹ Clerc (2004) dans Gayffier-Bonneville, 153-174.

² Dupin de Saint-Cyr (1936-1937), 17.

³ Une division de la Baltique existait au XIX^e siècle.

⁴ Rousseau (1981), 37. À bout de souffle, il sera remplacé par le torpilleur *Mécanicien Principal Lestin* à la fin du mois de juillet.

indispensable carénage et quelques réparations, les bâtiments appareillent de Dunkerque à la fin du mois d'avril. Certains franchissent les détroits danois, d'autres empruntent le canal de Kiel pour entrer en Baltique. Les instructions adressées au commandant Brisson sont claires : mettre à exécution les clauses navales de l'armistice sous le contrôle de l'ANAC (tout navire allemand présent en mer doit être immédiatement capturé et déféré au Conseil des Prises), appuyer les missions militaires, entraîner les équipages en vue d'une éventuelle action et, bien sûr, montrer le pavillon national¹. Quoique ses équipages pour partie composés de réservistes en attente de démobilisation soient sensibles à la propagande communiste active dans le port de Copenhague², la DNB multiplie les interventions en collaboration avec l'escadre britannique de l'amiral Cowan. Les bâtiments alternent missions de routine et opérations de soutien militaire. Ainsi, au printemps, le *Dunois* et le *Téméraire* mouillent dans la rade de Libau pour protéger les membres du gouvernement letton (renversé par un coup d'État fomenté par Von der Goltz) réfugiés à bord du *Saratov*³. En juin, le *Téméraire* contribue au resserrement du blocus des côtes allemandes dont on considère qu'il hâtera la signature du traité de Versailles. Durant l'été, le *Dunois*, le *Téméraire* et la *Meuse* montrent le pavillon tricolore à Helsingfors où, le 14 juillet, les représentants français (Brisson, Faramond de la Fajolle...) donnent à bord des bâtiments à quai une grande réception à laquelle assistent Mannerheim et Holsti. Les festivités sont l'occasion de célébrer la fugace amitié franco-finlandaise. À la fin du mois, le *Téméraire* quitte Copenhague avec à son bord un officier dépêché à Stettin auprès des missions anglo-américaines pour procéder au partage des flottes de guerre et de commerce allemandes⁴. En août, un détachement de la DNB mouille au large de Dantzig afin de protéger les navires de commerce français ravitaillant la Pologne. Enfin, en novembre, les avisos *Aisne* et *Ancre* sont expédiés à Memel et mis à disposition du général français Niessel, placé à la tête de la mission interalliée chargée de superviser l'évacuation des États baltes par les corps francs allemands⁵. Un mois plus tôt, a eu lieu l'intervention la plus retentissante. Par un heureux concours de circonstances, le commandant Brisson a pris le commandement de l'escadre franco-anglaise (trois bâtiments français et

¹ Instructions au chef de la DNB, 27 mars 1919, SHD/DM SSLi 6.

² Rousseau (1981), 42.

³ Parquet (1926), 39.

⁴ Rousseau (1981), 43-47.

⁵ Michelier (1954), 176-178.

huit navires anglais) mouillant en rade de Riga¹. Le 15 octobre, il a ordonné le bombardement des positions allemandes qui tentaient de s'emparer de la ville et soutenu de façon décisive l'armée lettone. En tirant « *en vainqueurs les derniers coups de canon de la guerre* »², les marins alliés, aux ordres de Brisson, ont ainsi facilité la libération du territoire letton. En décembre, les bâtiments de la DNB mouillent dans le golfe de Finlande pour se tenir en liaison directe avec le général Youdenitch qui dispose d'un contingent de 25 000 hommes partiellement désarmés par les Estoniens, peu désireux de voir les Russes blancs demeurer sur leur sol³. Devant l'échec de l'armée blanche, les bâtiments français quittent bientôt le golfe de Finlande et rallient Libau, avant de rentrer à Cherbourg pour y caréner au début du mois de janvier 1920.

Le *Téméraire* est, toutefois, maintenu en Baltique. Le 25 janvier, il est envoyé à Flensburg auprès de la Commission Internationale chargée de superviser le déroulement du plébiscite au Schleswig en vue du retour au Danemark du territoire annexé par le Reich en 1866⁴. Il y demeure jusqu'au 26 février, date à laquelle il retourne à Copenhague. Le 10 mars, il est détaché auprès de l'amiral Dumesnil, chef de la délégation française à la Commission Navale Interalliée de contrôle de Berlin, chargé par cette dernière d'inspecter les chantiers navals de Dantzig et de veiller à la démolition des bâtiments allemands. Le séjour à Dantzig est de courte durée puisque le *Téméraire* est expédié en urgence à Memel le 17⁵. La situation y est tendue. Le torpilleur s'amarre dans le port pour soutenir le 21^e bataillon français de chasseurs à pied aux ordres du lieutenant-colonel Guillaud chargé, sur place, de maintenir l'ordre. Il y demeure quelques jours. Puis, la tension étant retombée, il reprend sa croisière via Copenhague, Göteborg,

¹ Appelé à Bjorkö dans le golfe de Finlande, l'amiral Cowan a délégué au chef de la DNB le commandement des forces anglo-françaises. Chevutski (1995).

² Niessel (1935), p. 209.

³ DNB, rapport du chef de Division à EMG2, 8 janvier 1920, SHD/DM 1BB4 1.

⁴ Les troupes alliées y sont aux ordres de l'amiral anglais Sheppard. La délégation française est présidée par Paul Claudel, ministre de France à Copenhague. Le croiseur *Marseillaise*, commandé par le CC Loyer, est détaché en permanence à Flensburg. Sa compagnie de débarquement (100 hommes) est mise à terre pour assurer le service d'occupation aux côtés du 22^e bataillon de chasseurs alpins aux ordres du commandant de Soyer. Deux consultations de la population seront organisées : la 1^{ère}, le 10 février, dans la partie Nord du Schleswig (avec un vote à 75 % favorable au rattachement au Danemark) ; la 2^{nde}, le 14 mars, dans la partie Sud de l'ancien duché (avec un vote identique en faveur du maintien dans le giron allemand). Seul, donc, le Schleswig du Nord redeviendra danois.

⁵ Rousseau (1981), 54.

Flensburg, avant de retourner à Copenhague où le crédit de la France, qui a parrainé autant que supervisé le plébiscite au Schleswig, est alors à son comble. Les marins de la *Marseillaise* et du *Téméraire*, ainsi que les chasseurs alpins du 22^e BCA y sont fêtés royalement à l'occasion des festivités nationales de la fin du mois de mai¹. À partir du printemps, la mission de la division, dont le format est réduit à trois avisos, trois torpilleurs et un ravitailleur, se limite à l'assistance à la Pologne – durant l'été, le croiseur Gueydon, commandé par le CV Hallier, décharge ainsi à Dantzig 425 tonnes de munitions provenant de Salonique – et à la représentation du pavillon français. Le port de Memel est, toutefois, régulièrement visité à la demande du haut-commissaire. À la fin de l'année, la DNB ne compte plus que trois avisos armés chacun d'un équipage de 90 hommes et d'un état-major de 7 à 8 officiers. Deux croisent en Baltique, tandis que le troisième, par roulement, rentre à Cherbourg pour le carénage et les permissions. À la demande du Quai d'Orsay, la Marine a donc considérablement réduit la voilure. En octobre, le CV Lequerré succède à Brisson. À partir de mars 1921, les bâtiments servent de postes d'interception des radiotélégrammes russes qu'ils font parvenir au 2^e bureau de Varsovie via les attachés militaires polonais dans les pays baltes². En octobre, le CV Douxami prend le commandement d'une division au format de poche. Après un hiver 1921-22 très rigoureux, durant lequel les détroits danois pris par les glaces contraignent les avisos français à rester à quai à Copenhague, l'année 1922 est marquée par deux belles tournées d'adieu de la DNB (printemps, automne), au cours desquelles tous les ports de la Baltique (Riga, Reval, Libau, Helsingfors, Memel, Dantzig...) sont visités, et la croisière de prestige du croiseur *Jules Michelet* battant pavillon de l'amiral Pugliesi-Conti en juillet. Le 15 décembre, la DNB rentre à Cherbourg pour y être dissoute. Quelques semaines plutôt, l'équipage de l'avisos *Oise*, au quai à Cherbourg en attente de son appareillage pour la Baltique, a appris que la division était dissoute. Son commandant, le LV Michelier, rapporte dans ses souvenirs combien cette annonce fut une vécue par une partie de l'équipage comme une « *douloureuse déception* »³.

L'inévitable dissolution de la flottille...

¹ Rousseau (1981), 57.

² Dupin de Saint-Cyr (1936-1937), 43.

³ Michelier (1954), 200.

À l'automne 1922, Raymond Poincaré a, en effet, décidé de mettre un terme à la présence navale française en Baltique. Trois raisons semblent avoir guidé sa décision. La première est d'ordre économique. La Rue Royale n'a plus les moyens d'assurer l'entretien de la DNB (soldes, frais de réception, combustible). L'*Admiralty* a, quant à elle, dès 1920, supprimé sa propre division permanente et opté pour une croisière annuelle d'une escadre de grand format. La deuxième est de nature géopolitique. « *Les conditions d'ordre militaire qui, au lendemain de la signature de la paix, (ont) nécessité la constitution de cette flottille (ont) perdu de leur valeur* », expliquent les diplomates¹. Le blocus des côtes allemandes a pris fin. L'évacuation des États baltes par les troupes allemandes est terminée. Le conflit polono-russe est momentanément clos. Des traités de paix garantissent la souveraineté des États nouvellement créés. Dans ces conditions, alors que le projet d'Entente baltique est moribond et au moment où les priorités budgétaires et géostratégiques de la Marine sont ailleurs, il n'y a « *aucune raison de maintenir une division permanente coûteuse qui n'existait pas avant guerre* »², conclut le Quai d'Orsay faisant fi, en l'espèce, des zones de tension que sont Dantzig et Memel. Enfin, la troisième raison est d'ordre psychologique. La présence du pavillon français en mer Baltique est jugée contre-productive. On considère à Paris que, réduite à trois unités, la flottille n'est plus en mesure de remplir le rôle pour lequel elle a été constituée. En septembre 1922, Gérardin, le consul de France à Dantzig, note ainsi que les deux avisos et le pétrolier composant désormais la DNB « *paraissent insuffisants dans l'ancien port de guerre impérial pour inspirer à la partie hostile de la population (i.e. les Allemands) une salubre terreur* »³. Le constat n'est pourtant pas nouveau. Les faiblesses de la DNB sont, si l'on peut dire, congénitales. Les bâtiments qui la composent depuis sa création sont « *disparates* » et, même s'ils sont « *bien aménagés pour l'époque, réserve faite quant au chauffage* », ne souffrent pas la comparaison avec ceux de Sa Majesté, rapporte dans ses souvenirs le LV Peltier⁴. Pour y remédier, l'ambassadeur de France en Finlande proposait déjà, en février 1921, d'accroître le format de la flottille par l'envoi d'un aviso supplémentaire et d'un croiseur ou du navire-école

¹ PC/MAE à Marine, 26 novembre 1922, SHD/DM 1BB3 11.

² MAE à Georges Leygues, 14 octobre 1922, SHD/DM 1BB3 11.

³ Consul de France à Dantzig à PC/MAE, 5 septembre 1922, SHD/DM 1BB3 11.

⁴ Peltier (1965), 1127. L'auteur, alors lieutenant de vaisseau, est officier de renseignement à bord de l'avisos *Marne*. Excellent connaisseur de la zone, il sera nommé attaché naval en Finlande en 1940. Son témoignage sur la guerre d'Hiver (*La Finlande dans la tourmente*, France-Empire, 1966) fait encore autorité.

« afin d'obtenir un mouillage bien en vue » et de donner « une sorte d'impression de masse susceptible de compenser l'exiguïté » de la division¹. Sa proposition était relayée, quelques mois plus tard, par le lieutenant-colonel Gourguen, attaché militaire en Suède et en Norvège, qui suggérait que Paris montre « le plus tôt possible dans ces parages son pavillon porté, non pas par des avisos genre Marne, mais par quelques belles unités, fussent-elles ex-allemandes »². À l'automne 1922, le commandant Douxami, lui-même, reconnaît que la « division est (...) si faible qu'elle ne saurait porter ombrage à personne ». Il est vrai que l'escadre à Dantzig de l'escadre de l'amiral Brandt « a fait une grande sensation ». Composée de trois croiseurs, à bord d'un desquels a pris place le prince George (fils cadet du roi George V), de six contre-torpilleurs et cinq destroyers, l'escadre anglaise dispose des moyens de propagande dont sont privés les marins français. « Les Anglais n'(ont) rien ménagé », rapporte le chef de la DNB. « Un de leurs croiseurs est entré s'amarrer dans le port d'hivernage, les visiteurs étaient attirés et on leur offrait des gâteaux, du chocolat, des cigarettes, excellent moyen de propagande qui n'est pas à notre portée »³. Les réceptions offertes en l'honneur des autorités locales sur les avisos français sont, en effet, frugales à côté des cocktails *old fashion* donnés par les Anglais. Douxami confirme ce constat dans un rapport dressé au lendemain de la croisière du *Jules Michelet*. « Nos moyens pécuniaires et matériels sont trop restreints ». Et de concéder qu'« il serait bon que, de temps en temps, une plus grande unité vienne donner des fêtes à l'éclat desquelles (les étrangers) mesurent notre puissance »⁴.

... au grand dam des diplomates en poste dans les capitales nordiques

Les raisons avancées par Paris ne parviennent pas à dissiper les appréhensions qui se font rapidement jour lorsque la rumeur de dissolution se confirme. Le ministre de France à Riga, de Martel, fait part de ses craintes dès octobre 1922. « J'ai cru comprendre (...) que le sort de notre DNB était devenu assez incertain. Pour ma part, je regretterais vivement que notre marine de guerre ne fut plus représentée dans ces parages (...). Il y a (...) un avantage immédiat à ne pas faire disparaître notre pavillon de la Baltique au moment précis où

¹ Ministre de France en Finlande à MAE, 17 février 1921, SHD/DM 1BB3 10.

² Attaché militaire en Suède et en Norvège à EMG2, 16 août 1921, SHD/DM 1BB7 121.

³ DNB à EMG2, octobre 1922, SHD/DM 1BB4 1

⁴ DNB à EMG2, 8 septembre 1922, SHD/DM 1 BB4 1.

la Flotte Rouge de Kronstadt se reconstitue »¹. Son confrère en poste à Reval, Gilbert, ajoute quant à lui que « *personne ne comprendrait que l'apparition de la flotte soviétique dans le golfe (de Finlande) provoquât le départ de la nôtre* »². Pourtant, en prévision, le Quai d'Orsay ordonne à la Rue Royale de « *donner immédiatement des instructions au (commandant de la division) pour qu'il rappelle les avisos français actuellement dans les eaux estoniennes, lettones ou finlandaises* » afin d'« *éviter toute rencontre avec la flotte russe* »³. Dans les capitales baltes, l'intention prêtée aux Soviétiques de faire de la Baltique un *mare clausum* interdit aux navires des puissances non riveraines occasionne un vif regain d'inquiétude. « *L'impression que la fin de leur indépendance est proche (...) si le nouveau programme naval bolchevique se réalise* » se généralise, remarque Gilbert⁴. Les mises en garde quant aux conséquences du départ de la DNB se multiplient. Tous les diplomates font chorus. Delavaud, ministre de France en Suède, estime ainsi que « *nos intérêts politiques (...) sur les rives de la Baltique ne doivent pas être négligés* »⁵. Si l'inquiétude des gouvernements baltes et finnois est relayée par les diplomates français en poste dans les quatre capitales, à Paris, Georges Leygues, redevenu parlementaire, se fait l'ardent défenseur du maintien de la DNB. Dans une lettre adressée le 4 décembre 1922 à Poincaré, le président de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Députés rappelle que notre intérêt commande de maintenir la division et propose « *de faire savoir que, si elle rentre (...) pour ne pas être bloquée par les glaces, elle reprendra ses croisières en 1923* »⁶. Sa requête est relayée par l'ambassadeur de France au Danemark qui exprime le souhait qu'une « *nouvelle DNB soit formée (et) qu'elle promène le pavillon français (...) dans toute la Baltique. Et ainsi qu'elle continue à former des officiers de marine qui étudient à fond cette mer et l'accès de ses ports, assez peu connus (...) de nos marins de guerre* »⁷. Les efforts combinés des diplomates et de Georges Leygues ne sont pas couronnés de succès. La DNB n'est pas reconstituée en 1923. Une flottille de six bâtiments retourne, toutefois, en Baltique en début d'année. Le croiseur *Voltaire* et la ravitailleur *Durance* participent, en février, aux opérations d'évacuation des ressortissants français de Memel après l'annexion du

¹ Ministre de France à Riga à PC/MAE, 16 octobre 1922, SHD/DM 1BB3 12.

² Ministre de France à Reval à PC/MAE, 26 octobre 1922, SHD/DM 1BB3 12.

³ MAE à Marine, 20 octobre 1922, SHD/DM 1BB3 11.

⁴ Ministre de France à Reval à PC/MAE, 6 février 1923, SHD/DM 1BB3 15.

⁵ Ministre de France à Stockholm à PC/MAE, 17 octobre 1922, SHD/DM 1BB3 12.

⁶ Georges Leygues à MAE, 4 décembre 1922, SHD/DM 1BB3 11.

⁷ Ministre de France à Copenhague à PC/MAE, 12 décembre 1922, SHD/DM 1BB3 12.

territoire par les Lituanais, à propos de laquelle l'attaché naval, le CF Vennin, rapportera, l'année suivante, avoir « *plusieurs fois entendu émettre l'avis que, si la DNB avait encore existé, l'affaire de Memel eut avorté* »¹. Par ailleurs, deux contre-torpilleurs sont maintenus dans le port polonais de Gdynia, du 17 avril au 5 mai, à l'occasion des fêtes commémoratives de l'indépendance récemment acquise. Durant l'été, alors que les premiers effets du départ de la Marine se font sentir à Reval, l'ambassadeur Gilbert note qu'on « *est trop porté ici à estimer que (...) nous abandonnons définitivement la Baltique aux riverains, aux Anglais, voire aux Américains* »². Quant à de Martel, il rappelle que « *puisque nous prétendons, à l'occasion, donner aux pays Baltes des conseils et (...) diriger leur orientation politique, il est indispensable de ne point diminuer (...) nos moyens d'action* »³. Reprenant une idée avancée dès 1921 par l'ambassadeur de France en Finlande⁴ et par l'attaché militaire en Suède⁵, Gilbert réclame l'envoi d'un croiseur afin d'éviter la marginalisation définitive de la France⁶. En vain. La Marine s'éclipse de la Baltique⁷.

L'adaptation du réseau d'attachés navals

C'est, donc, à travers son réseau d'attachés navals, second élément du dispositif déployé par la Rue Royale en Baltique, que la Marine maintient sa présence dans la zone. En 1914, lorsque la guerre éclate, la Marine ne dispose que d'un seul représentant en mer Baltique en poste à Saint-Petersbourg. Au sortir du conflit, les événements révolutionnaires imposant de quitter Petrograd, la Mission Navale française en Russie s'installe à Helsingfors en avril 1919. Après l'intermède Faramond de la Fajolle, le CV Biffaud la dirige jusqu'en février 1921, date à laquelle son adjoint, le capitaine de corvette (CC) d'Ythurbide, lui succède. Parallèlement, la naissance de nouveaux États et l'importance géopolitique de la région rendent nécessaire la création d'un second poste. Un attaché naval pour les pays scandinaves (Suède, Norvège et Danemark) est ainsi nommé. Le CV Lagrenée occupe le poste, à Copenhague, de 1920 à 1923. Mais, à l'été 1922, Paris décide

¹ AN à Riga à EMG2, 28 avril 1924, SHD/DM 1BB7 129.

² Ministre de France à Reval à PC/MAE, 21 août 1923, SHD/DM 1BB3 11.

³ Ministre de France à Riga à PC/MAE, 27 août 1923, SHD/DM 1BB3 11.

⁴ Ministre de France en Finlande à MAE, 17 février 1921, SHD/DM 1BB3 10.

⁵ Attaché militaire en Suède et en Norvège à EMG2, 16 août 1921, SHD/DM 1BB7 121.

⁶ Ministre de France à Riga à PC/MAE, 29 juin 1923, SHD/DM 1BB3 15.

⁷ Une flotte (2 sous-marins, 1 contre-torpilleur et 1 torpilleur), commandée par le CV Ruffi de Pontevès, viendra, toutefois, ranimer le souvenir français en 1926.

d'alléger son dispositif par la fusion des deux postes. La Rue Royale propose la candidature du commandant d'Ythurbide. Sa connaissance de la zone et ses compétences linguistiques font de lui l'officier idoine pour occuper le poste. Mais, craignant que la nomination d'un simple capitaine de corvette¹ n'amoindrisse l'autorité du représentant naval, le Quai d'Orsay refuse d'accorder son *nihil obstat*². Finalement, diplomates et marins s'accordent sur une architecture bicéphale. En mars 1923, le CF Vennin est nommé attaché naval pour les pays baltes et scandinaves en poste à Riga, tandis que le CV Jolivet prend la tête de la Mission Navale française envoyée à Varsovie (MNF). Trois ans après la courte mission du vice-amiral Fatou sur les bords de la Vistule (27 février-2 mars 1921), un officier supérieur de la Marine française s'installe en Pologne. Nonobstant la surveillance de la flotte allemande, Jolivet doit contribuer au développement et à l'organisation de la marine de guerre polonaise³. Quant à Vennin, il lui est demandé de consacrer une attention particulière au relèvement de la marine soviétique. À la fin de l'année 1924, les relations bilatérales franco-soviétiques s'améliorent et le marché avec la marine lettone étant décroché (cf. *infra*), le poste de Riga est supprimé⁴. Dès lors, jusqu'à la réouverture du poste d'attaché naval à Berlin en 1927, le chef de la MNF à Varsovie a toute la Baltique pour aire de compétence⁵.

L'aide à la marine de l'Aigle blanc

Le centre de gravité du dispositif naval français se déplace ainsi clairement vers la Pologne, reflétant la marginalisation progressive des pays baltes et de la Finlande dans les schémas des diplomates français. À la demande du Quai d'Orsay, la Rue Royale concentre, par conséquent, ses efforts sur la Pologne. Désormais quasi-absente de la

¹ D'Ythurbide porte les galons de capitaine de corvette à titre fictif par décision ministérielle du 12 février 1920. Il n'accèdera au grade de capitaine de corvette-que le 22 janvier 1924.

² MAE à Marine, 1^{er} septembre 1922, SHD/DM 1BB3 11.

³ MAE à Marine, 15 septembre 1922, SHD/DM 1BB3 11.

⁴ Il sera provisoirement recréé en 1932 et pris en charge successivement par les CF Still (1932) et Lahalle (1933), lorsque Varsovie exigera la dissolution de la mission militaire française à la suite du revirement diplomatique opéré par le colonel Beck. Le poste de Varsovie sera rouvert en 1934.

⁵ Au commandant Jolivet (bientôt promu contre-amiral), chef de la MNF de 1923 à 1926, succèdera le CV Richard de 1926 à 1932, date à laquelle la mission navale sera provisoirement dissoute (et transférée à Riga) avant d'être recréée en 1934 sous la forme d'un simple poste d'attaché naval pour le Pays d'Europe Nord Orientale. Ses titulaires seront le LV Papillon (1934-35), le CF Azur (1935-37) et le CC Gruillot (1937-39).

Baltique, car elle n'a plus les moyens d'y croiser en permanence, la Marine entend faire de la flotte polonaise, encore embryonnaire, son auxiliaire. La France participe donc activement à son développement et à la formation de ses cadres¹. « À peu près inexistante à l'arrivée de la Mission Navale française »², la jeune marine slave acquiert, après le vote du programme naval en 1925, deux torpilleurs de 1 500 tonnes de type *Bourrasque* (*Burza* et *Wicker*), construits par les chantiers navals de Blainville, ainsi que trois sous-marins mouilleurs de mines de 700 tonnes (*Wilk*, *Rys* et *Zbik*), commandés à un consortium réunissant les chantiers Augustin Normand du Havre, les chantiers de la Loire de Saint-Nazaire et les chantiers de Blainville³. En outre, l'ancien croiseur de 8 000 tonnes *D'Entrecasteaux* est cédé à la marine polonaise en 1927. Rebaptisé *Baltik*, il sert de navire école. Enfin, le port neuf de Gdynia (où s'installe l'école de maistrance) et plusieurs points du littoral (long de 60 km) sont aménagés avec l'aide d'ingénieurs français⁴. Seule la première tranche du programme naval polonais est, toutefois, réalisée. Le retour au pouvoir de Pilsudski, en 1926, ouvre une période de restrictions budgétaires pour la marine de l'Aigle blanc. « Ces marins se remuent beaucoup, mais ils n'auront pas un sou de moi », avouait-il déjà en 1923 au commandant Jolivet. Au grand dam de l'amiral Wirski, chef de la direction de la marine de guerre, l'accent est, désormais, mis sur l'armée de Terre. C'est que la Pologne pilsudskiste a de plus en plus de doutes quant à la solidité de l'alliance militaire franco-polonaise contre l'Allemagne et la Russie bolchevique.

La Lettonie, îlot francophile dans un lac anglais

La marginalisation de la Marine française laisse à la *Royal Navy* les mains libres pour développer son influence en Baltique. Déjà très influente dans les pays scandinaves, la Grande-Bretagne s'impose vite en Estonie, en Lituanie et en Finlande. À Kovno, l'appui trop manifeste de Paris à Varsovie dans les affaires de Memel et de Vilno éloigne de la France une Lituanie polonophobe qui regarde, par dépit, vers

¹ Sur les 33 stagiaires étrangers accueillis par l'École de Guerre navale de 1923 à 1936, on compte 11 Polonais. Monaque (1995), 386.

² Rapport de fin de mission du chef de la MNF à Varsovie à EMG2, 20 juillet 1932, SHD/DM 1BB7 132.

³ Mis sur cale en 1927, les sous-marins seront livrés entre 1930 et 1932.

⁴ Malgré les demandes répétées auprès de la SdN et de la Cour de La Haye, la Pologne n'est pas parvenue à se voir reconnaître le droit d'amarrer ses navires de guerre dans le port de Dantzig. Ce double refus a obligé Varsovie à créer *ex nihilo* le port de Gdynia qui va devenir la base de la marine de guerre polonaise.

l'Angleterre. À Helsingfors et Reval, les autorités sont acquises à l'influence anglaise. L'Estonie fait figure de « *Portugal de la Baltique* » déplore le commandant Vennin¹. Le traitement de faveur dont bénéficie la *Royal Navy* est la marque du succès de la politique anglaise de pénétration. À la suite de la croisière de l'escadre de Sa Majesté, en 1922, l'ambassadeur Gilbert constate que « *de toutes les forces venues à Reval, aucune n'a été l'objet d'un pareil accueil* »². Aussi, même si son propos quelque peu anglophobe est à relativiser, Vennin regrette la transformation de la Baltique en « *un lac d'influence anglaise* » et en un « *fief économique* »³ aux mains des négociants de la *City* de retour en force⁴. La Perfide Albion fait, il faut le souligner, montre d'un opportunisme diplomatique efficace. En 1923, elle profite de l'affaire de Memel pour renforcer sa position en Lituanie, puis de la crise de la Ruhr pour se rapprocher de la Suède. La France est vue d'un œil méfiant au moment où la Grande-Bretagne, indulgente à l'égard de l'Allemagne dont l'influence en Baltique renaît, condamne la politique de Poincaré. Bref, « *la suppression de la division de la Baltique nous (est) très préjudiciable* », regrette l'attaché naval. « *En laissant le champ libre, sans contrepartie, à toutes les manifestations maritimes anglaises, (elle facilite) le développement de l'influence de la Grande-Bretagne* ». Et de souhaiter « *pour produire un effet salutaire, qu'une tournée française vienne ranimer un peu le souvenir français* »⁵. Ce sera chose faite en 1926. Trop tard. Mis à part à Varsovie et Riga, le capital sympathie dont bénéficiait la France depuis l'armistice de 1918 a fondu comme neige au soleil. La Rue Royale a, toutefois, su ouvrir les portes de la Lettonie à l'influence et au matériel français. Si la France s'est imposée à Riga, elle le doit à la fois au lieutenant-colonel du Parquet, premier chef de la mission militaire, grâce à qui les armées lettone et française ont entamé une véritable coopération, et à la popularité acquise par la DNB. « *Le souvenir du commandant Brisson et de l'énergique intervention par laquelle il sauva Riga de l'armée allemande (...) est extrêmement vivace* », rapporte Vennin. Et d'ajouter que « *les autorités de ce pays ont (...) pour la France une reconnaissance qui n'est pas (...) sans les avoir protégées, jusqu'ici, de l'emprise anglaise et avoir permis au représentant de la France de conserver une situation privilégiée* »⁶. Par ailleurs, grâce à l'excellence

¹ AN à Riga à EMG2, 28 janvier 1924, SHD/DM 1BB7 129.

² Ministre de France en Estonie à PC/MAE, 5 septembre 1922, SHD/DM 1BB3 12.

³ Dépêche de l'AN à Riga, *op. cit.*

⁴ Consul de France à Dantzig à PC/MAE, 13 mai 1921, SHD/DM 1BB3 9.

⁵ AN à Riga à EMG2, 28 janvier 1924, *op. cit.*

⁶ Dépêche de l'AN à Riga, *op. cit.*

des relations qu'entretiennent le CV Keyzerling, chef de l'état-major de la marine lettone, et le commandant Douxami, la marine lettone est de toutes les marines baltiques la seule authentiquement francophile¹, si bien que, malgré l'activisme commercial britannique, les Français parviennent à décrocher un important marché. Entamées en 1921 par le lieutenant-colonel Archen, successeur de du Parquet, les conversations bilatérales en vue de la réalisation du programme naval letton aboutissent, en juin 1923, à l'acceptation par Riga des propositions françaises malgré des devis supérieurs à ceux des concurrents italiens et anglais. Le contrat est signé en octobre. Deux sous-marins de 500 tonnes de type *Euler* et deux dragueurs de mines (accompagnés de 500 mines) seront livrés en 1926. Ce succès récompense le travail de fond entrepris par la mission militaire en liaison avec le chef de la DNB et l'attaché naval, et prouve qu'il est possible d'enfoncer un coin dans le *Rule Britannia* en Baltique à condition de s'en donner les moyens et de laisser les coudées franches aux acteurs locaux.

Un goût d'inachevé

À la question de savoir si la France est parvenue à asseoir, même partiellement, son influence en Baltique et à avancer ses pions sur le complexe échiquier régional, la réponse est clairement négative, et ce, en dépit des efforts consentis par les acteurs locaux, qu'ils soient diplomates, militaires et marins ou qu'ils appartiennent au monde des affaires ou de la culture². À partir de 1924, les nouvelles réorientations de la diplomatie française vis-à-vis de l'Allemagne de Weimar et de l'URSS ont fait perdre à la Baltique de son importance si bien que la parenthèse ouverte en 1919, celle de l'intérêt français pour la Baltique, s'est refermée sur un double échec diplomatique (échec à mettre sur pied une Union baltique et fragilisation de l'alliance polonaise). À qui la faute ? En premier lieu, aux diplomates parisiens. Ils ont échoué, là où les diplomates en poste sur place, les militaires et les marins parvenaient à obtenir des résultats tangibles au regard de l'influence française dans la zone, pour n'avoir pas su définir une politique d'ensemble pour l'aire baltique ni mettre en œuvre les moyens, en particulier navals, adéquats. Bien trop souvent, le point de vue des

¹ En témoigne la participation de la canonnière *Virsaitis* aux exercices de la DNB dans le golfe de Riga en septembre 1922.

² C'est, d'ailleurs, du point de vue culturel que le bilan est le plus satisfaisant ; la langue et la culture françaises conservant auprès de élites un réel crédit grâce aux nombreux échanges culturels qui ont émaillé la décennie.

acteurs locaux n'a pas été pris en compte par les décideurs chargés, à Paris, de définir la politique étrangère du pays. C'est, pour ce qui concerne l'Entre-deux-guerres, ce qui différencie le Quai d'Orsay du *Foreign Office*. En second lieu, aux États riverains de la Baltique eux-mêmes. À l'issue de ses deux campagnes à la tête de la DNB, le commandant Douxami en a dressé une typologie à partir de deux critères connexes : l'influence de la France et la francophilie des populations. Cela l'a conduit à classer les pays et territoires en quatre groupes. Le premier comprend les pays francophiles parmi lesquels il range le Danemark, qui « *s'en cache un peu* », et la Pologne, qui « *nous doit son existence* » et dont la sympathie pour la France est « *réelle mais capricieuse* ». Dans le second groupe figurent les pays qui témoignent à la France « *une sympathie très relative et occasionnelle* », comme la Suède « *inféodée à l'Allemagne* ». La troisième catégorie regroupe « *tous les petits nouveaux États encore mal assis (...) craignant leur puissant voisin (et qui) viendront à nous si nous continuons à les soutenir, mais (qui) sont prêts à aller à d'autres* ». Il s'agit des pays Baltes et de la Finlande. Enfin, dans la quatrième catégorie entrent le territoire de Memel, qui « *a besoin de nous (...) pour échapper au danger de la Lituanie* », et Dantzig où « *on nous déteste* »¹. Cette typologie permet de comprendre les spécificités de l'aire baltique et les difficultés qu'il peut y avoir à y intervenir². Quelles que soient les raisons de l'échec français, en renonçant à jouer un rôle actif en Baltique après 1924, la France s'est privée de relais locaux si bien qu'à la veille du déclenchement de la Seconde Guerre mondiale sa connaissance du théâtre nordique en souffrira³. Et c'est, en partie, du fait de cette méconnaissance que le projet farfelu d'intervention aux côtés de la Finlande lors de la guerre d'Hiver sera étudié par les états-majors⁴.

¹ Rapport du chef de Division à EMG2, 08 septembre 1922, SHD/DM 1BB4 1.

² La France de 2008 l'a enfin compris. Lors du 7^e sommet du Conseil des États de la mer Baltique (instance créée en 1992) qui s'est tenu à Riga le 4 juin 2008, Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État français aux Affaires européennes, a demandé le statut de membre permanent pour la France qui n'est, pour l'heure, qu'observateur.

³ L'adaptation du réseau d'attachés navals – réouverture par le CF Tracou du poste de Berlin en 1936 (fermé depuis 1933) et nomination d'un attaché naval à Helsinki (CF Peltier), Stockholm (CV de réserve Lambert) et Oslo (CF Arzur) au début du conflit – n'apportera qu'une réponse insatisfaisante.

⁴ Coutau-Bégarie et Huan (1989), 194-199.

LE REGIME DE DESARMEMENT DES ÎLES ÅLAND EN PERIL (1916-1949)

Kenneth GUSTAVSSON

Le sobriquet des Îles Åland, « îles de la paix », remonte au début des années 1980 à une époque durant laquelle le pacifisme s'avérait être, particulièrement dans les pays nordiques, très fédérateur. Si aujourd'hui le principe de la démilitarisation et de la neutralisation des Îles Åland, et *in fine* l'idée de paix qui en découle, semblent être un fait acquis, notre ambition est de se pencher sur sa pertinence à l'aune de la période s'étalant de l'entre-deux-guerres au lendemain du traité de Paris de 1947.

De part leur localisation géographique, les Îles Åland ont toujours été l'objet d'un grand intérêt stratégique. Cela était particulièrement avéré au cours de la Seconde Guerre mondiale. En dépit de leur régime de neutralisation instauré par la Convention de 1921, elles ont été directement concernées par les hostilités. Rares sont nos contemporains d'ailleurs à en connaître les détails surtout parce que la littérature en finnois n'a jamais été traduite en anglais et *a fortiori* en français.

Dans notre contribution, outre les ouvrages en finnois que nous avons utilisés, nous avons tenté d'exploiter, autant que faire se peut, les archives militaires en Finlande, en Suède, en Russie (remarquons ici la richesse des archives de la marine à Saint-Pétersbourg) ainsi que les fonds disponibles à Mariehamn. Quant à la littérature écrite, nous avons principalement utilisé les trois ouvrages suivants (disponibles seulement en finnois) : l'ouvrage collectif *Suomen laivasto 1-2* (1968) et les deux livres du major-général Arvo Komulainen, *Suojattu merenkulku - elinehtonamme* (1999) et *Taistelu Ahvenanmaasta* (2005).

DURANT LA PERIODE DE L'ENTRE-DEUX-GUERRES (1918-1939)

Notons, tout d'abord, qu'en dépit du traité de 1856 instaurant un régime de démilitarisation des Îles Åland, celles-ci furent, néanmoins, remilitarisées durant la Première Guerre mondiale. Les Russes y avaient effectivement installé plusieurs ouvrages militaires (des batteries côtières, deux hydrobases, des stations de radio et un vaste système de fortifications) et y maintenaient une force de près de 8000 hommes. À la fin du mois de février 1918, la Suède, à son tour, décida d'y dépêcher des navires de guerre avec quelque 1000 fantassins. Si l'intervention se voulait, au début, purement humanitaire, elle prit vite une dimension politique, la Finlande suspectant la Suède de vouloir récupérer les îles.

Au début du mois de mars, les Allemands, composés pareillement de quelque 1000 fantassins, arrivèrent dans les îles dans le but manifeste de les utiliser comme tremplin à un débarquement en Finlande contemporaine. En mai, les Suédois quittèrent les îles tandis que les troupes armées finlandaises débarquèrent à leur tour. Une compagnie allemande stationna dans les îles jusqu'en septembre 1918. Des instructeurs militaires allemands y restèrent jusqu'à la fin du mois de novembre, après la conclusion de l'armistice sur le front occidental. Des troupes finlandaises régulières demeurèrent dans les îles jusqu'en 1922.

La deuxième démilitarisation d'Åland

Les fortifications entreprises par les Russes avaient fortement inquiété la Suède, même si Saint-Pétersbourg s'était engagé à défortifier les îles une fois la guerre terminée. La pression suédoise s'exerça aussi sur l'Allemagne qui prit un engagement analogue ; dans le traité de paix de Brest-Litovsk du 3 mars, les parties s'accordèrent à les défortifier. Sur demande de Berlin, il était aussi prévu qu'avec la Finlande, la Russie et la Suède, les parties décidassent ensemble ultérieurement de l'avenir des îles. Cette stipulation était également mentionnée dans le traité de paix germano-finlandais du 7 mars.

Après d'âpres négociations entre Berlin, Stockholm et Helsinki, les parties décidaient de n'associer ni la Russie bolchevique ni les puissances occidentales aux travaux de destruction des ouvrages.

Une commission chargée de la démolition, réunissant des délégués des trois pays, fut mise en place ; elle tint sa première réunion à Stockholm le 21 août 1918. Après quatre mois de difficiles discussions, un accord pour détruire les fortifications fut finalement signé le 30 décembre. Les Îles Åland étaient divisées en trois zones dans lesquelles chacun des États était responsable des travaux de démolition. Ceux-ci débutèrent au printemps 1919 pour s'achever à la fin de l'été. En dépit d'une controverse posée lorsque la Suède décida initialement d'envoyer 150 militaires du génie chargés de la démolition, alors que l'Allemagne et la Finlande ne voulaient utiliser que des ouvriers et des ingénieurs civils, les travaux ne rencontrèrent aucun problème particulier.

Bien que les fortifications aient été détruites, les Îles Åland n'étaient pas démilitarisées pour autant : les soldats finlandais étaient encore là. Au même moment, par ailleurs, les relations entre Stockholm et Helsinki étaient si acerbées qu'un conflit armé, à ce moment, n'était carrément pas exclu. Les deux parties acceptèrent alors de soumettre

leur différend à la nouvelle Société des Nations (SdN) qui décida d'attribuer les Îles Åland à la Finlande à la condition que celle-ci leur attribuât une large autonomie et les désarmât.

La question de la conscription était disjointe de celle du régime de désarmement. Dès le printemps 1918, les jeunes Ålandais étaient appelés à accomplir leur service militaire. Certains choisirent la fuite vers la Suède. Une nouvelle législation fut, par la suite, adoptée en 1920 ; dans le cadre de la loi d'autonomie gouvernementale, les jeunes Ålandais, sans être exemptés de leurs obligations, pouvaient être appelés à assurer leur service militaire dans l'administration civile. Jusqu'en 1922, la législation ne fut, toutefois, pas du tout appliquée. Et même après, elle ne le fut que très partiellement, Mariehamn et Helsinki continuant à s'opposer avec véhémence sur la question de la conscription.

La planification finlandaise

L'instauration du régime de démilitarisation des Îles Åland ne leur avait pas ôté leurs vertus stratégiques et constituaient encore la pierre angulaire de la sécurité finlandaise. Une puissance ennemie pouvait, non seulement, utiliser les Îles Åland pour attaquer le sud-ouest du pays, mais aussi contrôler la mer éponyme et maîtriser ainsi l'entrée et la sortie du golfe de Botnie. Un tel scénario lui conférerait un rôle dangereusement léonin dans le contrôle militaire et civil du trafic maritime. Ceci était d'autant plus inquiétant que la Finlande manquait de tout : armes, munitions, carburant, denrées alimentaires... S'approvisionner à l'extérieur signifiait donc sécuriser les Îles Åland et les voies maritimes adjacentes.

À la fin des années 1920, la Finlande entreprit une planification de la défense dans la zone d'Åland. Le plan de défense pour l'année 1929 mentionna la création d'une unité de défense côtière (*Ålands kustförsvarsavsnitt – Alo*), composée de membres de l'état-major, des batteries fixes et des stations de surveillance. Les batteries étaient placées à Kökar, Herrö, Kungsö, Eckerö et Dånö-Gamla et toutes équipées de canons calibre 152 mm. Le plan de défense prévoyait aussi l'établissement, sur l'île principale, d'un bataillon cycliste, renforcé par une compagnie de mitrailleuses, logés dans les casernes à Jomala. En dépit de quelques modifications mineures, ce plan de défense fut précisément celui mis en œuvre lorsque la guerre éclata en 1939.

La Brigade de Surveillance maritime fut opérationnelle durant l'été 1930. Avec son siège à Mariehamn, elle avait à disposition des stations de surveillance et des navires autour des Îles Åland. Elle

disposait, en outre, de ses propres planifications de recherche maritime. Formellement, la Brigade de Surveillance maritime, autorité civile, dépendait du ministère de l'Intérieur. À partir de juin 1933, néanmoins, elle fut intégrée dans les plans de défense et était donc chargée aussi, si ce n'est exclusivement, de fonctions militaires.

Les Îles Åland pour la Suède

Les Îles Åland constituaient pareillement le facteur clé de la sécurité suédoise. En dépit de son soutien à la Convention de 1921, la Suède manifestait, de plus en plus, son inquiétude : si Åland tombait dans les mains d'une puissance ennemie, alors l'entrée du Golfe de Botnie serait perdu ce qui impliquerait que Stockholm ne pourrait plus contrôler les routes maritimes entre le nord et le sud de la Suède. Dans sa planification de défense, elle mettait l'accent sur la nécessité de dénier à une puissance tierce la possibilité de mettre la main sur les îles. En 1927, l'état-major à Stockholm prévoyait plusieurs variantes d'attaques soviétiques (*Guerre d'automne de Russie*) auxquelles les forces armées suédoises devaient répondre par l'envoi d'une force d'infanterie d'environ une brigade, renforcée par de l'artillerie côtière appuyée par la flotte éponyme et l'aviation.

Ce plan, au début des années 1930, fut jugé dépassé. En 1934, un nouveau plan fut arrêté : un corps (le *Ålandsdetachment*), composé de deux régiments d'infanterie, d'une division d'artillerie et de certaines unités de maintenance et du génie, serait mis en place. L'année suivante, les Suédois installèrent deux batteries côtières (calibre 2/210 mm et 2/150 mm) à Söderarm. On prévoyait qu'en cas de conflit armé, on dépêcherait rapidement dans les îles des unités, équipements, armes, véhicules, etc. On déplacerait l'artillerie côtière, le cas échéant, à Lågskär, Björkör, Herrö et sur l'île principale (Eckerö). Des mines sous-marines, en outre, seraient mouillées à Björkör, Ledsund et à l'entrée de Mariehamn.

L'Union soviétique et l'Allemagne

Si la Russie, dès le tout début du XVIII^e siècle, voyait dans les Îles Åland un intérêt stratégique important, elle n'avait pourtant pas de planification opérationnelle. Toutefois, après l'accord naval anglo-allemand de 1935, Moscou vit d'un mauvais œil le retrait anglais, au profit de l'Allemagne, de sa sphère d'influence en mer Baltique : en cas de conflit, il était certain que Berlin utiliserait les Îles Åland – en collaboration avec la Finlande – pour menacer la région de Leningrad.

Une directive adressée par l'état-major, durant l'année 1937, indiquait que la Marine devait, d'abord, prendre possession des îles estoniennes de Hiiumaa et Saaremaa, puis, celles au large de Turku et d'Åland. L'objectif était d'isoler la Finlande et de prévenir l'ingérence allemande. La mer Baltique et le Golfe de Botnie allaient, à partir de ce moment, être étroitement surveillés par les Soviétiques. Durant l'été 1938, on observa même des sous-marins dans les eaux d'Åland. L'année suivante, les Soviétiques firent évoluer leur stratégie en prévoyant de dépêcher des sous-marins et avions et installer des barrages de mines pour prévenir une attaque de la flotte allemande à l'entrée de l'archipel.

Les Allemands avaient un intérêt évident à sécuriser la région surtout parce que le commerce de minerai de fer avec la Suède transitait précisément par la mer d'Åland. Mais ce n'est que vers 1937 que la marine allemande songea sérieusement à faire d'Åland une base pour de futures opérations. Dans une guerre contre l'Union soviétique, la marine allemande devait avoir des bases sur les îles de Saaremaa, Hiiumaa et les Îles Åland, lesquelles constituaient la clé pour dominer l'ensemble de la mer Baltique. Une base dans les Îles Åland, cependant, nécessiterait des ressources importantes. Du point de vue allemand, la Finlande et la Suède devaient continuer à être neutres et les Îles Åland démilitarisées. Néanmoins, dans l'hypothèse où Berlin devait avoir besoin d'y installer une base, les Allemands prévoyaient d'y dépêcher une division d'infanterie de 11000 hommes, 3000 chevaux et 2000 chariots. Une grande base navale pouvant accueillir des navires de guerre de différentes tailles serait installée soit à Mariehamn soit dans la baie de Föglö. Pour conduire cette opération, on estimait qu'il fallait 46 navires, plus 34 autres nécessaires à l'entretien.

Le plan de Stockholm

Autant à Helsinki qu'à Stockholm, on considérait que la meilleure protection du régime de désarmement des Îles Åland passait par une coopération stratégique entre les deux pays. Certains contacts avaient d'ores et déjà été amorcés dans les années 1920, mais des discussions directes au plus haut niveau ne commencèrent qu'en 1933 et se poursuivirent jusqu'à l'éclatement de la Guerre d'Hiver. Il y avait encore des différences d'approche sur la façon dont cette défense devait être organisée. Du côté finlandais, on plaidait pour la suppression de la Convention de 1921 tandis que les Suédois travaillaient pour des modifications limitées. Stockholm voulait surtout éviter des fortifications car si une puissance hostile s'emparait des îles, elles pourraient être facilement retournées et utilisées contre la Suède.

Les négociations, jusque là secrètes, aboutirent à la signature d'un accord officiel à Stockholm le 7 janvier 1939.

Les Îles Åland devaient être divisées en deux zones le long d'une ligne est-ouest dans le sud d'Herrö. La zone sud-est, libérée des clauses de démilitarisation, tandis que le nord, c'est-à-dire dans l'ensemble de l'île principale, serait soumis, pour les dix années à venir, à des exceptions limitées. Les Îles Åland, cependant, resteront neutralisées ; la guerre y sera interdite.

Selon l'accord de Stockholm, la défense des Îles Åland continuera à être de la responsabilité entière de la Finlande. Dans la zone sud, un fort maritime, le long des côtes de Kökar, de Björkör et de Långskär, sera construit. Il collaborera étroitement avec la forteresse suédoise à Söderarm. La défense de l'artillerie côtière devait être garantie par deux barrages de mines. On décida, en outre, de stocker dans l'archipel 600 mines sous-marines.

Dans la zone nord, on installera pendant dix ans des ouvrages temporaires protégés par un bataillon d'infanterie suédois d'environ 1000 hommes. En outre, huit vedettes-torpilleurs légères devaient être mises en place pour y former un escadron.

Un plan de coordination des forces fut signé en avril 1939. Au cas où une crise devait éclater, la Finlande devait y transférer un régiment d'infanterie, un bataillon de cyclistes, trois batteries de campagne et les compagnies de soutien. La Suède y enverrait deux régiments d'infanterie, un peloton antichar, trois batteries de campagne, trois batteries antiaériennes et des compagnies de soutien, soit un total d'environ 6500 hommes. Une force mobile côtière d'artillerie devait être installée à Korsö, Björkör et Herrö tandis que sur la mer, une flotte côtière suédoise serait chargée d'assurer les patrouilles de surveillance. Les détails du plan de coordination furent évalués au cours d'une réunion entre hauts responsables suédois, à la fin du mois d'avril 1939.

Un changement à la Convention devait recueillir l'assentiment des autres signataires mais aussi celui de l'Union soviétique. Le 21 janvier une demande officielle fut adressée : toutes les parties y consentirent mais la France et la Grande-Bretagne, alors en pleine négociations avec les Moscou pour une alliance militaire, demandèrent que l'Union soviétique donne aussi son acceptation

Lors de la réunion de la SdN à Genève à la fin du mois de mai 1939, l'Union soviétique refusa de soulever la question d'Åland d'autant plus que le 31 du même mois Molotov, récemment nommé commissaire aux Affaires étrangères, fit un célèbre discours à Moscou dans lequel il condamna le plan de Stockholm.

La Finlande, toutefois, continua sa planification pour la défense des îles en débloquant 426 millions de markka (100 millions pour 1939 et 326 pour les deux années suivantes).

PRESERVER LA NEUTRALISATION (SEPTEMBRE-NOVEMBRE 1939)

Au cours de l'été de 1939, il devenait, de plus en plus probable, qu'une guerre était sur le point d'éclater. La Finlande entreprit alors secrètement des préparatifs militaires pour la défense des îles : création de routes secrètes de la flotte, renforcement des réseaux téléphoniques locaux et construction d'une base navale pour la Brigade de Surveillance maritime sur Kökar. Lorsque la guerre éclata le 1^{er} septembre, on notera qu'il n'y avait aucune violation à la Convention de 1921 puisqu'il n'y avait dans la zone que des civils et des petites unités de la Brigade de Surveillance maritime.

Des préparatifs militaires en vue

La tâche principale des Finlandais était de continuer à surveiller les frontières maritimes pour protéger le régime de désarmement des Îles Åland. Le 5 septembre, Helsinki y dépêcha une grande partie de la flotte côtière tandis que les navires de défense côtière *Väinämöinen* et *Ilmarinen* y entreprirent une courte visite en vue de préparer sur place les détails avec la Brigade de Surveillance maritime. Par la suite, ce sont les canonnières *Uusimaa*, *Hämeenmaa* et *Turunmaa* qui y furent envoyés.

À la mi-septembre ordre fut donné à la Brigade de Surveillance maritime de participer à la surveillance aérienne et maritime de l'archipel. La surveillance de la zone était renforcée, en même temps, avec l'envoi de 50 réservistes provenant de Turku. En plus, quatre stations de surveillance furent établies sur les îles périphériques. À la mi-octobre, décision est prise d'envoyer davantage de réservistes de la métropole et de sept nouvelles stations de surveillance furent construites, notamment à Mariehamn.

Afin de fermer les voies d'entrée à Åland, un plan pour rapidement mouiller des mines dans les eaux de Föglö fut préparé.

À la fin du mois de septembre et au début du mois d'octobre, les préparations en vue d'envoyer rapidement des troupes dans les îles étaient désormais opérationnelles. À Turku, une unité spéciale, sous la direction du major-général Edward Hanell, était composée d'un régiment d'infanterie, d'un bataillon cycliste, d'une division d'artillerie de campagne et d'une division d'artillerie côtière. Pour le transport

jusqu'aux Îles Åland, une douzaine de navires brise-glace étaient affectées. L'opération ne serait lancée sur les ordres directs du gouvernement.

Le travail volontaire

Jusqu'à l'été 1939, les Ålandais étaient extrêmement méfiants vis-à-vis de tout ce qui pouvait être lié à de quelconques activités militaires. À mesure de la détérioration de la situation, cependant, la population se montrait davantage encline à accepter des mesures d'assistance. Quand à la fin de l'automne, la loi sur la défense civile (protection civile) fut présentée à Åland, celle-ci fut largement acceptée. La Protection de la population était une organisation civile avec pour objectif de minimiser autant que faire se peut, les dommages causés en cas d'attaques aériennes ennemies, en particulier les effets des bombes incendiaires et des gaz toxiques. L'organisation couvrait toutes les Îles Åland, mais pour des raisons évidentes, les ressources étaient concentrées à Mariehamn. En quelques semaines, 2500 volontaires ålandais rejoignirent l'organisation.

Le risque d'attaques aériennes hostiles avait accru la nécessité de mettre en place un organisme de surveillance aérien. On décida alors de former rapidement quelque 150 civils ålandais en leur enseignant le b.a.-ba de la surveillance. Au moment des hostilités, tous étaient prêts.

L'Allemagne en « guerre commerciale »

Bien que les hostilités fussent concentrées en Pologne, la guerre se déplaça rapidement vers le nord. Le 1^{er} octobre, les Allemands avaient lancé une guerre commerciale tous azimuts dans la mer Baltique jusqu'au golfe de Botnie. Les navires commerciaux étaient arraisonnés et emmenés dans des ports allemands.

Pour lutter contre la contrebande de guerre en mer Baltique, les Allemands arraisonnaient et inspectaient systématiquement la marine marchande ; certains navires étaient saisis et emmenés dans les ports allemands. Dans la mer d'Åland, les croiseurs-auxiliaires allemands *Grille* et *Hansestadt Danzig* arraisonnaient des bateaux baltes, finlandais, suédois et ålandais. La plupart furent libérés, à l'exception du navire ålandais *Kirsta* qui fut saisi et son équipage interné en Allemagne.

Pour protéger les navires marchands, le 15 novembre ordre fut donné d'escorter par des navires militaires finlandais et suédois, les navires neutres entre la Suède, la Finlande et Åland.

GUERRE D'HIVER (NOVEMBRE 1939-MARS 1940)

Le 30 novembre 1939, la guerre d'hiver éclata : l'Union soviétique sans déclaration préalable attaqua la Finlande le long de sa frontière orientale. Selon les plans soviétiques, leurs troupes devaient atteindre en deux-trois semaines le golfe de Botnie. Une fois le sud du territoire soumis, le gouvernement Kuusinen prosoviétique serait « installé ». Mais la résistance finlandaise s'avéra plus forte que prévue. En février 1940, après une nouvelle offensive de près de 1 million d'hommes, la Finlande, le 13 mars, rechercha une paix négociée.

La défense maritime

Dans les îles Åland, au début de la guerre, il n'y avait toujours pas de troupes régulières, à l'exception de la Brigade de Surveillance maritime désormais incorporée aux forces de défense finlandaises. On sait maintenant que l'Union soviétique avait cherché à occuper les îles Åland afin d'y établir une base et couper ainsi les liaisons de transport finlandais à l'ouest.

Les travaux de militarisation commencèrent la deuxième journée de la guerre, le 1^{er} décembre, par le mouillage de 49 mines sous-marines placées dans le chenal ouest de Kökar. Dans les jours qui suivirent, 117 mines furent mouillées à l'entrée de Nyhamn et 36 autres à l'extérieur de Mariehamn. Pour fermer le passage dans le golfe de Botnie, entre le 9 et le 14 décembre, on mouilla 190 mines supplémentaires et encore 150 autres le mois suivant. Afin de bloquer les eaux de l'ouest, les Suédois, de leurs côtés, décidèrent le 6 décembre de mouiller quelque 90 mines dans leurs eaux territoriales. Le trafic maritime entre les deux pays devait alors emprunter des chenaux balisés.

Les principales unités opérationnelles chargées d'escorter les navires civils étaient les navires de défense côtière *Ilmarinen* et *Väänämöinen* (chacun occupé de canons de calibre 4/245 mm Bofors). Leur mission était à la fois de garantir la protection de la marine marchande et de défendre l'île. Les canonnières *Hämeenmaa*, *Uusimaa* et *Turunmaa* étaient chargées de leur protection. Leur tâche était de sécuriser les points d'entrée du sud de la baie de Föglö. Des stocks de munitions, grenades, mines, eau et combustible, par ailleurs, étaient dispersés entre les îles de Föglö et Sottunga. On notera, enfin, qu'il y avait de nombreux navires amarrés dans les îles Åland (brise-glace, chasseurs de mines, cuirassés, etc.). Les conditions hivernales étant

particulièrement rigoureuses, seuls les brise-glaces étaient opérationnels. La seule perte enregistrée fut le navire *Aura II* qui coula le 13 janvier 1940, après l'explosion, à bord, d'une grenade sous-marine au moment où il fut attaqué par un sous-marin soviétique.

La défense côtière

Au même moment de l'arrivée de la flotte, les premières unités de l'artillerie côtière furent installées : Kökar (3/152 mm), Herrö (2/152 mm), Nyhamn (3/120 mm), Hammarudda (2/152 mm) et Signilskär (2/152 mm).

Répartie dans sept différentes zones de surveillance, l'artillerie côtière couplait un système complet de surveillance aérienne et maritime. Totalisant quelque 1300 hommes, la défense du littoral des Îles Åland (*Ålands Avsnitt*) était aussi assurée par des stations de surveillance et quelques vedettes.

Les troupes terrestres

Le 2 décembre, on décida d'envoyer, dans les Îles Åland, des troupes terrestres (un bataillon suédophone à bicyclettes renforcé par de deux compagnies finnophones, soit un total de 1150 hommes).

Trois zones de défense furent mises en place : Eckerö, Hammarland et Kungsö Mariehamn. Le long des plages, des fortifications (nids de mitrailleuses, tranchées, bunkers, barrières et barbelés) étaient installées.

Le 12 janvier 1940, le commandement de l'artillerie côtière, des troupes terrestres et de la *Åland Försvar* (Défense d'Åland) fut attribué au lieutenant-colonel LW Hannelius.

Les Corps de Défense volontaire d'Åland

Avant que n'éclate la guerre, les Finlandais avaient déjà imaginé d'instituer un corps de volontaires ålandais. Au cours de l'été 1939, les premières mesures en vue d'un recrutement local sont mises en place. Lorsque débuta la Guerre d'Hiver, la Finlande avait, à sa disposition, une centaine d'hommes qui, néanmoins, n'avaient aucune formation militaire. Le 6 décembre, le Corps de Défense volontaire d'Åland (*Ålands Hemvärn*), entièrement subordonné à l'unité des Forces de défense finlandaises, fut créé. Il était commandé par le capitaine Arvid Lindberg et son quartier-général était à Mariehamn.

Il y avait deux compagnies de cyclistes, une compagnie de mitrailleuses, une compagnie de surveillance aérienne et d'une compagnie d'état-major ainsi qu'une école de sous-officiers. On mit aussi en place 17 locaux dans lesquels les personnels étaient formés pendant les week-ends. Au total, il comptait plus de 1000 hommes.

Un problème constant était le manque criant d'armes, d'uniformes et d'autres équipements. Il fallu attendre mars 1940 pour que cette unité ait ses propres armes, après que la Suède eut accepté de leur donner des fusils, des mitrailleuses et des grandes quantités de munitions.

En janvier, on décida de créer leur pendant féminin, les *Ålands hemvärnetkvinnor*. Réparties dans 15 localités dispatchées dans les îles, elles compteront quelque 1000 auxiliaires féminins. Les archives les concernant ayant disparu, on sait peu de chose les concernant si ce n'est qu'elles étaient surtout chargées de l'intendance.

Les opérations maritimes soviétiques

Il semble que l'Union soviétique, avant la guerre, n'avait pas de plans précis d'attaque de l'archipel. La guerre contre la Finlande devait être terrestre, après quoi les Îles Åland seraient mécaniquement devenues partie de la nouvelle république soviétique ainsi créée.

Ce n'est qu'à partir de la mi-novembre que des objectifs opérationnels détaillés furent mis en place : la marine, supplée par l'aviation qui opérerait à partir des pays baltes, serait chargée, d'une part, du blocus de la Finlande, coupant cette dernière de ses approvisionnements en provenance de Suède et, d'autre part, de surveiller la flotte suédoise et, le cas échéant, de l'empêcher de débarquer dans les Îles Åland.

Le 7 décembre, les Soviétiques imposèrent un blocus à la Finlande. Les navires neutres avaient deux jours pour quitter la zone. À midi débuta une guerre sous-marine à outrance. Dans la nuit du 30 novembre, des sous-marins soviétiques s'étaient déjà aventurés dans les eaux des Îles Åland mais ils ne commencèrent leurs attaques que quelques jours après.

Force est de reconnaître que la campagne sous-marin soviétique fut plutôt un échec. En dépit d'une centaine de missions recensées dans le Golfe de Finlande, dans le nord de la mer Baltique et dans le golfe de Botnie, seuls cinq navires furent torpillés (deux allemands, un finlandais, un suédois et un estonien). Ce revers était dû essentiellement à la piètre qualité de torpilles et aux conditions météorologiques extrêmement rigoureuses.

Pendant la guerre, des navires soviétiques de surface furent aussi envoyés dans le nord de la mer Baltique. Leur mission était de faire principalement de la reconnaissance au sud de la zone des Îles Åland. Si la guerre avait continué, il était prévu, au printemps 1940, d'envoyer le croiseur *Kirov* dans le nord de la mer d'Åland.

Les opérations aériennes soviétiques

Outre les sous-marins, les Soviétiques utilisaient aussi leurs moyens aériens, à partir de leurs bases en Estonie, afin de surveiller la zone d'Åland. La Brigade aérienne était équipée d'avions de reconnaissance maritime (type MBR-2) et d'un bombardier bimoteur (type SB-2). Le 19 novembre, elle reçut pour missions d'appuyer le blocus maritime et d'assurer des vols de reconnaissance au dessus de la zone d'Åland. L'aviation, par ailleurs, était chargée de bombarder les navires finlandais blindés et les transporteurs dans l'archipel d'Åland. La première alerte se produisit le 1^{er} décembre lorsque deux avions MBR volaient au nord de Lågskär dans la mer d'Åland, mais firent demi-tour avant d'atteindre l'île principale. Pour la première fois, l'alarme retentit à Mariehamn. Dans les mois qui suivirent, elle sonna 48 fois. Au cours du mois décembre, en raison du mauvais temps, seule une attaque aérienne eut lieu : le jour de Noël, un bombardement massif toucha le navire *Ilmarinen*. Parmi les victimes, on ne compta qu'un seul membre d'équipage et cinq autres blessés.

À partir du 12 janvier 1940, les attaques aériennes sur les Îles Åland commençaient à être régulières. Ce jour-là, plusieurs navires, dont le navire-école *Suomen Joutsen*, furent attaqués. En même temps, les Soviétiques avaient aussi prévu d'attaquer les cuirassés dans le port de Mariehamn mais la défense antiaérienne fut suffisamment efficace pour que l'aviation fasse demi-tour. Le 20 janvier, les bombardements furent particulièrement intenses : un navire allemand, la ville de Suttunga et le port de Mariehamn furent touchés.

Mais, dans l'ensemble, on reconnaîtra l'échec de la campagne aérienne des Soviétiques. Un seul navire fut détruit pour 20 lâchés de bombe (environ 30 tonnes) sur l'archipel d'Åland.

Après que la Suède eut protesté, les bombardements d'Åland s'arrêtèrent au tout début du mois de février. Les Soviétiques se concentrèrent alors dans les villes portuaires de la métropole finlandaise (Åbo/Turku, Raumo, Nystad/Uusikaupunki et Mäntyluoto).

Au cours de la campagne, trois bombardiers soviétiques furent abattus par la chasse finlandaise dans l'est de l'archipel d'Åland.

PERIODE DE PAIX (MARS 1940-JUIN 1941)

Au début du mois de mars 1940, la Finlande, acculée par les Soviétiques, pu négocier une paix, grâce à une intense médiation suédoise. Par le traité signé le 13 mars à Moscou, la Finlande conservait son indépendance mais perdait, en même temps, de larges zones en Carélie, notamment la deuxième ville du pays, Viipuri. Plus de 400000 Caréliens furent évacués. La base navale de Hanko, en outre, devait être louée aux Soviétiques pour une période de 50 ans.

La décision de demander une paix négociée fut retardée par la promesse de la France et de la Grande-Bretagne de porter assistance à la Finlande. En fait, les puissances occidentales avaient pour principal objectif d'empêcher le commerce de minerai de fer dans le nord en détruisant le port d'embarquement de Luleå. Un tel scénario aurait automatiquement déplacé les théâtres d'opération au nord de l'Europe. Selon les prévisions de Londres, les Allemands chercheraient alors à occuper les Îles Åland pour reprendre contrôle des minerais de fer.

À la fin du mois de juin 1940, la situation géostratégique en mer Baltique avait changé. Les Soviétiques occupant les pays baltes, la Finlande était crescendo sous pression de Moscou. On sait maintenant que durant l'été 1940 les Soviétiques avaient élaboré plusieurs plans d'attaque sur la Finlande. En novembre 1940, le commissaire chargé des affaires étrangères Molotov, alors en visite à Berlin, au cours des négociations, demanda à Hitler de résoudre « la question finlandaise » comme cela avait été fait avec la Bessarabie (Moldavie) et les pays baltes. Hitler, bien que reconnaissant que la Finlande avait toujours appartenu à la sphère d'influence soviétique, refusa, néanmoins, de laisser carte blanche aux Soviétiques.

Renforcement de la Défense

Au cours des dernières semaines de la guerre d'Hiver, la plupart des troupes au sol avaient été retirées des Îles Åland afin de renforcer le front de l'Est. Durant les mois suivants, les îles n'étaient défendues que par l'artillerie et le Corps de Défense volontaire d'Åland. Le bataillon à bicyclette revint à la fin du mois de mars. Les événements au Danemark et en Norvège poussaient Helsinki à remilitariser les îles. Les Finlandais y envoyèrent à la fin du mois d'avril un régiment d'infanterie, une division d'artillerie de campagne, une compagnie antichars, deux croiseurs lourds anti-aériens et cinq croiseurs légers anti-aériens. L'effectif total comprenait quelque 10 000 hommes. Le 24 avril, le lieutenant-général Hugo Österman fut nommé commandant du

Ålandsgruppen, directement subordonné au commandant suprême finlandais maréchal Mannerheim. Ainsi, pour un court laps de temps, était mise en place une structure de défense déjà prévue dans les plans de 1938.

Le régiment d'infanterie était regroupé à Eckerö, Hammarland et Jomala, tout comme les trois batteries d'artillerie de campagne (calibre 4/120 mm). Une batterie anti-aérienne (3/75 mm) fut installée à Mariehamn et une autre (2/75 mm) à Hammarudda. Des canons antiaériens légers (20 et 40 mm) furent placés dans le port de Mariehamn et dans le fort maritime. En plus de la mise en place d'un hôpital de campagne avec une capacité d'une centaine de lits, l'hôpital Grelsbj-Godby fut agrandi et on y emménagea 250 lits, afin d'y accueillir des patients militaires et civils.

La défense côtière devait également être renforcée. Le 13 mars, la Marine finlandaise conclut un accord avec la firme suédoise *Skånska Cementgjuteriet* pour construire des forteresses à Kökar dans le sud et à Enskär dans l'ouest. À Kökar, il y avait quatre grands canons dans la roche, une tour de contrôle, un bunker et un tunnel sous-terrain. Courant avril, des ingénieurs suédois, tous munis de perceuses, de dynamite et de matériels de construction commencèrent à travailler avec des Ålandais.

En plus de ces sites, trois autres forteresses, Herrö, Nyhamn et Hammarudda furent construites. Une autre devait être établie à Tellholm mais elle ne fut jamais terminée. À Hammarudda, les constructions du site pour accueillir deux énormes canons de 254 mm s'achèveront au cours de l'année 1940. Le plan prévoyait aussi d'installer deux grands canons (305 mm Obuhov avec un rayon d'action de 40 km) dans les tours blindés à Lågskär afin de bloquer l'entrée de la mer d'Åland.

On procéda, en même temps, à l'extension des fortifications de campagne sur l'île principale (nids de mitrailleuses, bunkers, mortiers, barbelés, etc.) et à la construction de facilités aéroportuaires (pistes, hangars et logements) achevées durant l'automne.

La troisième démilitarisation d'Åland

Dans le Traité de paix du 13 mars, aucune mention n'était faite des Îles Åland ; un renforcement de la présence militaire aurait pu donc être imaginable. Mais le soir du 27 juin, Molotov donna au gouvernement finlandais deux options : soit l'Union soviétique pouvait participer à la construction de fortifications à Åland soit la Finlande allait démilitariser les îles. Lors d'une réunion d'urgence du 1^{er} juillet, le

gouvernement opta pour la démilitarisation. Le lendemain, ordre fut donné d'interrompre les travaux de militarisation et d'évacuer troupes et armes à feu vers le continent. L'évacuation fut achevée le 20 juillet.

La Convention de Moscou et le consulat russe

En août 1940, des négociations, à Moscou, débutaient en vue de l'élaboration d'un traité pour régler la démilitarisation d'Åland, Molotov faisant valoir que la Convention de 1921 était devenue, selon lui, caduque. Le 11 octobre une nouvelle convention fut signée faisant la part belle aux demandes russes.

La Finlande s'engageait à la démilitarisation des Îles Åland, et à ne pas les laisser à la disposition d'États tiers. Du côté finlandais, on souhaitait inclure une mention relative à la convention de 1921 mais Molotov refusa au motif qu'elle avait cessé de s'appliquer et que des puissances étrangères (principalement l'Allemagne et la Suède) n'avaient pas leur mot à dire sur l'avenir des Îles Åland.

Mentionnons aussi l'exigence soviétique de pouvoir disposer d'un consulat dans les Îles Åland afin officiellement d'y surveiller la démilitarisation. Déjà, le 29 août, Molotov annonça qu'il avait l'intention d'envoyer du personnel dans les îles et qu'il avait immédiatement besoin d'un visa pour cinq personnes. Quelques jours plus tard, il demanda l'exequatur pour le consul. Ces autorisations furent accordées le 2 septembre. Le consul Andrej Orlenko et ses premiers employés arrivèrent le 17 septembre à Mariehamn. Au cours des semaines suivantes, on compta une trentaine de personnes. Par comparaison, le consulat suédois ne comptait que deux personnes : le Consul et sa secrétaire. On sait maintenant que le Consulat travaillait en étroite collaboration avec le résident du NKVD (Jelisei Sinytsin) et du GRU (Ivan Smirnov) en Finlande.

Au cours de l'automne et au début de l'hiver, le personnel du Consulat travaillait avec zèle à la supervision de la démolition du reste des fortifications. En février 1941, les représentants soviétiques notaient que la démolition des fortifications était totalement achevée.

Le plan d'attaque soviétique

Alors que l'Union soviétique exigeait que les îles fussent démilitarisées, elle planifiait, en même temps, une attaque militaire contre elles. Au début du mois de juin, des ordres de planification détaillée furent donnés à la flotte de la mer Baltique. Le plan final fut arrêté le 10 septembre par le contre-amiral Pantelejev, chef d'état-major

de la flotte de la Baltique ; l'idée de base était que l'attaque fût assurée, en même temps, par des moyens aériens et par un débarquement de troupes de l'infanterie de marine à Eckerö Storby et à Mariehamn. L'attaque serait suivie par l'envoi d'une division d'infanterie.

Le plan prévoyait la mobilisation de 18000 hommes, 170 pièces d'artillerie, 42 chars et 4000 chevaux. Le chargement serait fait à Paldiski en Estonie et l'expédition assurée par la flotte de la Baltique.

Les moyens aériens devaient neutraliser le ciel d'Åland en bombardant le port et l'aéroport de Turku. Si nécessaire, ils devaient se tenir prêts à procéder à des bombardements dans l'archipel. Pour leurrer les Suédois, on prévoyait même une attaque fictive sur Gotland. Le plan d'attaque sur Åland devait préluder d'une attaque de plus grande envergure sur la Finlande.

LA GUERRE DE CONTINUATION (JUN 1941-SEPTEMBRE 1944)

La Finlande, en dépit de l'accord de paix, était encore isolée. Jusqu'en 1939, le pays était neutre mais cela n'avait pas pu prévenir le déclenchement de la Guerre d'Hiver. Lorsque celle-ci s'acheva, la Finlande chercha à établir avec la Suède une alliance militaire mais les Soviétiques l'en empêchèrent. La seule possibilité restait une alliance avec l'Allemagne.

Dès août 1940, les relations entre Berlin et Helsinki avaient d'ores et déjà commencé à se réchauffer. Durant l'automne, on assista même à un commencement de coopération militaire qui se développa rapidement au point qu'au printemps 1941, les Finlandais étaient informés des plans d'attaque contre l'Union soviétique.

Prépositionnées dans le nord de la Finlande, les troupes allemandes, au moment du déclenchement de l'opération Barbarossa le 22 juin, attaquèrent l'Union soviétique. Après que celle-ci eut bombardé le sud de la Finlande, Helsinki entra, à son tour, en guerre le 25 juin. Du côté finlandais, on soutenait que la guerre était la continuation de celle de la Guerre d'Hiver. La Finlande menait une guerre en coopération avec l'Allemagne sans qu'il y ait, pour autant, une alliance formelle avec les Allemands. Cette coopération était certes controversée, mais après tout, la Finlande avait-elle le choix ? Revenir à une stricte neutralité aurait probablement échoué parce que ni l'Allemagne ni l'Union soviétique n'aurait toléré un vide neutre dans la région. On remarquera qu'à la fin de la guerre, contrairement aux États dans la sphère d'influence soviétique, la Finlande fut la seule à pouvoir conserver son indépendance.

L'opération *Kilpapurjehdus*

En août 1940, les Finlandais avaient mis en place un nouveau plan pour occuper les Îles Åland, l'opération *Kilpapurjehdus* qui s'avérait être très semblable à la planification arrêtée avant la guerre d'hiver.

L'opération commença le 16 juin 1941 lorsque 30 hommes furent envoyés dans les Îles Åland afin de renforcer la Brigade de Surveillance maritime. Dans les jours suivants, des troupes et du matériel étaient chargés à bord de navires à Rauma, Uusikaupunki, Naantali et Turku. L'expédition eu lieu pendant la nuit du 22 juin, au même moment où les Allemands commençaient à attaquer l'Union soviétique. La force comprenait 5200 hommes, plus de 100 chevaux et 69 canons, répartis en un régiment d'infanterie, deux brigades d'artillerie côtière, une batterie d'artillerie de campagne, une batterie lourde antiaérienne et quelques autres unités spéciales.

Attaquée par quatre bombardiers soviétiques, la flotte de transport put, néanmoins, débarquer. Dans les semaines qui suivirent, il y eut des attaques sur des navires sans pour autant provoquer de dommages significatifs. Les bombardements cessèrent à la fin du mois d'août.

Sur les Îles Åland, le régiment d'infanterie fut réparti à Eckerö, Hammarland, Jomala et Mariehamn, lieux où avaient été construites des fortifications de campagne le long de la côte. Toutefois, deux semaines après, les forces finlandaises durent se retirer des îles. Le gros du régiment d'infanterie quitta le 7-8 juillet 1941, en même temps que l'artillerie de campagne et que la défense antiaérienne. Un bataillon, toutefois, fut laissé jusqu'au 19-20 novembre.

Conformément aux plans, on mouilla des mines dans les cours d'eau de l'archipel : Kökar (22/6 – 40 mines), Nyhamn (22/6 – 100 mines), Kobbaklinter (23/6 – 30 mines) et Mariehamn (23/6 – 6 mines). En outre, on mouilla également des mines dans les eaux à l'est de Märket en deux temps (23/6 – 10 mines et 27/6 – 91 mines).

Des unités allemandes à Åland

Si de nombreux navires militaires étaient déjà passés par les chenaux de l'archipel, les unités allemandes ne mouillèrent qu'à deux reprises dans la zone d'Åland.

La première fois, à la fin de septembre 1941, les Allemands avaient concentré une grande flotte de force dans le nord de la mer Baltique, au cas où la flotte soviétique de la Baltique voulait attaquer la Suède neutre.

La force était divisée en deux groupes : dans le nord, sous les ordres du vice-amiral Ciliax, un groupe était composé du cuirassé *Tirpitz*, du croiseur lourd *Admiral Sheer*, des croiseurs légers *Nürnberg* et *Köln*, des chasseurs *Z 25*, *Z 26* et *Z 27*, des torpilleurs *T 2*, *T 5*, *T 7*, *T 8* et *T 11* et de plusieurs mouilleurs de mines et de vedettes-torpilleurs légères. La flotte arriva dans les eaux d'Åland le 24 septembre.

Le même jour, un important raid aérien contre Cronstadt coula ou endommagea sérieusement les principales unités de la flotte de la Baltique. Par conséquent, les navires *Tirpitz* et *l'Amiral Sheer* repartirent dès le lendemain vers les côtes allemandes. La flotte de la Baltique fut alors dissoute et les reliquats envoyés en Norvège.

L'année suivante, des unités allemandes furent envoyées dans les eaux d'Åland pour les opérations d'escorte et de lutte anti-sous-marine. Les dragueurs de mine *M 3*, *M 4* et *M 5* arrivèrent le 30 août à Mariehamn.

Le 1^{er} septembre, on rapporta (à tort) avoir coulé un sous-marin soviétique. Au cours des semaines suivantes, un navire transporteur allemand fut escorté via Nyhamnsleden. Par la suite, la plupart des Allemands restèrent sur le quai à Mariehamn, sans que l'on sache quand ils ont quitté l'île.

La défense côtière 1941-44

L'artillerie côtière était, en même temps, renforcée par la Brigade du littoral. À partir de l'hiver 1942, néanmoins, la menace d'une invasion s'étiolant, les éléments de la marine et l'artillerie furent peu à peu transférés sur le continent. Le 10 mars, il ne restait plus que 1600 hommes sur l'archipel.

À la fin du mois d'avril 1942, la défense côtière, réorganisée et baptisée *Skärgårdshavets Kustbrigad*, avait aussi la charge du fort maritime et de l'archipel de Turku. Le commandement était assuré par le colonel Niilo Heiro.

Au cours des trois années qui suivirent six forts côtiers (avec des batteries) furent construits : Kökar (3 canons de 152 mm), Herrö (4/155 mm), Nyhamn (2/120 mm), Hammarudda (3/152 mm), Tellholm (2/120 mm) et Enskär/Signilskär (3/152 mm). Un septième (4/120 mm), à l'ouest d'Eckerö, ne fut jamais achevé. Il y avait, en outre, une myriade de petites batteries disséminées le long des îles. Les forts côtiers enfoncés dans les montagnes étaient construits en béton armé. Dans chacun d'entre eux, il y avait des entrepôts pour les pièces d'artillerie, des canons lourds avec les hommes et munitions, des tours de contrôle pour lutter contre les incendies, des bunkers, des nids de mitrailleuses,

etc. Dans trois d'entre eux, il y avait de nombreux équipements dans les tunnels dont des matériels de lutte contre les incendies. Il y avait aussi des services médicaux et du personnel du génie.

La défense assurée par des volontaires

En août 1941, on décida de mettre en place des unités paramilitaires, les Gardes de défense d'Åland (*Ålands skyddskårer*)¹, intégrées dans l'organisation des Forces de défense nationale. L'année suivante, ils furent structurés en six districts avec un total de 15 corps locaux. Ils étaient assistés par 630 volontaires et 43 réservistes. En termes opérationnels, ils étaient intégrés à la Brigade du littoral dont le siège se situait à Mariehamn. Au cours de la fin de la guerre, une partie fut regroupée avec une Compagnie de cyclistes formant ainsi 150 hommes, mais le manque de pneus et même de vélos était un problème récurrent. Les autres corps étaient principalement celui de l'artillerie côtière, en particulier ceux situés à Kökar, Föglö, Lemland et Lumparland.

On décida aussi de créer un corps de défense composé de jeunes garçons (dès 12 ans). En 1943, on en compta quelque 250 membres. Certains eurent une formation d'officiers, tandis que d'autres, avec une formation militaire de base, travaillaient en tant que relais dans les états-majors des brigades des zones côtières.

En août 1941, un corps féminin, le district d'Åland de Lotta Svärd (*Ålands distrikt av Lotta Svärd*), fut créé et subordonné à l'organisation nationale en Finlande. Il était réparti en 14 antennes locales dans les municipalités. En 1943, on compta 535 membres. Elles étaient chargées essentiellement de l'intendance.

Les opérations soviétiques entre 1941-1944

En comparaison avec celles de la Guerre d'Hiver, les attaques aériennes soviétiques s'avéraient bien moins importantes. Au cours de l'été 1941, il y eut au total « seulement » six attaques dans la zone d'Åland. Des bombes furent larguées quatre fois contre des navires, tandis que des mines parachutées furent larguées, par deux fois, sur le

¹ NdT : Les *skyddskårer* (*suojeluskunta* en finnois) sont une sorte de milice créée en Finlande et dans les pays baltes peu de temps après leur indépendance. Les traductions en français restent très approximatives (Garde de sécurité, Garde civile, Garde civique, Garde nationale, Milice blanche, Corps de défense, Garde de protection, Milice de protection, etc.)

chenal de Ledsund. À la fin du mois d'août, toutes les opérations aériennes soviétiques sur les îles avaient cessé.

L'année 1942 fut surtout marquée par la guerre sous-marine dans le nord de la mer Baltique et de la mer d'Åland. Bien que les barrages de mines installés par les Allemands et les Finlandais, dans le golfe de Finlande, eussent réussi à tailler des croupières aux sous-marins soviétiques en mer Baltique, ceux-ci, toutefois, continuaient leurs activités. Le navire ålandais *Argo* fut torpillé le 16 juin au sud des Îles Åland ; on compta neuf victimes. Quelques jours plus tard, on décida que tout le trafic maritime à travers la mer d'Åland serait désormais escorté par des navires finlandais et suédois ainsi que par des hydravions basés à Mariehamn.

Entre septembre et octobre 1942, furent successivement coulés les navires *Hera* (11/9 – équipage sauvé), *Jussi H* (12/9 – 22 morts), *Bonden* (12/9 – équipage sauvé) et *H Betty* (26/10 – 11 morts). Les sous-marins torpillèrent une vingtaine de navires en mer Baltique ; d'autres navires, comme ceux provenant des Îles Åland *Helen* (13/8 – 11 décès) et *Agnes* (1/11 – 4 décès), coulèrent après avoir sauté sur des mines sous-marines.

Les Finlandais y dépêchèrent, en août, trois sous-marins, les unités *Vesihisi*, *Iku-Tursu* et *Vetehinen*, chargés d'escorter les convois. Au cours de la fin de l'automne, trois sous-marins soviétiques furent coulés dans la mer d'Åland : les *S-7* (21/9), *SC-320* (27/10) et *SC-305* (5/11). Sur un total de 124 membres d'équipage, quatre furent sauvés et emmenés en captivité via Mariehamn. À partir de novembre, l'activité des sous-marins soviétiques s'arrêta pour ne reprendre de nouveau qu'à l'automne 1944.

L'année 1943 fut relativement calme ; des mines dans le golfe de Finlande avaient été mouillées barrant ainsi les sous-marins soviétiques. En juin, cependant, l'aviation soviétique commença à intensifier ses activités au-dessus de l'archipel. Les chasseurs (*A-20 Boston* de construction américaine) menèrent plusieurs attaques contre des vedettes-torpilleurs et des navires civils.

Le mardi 22 février 1944, quelque 200 bombardiers attaquèrent Turku. En raison d'épais nuages, les bombes ratèrent leurs cibles. Une vingtaine bombes atteignit les îles. Ce fut la dernière fois que les îles furent touchées par des bombardements, au cours de la Seconde Guerre mondiale.

Opération *Tannen West*

Après que des rumeurs eurent fait état du projet finlandais de conclure une paix séparée avec l'Union soviétique, le 24 mars 1944, les journaux suédois rapportèrent que l'Allemagne était sur le point de débarquer sur les Îles Åland. Les Finlandais décidaient alors d'y renforcer des troupes. Plusieurs navires, dont le cuirassé *Väinämöinen*, furent dépêchés. Des avions furent chargés d'assurer la surveillance des îles.

Au même moment, le navire escorteur *Tursas* commença à patrouiller de nuit dans la mer d'Åland, tandis que l'avion de surveillance patrouillait de journée dans le nord de la mer Baltique. Le lendemain matin, un Bataillon de chasseurs arriva dans les îles ; il fut installé à Jomala et à Hammarland. La tension augmenta lorsqu'un avion allemand de reconnaissance photographique provenant de Riga commença à voler en zigzag au dessus d'Åland et cartographier les installations. Les premiers vols eurent lieu entre le 30 mars et le 2 avril puis, de nouveau, du 7 au 12 mai.

Les craintes n'étaient pas sans fondement. En automne 1943, les Allemands avaient violemment réagi à la première tentative finlandaise de recherche d'une paix. Ils avaient d'ailleurs élaboré un plan pour la protection des troupes en Laponie et de leur éventuelle retraite du nord de la Norvège, l'Opération *Birke* (« Bouleau »). En février 1944, les plans avaient été élargis pour inclure la partie nord de la mer Baltique et le golfe de Finlande, donc les Îles Åland. De Åland, les Allemands devaient sécuriser les troupes dans le nord pour protéger le trafic du minerai de fer et de nickel à partir des ports dans le golfe de Botnie. À Suursaari, dans le golfe de Finlande, on devait empêcher la Marine soviétique d'essayer de sortir de la Baltique. Les noms de code étaient respectivement *Tanne West* (« Sapin Ouest ») et *Tanne Ost* (« Sapin Est »).

En mars, le Commandement de Guerre navale (*Seekriegsleitung*) avait arrêté les détails de l'opération. En vertu du plan *Tanne West*, si plusieurs options d'attaque étaient prévues, l'objectif était de combiner débarquement et attaque aérienne avec pour conséquence l'occupation. La force comprendrait une division d'infanterie provenant du Danemark, ainsi que de l'artillerie côtière et de campagne en provenance de Norvège et une myriade de navires (démineurs, navires de débarquement, brise-glace, transporteurs, etc.). L'escadre serait alors protégée par les croiseurs lourds *Prinz Eugen* et *Lützow* et par des navires torpilleurs. Les unités aériennes seraient composées de bombardiers, d'avions de transport et de régiments de parachutes. Les principaux objectifs étaient le contrôle de Mariehamn et de la baie de Föglö.

Les Allemands demandèrent aux Finlandais la possibilité d'établir une base navale dans la baie de Föglö. Le commandant suprême finlandais refusa et proposa un lieu d'ancrage à Aspö et Nötö dans l'archipel de la région de Turku, à environ 30 km à l'est de la région frontalière au niveau de Kökar.

Le 9 juin, les Soviétiques lancèrent une grande offensive sur l'isthme de Carélie, dans le but de forcer la Finlande à la paix. Le 20 du même mois, les Allemands, prédisant que la Finlande allait s'effondrer, décidèrent de mettre en œuvre le plan *Tanne West*.

Le même jour, une grande flotte de combat arriva à la base Aspö-Nötö (*Rotbuche* en allemand) : les croiseurs lourds *Prinz Eugen* et *Lützow*, torpilleurs *T 10* et *T 11*, mouilleurs de mines *M 403*, *M 423*, *M 444* et *M 460* et d'autres petits navires.

La protection de la flotte allemande était assurée par 12 avions de combat arrivés à Turku dès le 18 juin. La protection était aussi assurée par le navire ultramoderne de surveillance aérienne *Togo* arrivé le 1^{er} juillet à Aspö. Les activités aériennes de surveillance au-dessus d'Åland augmentèrent alors de façon significative.

En juin, on renforça aussi le niveau d'alerte dans la rive sud de la mer Baltique. Les Allemands y installèrent trois batteries côtières (soit un total de 10/150 mm) et quelques batteries de campagne provenant de Norvège et pouvant, à tout moment, être transférées dans l'archipel. Un problème important, toutefois, était celui des troupes terrestres alors nécessaires à l'ouest si le débarquement des alliés devait avoir lieu au Danemark. Le Commandement de Guerre navale annonça le 23 juin, que deux unités d'élite se tenaient prêtes en Pologne : un bataillon parachuté de 900 hommes et un bataillon parachuté SS de 500 hommes.

Le 22 juin, le ministre allemand des Affaires étrangères von Ribbentrop entreprit une visite surprise à Helsinki pour exiger un engagement écrit que le gouvernement finlandais n'entreprendrait pas de paix séparée. C'est le président Ryti qui signa le 26 juin seul et en son nom cet engagement. La menace d'une invasion sur les Îles Åland était temporairement écartée. Le navire *Prinz Eugen* quitta la base de l'archipel le lendemain tandis que le *Lützow* suivit le 8 juillet. Le bâtiment de surveillance aérienne *Togo* et un contre-torpilleur restèrent amarrés jusqu'au 27 juillet.

Les renforts (1944)

Compte tenu de la menace allemande, on décida de renforcer la défense de l'île – depuis l'hiver 1942, il n'y avait plus d'infanterie. Comme déjà mentionné, le 27 mars un bataillon de chasseurs y fut

transféré. Aussitôt arrivé, il dut quitter l'archipel le 11 juin et envoyé dans l'isthme de Carélie pour y contrer la grande offensive soviétique.

Des réservistes plus âgés furent rappelés et formèrent la première Compagnie de détournement (*avvärjningskompanier*)¹. Le 10 juillet, ils formèrent un bataillon côtier (*RP 17*) de près de 800 hommes, tous cantonnés dans le même endroit à Hammarland et Jomala. Le bataillon fut dissout au début du mois d'octobre 1944. Au même moment arriva un bataillon d'infanterie (*Er. P 9*) d'environ 1000 hommes, installé en réserve à Saltvik et Finström. Mais aussitôt mis en place, il fut dissout à la fin du mois d'octobre.

Au cours de l'été, on renforça même les défenses côtières afin qu'elles restent pleinement opérationnelles. Leur format variait car de petits groupes étaient constamment envoyés, au grès des besoins, entre le continent et les Îles Åland.

ARMISTICE ET PAIX (SEPTEMBRE 1944-FEVRIER 1947)

Le Président Ryti, qui seul avait signé l'accord avec les Allemands, présenta sa démission le 29 juillet 1944. Le 4 août, le nouveau président, le maréchal Mannerheim, déclara qu'il ne sentait pas lié par le document signé par Ryti et les négociations de paix pourraient commencer sérieusement. L'Union soviétique exigea, tout d'abord, que la Finlande rompe immédiatement tous ses contacts diplomatiques et militaires avec les Allemands. Par ailleurs, à compter du 15 septembre, toutes les troupes allemandes dans le pays devaient être désarmées. Le pays devait revenir aux frontières établies au printemps 1940 ; la Carélie devra être abandonnée et 400 000 civils évacués.

Le 2 septembre, la Finlande rompit ses relations avec son ancien frère d'armes. Un cessez-le-feu fut signé avec les Soviétiques le 19 septembre. L'accord instituait une commission de contrôle interalliée chargée de surveiller le respect par la Finlande de ses engagements. Bien que la Commission était composée de représentants de l'Union soviétique et du Royaume-Uni (alors officiellement en guerre avec la Finlande), il s'agissait *de facto* d'un organisme soviétique. Elle se composait de plus de 150 officiers soviétiques et d'une douzaine de Britanniques. Le même accord stipulait que l'Union soviétique allait louer à la Finlande une vaste étendue à Porkkola, à 20 km d'Helsinki, afin d'y ériger une base navale. Les travaux durèrent jusqu'en 1956

¹ NdT: Difficilement traduisible en français, il s'agissait d'une Compagnie d'infanterie côtière formée pour arrêter les débarquement ennemis.

date à laquelle les Soviétiques décidèrent unilatéralement de quitter la zone.

Les Soviétiques, en outre, avaient contraint les Finlandais de déloger les quelque 200 000 soldats allemands qui contrôlaient encore le nord du pays. La Guerre de Laponie dura de l'automne 1944 à avril 1945.

La période qui suivit fut celle de tous les dangers : si le pays avait réussi à éviter une occupation, la Commission de contrôle était encore présente. On craignait, en outre, l'imminence d'un coup d'État communiste. La proximité de la base de Porkkola avec Helsinki, par ailleurs, ne facilitait pas l'instauration d'un climat serein.

Le traité de Paix de Paris signé le 10 février 1947, reflétait largement les conditions du cessez-le-feu entre la Finlande, d'une part, et l'Union soviétique et le Royaume-Uni, d'autre part : Helsinki devait payer des réparations de guerre à l'Union soviétique et lui transférer abandonner l'isthme de Carélie dans le sud et Petsamo dans le nord.

L'Armistice à Åland

Après la rupture des relations avec l'Allemagne le 2 septembre, la Finlande craignait des mesures de rétorsion à l'encontre des Îles Åland. La défense était renforcée avec notamment l'envoi de navires, dont le *Väinämöinen*. Le moment critique fut la nuit du 15 septembre, alors que tous les bateaux allemands et les troupes devaient avoir quitté les eaux territoriales finlandaises.

À ce moment, personne ne savait que Hitler avait alors déjà décidé de renoncer, dès le 3 septembre, au plan *Tanne West*, en raison autant de l'absence de forces disponibles que de l'hostilité de la Suède. Il fut, néanmoins, décidé de procéder à l'opération *Tanne Ost* le 15 septembre contre Suursaari. Le débarquement fut un échec et les Allemands durent vite capituler.

Les événements dans le Golfe de Finlande alimentaient les craintes dans les Îles Åland. Au cours de la nuit (critique), il y eut des bateaux spécialisés allemands dans la base d'Aspö-Nötö, à l'est de la région frontalière, qui tentèrent de dégager les filets à sous-marin. Des ordres furent donnés pour que les navires fussent internés, mais ils tentèrent de sortir à la mer via la route maritime d'Utö, à l'est de Kökar.

Sur la page d'Åland, la défense côtière et les forces locales de protection étaient alors en alerte maximale d'autant que l'on pouvait voir patrouiller, dans le sud des pays, les navires allemands.

Le 16 septembre on repéra un avion allemand au-dessus des îles, et chaque fois l'alarme anti-aérienne de la ville retentit. Les forces

locales de protection furent chargées de surveiller les différents points clés des îles. Elles déployèrent de grandes quantités d'outils agricoles sur les pistes d'atterrissage afin de les rendre inutilisables. Le même soir, des rapports (qui se sont révélés, par la suite, inexacts) prévinrent d'une attaque imminente des Allemands.

La situation était aussi très tendue dans l'ouest de la mer d'Åland. Pour que les navires allemands puissent quitter la Finlande, entre le 4-10 septembre, on dégaa un passage dans le chenal au travers d'un champ de mines dans les eaux d'Åland. La zone était surveillée à partir du 15 septembre par un ou plusieurs sous-marins allemands. Le 16, ils tirèrent à deux reprises des coups de semonce à destination du fort de Signilskär. Au cours des semaines suivantes, on continua à observer des sous-marins dans le nord de la mer d'Åland.

La dernière offensive allemande eu lieu le 24 septembre, quand presque tous les unités du *Kampfgruppe Thiele* furent rassemblées dans la mer d'Åland : les croiseurs *Prinz Eugen* et *Lützow*, les contre-torpilleurs Z 25, Z 28, Z 35 et Z 36 et une vedette-torpilleur. Leur mission était d'escorter les quatre derniers navires de transport allemands sur le chemin au travers de la mer d'Åland.

Le retour des Russes

En vertu de l'article 9 de l'accord de cessez-le-feu, le traité de 1940 sur les Îles Åland était de nouveau en vigueur : les îles furent de nouveau démilitarisées tandis que le consulat soviétique reprit ses activités.

Le consul Nikolai Pirogov et le personnel consulaire arrivèrent à Mariehamn le 26 octobre 1944.

Au même moment, une division de la Commission de contrôle, dirigée par le capitaine de corvette Presnakov arriva à Mariehamn. Le 16 octobre, il demanda aux responsables finlandais de répondre à un questionnaire long et détaillé sur les ouvrages militaires dans les îles (dessins et cartes des navires, des ports, des unités militaires, de défense, des champs de mines, les routes, les magasins, etc.). Il fit également un certain nombre de repérages et d'études sur les défenses côtières et les fortifications.

Sous injection des Soviétiques, le Parlement finlandais, le 4 novembre, adopta une loi qui dissolvait, sur tout le territoire finlandais, l'organisation des Corps de défense (*skyddskårsorganisationen*). Dans les Îles Åland, la dissolution fut effective le 6 décembre. De même, l'organisation *Lotta Svärd* fut formellement dissoute le 30 novembre.

Le trafic sous-marin

En vertu de l'accord d'armistice, les forces navales soviétiques pouvaient utiliser les ports finlandais et les cours d'eau tant que la guerre durait. À la mi-octobre, des sous-marins soviétiques mouillaient à Turku et Hanko. Les unités soviétiques, en route dans la mer Baltique, transitaient généralement par les Îles Åland.

Le 8 octobre, un patrouilleur et trois sous-marins traversèrent Kökar en direction du sud. Les sous-marins (*SC-307*, *SC-309* et *S-4*) plongèrent dans la partie sud de la baie tandis que le patrouilleur retourna vers le nord. Le 10 décembre, le sous-marin *SC-309* et le dragueur de mines *T-215* naviguèrent dans les eaux d'Åland, au sud de Kökar. Le trafic sous-marin poursuivit jusqu'en 1945. L'un des derniers recensés fut le sous-marin *K-56* le 26 avril.

Basés à Turku, en 1945, les sous-marins soviétiques réussirent à couler un certain nombre de navires allemands dans le sud de la Baltique ; le *Wilhelm Gustloff* (31/01, plus de 9000 morts), le *Steuben* (10/02, environ 3000 morts) et le *Goya* (16/04, plus de 6000 morts).

La continuation de la défense maritime

Lors d'une rencontre à Kronstadt le 16 octobre, l'amiral Tributs, alors chef de la flotte soviétique en mer Baltique, exigea des Finlandais de procéder au mouillage de plusieurs mines. Le 27 octobre, 64 mines furent mouillées (*Pahkakuppi 1*), le 23 novembre 111 mines (*Pahkakuppi 2*) et le 27 novembre, de nouveau, 111 mines (*Pahkakuppi 3*)

La présence de sous-marins allemands dans le nord de la mer Baltique rendait problématique la sûreté de la navigation civile. Lors d'une rencontre le 18 octobre, les Russes, cependant, demandèrent que l'on organise des patrouilles dans la mer d'Åland, et d'escorter les navires à destination et en provenance de Stockholm et de Gävle. On décida que les navires de surface soviétiques seraient alloués aux sud et au centre de la mer d'Åland, à Bogskär, tandis que les navires finlandais seraient chargés de protéger le nord de la route du convoi sur la route Saggö – Öregrund.

Le 22 octobre, le premier navire soviétique arriva à Mariehamn ; le *Krasnaja Znemja* était alors commandé par le contre-amiral Feldman. À la fin de l'automne 1944, un ou deux canonnières (*Moskva*, *Oka* et *Bira*) étaient amarrés à tour de rôle, tandis que les patrouilleurs de type-MO étaient basés plus haut à Nyhamn. Le navire *Krasnaya Znemja* quitta Mariehamn le 8 décembre. Le dernier navire sur place semble

avoir été le *Bira* parti après avoir chargé 250 tonnes de charbon pour son départ.

Il existe peu d'informations sur l'assistance finlandaise sauf qu'un port fut mis à disposition à Saggö. On sait aussi qu'au tout début de l'année 1945, plusieurs bateaux finlandais étaient amarrés dans les îles : le navire-école *Suomen Joutsen*, les canonnières *Uusimaa* et *Hämeenmaa*, les canonnières-auxiliaires *Aunus* et *Vieno*, les navires-escorteurs *Aura* et *Tursas* et les patrouilleurs *VMV 1* et *VMV 2*. Il y avait au total plus de 200 hommes.

La quatrième démilitarisation d'Åland

Un retour à la Convention 1940 signifiait que les Îles Åland seraient, de nouveau, démilitarisées – même si elles étaient alors sous contrôle soviétique. Rapidement, le démantèlement des forts côtiers commença ; les canons et les bâtiments furent démontés. Après quoi les travaux de dynamitage commencèrent. Le 6 novembre, cependant, il y eut des contre-ordres : pas de démolition sans approbation soviétique. On sait que les forteresses de Nyhamn (2 / 120 mm) et Enskär (2 / 152 mm) restaient opérationnelles. Elles servirent tout au long de l'hiver et au printemps ; à la fin de mars 1945, elles représentaient encore une force de 122 membres d'équipage et 62 hommes. C'est seulement après la guerre, en Laponie, que l'ordre fut donné de fermer.

À Åland, il y avait également, depuis l'automne 1940, un club de tir local dans lequel les membres étaient munis des anciens fusils des Corps de Défense volontaire suédois. Après que ce corps eut été dissout, il fut recomposé à la fin du mois de mars avec 749 membres. La Commission de contrôle exigea qu'il fût démantelé, ce qui fut fait le 3 mai. Les Russes, en outre, exigèrent que les fusils (bien qu'utilisés pour la chasse) fussent tous saisis et les locaux des clubs de tir démolis.

Le processus de déminage (1945-1949)

Lors de la réunion à Kronstadt l'Amiral Tributs exigea de la Finlande en 1945, qu'elle concentre ses forces maritimes pour le déminage des dizaines de milliers de mines sous-marines mouillées durant la guerre. Helsinki mit en place une flottille de déminage de plus de 200 unités (rassemblant navires civils et militaires).

Le 11 avril 1945, le commandement de la flotte de la Baltique présentait une planification pour l'élimination des mines ; elle portait principalement sur l'élimination des 60 000 mines dans le golfe de Finlande. Dans le cas de la Zone Åland, les Finlandais devaient

procéder au déminage du chenal de Viborgska, en passant par Helsinki, Turku et Hanko à Mariehamn. Elle devait aussi s'assurer que les chenaux autour d'Åland fussent déminés.

À l'automne 1946, une surface de 40 milles² nautiques était déminée près de Märket – seules 34 mines furent trouvées. On programma pour la même année de déminer un projet de route stratégique de la Finlande jusqu'à la frontière orientale de l'archipel

En 1947, furent déminés des chenaux dans l'archipel d'Åland, cette fois à 13 m de profondeur : à Druvan, Kobbaklintar, Nyhamn, de bouleaux et de Kökar (10-29/5).

Après la conclusion de l'accord de paix à Paris, les Soviétiques perdaient leur position léonine dans la gestion du déminage. Une Commission internationale (*BBB*), dans laquelle la Finlande était membre à part entière, administrait le processus de déminage. En septembre 1948, entre l'ouest de la mer d'Åland et le nord de la Baltique, une surface de 1438 milles² nautiques fut entièrement déminée.

Le travail de déminage dans la zone d'Åland s'acheva en 1949. On sait que l'hiver précédent deux navires furent coulés vraisemblablement par des mines. Durant les décennies qui suivirent, des mines ont dérivé sur les plages d'Åland. Les risques ont maintenant disparu, bien qu'il reste probablement encore quelques mines isolées enfouies dans le fond de l'archipel d'Åland.

L'accord de paix en 1947

Selon diverses rumeurs relayées alors en mai 1946 par le très sérieux journal *New York Times*, Moscou recherchait à obtenir des bases sur les îles alors que Londres, de son côté, exigeait un retour à la Convention de 1921.

Le fait est que l'Union soviétique, déjà durant l'été 1944, avait nommé sa propre commission pour la paix, avec l'ancien commissaire aux Affaires étrangères Litvinov. Au cours d'une réunion interne tenue le 28 juin de la même année, les Soviétiques décidèrent qu'à l'issue de la guerre ils devaient assurer leur souveraineté sur les Îles Åland.

L'état-major de la marine soviétique était du même avis et insistait en 1945 pour prendre le contrôle des Îles Åland et des îles Jussarö et Russarö en dehors de Hanko. De toute évidence, certaines mesures concrètes avaient d'ores et déjà été prises. Ainsi, le 12 décembre 1944, la Commission de contrôle avait à Mariehamn exigé des informations sur le port de Degerby et Föglö (conditions d'amarrage, phares, bouées ...).

La Commission de contrôle fit part le 30 novembre 1944 de son exigence que la Finlande construise un « chenal stratégique » entre la frontière soviétique à l'Est jusqu'aux Îles Åland, à l'ouest. Il aurait 11 m. de profondeur afin que les navires de guerre au grand tirant d'eau puissent y passer. Le plan avait déjà approuvé le 10 novembre par le chef d'état-major de la Marine de guerre du Département hydrographique, le contre-amiral Lapushkin. Ce projet n'était pas neuf : on se souvenait alors que des travaux pour construire une route entre Saint-Pétersbourg et les Îles Åland avaient débuté dans les années 1911-1913. Toutefois, avec le départ de la Commission de contrôle en 1947, le projet fut heureusement abandonné.

L'intérêt soviétique pour les Îles Åland n'était pas passé inaperçu aux yeux des Britanniques. Dans une note interne datée du 29 août 1945 le ministère britannique de la Guerre (*The War Office*) estimait que la question des Îles Åland était la dernière en suspens.

La grande Conférence de la Paix à Paris dura de juin jusqu'à octobre 1946. Selon l'agence de presse Reuters, les délégations russe et britannique étaient parvenues à un compromis, dans l'affaire d'Åland, par une formule simple ne mentionnant aucune des deux précédentes conventions. Dans le traité de paix final signé à Paris, le 10 février 1947, il était mentionné dans l'article 5 que « *Les Îles Åland resteront démilitarisées, comme elles le sont actuellement* ».

EN GUISE DE CONCLUSION

On fait parfois valoir que c'est la convention de 1921 qui a été la plus durement touchée au cours de la Seconde Guerre mondiale. Les parties belligérantes auraient dû respecter la démilitarisation et la neutralisation des îles, en temps de paix tout comme en temps de guerre. Comme nous l'avons vu, ce n'est pas une approche tout à fait conforme à la réalité.

Conformément aux articles 6 et 7 de la Convention, la Finlande était tenue de protéger la neutralisation des Îles Åland. Si elle était amenée à le faire, elle devait alors en informer immédiatement la Société des Nations. C'est précisément ce qu'elle fit au commencement de la Guerre d'hiver au moment où elle transféra des troupes à Åland et lorsqu'elle mina les eaux : le 4 décembre elle en informa le Conseil fédéral, à Genève. Les premières fortifications provisoires pouvaient être considérées que comme une protection de la zone neutralisée.

En février 1940, toutefois, pour Helsinki, la Convention ne s'appliquait plus : tant que la Suède ne protestait pas, la Finlande pouvait fortifier à loisir. Avant la guerre la continuation, durant l'été

1941, la Finlande ne s'était pas manifestée auprès de la SdN qui, n'importe comment, avait, en grande partie, cessé ses activités. Les fortifications construites avaient vocation à rester après la guerre mais l'histoire prendra une direction différente. Le cessez-le-feu de septembre 1944 signifiait un retour à la situation de 1940 mais toujours sans aucune référence à la Convention de 1921 ou à une quelconque neutralisation.

L'Union soviétique n'était donc pas liée au régime de neutralisation et opérait en conséquence dans la zone d'Åland dès les premiers jours de la guerre en 1939. Les unités aéronavales avaient pour mission de maintenir le blocus autour de la côte et d'attaquer les navires blindés qui naviguaient dans la zone d'Åland ou amarrés dans les ports ; ils n'attaquèrent ni les fortifications ni la population civile. Les sous-marins, de même, avaient pour mission de maintenir le blocus.

Il est évident, néanmoins, que pendant et après la Guerre de continuation, les avions et les sous-marins soviétiques furent utilisés dans la zone sans aucune considération pour le statut spécial d'Åland. Même les Allemands avaient ouvertement violé la neutralisation, par exemple, en septembre 1941, lorsque le navire Tirpitz était mouillé pendant quelques jours à l'intérieur des eaux de l'archipel. Le plan quasi achevé *Tanne West* en 1944 fut très proche d'être exécuté. Par ailleurs, durant les hostilités, autant les Allemands que les Soviétiques savaient que les Suédois resteraient neutres tant que les Îles Åland resteraient à l'écart.

Plus que la convention de 1921, ce sont surtout les capacités politiques et militaires finlandaises, combinées à l'évolution de la guerre dans la mer Baltique, qui ont conditionné le sort des Îles Åland durant la guerre 1939-45. Il y a aussi une grande part de hasard – mais seules des recherches futures nous permettront de comprendre l'agencement de tous ces éléments.

LES FORTUNES DU REGIME DE DESARMEMENT DES ÎLES ÅLAND

« Si la guerre est, selon Napoléon, "un art simple et tout d'exécution", le désarmement est un art subtil et tout d'interprétation ».

Hervé Coutau-Bégarie

Matthieu Chillaud

En raison de l'extrême importance de son positionnement géostratégique, l'archipel des Îles Åland a longtemps été convoité par les diverses puissances de la région de la mer Baltique. Vis-à-vis de la Suède, le petit bras de mer qui sépare de ses côtes les Îles Åland en font, entre des mains hostiles, un point d'appui privilégié pour lancer une armée contre elle. La situation des îles est toute aussi importante pour la sécurité de la Finlande d'autant que l'hiver, les glaces les soudent avec la métropole finlandaise. Mais pour la Russie aussi, sa position stratégique peut se révéler dangereuse : une puissance ennemie peut se servir des Îles Åland comme tremplin pour mener des assauts sur la côte orientale de la mer Baltique. L'histoire prouve qu'une puissance qui contrôle les Îles Åland peut bloquer l'accès au Golfe de Botnie et menacer la navigation maritime dans toute la partie septentrionale de la mer Baltique. « Ainsi dès que les deux rives du Golfe de Botnie dépendent d'une autorité différente, sont soumises à des partis contraires, d'elle-même apparait l'importance stratégique de l'archipel », résumait ainsi René Waultrin¹.

Le postulat selon lequel toutes puissances aux intentions belliqueuses qui mettraient la main sur les îles constitueraient une menace pour l'ensemble de la région a longtemps été le facteur déterminant des États pour les soustraire en les « immunisant » aux équilibres de puissance de la région. Le sens premier du verbe neutraliser renvoie à un procédé destiné à éliminer les effets nocifs d'un objet tout en immunisant le sujet contre ces mêmes effets. On neutralise l'objet (on le rend inactif) mais, en même temps, on préserve le sujet (on l'immunise). L'intérêt de la démilitarisation et/ou de la neutralisation réside donc dans l'opportunité de dépouiller les territoires de leur plus-value stratégique, afin d'épargner, autant que faire se peut, les pays avoisinants.

Le « désarmement géographique », défini par le Britannique J. H. Marshall Cornwall, comme étant « la restriction ou l'interdiction d'armements et de forces armées dans des zones territoriales bien

¹ Waultrin (1907), 5.

définies »¹ fait intégralement partie de l'étude du désarmement et cela quelque soit sa variante. En effet, si l'on définit celui-ci comme étant la politique tendant à la limitation, voire à la suppression, d'armements parce que leur accumulation peut être considérée comme belligène, le désarmement géographique s'intègre parfaitement à cette définition. Il s'agit d'ailleurs de l'une des plus vieilles techniques de régulation de la guerre et de la paix. Hervé Coutau-Bégarie note ainsi que « *dès l'Antiquité, il était d'usage courant d'imposer au vaincu, outre la livraison de sa flotte, la démolition de ses fortifications ou l'interdiction d'accéder à certaines zones* »². Mais, l'État vaincu ne se pliait aux exigences de l'État vainqueur seulement parce qu'il n'avait d'autres choix. Ce désarmement de guerre ne reposait alors que sur la seule règle de la loi du plus fort³. Ce droit, par la suite, prit une saillance essentiellement religieuse. Il n'était respecté que si les belligérants avaient la conviction que leur autorité répondait à un précepte spirituel ; c'est d'ailleurs ce qui donnait d'ailleurs son caractère d'opposabilité⁴. Le désarmement géographique, par la suite, se distingua des anciennes normes par le fait qu'il ancrerait sa force obligatoire dans le droit positif, c'est-à-dire dans la volonté des États, qui s'exprime principalement par la coutume et par des traités.

L'objet de cette contribution est d'analyser les raisons qui ont pu concourir à la pérennité du statut des Îles Åland. Force est de reconnaître que si depuis le début du XVIII^e siècle, de nombreux territoires ont été soit démilitarisés, soit neutralisés, voire les deux en même temps, très peu ne peuvent se prévaloir, à l'instar des Îles Åland, d'avoir pu perpétuer un tel statut. Pour un certain nombre de commentateurs, les aspects juridiques du désarmement géographique, en effet, ont toujours été caractérisés par une manifeste précarité. D'après le grand juriste Georges Scelle, « *ces servitudes*⁽⁵⁾ *d'ordre*

¹ Marshall Cornwall (1935), 5.

² Coutau-Bégarie (1995), 27.

³ Freund (1990), 19.

⁴ Par exemple, en 1483, un traité franco-anglais officialise la neutralité (ou plutôt la neutralisation) des îles Anglo-normandes jusqu'à alors une tradition. Ce traité reçoit une sanction internationale avec une bulle du pape Sixte IV, qui promet « *damnation éternelle et confiscation des biens de tous ceux qui aborderont les Îles pour brûler, piller et massacrer les habitants ou se rendront coupables de tels crimes tant que les Îles sont en vue, aussi loin que s'étendra le regard* ». Cf. Peyroux (1972).

⁵ Pour qualifier la restriction à la compétence territoriale de l'État, la doctrine avait emprunté au droit privé la notion de « servitude ». Dans le cas des territoires démilitarisés et/ou neutralisés, elle a pu être amenée à parler de « *servitude négative* », en l'occurrence celle « *qui obligerait un État à ne pas exercer certains actes relevant de sa compétence territoriale* ». Salmon (2001), 1030. Néanmoins, comme nous le verrons par la suite, la

militaire sont généralement éphémères. Elles durent ce que dure l'équilibre des forces qui a permis de les imposer»¹. De son côté, Jacques Bainville, notait que les clauses de désarmement du Rhin, « comme celles du désarmement en général, vaudront autant que les circonstances, autant que le rapport des forces entre les États. C'est toujours à l'équilibre des forces, à l'équilibre politique qu'on se ramène »². À première vue, le cas des Îles Åland semblerait infirmer leur scepticisme. En fait, le corpus juridique de celles-ci s'est développé dans un environnement stratégique très particulier et s'il a pu être violé à quelques reprises, sa souplesse, tout comme ses vertus de construction de mesures de confiance, lui ont permises, toutefois, de s'inscrire dans la pérennité.

Le régime des Îles Åland semble, pourtant, être maintenant mis en jeu par les nouvelles orientations stratégiques qui animent la Finlande. La mer Baltique étant désormais bien moins soumise que par le passé aux affrontements politiques entre les puissances, la question est de savoir si le statut des îles a vocation à être soluble dans les nouveaux équilibres stratégiques ou bien si, au contraire, grâce à la flexibilité qui le caractérise, il peut se maintenir *in extenso*.

Pour répondre à cette question, nous analyserons, dans un premier temps, les caractères politico-juridiques du désarmement géographique. Certes, s'il n'existe pas d'homogénéité juridique et qu'un examen *in casu* des traités instituant des zones démilitarisées et/ou neutralisées s'avère toujours nécessaire, on peut, néanmoins, dégager un certain nombre de caractères qui lui sont propres. Puis, dans un deuxième temps, nous examinerons les avatars de la construction du corpus juridique du régime des Îles Åland. Dans une troisième partie, enfin, nous verrons dans quelle mesure l'évolution des doctrines stratégiques de la Finlande, mais aussi dans une certaine mesure celles de la Suède voisine, pourraient avoir des répercussions sur le régime de désarmement des Îles Åland.

LES CARACTERES DU DESARMEMENT GEOGRAPHIQUE

Si le désarmement géographique peut se décliner en une multitude de possibilités, la forme juridique que celles-ci revêtent dépend de leurs moyens et de leurs objectifs. C'est ici qu'intervient la distinction entre

notion de servitude étant considérée, par la majorité des internationalistes, comme un archaïsme du droit international public, elle sera maniée avec précaution.

¹ Cité par Coutau-Bégarie (1995), 116.

² Bainville (1920, rééd. 2002), 322.

démilitarisation et neutralisation, deux termes parfois malaisés à différencier au point qu'il arrive souvent des méprises. Une autre bévée commune est celle pouvant naître de la confusion entre neutralité et neutralisation. Les aspects juridiques du désarmement géographique, en outre, associent des considérations légales avec des facteurs géographiques et stratégiques. Un paradoxe de ce droit, par ailleurs, réside dans une contradiction manifeste entre un principe fondamental du droit international qu'est celui de la souveraineté des États – principe qui leur permet notamment de pouvoir librement organiser leur défense territoriale – et l'interdiction qui leur est faite de militariser comme ils le veulent l'intégralité de leur territoire. Un paradoxe connexe est celui qui a trait aux situations objectives qu'il peut créer. Le propre d'un droit est d'être opposable à celui qui a accepté d'être partie au traité organisant ce même droit. Or, le droit du désarmement géographique, parce qu'il organise, communément, les modalités de désarmement de zones géographiques particulières (îles, canaux, fleuves, frontières, etc.) a l'originalité de pouvoir être opposable à des États qui ne sont pas expressément liés aux traités mettant en œuvre ces modalités. D'ailleurs parce que ces mesures « rongent » la souveraineté territoriale des États, elles sont très rarement choisies et le plus souvent imposées. Il peut arriver, enfin, que les conditions politico-juridiques dans lesquelles les régimes de démilitarisation et de neutralisation se terminent dérogent aux principes conventionnels.

Le contenu juridique du désarmement géographique se décline en deux formes essentielles

Le préfixe « dé » indiquant la négation, on pourrait en déduire que la « démilitarisation » est l'inverse de la « militarisation ». Le problème, néanmoins, est que si le terme « démilitarisation » a une signification *de jure*, celui de « militarisation » n'a qu'une signification *de facto*. Le professeur Jean Salmon affirme que la démilitarisation est une

mesure consistant à interdire sur une zone géographique déterminée la présence de forces et d'installations militaires, toute manœuvre militaire ou l'essai d'armes de toute sorte. Cette mesure peut éventuellement entraîner la destruction des ouvrages militaires existants¹.

La démilitarisation interdit donc d'introduire ou d'entretenir des forces armées, ou d'édifier des fortifications ou des ouvrages militaires

¹ Salmon (2001), 318-319.

et cela en vue implicitement de prévenir les conflits. La démilitarisation implique qu'il n'y ait aucune fortification ou de structure militaire permanente sur le territoire visé, encore qu'il soit possible qu'une défortification soit aussi prévue dans le traité auquel cas les effets seraient « rétroactifs » (destruction des installations militaires) alors que la démilitarisation *stricto sensu* aurait un objectif « préventif » (aucune installation militaire ne pourra y être construite). Dans ce cas précis, la doctrine parle alors de non-militarisation. La démilitarisation peut avoir, en outre, un caractère quantitatif (nombre de personnels militaires et/ou d'armements autorisé et/ou interdit) et/ou qualitatif (types d'armements autorisés et/ou interdits). Quelque soit sa forme, la démilitarisation a comme moyen explicite l'interdiction d'armes et comme objectif implicite de soustraire le territoire au théâtre d'un conflit armé¹.

Quant à la neutralisation, elle peut se définir comme étant la « *situation de certains territoires, espaces ou localités, détroits ou canaux internationaux, ou de certaines installations ou catégories de personnes qui, en cas de conflit armé, doivent être tenus à l'écart des hostilités, ou acte par lequel un tel régime est établi* »². La neutralisation vise donc explicitement à soustraire une zone aux conséquences de l'état de guerre, en l'interdisant aux opérations militaires, sans pour autant nécessairement qu'on la démilitarise. Un territoire neutralisé peut ainsi accueillir des ouvrages militaires sans que cela contrevienne au traité, d'autant plus que l'État qui y exerce sa souveraineté a parfaitement le droit de prendre des mesures militaires préventives afin de défendre le territoire, ce qui justifie *de facto* la possibilité d'y assurer une certaine présence militaire.

Force est de reconnaître, toutefois, que l'une est encore souvent prise pour l'autre, d'autant plus qu'il est rare pour un territoire neutralisé de ne pas être, en même temps, démilitarisé. Par ailleurs, très souvent, y compris dans le texte d'accords ou de traités, la neutralisation, par exemple, désigne l'interdiction de construire des fortifications. Les subtilités sont telles, d'après Rafael Erich, « *qu'il parait difficile d'établir entre ces termes une distinction fondamentale*

¹ Mentionnons qu'une autre catégorie de désarmement peut se rapprocher de celle de la démilitarisation, celle des territoires internationalisés (comme Tanger entre 1923 et 1956 ou Trieste en 1947). Nous pouvons aussi citer d'autres types de territoires démilitarisés et/ou neutralisés : l'Antarctique (traité de Washington du 1^{er} décembre 1959) et la lune et les autres corps célestes dans l'espace extra-atmosphérique (Traité sur les Principes régissant les Activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes du 27 janvier 1967).

² Salmon (2001), 737.

et précise »¹. Christer Ahlström note bien que l'ambiguïté des deux termes dérive du fait que « *chaque territoire neutralisé et démilitarisé a été apprécié dans la perspective de conditions spécifiques que l'on entendait réguler* »². Un examen *in casu* s'avère généralement nécessaire.

Même s'il est vain d'un point de vue purement juridique de prétendre établir entre elles une séparation rigoureuse car tout dépend du traité, d'un point de vue politico-stratégique, la démilitarisation et la neutralisation renvoient à deux logiques autant différentes que complémentaires : la première a vocation à prohiber l'installation d'armements sur un territoire donné, en temps de paix, dans l'objectif implicite d'y interdire les actes d'hostilité en temps de guerre alors que la seconde n'interdit pas forcément l'installation d'ouvrages militaires sur le territoire en question, tout en partageant ce même objectif de soustraire ce même territoire au théâtre d'un conflit mais elle le fait explicitement.

Le désarmement géographique s'associe sans se confondre avec le droit de la neutralité

Les concepts de « neutralisation » et de « neutralité », pareillement, ont longtemps souffert – et souffrent encore aujourd'hui – d'une grande confusion d'autant plus que le réflexe d'utiliser le mot « neutralisation » pour rendre compte du processus par lequel le pays devient neutre est coutumier et ceci, bien que la « *doctrine et la politique contemporaine préfèrent le terme "neutralité permanente" à celui de "neutralisation" pour caractériser un tel régime* »³. Pour compliquer la situation, l'utilisation du terme « neutre » en lieu et place de « neutralisé » est une faute si courante que certains traités utilisent maladroitement l'expression « zone neutre » en lieu et place de « zone neutralisée ». C'est notamment le cas notamment de la Convention de 1921 sur les Îles Åland qui stipule dans son article 6 que « *en temps de guerre, la zone décrite à l'article 2 sera considérée comme zone neutre et ne sera, directement ni indirectement, l'objet d'une utilisation quelconque ayant trait à des opérations militaires* ».

¹ Erich (1929), 602-603.

² Ahlström (2004), 15.

³ Salmon (2001), 737. On remarquera qu'autant le juriste français René Dollot (sous son pseudonyme René Waultrin) que l'historien des relations internationales Jean-Baptiste Duroselle parlaient de « neutralité des îles d'Åland » pour désigner le régime de démilitarisation. Waultrin (1907), 517-533 ; Duroselle (1985), 42.

Une différence essentielle, entre les deux concepts, réside dans la qualité du sujet : si la neutralisation concerne exclusivement une partie d'un territoire d'un État, la neutralité intéresse, quant à elle, une entité étatique. Ainsi, d'après Rafael Erich, « lorsqu'on parle d'une zone ou d'un territoire neutralisé, on veut dire par là que le territoire en question est rendu neutre, au moins pour une partie. Or, logiquement, la neutralité est une qualité appartenant à une personne internationale »¹. Charles Rousseau ajoute que « à la différence de la neutralité permanente, la neutralisation est un régime applicable à certains territoires ou à certaines parties du territoire et non à un État déterminé »². René Jégou du Laz introduit la notion de « neutralité locale » ou « territoriale » pour désigner la neutralisation des territoires et non des États. Il note que la différence entre la neutralisation proprement dite et la neutralité locale ou territoriale réside

*1. dans l'étendue des territoires qu'elles affectent ; 2. dans la nature des situations juridiques. La neutralisation, comme la neutralité, consiste essentiellement dans une relation d'État à État qui, seuls, peuvent être sujets et objets des relations juridiques de neutralité et de neutralisation. Une neutralisation partielle ne se conçoit pas plus qu'une neutralité volontaire limitée à une portion de territoire*³.

Loïc Marion, de son côté, remarque que la différence fondamentale entre la neutralité et la neutralisation réside dans la portée juridique distincte de chacune d'entre elle ;

*Les deux notions ne peuvent pas être confondues. Autant la neutralité est une institution-norme solidement encadrée par le droit international, autant la neutralisation apparaît comme un concept beaucoup mieux adapté à la stratégie diplomatique qu'à la démarche juridique*⁴.

Si la neutralité et la neutralisation sont deux notions différentes, elles peuvent, toutefois, avoir des dénominateurs communs, notamment dans leur objectif, qui est la recherche par les grandes puissances de voir les États et/ou certaines régions des États qui présentent un avantage stratégique indéniable soient soustraits aux opérations de belligérance. Le régime de la neutralité ne désarme pas l'État neutre qui, éventuellement selon les dispositions du traité, a le droit et le devoir de protéger par des moyens militaires suffisants la posture

¹ Erich (1929), 600.

² Rousseau (1974), 323.

³ Jégou du Laz (1923), 102.

⁴ Marion (1992), 227.

juridique qu'il a décidée (ou qu'on lui a imposée) de prendre. Le pays neutre n'a pas, en principe, à appliquer le désarmement et s'il le fait, cela n'est pas une obligation inhérente à son statut¹.

Si la Finlande et les Îles Åland ont été neutralisées, la première est un pays neutre – si elle a été « neutralisée », ce n'était que pour devenir un pays neutre² – tandis que les secondes sont un territoire neutralisé – mais certainement pas neutre³, même si c'est précisément un pays neutre qui assure sa souveraineté sur elles.

Le désarmement géographique entretient une relation intime avec la géostratégie

Si la conduite de la guerre a toujours tenu compte des conditions physiques des théâtres d'opération, la diplomatie du désarmement, en toute logique, a fait de la géographie un paramètre fondamental de son action. « *L'espace est un facteur important, parfois essentiel, dans la diplomatie du désarmement* » remarque ainsi Jean-François Guilhaudis⁴. En fait, bien que l'intimité qui existe entre la géographie et le désarmement soit extrêmement ancienne, leur association n'a jamais fait l'objet d'une grande effervescence intellectuelle, du fait probablement d'un cloisonnement abusif des disciplines et autres études académiques. Le même auteur note ainsi que :

en parcourant les sommaires des revues spécialisées dans le domaine du désarmement pour les dernières années, on voit vite que ce n'est pas là un thème familier. Il semble qu'il n'y ait rien ou presque dans le désarmement qui évoque le territoire (...) Cette constatation paraît confirmée quand on s'intéresse aux ouvrages récemment publiés sur la géopolitique qui ignorent ou presque le désarmement⁵.

Il est vrai que la littérature consacrée à l'étude du désarmement, pourtant abondante, n'a que très rarement intégré la problématique de la géographie ce qui peut apparaître étonnant lorsque l'on sait que les enjeux territoriaux ont très souvent, si ce n'est toujours, été l'explication des conflits armés.

¹ Chillaud (2008), 60.

² Contrairement aux neutralités, par exemple, de la Suisse ou de la Belgique en son temps, toutes deux institutionnalisées par un traité multilatéral, celle de la Finlande est principalement fondée sur la pratique du pays après la Seconde Guerre mondiale.

³ Une littérature abondante effleure la problématique sans pour autant expliquer de façon pertinente la différence. Par exemple Malbone Jr. (1927), 79-94,

⁴ Guilhaudis (1996), 275.

⁵ Guilhaudis (1996), 267.

Analyser le concept de désarmement géographique à l'aune de considérations spatiales revient donc à examiner le rôle de la géostratégie dans le choix de la zone géographique concernée par les mesures de démilitarisation et/ou de neutralisation. D'ailleurs, lorsque l'on regarde les différents traités instituant des régimes de désarmement géographique, on remarque, de suite, que ce sont surtout les positions pouvant se révéler hautement stratégiques (îles, détroits, frontières, ports, lacs, mers intérieures, canaux, fleuves, etc.) qui ont fait l'objet de mesures de démilitarisation et/ou de neutralisation¹.

L'analyse du poids de la géographie dans les rapports politiques et juridiques requière une analyse des mécanismes par lesquels les États se forgent une conscience de l'espace. Or, ceux riverains de la mer Baltique, et en premier lieu la Suède, la Finlande et la Russie – sous sa variante tsariste, soviétique et contemporaine –, ont depuis longtemps perçu la problématique des Îles Åland dans une optique spatiale. Ainsi, lorsqu'en 1908, le chef du parti socialiste suédois M. Branting avait comparé la fortification des Îles Åland de « *pistolet chargé braqué sur le cœur de la Suède* »², son assertion présentait la haute valeur géostratégique des Îles qui n'a d'ailleurs jamais été démentie depuis. Une puissance militaire aux intentions belliqueuses qui contrôlerait les Îles Åland présenterait incontestablement une menace pour tous les pays avoisinants.

Lorsque l'on sait que la géographie évolue en fonction à la fois des transformations que l'homme fait subir à la nature et des moyens de transport disponibles, les thèses sur l'immuabilité des facteurs géographiques n'apparaissent pas vraiment pertinentes. La valeur de l'espace changeant en fonction des moyens disponibles, il serait effectivement aventureux de soutenir les arguments qui relèvent du fixisme géographique. Pour les Îles Åland, il convient de nuancer le contexte. En effet, certes l'évolution des technologies a profondément modifié le prisme stratégique dans lequel les Îles Åland sont analysées par les pays riverains de la mer Baltique. C'est surtout la modification des arrangements de sécurité autour de l'archipel, toutefois, qui change en profondeur l'attribution des particularités stratégiques des Îles Åland par les acteurs de la région. Dans son étude extrêmement détaillée sur le concept de désarmement naval, Hervé Coutau-Bégarie rapporte que la Grèce, à l'époque où elle entretenait de bonnes relations avec la

¹ Hosano (1926) ; Erich (1929) ; Marshall-Cornwall (1935) ; Coutau-Bégarie (1995) ; Ahlström (2004) ; Chillaud (2006).

² Il s'agit ici d'une paraphrase de la métaphore de Napoléon qui avait qualifié Anvers de pistolet braqué sur l'Angleterre.

Turquie n'avait pas jugé bon de dénoncer, à l'instar de l'Italie qui, au moment de son adhésion à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), avait réussi à lever ses obligations conventionnelles de démilitarisation¹, les différents régimes de certaines îles démilitarisées de la mer Égée². La configuration stratégique contemporaine fait que la Grèce regrette de ne pas s'en être affranchie à la fin des années 1940 et au début des années 1950. « *Il est toujours dangereux de se désintéresser de servitudes juridiques parce qu'elles sont jugées, à un moment donné, désuètes* » not-t-il³. La Finlande, comme nous le verrons par la suite, a timidement amorcé un débat, au début des années

¹ L'article 49 du traité de Paris imposa la démilitarisation de Pantelleria et des îles pélagiques ainsi que l'île Pianosa dans l'Adriatique. L'article 50 interdit d'implanter des installations navales ou de l'artillerie côtière en Sardaigne à moins de 30 kilomètres des eaux territoriales françaises. Les installations existantes devaient être démolies ou évacuées vers l'Italie métropolitaine dans le délai d'un an. Les entrepôts et installations de maintenance de torpilles, de mines et de bombes en Sardaigne et en Sicile devaient être démantelées ou évacuées de la même manière dans le délai d'un an. La reconstruction ou l'extension des fortifications et installations existantes en Sicile et en Sardaigne au nord du secteur démilitarisé était interdite. Aucune installation militaire, navale ou aérienne ne devra être construite dans les îles en dehors des petites installations destinées aux forces de maintien de l'ordre. Le même article imposait aussi la démilitarisation de la côte d'Apulie en face du canal d'Otrante. Le territoire libre de Trieste fut aussi démilitarisé et déclaré 'neutre'. À partir de son adhésion à l'OTAN, l'Italie fit du lobbying auprès de ses nouveaux alliés pour obtenir l'abrogation de ces clauses très contraignantes, d'autant plus que sa qualité d'allié lui imposait d'assurer sa sécurité dans des régions tout près de la Yougoslavie. À la fin de l'année, en 1951, les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France firent une déclaration commune dans laquelle, entre autres, ils déclarèrent la caducité des clauses militaires au nom du principe (licite) du changement de circonstances. Le gouvernement français « reconnaît (...) que l'esprit inspirant le préambule n'existe plus (...) que les clauses politiques ne correspondent plus à la position de l'Italie comme membre égal de la famille des nations démocratiques (...) l'Italie est relevée de ses obligations découlant des articles 46 à 70 ». *Échange de notes de Paris du 21 décembre 1951*. Le « coup de force » réussit en dépit de l'hostilité du bloc socialiste. Ajoutons, quand même, qu'il était prévu que toutes les clauses navales devaient rester en vigueur tant qu'un accord entre les puissances alliées et associées et l'État en question ou bien un accord entre ce dernier et le Conseil de Sécurité après son accession aux Nations unies ne serait pas signé. Si aucun accord ne fut conclu, l'Union soviétique en levant son veto à l'admission de l'Italie a tacitement avalisé la révision ainsi opérée. On remarquera que l'Union soviétique, pareillement, avait accepté que la Hongrie et la Roumanie se libèrent de leurs obligations conventionnelles de désarmement découlant du traité de Paris. Drakidis (1983), 123-136.

² Il existe une myriade d'îles grecques, dans la mer Égée, démilitarisées. Il n'est pas question de revenir ici sur leur situation politico-juridique extrêmement complexe dans la mesure où l'interprétation des instruments juridiques qui ont institué leur démilitarisation a pu faire l'objet de nombreuses contestations et d'une controverse, suivant les cas, entre la Grèce, la Turquie et les pays membres de l'OTAN. Cette dernière, en tout cas, s'est toujours efforcée de respecter leur régime de démilitarisation. Drakidis (1984), 84-94.

³ Coutau-Bégarie (1995), 58.

1990, sur la pertinence de conserver le régime des Îles Åland. Cette réflexion doit être replacée dans le nouveau contexte stratégique de l'après-Guerre froide dans lequel la Finlande a commencé à refondre sa doctrine de sécurité. Il est certain que quoique prenne la forme de cette dernière, Helsinki entend profiter de ce contexte qui lui est plutôt favorable pour « sonder » les possibilités de terminaison de ses obligations conventionnelles vis-à-vis des Îles Åland.

La désarmement géographique est généralement subi et rarement choisi

La doctrine admet généralement que l'entreprise du désarmement peut découler entre autres « *de l'imposition à un État vaincu d'obligations impératives (désarmement de guerre); d'un traité bilatéral ou multilatéral librement négocié (désarmement de paix)* »¹. Parce que communément les zones démilitarisées et/ou neutralisées sont érigées à l'issue d'un conflit armé, on notera, tout d'abord, que le *désarmement de guerre* est bien plus courant que le *désarmement de paix*.

Jusqu'à l'époque contemporaine, le désarmement géographique a paru, sauf en de rarissimes exceptions, indissociable de l'idée de « pénalité ». Dans son étude sur les territoires démilitarisés et neutralisés, le Suédois Christer Ahlström distingue plusieurs périodes². Jusqu'en 1815, l'imposition des régimes de démilitarisation prenait la forme d'une sanction du vainqueur au vaincu. Par la suite, son objectif, outre la sanction, était d'impulser grâce à ses mesures un régime de confiance. Après la Première Guerre mondiale, l'idée de sanction tendait à s'amoindrir alors que la SdN portait sur les fonts baptismaux le concept de territoires démilitarisés et neutralisés tout en s'attribuant le rôle de garante³. Après la Seconde Guerre mondiale, enfin, les

¹ Salmon (2001), 327.

² Ahlström (2004), 69.

³ À l'époque de la SdN, le désarmement géographique était effectivement considéré comme l'une des meilleurs techniques visant à prévenir la guerre. Le grand juriste finlandais Rafael Erich rapporte dans son étude consacrée aux zones démilitarisées qu'une multitude de projets et d'études avait été portée sur les fonts baptismaux par la SdN pour promouvoir cette technique de désarmement. Erich (1929), 610. Le général anglais Edward Louis Spears s'était fait ainsi le champion de la cause des zones démilitarisées. Rapporteur dans de nombreuses commissions de la SdN chargées du désarmement, il avait préconisé l'instauration d'une myriade de zones démilitarisées. On pourra, par exemple, se rapporter à ses interventions reprises dans les comptes-rendus de l'Union interparlementaire à l'occasion de ses XXI^e conférence tenue à Copenhague du

régimes de démilitarisation (il n'y a plus de régime de neutralisation) sont opposables à des États entiers, en l'occurrence les vaincus, mais du fait de la Guerre froide les clauses les instituant ne seront que très partiellement appliquées¹.

Les mesures de désarmement interviennent communément en deux temps : lors de l'armistice, qui suspend les hostilités, le vaincu doit évacuer des places ou des territoires, démobiliser tout ou partie de ses armées, livrer des vaisseaux ou des armes, etc. Mesures provisoires destinées à l'empêcher de reprendre la lutte et qui doivent être remplacées par celles qui seront fixées lors du règlement définitif, qui met formellement fin à la guerre. Lorsque les mesures de désarmement sont imposées au vaincu à l'issue d'une guerre, la négociation puis le traité qui y aboutissent parachèvent la victoire des armes : l'État qui a perdu se voit contraint d'accepter la volonté de l'État vainqueur. Le vainqueur se taille la part du lion ! Cette caractéristique n'est, toutefois, pas aussi incontestable qu'elle ne le paraît. Plusieurs traités démontrent, en effet, que le vainqueur et le vaincu peuvent accepter de démilitariser et/ou de neutraliser de part et d'autre de leur frontière. D'ailleurs, ce désarmement réciproque fut profusément utilisé à plusieurs reprises au lendemain d'hostilités, en attendant la signature d'un traité de Paix. En principe temporaires, ces mesures peuvent s'inscrire dans la durée au cas où les parties échouent à conclure un tel traité, le meilleur exemple étant la zone démilitarisée de part et d'autre de la frontière nord et sud-coréenne établie lors de l'armistice de 1953² et qui devait être à l'origine temporaire. Il existe ainsi une myriade de traités (généralement des armistices) qui ont prévu l'établissement de zones démilitarisées de part et d'autre de la frontière des États belligérants.

15 au 17 août 1923, XXII^e conférence tenue à Berne et à Genève du 22 au 28 août 1924 et XXIII^e conférence du 1^{er} au 7 octobre à Washington et 13 octobre à Ottawa.

¹ On remarquera aussi que le terme démilitarisation va, en outre, s'intégrer formellement dans le droit des conflits armés. Ainsi, l'article 60 du Protocole additionnel I de la Convention de Genève de 1949 prévoit l'aménagement de zones démilitarisées « *Il est interdit aux Parties au conflit d'étendre leurs opérations militaires aux zones auxquelles elles auront conféré par accord le statut de zone démilitarisée si cette extension est contraire aux dispositions d'un tel accord* ». De même, l'article 15 de la Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949 stipule que « *Toute Partie au conflit pourra, soit directement, soit par l'entremise d'un État neutre ou d'un organisme humanitaire, proposer à la partie adverse la création, dans les régions où ont lieu des combats, de zones neutralisées destinées à mettre à l'abri des dangers des combats, sans aucune distinction, les personnes suivantes (...)* ».

² Une zone démilitarisée de 248 kilomètres de long a ainsi été instaurée, dans le cadre du cessez-le-feu de la guerre de Corée, pour séparer les forces nord-coréennes et sud-coréennes le long du 38^e parallèle.

Dans le cas des Îles Åland, les clauses de démilitarisation qui découlent du traité de 1856 sont incontestablement des mesures de désarmement de guerre à l'encontre du vaincu, en l'occurrence la Russie. On remarquera, par ailleurs, que les mesures de démilitarisation furent confirmées dans trois documents (armistice de 1940 entre la Finlande et l'URSS, armistice de 1944 entre, d'une part, la Finlande et, d'autre part, l'URSS et la Grande-Bretagne et Traité de Paris de 1947¹) sanctionnant, à chaque fois, la défaite finlandaise. Quant à la neutralisation qui découle de la Convention de 1921, il convient de nuancer le contexte. Certes, il ne s'agit pas d'un désarmement de guerre à proprement parlé en ce sens qu'il n'y a pas d'obligations impératives pour l'État vaincu. Les mesures de désarmement épousent davantage les critères d'un désarmement de paix puisque elles découlent d'un traité multilatéral qui s'applique au territoire d'un État qui n'a pas été vaincu. Néanmoins, comme l'objectif de la Finlande était qu'on lui reconnaisse sa pleine souveraineté sur les Îles Åland, le pays était conscient qu'il n'avait pas les moyens de négocier sur un aspect qui s'avérerait crucial pour le Comité des Rapporteurs. Elle a ainsi, contre mauvaise fortune bon cœur, accepté une mesure contraignante, et ceci dès le début, pour mieux capitaliser ses chances, par la suite, d'obtenir la souveraineté sur les Îles Åland.

Le désarmement géographique est a priori paradoxal car il limite la souveraineté et peut créer des droits objectifs

L'État, en tant que sujet primaire du droit international, est souverain. En principe, le concept westphalien de souveraineté se traduit par l'exclusion des acteurs extérieurs dans le processus domestique d'administration et *a fortiori* pour les questions liées à la défense, véritable compétence régaliennne de l'État. Dans ces conditions, l'État, pour exercer pleinement sa souveraineté, n'acceptera pas *a priori* que certaines parties de son territoire soient exclues, sauf bien sûr si, c'est lui-même qui le décide unilatéralement des mesures de désarmement géographique² ou bien s'il se voit imposer, à l'issue d'un

¹ Textes reproduits en annexes.

² Le désarmement unilatéral n'a été retenu par le droit international que très tardivement. On reconnaîtra, par ailleurs, que sa portée juridique n'est que partiellement comparable à celle du désarmement bilatéral ou multilatéral car *a priori* rien n'empêche un État qui annonce unilatéralement une mesure de désarmement de revenir, quand il le souhaite, sur sa décision. Sur cette question, on pourra se rapporter à notre étude, entreprise au SIPRI, sur le concept de désarmement territorial en Europe septentrionale. Chillaud (2006), 9-10 et 14-15.

conflit, de telles mesures. Pour qualifier la restriction à la compétence territoriale de l'État, la doctrine avait emprunté au droit privé la notion de « servitude ». Dans le cas des territoires démilitarisés et/ou neutralisés, elle parlait de « *servitude négative* », en l'occurrence celle « *qui obligerait un État à ne pas exercer certains actes relevant de sa compétence territoriale* »¹. La notion de servitude, terme désignant essentiellement une limitation apportée à la souveraineté d'un État est, néanmoins, contesté et contestable². Son utilisation se réfère moins à sa pertinence juridique qu'à la qualité d'automatisme qu'il attribue dans la succession des territoires en question. Les Îles Åland ne seraient donc pas une servitude, au sens juridique du terme, mais en posséderait certains de ses caractères. Ainsi, le juriste britannique sir Gerald Fitzmaurice l'avait très bien montré dans les termes suivants :

Supposons qu'un traité auquel plusieurs États sont parties prévoit qu'une certaine portion du territoire de l'un d'eux – une île, par exemple – doit être démilitarisée et le rester. Or, il est peut-être parfaitement clair que cette disposition n'aura pas pour véritable effet de conférer à l'île le statut permanent de territoire démilitarisé, mais simplement d'imposer à l'État A, sur le territoire duquel elle se trouve, l'obligation de ne pas la fortifier – en d'autres termes, c'est d'une obligation personnelle de l'État A et non du statut international de l'île qu'il s'agira en l'occurrence. En revanche, il existe des cas où, de toute évidence, bien qu'un nombre limité seulement de pays soient parties à une convention de ce genre, celle-ci n'en vise pas

¹ Salmon (2001), 1030.

² La notion de servitude effectivement fait encore l'objet d'une controverse doctrinale suffisamment importante pour la relever. Jusqu'au début du XX^e siècle, elle était très en vogue. Mais depuis, une majeure partie de la doctrine a manifesté une certaine réticence à utiliser cette expression jugée impropre en droit international public. Ernest Nys fut l'un des premiers à combattre cette « *doctrine vieille, développée à une époque où la notion de l'État était encore dépourvue de toute précision et où le territoire était considéré, en quelque sorte, comme la propriété du prince* ». Nys (1905), 121. Il s'agit juste d'une restriction à l'exercice de la souveraineté et non, comme en droit privé, de démembrements de la propriété. Et même la jurisprudence internationale a toujours exposé une extrême réserve à l'égard de la thèse selon laquelle il pourrait exister des territoires étatiques pouvant être grevés de servitudes semblables à celles qui existent en droit privé. Ainsi, dans le cas des Îles Åland, l'expression « servitude » est plus commode que rigoureuse et si elle est utilisée ce n'est qu'à titre d'analogie et faute de terminaison juridique plus précise. D'ailleurs, la majorité des juristes qui se sont intéressés aux Îles Åland ont également manifesté une très grande réserve à l'égard de la notion de servitude. Par exemple, Söderheljm parvint à la conclusion qu'il est impossible de « *démontrer l'existence d'une servitude dans le droit des gens* » pour le cas des Îles Åland. Söderheljm (1928), 37.

moins à créer un régime permanent, en fait un statut, pour la portion de territoire en question. Dans le domaine de la démilitarisation, les conventions relatives aux îles Aaland, dans la Baltique, illustrent fort bien ce type de situation. (...) Il est clair que, s'il y avait un traité à l'origine, il s'agit désormais d'une question de statut qui a cessé de dépendre entièrement d'un contrat. Tout État qui prend possession d'un tel territoire le prend tel qu'il est, sujet au régime qui lui a été conféré, que cet État soit en fait partie à la convention qui a créé ce régime à l'origine ou non¹.

En 1917, il y avait une grande incertitude sur l'automatisme des obligations contractuelles de la Finlande nouvellement indépendante. Par exemple, d'après Londres, les traités russes antérieurement en vigueur à l'égard de la Finlande ne liaient pas cette dernière après l'indépendance² exception faite des obligations conventionnelles « *qui ont le caractère de servitudes* »³. Quant à la Finlande, elle avait refusé de se voir lier par les traités, en premier lieu le traité de Paris, conclu par la Russie. Pour la Suède, au contraire, l'obligation de démilitarisation découlant de ce dernier produisait les caractères d'une « servitude » ; il y avait donc une automatisme du respect des clauses de désarmement quel que fût le pays qui assurait sa souveraineté sur les Îles Åland⁴. Les conclusions du Comité des Juristes concordèrent sur ce point avec les thèses suédoises ; bien qu'il eût estimé qu'il n'y avait pas de « vraies » servitudes (« *L'existence de servitudes internationales, dans le sens propre et technique du mot, n'est pas généralement admise* »), il considéra, néanmoins, que du fait du « caractère objectif » du règlement de la question des Îles Åland en 1856, ce dernier devait être respecté par la Finlande, toutes les puissances intéressées ayant le droit d'en exiger le maintien. Le Comité arriva ainsi à la conclusion que par une convention multipartite intervenant dans des cas déterminés, il est possible de créer une situation de droit de caractère objectif et général.

En ce qui concerne la situation de l'État qui possède la souveraineté territoriale sur les îles d'Åland, l'obligation de reconnaître les stipulations de 1856 et de s'y conformer s'imposerait de plein droit si l'on admettait qu'il s'agit dans l'espèce d'une servitude réelle. On arrive à une conséquence

¹ Fitzmaurice (1949), 293-295.

² O'Connell (1967), 99 et 100.

³ Annuaire de la Commission du Droit international (1970), 35.

⁴ Rotkirch (1986), 366.

analogue en adoptant le point de vue exprimé ci-dessus qu'il s'agit bien en effet d'un règlement positif d'intérêts européens et non de simples obligations politiques individuelles et subjectives. En se déclarant indépendante et en réclamant de ce chef sa reconnaissance comme personne de droit international, la Finlande ne peut se soustraire aux charges qui dérivent pour elle de ce règlement d'intérêts européens. Dans tout acte de reconnaissance, il faut en effet sous-entendre la réserve que l'État reconnu respectera les obligations qui résultent pour lui soit du droit international général, soit des règlements internationaux relatifs à son territoire¹.

Il s'agit alors d'une entorse manifeste aux règles du droit international qui veut, en principe, qu'un traité ne puisse créer, comme le stipule l'article 24 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, « d'obligations, ni de droits pour un État tiers sans son consentement ». On parle alors d'effet relatif des traités ;

Les règles posées par un traité, n'ayant force obligatoire que pour les parties à ce traité, ne créent de droits et d'obligations qu'à leur endroit et – directement ou indirectement – si l'objet du traité le commande, à l'égard de leurs ressortissants, mais non à l'égard des États tiers et de leurs ressortissants².

Bien que non-membre du traité de 1856, la Suède était l'un des États que la démilitarisation des Îles Åland intéressait le plus directement et, en 1920, elle invoqua la Convention devant la SdN à l'occasion du différend qui l'opposa à la Finlande. Il s'agissait principalement d'une question de droits et non forcément d'obligations, à savoir celui de la Suède, qui n'était pas partie au traité de 1856, d'exiger le maintien de la démilitarisation. Le Comité des Juristes, rappelant que la convention, bien que la Suède n'y fût pas partie, avait été signée pour une large part dans l'intérêt de celle-ci, conclut que certains traités pouvaient avoir un caractère tel qu'ils créent par eux-mêmes une situation objective opposable à tous.

En ce qui concerne la Suède, elle n'a sans doute pas un droit contractuel au respect des stipulations de 1856 puisqu'elle n'est pas signataire. Elle ne peut non plus se prévaloir de ces stipulations comme tierce partie en faveur de laquelle les contractants auraient créé un droit conventionnel, parce que, quoi qu'il en soit en général de la possibilité de créer dans une convention internationale un droit en faveur d'un tiers, il paraît

¹ SdN, *Journal officiel*, (1920)

² Salmon (2001), 737.

*bien que cette éventualité ne peut être admise en l'espèce, étant donné que la Convention de 1856 ne fait aucune mention de la Suède, ni comme devant puiser directement un droit dans ses stipulations, ni même comme devant profiter de ces stipulations*¹.

En raison du caractère objectif du règlement de la question des Îles Åland par le Traité de 1856, néanmoins, la Suède peut se prévaloir de ce traité tant que les parties contractantes ne l'ont pas abrogé².

Néanmoins, à raison du caractère objectif du règlement de la question des îles d'Åland par le Traité de 1856, la Suède peut, comme puissance immédiatement intéressée, réclamer le respect des stipulations de ce traité tant que les parties contractantes ne l'ont pas abrogé. Cela est d'autant plus vrai que la Suède a toujours revendiqué ce droit et qu'il ne lui a jamais été contesté par les puissances signataires ... [Ces stipulations] ont été établies dans un intérêt européen et elles ont créé pour les îles d'Åland un statut international particulier au point de vue militaire. Il en résulte que, aussi longtemps que ces stipulations n'ont pas été valablement remplacées par de nouvelles, chaque État intéressé est en droit de réclamer qu'elles soient respectées.

Le Comité des Juristes s'est ainsi fondé sur la théorie de l'effet dispositif d'un règlement international établi dans l'intérêt général de la communauté internationale (ou tout au moins d'une région). Ainsi, il semble avoir considéré que la Finlande succédait à un régime établi ou à une situation certaine résultant du traité, et non pas aux obligations contractuelles du traité en tant que tel³.

Les parties au traité ont cherché à établir un véritable droit objectif, les effets du traité de Paris se faisant sentir en dehors du cercle même des parties contractantes. On reconnaîtra, néanmoins, que les traités pouvant créer des situations objectives restent assez rares et ne concernent généralement que des régimes de neutralité, de démilitarisation et de libre-navigation sur les voies fluviales ou maritime d'intérêt international.

Le désarmement géographique questionne les conditions juridiques dans lesquelles le traité qui l'institue peut être dénoncé

¹ SdN, *Journal officiel*, (1920).

² L'État tiers ne bénéficie pas toujours de tels droits. Il en aurait été certainement autrement dans l'affaire des Îles Åland, si l'État tiers intéressé n'avait pas été la Suède, mais un État géographiquement éloigné qui aurait soulevé la question. On notera, en outre, que la Convention de Vienne sur le droit des traités n'a pas retenu cette catégorie de traités comme une exception au principe de l'effet relatif des traités.

³ *Annuaire de la Commission du droit international* (1974), 203.

Nous avons précédemment vu que le désarmement de guerre était bien plus commun que le désarmement de paix. Dans ces conditions, la puissance tend à créer le droit. Mais inversement, la puissance peut aussi s'en affranchir car même s'il se voit imposer par un traité des limitations dans ses compétences militaires sur son territoire, l'État tentera vraisemblablement par tous les moyens de s'en libérer. Lorsqu'un État estime que la réalisation de la règle à laquelle il s'est obligé de souscrire ne correspond plus à la satisfaction de son intérêt et qu'il peut tirer profit d'un environnement stratégique modifié, parce qu'il n'y a pas d'autorité judiciaire internationale, soit à la réinterpréter soit carrément à la dénoncer. Rafael Erich note pertinemment qu'un « *État puissant ne se prête qu'à contrecoeur à un arrangement qui, presque inévitablement, lui cause plus d'inconvénients que d'avantages, et qu'il considère le plus souvent comme une entrave, sinon à sa souveraineté, du moins à sa liberté d'action* »¹. Par exemple, les dispositions du traité de Paris liées à la neutralisation² de la mer Noire furent dénoncées comme un fait accompli par la Russie à un moment où la France, l'une des parties contractantes, avait perdu la guerre contre la Prusse ; le 30 octobre 1870, le ministre des Affaires étrangères, le prince Alexandre Gortchakov annonça que la Russie « *ne saurait se considérer plus longtemps comme liée aux obligations du traité du 30 mars 1856, en tant qu'elles restreignent ses droits de souveraineté dans la mer Noire* »³. Alléguant qu'il y avait eu des infractions de la part de d'autres États contractants et des « *modifications dans l'ordre général* », la Russie obtint la levée de ses obligations, les parties au traité de Paris ne s'y opposant pas. Le 1^{er} mars 1871, un traité signé à l'issue de la conférence de Londres sanctionna la fin de la neutralisation de la mer Noire.

Les caractères de la dénonciation des clauses relatives à la mer Noire du traité de Paris étaient davantage politiques que juridiques. En effet, même si les ministres plénipotentiaires de Grande-Bretagne, d'Italie, d'Autriche-Hongrie, d'Allemagne et de Russie avaient déclaré qu'il fallait considérer « *comme un principe essentiel dans le droit des nations le fait qu'aucune puissance ne puisse se libérer d'elle-même de l'engagement qu'elle a pris dans un traité, ni modifier les stipulations de celui-ci, à moins que ce ne soit avec le consentement des parties*

¹ Erich (1929), 607.

² Remarquons, au passage, que bien que le traité de Paris de 1856 parlait de « neutralisation » de la mer Noire, il s'agissait manifestement de « démilitarisation ».

³ Cité par Coutau-Bégarie (1995), 61.

contractantes au moyen d'un accord amiable »¹, la dénonciation s'apparentait davantage à un fait accompli, accepté par les États européens parce que le rapport de force était alors, à ce moment, en faveur de la Russie².

Si l'encadrement juridique des dénonciations des traités devint par la suite plus contraignant, on notera, néanmoins, la persistance des éléments de puissance pour expliquer la terminaison de certains traités instaurant des mesures de démilitarisation. Ainsi, peut-on citer la dénonciation unilatérale par l'Italie des clauses de désarmement découlant du traité de Paris. Si Rome réussit à voir lever ses obligations, ce n'est qu'à la faveur du contexte international lié à la Guerre froide, l'Italie nouvellement membre de l'Alliance atlantique devant assurer sa défense intégralement sur l'ensemble de son territoire. Si d'un point de vue stratégique, un tel raisonnement pouvait paraître fondé, d'un point de vue juridique, néanmoins, il n'y a pas forcément d'incompatibilité entre les obligations liées à la participation à une alliance militaire et celles de respecter ses obligations conventionnelles liées aux clauses de démilitarisation³. Dans l'hypothèse où la Finlande

¹ Cité par Hosano (1926), 65.

² La priorité de la diplomatie la Russie – la ligne du Tsar, en fait, était un compromis entre les différents courants qui caractérisaient son entourage – consistait surtout à s'efforcer à se débarrasser des clauses relatives à la mer Noire et non à celles des Îles Åland. Sa réussite tient incontestablement au puzzle diplomatique qui tournait plutôt en sa faveur. La France était *de facto* écartée des délibérations à cause de la précarité de sa situation politico-diplomatique au lendemain de sa défaite contre la Prusse. Quant à la Grande-Bretagne, elle fut amenée par les manœuvres de Bismarck et l'équilibre stratégique continentale à accepter le fait accompli russe mais dans des limites étroites. La priorité de Bismarck étant de renouer avec l'Autriche-Hongrie, l'Allemagne devait s'accommoder des prétentions russes.

³ Ainsi, certains États membres de l'Alliance atlantique exercent ou ont exercé leur souveraineté sur des territoires démilitarisés et/ou neutralisés. C'est le cas de la Norvège et, comme nous l'avons vu précédemment, de la Grèce. La Norvège assure sa souveraineté sur deux parties de son territoire, l'une qui a été et l'autre qui est encore, démilitarisées. La frontière suédo-norvégienne fut démilitarisée au moment de la dissolution de l'Union entre les deux pays en 1905. Le traité fut dénoncé en 1993 après que les autorités norvégiennes se rendirent compte que la construction d'un nouvel aéroport militaire constituait un *casus fœderis* avec le traité. Quant à l'archipel de Spitzberg, dont la souveraineté fut confiée par le traité de Paris du 9 février 1920 (entré en vigueur le 14 août 1925) à la Norvège, il s'agit aussi d'un territoire démilitarisé et neutralisé. Si dans le premier cas, l'Union soviétique n'a pas cru bon de manifester son désaccord eu égard à la qualité de la Norvège membre d'une alliance militaire et ses obligations de respecter la zone démilitarisée, dans le deuxième cas, au contraire, elle crut bon de protester auprès d'Oslo. Selon la thèse soviétique, effectivement, il y avait un *casus fœderis* entre le traité de Paris et l'intégration de l'archipel dans l'OTAN. Pour Oslo, toutefois, il n'y avait pas d'incompatibilité car l'incorporation de la Norvège

devait adhérer à l'OTAN, celle-ci pourrait donc juridiquement assumer son rôle de défense collective (voir infra).

LA CONSTRUCTION DU CORPUS JURIDIQUE DES ÎLES ÅLAND ET LES EQUILIBRES STRATEGIQUES EN MER BALTIQUE

C'est à partir du début du XVII^e siècle que se révéla l'importance stratégique des Îles Åland. Pour la Russie, il importait, à un moment où Pierre Le Grand décidait de faire de son pays une puissance européenne de contrôler la mer Baltique, de contrôler aussi les Îles Åland. La victoire des troupes russes sur celles de Charles XII en 1709 marqua un tournant puisque cinq ans plus tard, après avoir battu la flotte suédoise à Hanghoulde, les Russes s'emparèrent des Îles Åland à partir desquelles, jusqu'à la conclusion de la paix de Nystad en 1721, leurs flottes assaillaient les côtes suédoises. En 1743, les Russes occupèrent de nouveau les îles, furent chassés, puis revinrent à la faveur de la bataille de Korpo. Ils y demeurèrent jusqu'à la paix d'Åbo signée la même année.

En 1807, Napoléon donna carte blanche au tsar Nicolas 1^{er} pour annexer la Finlande. En avril de la même année, ses troupes occupèrent les Îles Åland. Lors des pourparlers de paix, les Suédois consentirent à les céder aux Russes si ceux-ci s'engageaient à ne pas les fortifier mais le Tsar ne transigea pas¹. Après que le traité de Fredricshamn de 1809 les eut détachées de la Suède, avec la Finlande, au profit de la Russie, les Îles Åland devinrent un avant-poste russe sur la Baltique.

Dès 1834, les Russes commencèrent la construction d'une gigantesque forteresse à Bomarsund qui finira par être complètement rasée en août 1855 par un corps expéditionnaire franco-anglais, commandé par les généraux Baraguey d'Hilliers et Niel et amiraux sir Napier et de Parceval-Duchêne². Au même moment, le général Baraguey d'Hilliers tenta, sans succès, d'amener les Suédois dans la coalition en offrant à Stockholm la restitution des Îles Åland. Le roi Charles XV, en prétextant pour ce refus que cet archipel serait sans importance pour la puissance qui le posséderait sans la Finlande³ savait

« intégrale » dans l'Alliance ne signifiait pas pour autant que des fortifications seraient construites ou des ouvrages militaires installés.

¹ Rotkirch (1986), 360.

² Sur cette question, cf. les contributions de Graham Robins et de Michèle Battesti dans le présent volume.

³ Le prétexte de la Finlande avancé par la Suède était *a contrario* le même que celui avancé par la Russie en 1809. Comme les Russes avaient mis la main sur la Finlande, il était normal qu'ils prennent aussi le contrôle des Îles Åland.

que son pays se trouverait isolé, au lendemain de la paix, face à la Russie. Avec la destruction de la forteresse, son but était, de toute façon, atteint. À partir de ce moment, l'objectif de la Suède sera d'obtenir que cette situation *de facto* se transforme en situation *de jure*¹.

La convention sur la démilitarisation des Îles Åland, annexée au traité de Paris² et signée le 30 mars 1856 par la Russie, la France et la Grande-Bretagne, stipule dans son article 1^{er} que « *les Iles d'Åland ne seront pas fortifiées, et qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement militaire ou naval* ». Si la Russie accepta, contre mauvaises fortune bon cœur, de se plier aux exigences de la convention, elle y apporta, par la suite, une interprétation plutôt « extensive » en soutenant notamment que seules les îles étaient démilitarisées et non les eaux adjacentes. Elle pouvait donc y dépêcher des vaisseaux de guerre sans que cela ne contrevienne à ses obligations. Elle ajouta, en outre, que celles-ci ne lui étaient opposables qu'en cas de paix et qu'elle pouvait donc les fortifier à sa guise en temps de guerre³.

La question des Îles Åland ressurgit en 1905 au moment de la guerre russo-japonaise et de la séparation de la Suède et de la Norvège. Alors que l'Allemagne profitait de la défaite des Russes dans le Pacifique pour assurer sa suprématie dans la mer Baltique, le Tsar, sur conseil de son nouveau ministre des Affaires étrangères Alexandre Isvolsky tenta d'exploiter la dissolution du royaume suédo-norvégien pour écarter la clause de démilitarisation du traité de Paris⁴. Les Russes, prétextant la répression de contrebandes d'armes, y installèrent un télégraphe et des cantonnements de troupes. Ils tentèrent, en même temps, de faire admettre que dans l'esprit du traité de Paris, il était possible de prendre quelques mesures navales temporaires, quitte à rendre ce provisoire plus tard définitif. Alexandre Isvolsky⁵ essaya

¹ N'oublions pas que la Suède avait signé, en 1855, un traité avec la France et l'Angleterre lesquelles garantissaient l'intégrité territoriale de la Suède-Norvège tandis que Stockholm s'engageait à ne signer aucun accord avec la Russie sans en informer préalablement Londres et Paris.

² C'est la Russie qui avait demandé que l'accord sur les Îles Åland soit à part. Elle pensait en faire un document secondaire dont il lui serait facile de s'en défaire par la suite.

³ Padelford et Andersson (1939), 467.

⁴ Lindgren (1959), 213-233.

⁵ Dans sa monumentale étude sur les Îles Åland, James Barros avance l'hypothèse que les Russes étaient alors tentés de reproduire leur coup de force de Londres lorsqu'ils avaient profité du changement de circonstances, suite à la défaite française après la guerre franco-prussienne. Ainsi, Isvolsky tenta de comparer la situation de 1870-1871 avec celle de 1905 quand le traité de garantie du 21 novembre 1855 accordé par les Anglais et les

d'obtenir des Britanniques, Français et Allemands l'abrogation des clauses de démilitarisation¹. Mais face à une Allemagne cherchant à affaiblir la marine russe dans la mer Baltique et une Suède voulant éviter la fortification de l'archipel, le Tsar modifia sa stratégie. Souhaitant garantir à Stockholm que, dans l'hypothèse où les Îles devaient être militarisées, la Russie n'aurait aucune intention belliqueuse contre la Suède, le souverain russe invita dans la capitale impériale des représentants de l'Allemagne, du Danemark et de la Suède en vue de la signature d'une convention dont l'objet était d'assurer le *statu quo* dans la région de la mer Baltique. Bien qu'elle ne mentionnât pas les Îles Åland, la Déclaration de Saint-Petersbourg du 23 avril 1908 était, pour les Russes, un moyen pour se soustraire aux obligations du traité de Paris : si on garantissait à la Suède sa sécurité, elle ne devrait logiquement pas s'opposer à davantage de souplesse dans la remilitarisation des Îles Åland². La stratégie russe, néanmoins, capota. Le nouveau ministre russe des Affaires étrangères fit alors table rase de la stratégie de son prédécesseur.

Les îles n'échappèrent pas aux hostilités de la Première Guerre mondiale et à leur remilitarisation. Les Russes, dès janvier 1915, remilitarisèrent les îles ; ils y dépêchèrent 2000 hommes³ et y installèrent des batteries de côte et une petite base sous-marine⁴, à Mariehamn, afin de prévenir une attaque allemande. Saint-Petersbourg, concomitamment, rassura les Suédois sur leurs intentions purement défensives contre l'Allemagne. Ni les Anglais, ni les Français alors alliés aux Russes ne furent consultés mais ne s'opposèrent explicitement pas à la remilitarisation des Îles. Au début de l'année 1917, alors que les gouvernements russes et français discutaient des modalités de leur alliance, le ministre russe des Affaires étrangères envoya un télégramme à l'ambassadeur de Russie à Paris : « *Nous*

Français aux Suédois fut *de facto* abrogé par la dissolution de l'Union suédo-norvégienne. Barros (1968), 12.

¹ Lindberg (1958), 70-74.

² De Flœckher (1908). Il existait à ce moment là un accord secret en date du 29 octobre 1907 entre la Russie et l'Allemagne en vertu duquel Berlin ne s'opposerait pas, selon le vœu de la Russie, à l'abrogation du traité de 1856. Néanmoins, lorsque cet accord fut divulgué par Trotski en 1918, l'Allemagne fit savoir que la démilitarisation ne pourrait être annulée qu'avec le consentement de la Suède.

³ Au plus fort des hostilités, on compta jusqu'à 8000 soldats russes pour une population autochtone de 20000 âmes.

⁴ Remarquons que ce sont les Anglais, pourtant signataires du traité de Paris, qui se servirent de cette base pour envoyer des sous-marins à leurs alliés russes.

estimons nécessaire l'assentiment de la France, lorsque la guerre se terminera, du retrait des servitudes restant sur les Îles Åland »¹.

Suite à l'effondrement de la Russie tsariste, en 1917, et de la conquête de l'indépendance finlandaise, s'ouvrit une période troublée quant à la souveraineté des îles (suédoise, russe ou finlandaise ?) et surtout sur leur statut démilitarisé. C'était la Russie tsariste qui était signataire du traité de 1856. Ni la Finlande, ni la Suède ne l'étaient. Il est vrai que le traité de Paris pouvait faire preuve d'une certaine ambiguïté : les clauses de désarmement sur les Îles Åland devaient-elles s'appliquer seulement à la Russie ou durablement à l'État, quel qu'il soit, exerçant sa souveraineté sur les Îles ?

La quasi guerre civile qui ravageait alors la Finlande commençait à déborder sur les Îles Åland ; durant la deuxième quinzaine de janvier, après que de violents combats eurent opposé les troupes « blanches » aux troupes « rouges », les Blancs réussirent à expulser les troupes russes devenues, entre temps, « pro-rouges ». Craignant une propagation de l'anarchie et pressée par les mouvements rattachistes de Mariehamn enclins à présenter aux Suédois les risques de « génocide » qu'encourait alors la population ålandaise², Stockholm, au même moment, dépêcha dans les îles trois navires avec 600 hommes ainsi que des vivres et des munitions pour la population autochtone. Le pays parvint aussi à endosser le rôle de médiateur entre les troupes blanches et rouges installées dans les Îles. Bien que la Suède présentât son intervention comme étant purement « humanitaire », les Finlandais, craignant que Stockholm n'en profite pour faire main basse sur l'archipel, demandèrent de l'aide aux Allemands. Le 5 mars 1918, un corps expéditionnaire allemand débarqua dans les Îles Åland. Pour Berlin, l'objectif était de mettre la pression sur la Russie avec qui elle venait, deux jours plus tôt, de signer le traité de Brest-Litovsk lequel confirmait notamment le principe de démilitarisation sans pour autant qu'il n'indiquât à qui revenait la souveraineté³. Les Allemands, en outre, souhaitaient consolider leur alliance avec les Finlandais et, en même temps, inquiéter la Suède suspectée de pencher, de plus en plus,

¹ Cité par Marshall Cornwall (1935), 75.

² Gardberg (1995), 8. Il est vrai que le lobbying ålandais était très actif. Des pétitions circulaient tandis que plusieurs délégations furent envoyées à Stockholm pour demander leur détachement de la Finlande et leur rattachement (ou plus précisément leur « réunification ») à la Suède.

³ Selon Trotski, chef de la délégation soviétique, la proclamation de l'indépendance finlandaise – que la Russie soviétique avait reconnue le 3 décembre 1917 – n'avait pas affecté la souveraineté russe sur les Îles Åland

du côté des Alliés¹. Berlin et Helsinki signèrent un traité le 7 mars 1918, dans lequel les deux parties se déclaraient d'accord « sur la démolition la plus proche possible des fortifications des Îles Åland » et sur leur « défortification permanente », le problème des implantations militaires devant être réglé ultérieurement par un traité entre les riverains de la Baltique.

La démolition des fortifications fit alors l'objet d'un accord, signé à Stockholm le 30 décembre 1918 entre l'Allemagne, la Suède et la Finlande. L'année suivante, toutes les fortifications érigées durant la Première Guerre mondiale étaient rasées sous supervision des trois pays. Si la Finlande et la Suède étaient d'accord sur le principe de démilitarisation², elles divergeaient sur la souveraineté sur les Îles Åland. Si Stockholm plaidait pour l'organisation d'un plébiscite, Helsinki soutenait que les îles appartenaient à la Finlande et qu'à ce titre elles ne pouvaient pas faire sécession. En dépit d'un climat délétère, elles acceptèrent la proposition anglaise³ de porter l'affaire devant la SdN qui nomma alors une Commission de Juristes lequel émit un rapport. Ce dernier concluait, après un examen minutieux de la situation, que la SdN était compétente pour traité du différend suédo-finlandais. Sur la question de démilitarisation des Îles Åland, les juristes en arrivèrent aux conclusions suivantes :

Les stipulations de la convention et du traité de paix du 30 mars 1856 concernant la démilitarisation des îles d'Åland sont encore en vigueur ; 2. elles ont été établies dans un intérêt européen et elles ont créé pour les îles d'Åland un statut international particulier au point de vue militaire. Il en résulte qu'aussi longtemps que les stipulations n'ont pas été valablement remplacées par des nouvelles, chaque État intéressé est en droit de réclamer qu'elles soient respectées. Il en résulte également que tout État possédant ces îles doit se conformer

¹ L'Allemagne informa la Suède de son plan d'utiliser les Îles Åland comme base d'opérations. Elle lui proposa même d'occuper conjointement l'archipel. Stockholm refusa et informa de son souhait de se retirer des îles une fois les troupes russes parties et ceci en vertu de leur médiation. Néanmoins, lorsque l'Allemagne débarqua dans les îles, elle procéda à l'arrestation des troupes russes qui restaient, violant ainsi l'accord passé avec la Suède.

² Ainsi, la Finlande et la Suède présentèrent leur propre projet de démilitarisation des Îles Åland. En fait, si les deux pays s'accordaient sur le principe de démilitarisation et de neutralisation, il y avait, néanmoins, des différences notables dans les modalités de désarmement. Cf. Jégou du Laz (1923), 99-111.

³ D'après Jean-Baptiste Duroselle, si Londres était si zélé pour que la SdN se prononce sur la démilitarisation, voire la neutralisation, des îles, c'était pour les occuper facilement au cas où les Anglais décidaient d'attaquer la Russie. Duroselle (1985) 42.

*aux obligations qui découlent pour lui du système de démilitarisation par ces stipulations*¹.

À la suite du rapport, le Conseil de la SdN demanda à ce que fût institué un deuxième comité, la Commission des Rapporteurs, qui entreprit alors une visite dans les îles. Se basant sur ses recommandations, et tout particulièrement celles liées à la nécessité d'établir une nouvelle convention internationale pour « neutraliser » l'archipel, le Conseil de la SdN émit une résolution le 24 juin 1921 ; il demandait la convocation d'une Conférence diplomatique à l'issue de laquelle fut signée le 20 octobre de la même année, la Convention sur la Non-fortification et la Neutralisation des Îles Åland. Celle-ci affirma la souveraineté de la Finlande sur l'archipel, exigea de cette dernière qu'une large autonomie fût accordée aux îles, renouvela le principe de démilitarisation de 1856 tout en lui attribuant davantage de rigueur dans ses détails et assura un statut de neutralisation minutieusement défini. L'idée principale du Comité des Juristes, reprise en cela par le Comité des Rapporteurs, puis par la Convention, fut d'éviter, autant que faire se peut, que les Îles Åland deviennent un danger d'un point de vue militaire. Les Soviétiques, alors en quarantaine de la SdN, n'y adhérèrent pas et firent savoir, en même temps, qu'ils refuseraient de reconnaître la portée juridique du traité².

En dépit de l'entrée en vigueur de ce régime, en 1922, les états-majors suédois et finlandais établirent, dans les années 1930, des plans pour la défense de l'archipel³. La Suède considérait, en outre, comme un danger permanent le risque de voir fortifier les Îles Åland sous la souveraineté d'une puissance étrangère. En janvier 1939, la Suède et la Finlande s'accordèrent pour une défense conjointe des îles – le plan des

¹ SdN, *Journal officiel*, (1920).

² On notera, néanmoins, que le Comité des Rapporteurs s'était prononcé pour une participation de la Russie soviétique dès que son gouvernement serait reconnu. La position soviétique, à ce moment là, n'était pas exempte d'ambiguïtés. Bien que les Soviétiques aient reconnu sans réserves la République finlandaise le 4 janvier 1918 (après quoi l'état de guerre intervenu entre la Finlande et la Russie conduisit d'abord à la convention d'armistice du 13 août 1920 et ensuite au traité de paix conclu le 14 novembre de la même année), ils soutenaient, néanmoins, qu'il n'existait aucune convention en vertu de laquelle la souveraineté de la République soviétique sur les Îles Åland aurait cessé d'exister et, en ajoutant, que leur sort ne pourrait être légalement déterminé sans la participation de la Russie. Padelford et Anderson (1939), 470.

³ Il semble que dès le début des années 1920 les deux pays aient amorcé une coopération stratégique pour la défense des îles Åland. Dans son étude, Anders Gardberg note que dès le début des années 1920 autant la Suède que la Finlande percevaient la Russie soviétique comme la principale menace. Ainsi, selon le plan suédois de mobilisation de 1927, la Suède devait, en cas d'attaque soviétique, envoyer des troupes dans les îles. Gardberg (1995), 72.

deux gouvernements était de 1) de réduire la zone démilitarisée et neutralisée en excluant les Îles les plus méridionales de l'archipel ; 2) permettre à la Finlande, pour une période de dix ans, de prendre des mesures défensives dans ladite zone ; 3) autoriser la Suède, pendant cette même période, d'aider la Finlande en y dépêchant des troupes –, mais l'accord, dit « Protocole de Stockholm », fut suspendu à l'acceptation de tous les États signataires du Traité de 1921. L'Union soviétique, bien que non-signataire de ce traité, s'opposa véhémentement à cette « déneutralisation ».

Le 31 mai 1939, Molotov consacra un assez long passage de son discours à la troisième session du Conseil suprême de l'URSS à la question¹ :

L'importance des Îles Åland réside dans leur position stratégique dans la mer Baltique. Les armements de ces îles peuvent être employés pour des fins hostiles à l'URSS. Situées non loin de l'entrée du golfe de Finlande, ces îles fortifiées peuvent servir à interdire à l'URSS l'entrée et la sortie du golfe de Finlande.

L'Allemagne, de son côté, entreprit diverses tentatives auprès des Finlandais pour pouvoir disposer d'appuis stratégiques dans l'archipel des Îles Åland. Louis Tissot rapporte que Berlin caressait le projet, en accord avec Helsinki, de fortifier les îles de Seiskari (à 40 milles de Kronstadt) et de Kotka et d'en faire une base navale² ;

Le danger de la mainmise allemande sur les îles d'Åland serait de situer le conflit entre Stockholm-Åland-Paldisky (en Estonie) et de barrer la route à la flotte russe. Par ailleurs, Åland domine Stockholm et Turku (Åbo) en Finlande. Les îles contrôlent sur l'autre rive les îles Dago et Oessel⁽³⁾ ; elles assurent l'accès aux îles esto-finlandaises du golfe de Finlande et par conséquent facilitent une action contre Leningrad.

Après la guerre d'Hiver (1939-1940), Moscou signa avec Helsinki, en septembre 1940, une convention sur la démilitarisation des îles ; les Finlandais qui avaient remilitarisé les Îles durant le conflit⁴

¹ Cité par Cabouret (2001), 199.

² Tissot (1939), 165.

³ Dagö et Ösel sont les noms germano-scandinaves pour les îles estoniennes de Hiiumaa et Saaremaa.

⁴ Outre les quelques ouvrages militaires installés dans les îles, les Finlandais y avaient dépêché des troupes, le temps de mettre sur pied un corps de volontaires, les *Ålands Hermsvärn*. On remarquera que durant le conflit les Îles Åland représentaient surtout une sorte de joker autant pour les Soviétiques que pour les Finlandais, l'enjeu étant, pour les premiers d'éviter, que les Suédois interviennent militairement alors que pour les seconds,

furent donc obligés de raser tous les ouvrages militaires et de les démilitariser encore une fois, l'article 1^{er} stipulant que « *La Finlande s'engage à démilitariser les Îles Åland, à ne pas les fortifier et à ne pas les mettre à disposition d'États étrangers* »¹. Il y était stipulé, en plus, que les Finlandais n'avaient pas le droit de mettre les îles à disposition de forces étrangères². L'Union soviétique, par ailleurs, obtint le droit d'établir à Mariehamn un consulat chargé, outre les activités consulaires normales, de la surveillance de l'application du traité³.

Lors de la Guerre de Continuation (1941-1944), les Îles Åland étaient autant pour la Finlande, l'Union soviétique, l'Allemagne que la Suède un enjeu stratégique crucial. Déjà, dès l'automne 1940, les Soviétiques préparèrent un plan d'intervention dans les îles afin de renforcer la défense de Leningrad. L'Allemagne, de son côté, avait elle aussi mis sur pied plusieurs plans d'occupation. Quant à la Suède, son objectif était de prévenir toute occupation militaire étrangère de l'un de ces deux belligérants. Dès le déclenchement de l'opération Barbarossa, le 22 juin 1941, les Finlandais dépêchèrent dans les Îles hommes et canons mais qui ne furent que très partiellement utilisés. En septembre 1944, la Brigade sous-marine soviétique de la Baltique y fut envoyée. Par la suite, les Finlandais se virent contraints par l'armistice soviéto-finlandais, à nouveau, de tout démilitariser⁴. La démilitarisation (mais non la neutralisation) fut confirmée par le traité de paix entre la Finlande et les alliés, signé à Paris le 10 février 1947, qui stipulait dans son article 5, que « *Les Îles Åland resteront démilitarisées, comme elles le sont actuellement* »⁵.

au contraire, il s'agissait de les amener à combattre à leurs côtés. Au moment où les Soviétiques organisèrent un blocus naval de la Finlande, ils ne l'appliquèrent pas aux Îles Åland dans l'unique souci de rassurer les Suédois. Mannerheim, de son côté, songera même à offrir une base aux Soviétiques dans les Îles Åland en lieu et place de celle de Honko, son objectif étant de presser les Suédois de venir en aide aux Finlandais. Les Soviétiques, néanmoins, anticipèrent la tactique finlandaise en offrant aux Suédois des avantages sur les Îles Åland à la seule condition qu'ils restent au dehors du conflit.

¹ *Convention relative aux Îles d'Åland entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et la Finlande*, signée à Moscou, le 11 octobre 1940. Texte reproduit en annexe.

² Cet ajout conférerait *de facto* au statut de démilitarisation une esquisse de neutralisation sans pour autant que le terme ne soit utilisé. On remarquera, en outre, que le périmètre géographique d'application du traité épousait parfaitement celui de la Convention de 1921.

³ Il était convenu que les agents consulaires soviétiques pouvaient, avec le concours des autorités finlandaises, procéder à des vérifications dont les résultats feraient l'objet de procès-verbaux communiqués aux gouvernements des deux parties contractantes.

⁴ Texte reproduit en annexe.

⁵ *Traité de Paix avec la Finlande 1947*. Texte reproduit en annexe.

Durant l'époque de la Guerre froide, le statut de démilitarisation et de neutralisation fut respecté. La Finlande, en accord avec ses obligations découlant de la Convention de 1921, avait d'ailleurs intégré dans sa doctrine des plans de défense des îles¹.

LA PROBLEMATIQUE DE LA COMPATIBILITE DU REGIME JURIDIQUE DES ÎLES ÅLAND AVEC LES ORIENTATIONS STRATEGIQUES CONTEMPORAINES DE LA FINLANDE

C'est à partir de la fin de la Guerre froide et de la dissolution de l'Union soviétique que la Finlande amorça un revirement dans sa doctrine stratégique, ce qui a pu avoir, par ricochet, des conséquences sur les Îles Åland. Ainsi, certains publicistes, mais aussi des responsables politiques et militaires, ont questionné l'opportunité de conserver le statut des Îles Åland et les possibilités d'y mettre fin.

Le statut des Îles Åland face à l'évolution des doctrines stratégiques de la Finlande

Après la fin de la Guerre froide et l'écroulement de l'URSS, le statut des Îles Åland ne fut pas remis en cause. Certes, certains responsables militaires finlandais plaidèrent pour que Helsinki dénonçât unilatéralement les traités relatifs à la démilitarisation et à la neutralisation des Îles Åland – position qui eu d'ailleurs des échos très positifs chez leurs homologues suédois. Ainsi, en 1993, le commandant Mikko Taavitsainen publia un article dans la revue militaire finlandaise *Sotilasaikakauslehti* dans lequel il se prononça pour la terminaison du régime de démilitarisation et de neutralisation, condition *sine qua non* pour assurer la sécurité de la Finlande métropolitaine². Le nouveau Président Ahtisaari, cependant, déclara qu'Helsinki optait pour le *statu quo*³. D'ailleurs, au moment où la Finlande dénonça le Traité d'amitié, de collaboration et d'assistance mutuelle signé avec l'URSS le 6 avril 1948⁴, elle ne chercha pas à changer le statut des Îles Åland. De même,

¹ Ries (1988), 285.

² Taavitsainen (1993).

³ Svenson (1992).

⁴ Les relations entre la Finlande et l'Union soviétique étaient, durant la Guerre froide, structurées autour du Traité d'amitié, de collaboration et d'assistance mutuelle entre la République de Finlande et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques du 6 avril 1948 qui stipulait dans son article 1^{er} « Dans le cas où la Finlande, ou l'Union Soviétique à travers le territoire finlandais, seraient l'objet d'une agression armée de la part de l'Allemagne ou d'une puissance quelconque alliée de celle-ci, la Finlande, fidèle à son

en 1994, la Finlande et la Suède signèrent un accord de délimitation des frontières maritimes et se référèrent à la convention de 1921¹. Le statut démilitarisé et neutralisé fut encore une fois confirmé lors de l'entrée de la Finlande dans l'UE en 1995.

Barbro Sundback note que le débat que les militaires avaient amorcé accéléra la prise de conscience chez les Ålandais de la nécessité de s'impliquer davantage sur les questions de sécurité et de défense pouvant intéresser les Îles Åland². Cette évolution se cristallisa au moment où la Finlande décida de rejoindre le régime Ciel ouvert³. Le 7

devoir d'État indépendant, combattra pour repousser cette agression. À cet effet, la Finlande mettra en œuvre toutes les forces dont elle dispose, pour la défense de son intégrité territoriale, sur mer, sur terre, et dans les airs. Elle le fera à l'intérieur de ses frontières, conformément à ses engagements, tels qu'ils sont définis dans le présent acte et, si nécessaire, avec l'aide de l'Union soviétique, ou conjointement avec elle. Dans le cas précité, l'Union Soviétique fournira à la Finlande l'aide nécessaire requise, selon accord des deux parties contractantes». Le Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle de 1948 fut remplacé par l'Accord sur les fondements des relations entre la République de Finlande et la Fédération de Russie du 30 janvier 1992 expurgé des clauses militaires, son article 4 stipulant que si « *la Finlande ou la Russie fait l'objet d'une agression armée, l'autre partie devra contribuer au règlement du conflit, en accord avec les principes et les dispositions de la Charte des Nations Unies et les résolutions de la CSCE, et s'abstiendront de fournir une assistance militaire à l'agresseur* ». La caducité du traité de 1948 fut affirmée par la suite dans un échange de notes entre la Finlande et la Russie au moment de la signature du nouvel accord. D'ailleurs, lors de la visite du Président russe à Helsinki en 1992, Boris Eltsine avait qualifié le traité de 1948 de « document injuste » et avait même regretté les interventions soviétiques dans les affaires intérieures de la Finlande.

¹ Frankx (1997), 48.

² Sundback dans Öhberg (1995), 75-80. On rappellera que les Îles Åland n'ont pas, en principe, de compétence en matière internationale. La Loi d'autonomie énumère les domaines dans lesquels les Îles peuvent légiférer. En vertu de l'article 59, si la Finlande est amenée à signer un traité dont certaines dispositions entrent dans ces compétences, ses clauses ne peuvent entrer en application dans les Îles Åland sans le consentement du *Lagting* (Parlement des Îles Åland). Ainsi, lorsque durant les négociations entre la Finlande et la Communauté économique européenne (entre 1992 et 1994), Helsinki ira plus loin que ses obligations en intégrant des représentants ålandais dans la délégation finlandaise. L'article 58 de ladite loi stipule que si les dispositions du traité n'entrent pas dans les compétences des Îles mais qui peuvent, toutefois, les concerner, le gouvernement finlandais peut alors informer le gouvernement des Îles Åland. C'est d'ailleurs ce qui s'était passé lorsque la Finlande informa Mariehamn en novembre 2001 de son intention d'accéder au traité Ciel ouvert.

³ Son régime fonctionne sur une base qui consiste à donner à chaque État les moyens de survoler librement, moyennant un préavis de trois jours, le territoire d'un autre en suivant un plan de navigation entre 120 et 5300 mètres. Le traité prévoit l'accès sans restriction, hormis celle de la sécurité des vols, à l'espace aérien de tous les États parties au traité, autrement dit la quasi-totalité de l'hémisphère Nord.

mars 2002, l'*Åland Islands Peace Institute*¹, sous la plume de son directeur d'alors Robert Jansson, publia un communiqué dans lequel il déclara qu'il y avait incontestablement un *casus foederis* entre le statut des Îles Åland et le régime Ciel ouvert². La Finlande, selon lui, aurait dû demander une exemption territoriale pour les Îles Åland. Il est vrai que le droit international positif peut accepter une réserve à un traité tant qu'elle ne déroge pas à l'objet et au but dudit traité³. Néanmoins, selon la diplomatie finlandaise⁴, une exception sur les Îles Åland aurait justement constitué une dérogation à l'objet de Ciel ouvert car la vocation de ce traité est de s'appliquer intégralement dans la zone s'étendant de Vancouver à Vladivostok et ouvrant pour la première fois à l'observation aérienne du continent nord-américain jusqu'à la partie du territoire russe située à l'est de l'Oural⁵.

L'ancien directeur des affaires juridiques du ministère finlandais des Affaires étrangères, Holger Rotkirch, de son côté, affirme que l'objet de la Convention de 1921 est parfaitement en harmonie avec celui du régime Ciel ouvert, à savoir la promotion de la transparence dans les activités militaires et l'amélioration de la sécurité grâce aux mesures de confiance et

¹ L'*Åland Islands Peace Institute* (*Ålands fredsinstitut*) est un institut de recherche créé en 1992.

² Ålands fredsinstituts uttalande, 7.3.2002. *Ålands fredsinstitut kräver territoriellt undantag för Åland vid Finlands anslutning till Open Skies-avtalet*. Il est certain que la Convention de 1921 interdit explicitement le survol des Îles et de leurs espaces maritimes par des aéronefs militaires. Certes, si le traité Ciel ouvert stipule bien que les aéronefs chargés des vols d'observations doivent être non armés, il ne dit pas si les avions doivent être civils ou militaires.

³ La Convention de Vienne sur le droit des traités (23 mai 1969) stipule, dans son article 19, que « *un État, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins [que] (...) la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité* ».

⁴ Notons ici que la position finlandaise était largement soutenue par les responsables politiques ålandais.

⁵ Dans la communication du ministère des Affaires étrangères en date du 30 novembre 2001, Helsinki considérait déjà « *as a consequence of the treaty's character and genesis it is not possible to make any geographical reservations to the treaty* ». [www.ls.aland.fi/composer/ls-prot/KANSLI/2002/K1002P07.html]. La comptabilité entre les territoires démilitarisés et Ciel ouvert fut d'ailleurs affirmé par John Hawes, ancien représentant américain au Comité consultatif Ciel ouvert, pour qui le dit régime est même idéal pour surveiller les zones démilitarisées. Hawes (1992), 18. On remarquera que parmi les arguments des responsables finlandais, le cas de Spitzberg est régulièrement mentionné. Territoire démilitarisé et neutralisé sous souveraineté norvégienne, il est inclus dans le rayon d'action de Ciel ouvert. Selon Robert Jansson, cet argument est fallacieux car si le Traité de Paris interdit aux États d'utiliser Spitzberg à des fins militaires, il ne prohibe pas la visite *ad hoc* de forces militaires. Si les deux territoires sont certes démilitarisés et neutralisés, ils ne sont, en aucun cas, totalement équivalents dans leur portée juridique.

de sécurité¹, par ailleurs, objectif constant de la diplomatie finlandaise depuis le début des années 1990². D'ailleurs, la thèse des effets vertueux des mesures de confiance découlant du régime de désarmement géographique des Îles Åland est celle régulièrement invoquée par les publicistes en faveur du maintien de la Convention de 1921³.

En dépit des contestations et de l'émoi suscité à Mariehamn, le Parlement finlandais ratifia finalement le Traité Ciel ouvert le 13 novembre 2002, sans faire allusion au statut particulier des Îles Åland.

En tout cas, il est certain que l'épisode Ciel ouvert a cristallisé dans les Îles Åland l'appréhension que cette « entorse » au régime de démilitarisation et de neutralisation soit le prélude à une future adhésion de la Finlande à l'OTAN entraînant une modification *de facto* de leur autonomie⁴.

Selon la Finlandaise Teija Tiilikainen⁵, si d'un point de vue stratégique, l'OTAN serait certainement plutôt encline à mettre fin au régime de démilitarisation et de neutralisation des Îles Åland, d'un point de vue politique, le *statu quo* devrait prévaloir.

Les possibilités juridiques de remise en cause du statut de démilitarisation et de neutralisation des Îles Åland

En matière de droit des traités, la règle fondamentale est *pacta sunt servanda*, mais il est des cas où les circonstances ont tellement changé qu'il ne servirait à rien pour l'ordre international de maintenir un traité devenu anachronique et où, par conséquent, il doit être possible de faire exception à cette règle. Dans les instruments juridiques relatifs au

¹ Aleksii Härkönen, représentant de la Finlande à l'OSCE déclara que « *the position of the Finnish Government is that in spite of the special status of the islands codified by the Åland Convention, there is no contradiction between the aims of the Treaty on Open Skies and the Convention. The Open Skies Treaty promotes greater openness and transparency in military activities and enhances security through confidence- and security- building measures* ». Déclaration de l'ambassadeur Aleksii Härkönen à la Commission consultative Ciel ouvert, le 16 décembre 2002. Document inséré en annexes. On remarquera, par ailleurs, que la Suède, pourtant toujours très tatillonne dans la défense du statut de démilitarisation et de neutralisation des Îles Åland, n'a manifesté aucune réserve à l'égard de leur incorporation dans le régime Ciel ouvert. Rotkirsh dans Petman et Klabbbers (2003), 78-79.

² Rotkirsh (2003), 77

³ Cf., par exemple, Bring (1987), 327.

⁴ Une bévée, survenue en septembre 2003, à l'occasion d'exercices *Peace Nordic*, n'était pas passée inaperçue. En effet, l'escale, à Mariehamn, d'un navire civil transportant des troupes suédoises avait suscité une émotion particulièrement forte.

⁵ Tiilikainen (2002), 46-50 et (2006), 352-353.

statut de désarmement des îles, il n'existe aucune clause implicite réglant la question de leur extinction. Pour autant, le droit international positif reconnaît la possibilité de terminaison des traités.

Voyons les possibilités d'extinction, en premier lieu, par la volonté des parties et, en second lieu, en dehors de la volonté des parties.

Dans le premier cas, deux possibilités seraient imaginables : soit les parties décideraient de conclure un autre traité qui suspendrait ou annulerait le traité de 1921 soit l'une d'elle d'invoquerait la thèse de la désuétude.

La première hypothèse ne serait pas impensable si, par exemple, la Finlande et la Suède devaient adhérer à l'OTAN auquel cas tous les États parties à la convention de 1921, alors membres de l'Alliance, pourraient s'accorder sur une suspension ou une annulation du traité. La Russie, de son côté, ne pourrait difficilement s'y opposer. Rappelons effectivement que celle-ci est membre (uniquement) des traités instituant la démilitarisation des îles et non de celui instituant leur neutralisation. Si la Convention de 1921 devait être dénoncée avec succès, les Îles Åland ne seraient plus neutralisées mais resteraient donc démilitarisées.

Un acte juridique peut tomber en désuétude en raison de l'inadaptation d'un acte ou d'une norme aux données nouvelles¹. Cela entraîne son extinction du fait soit d'un non-usage prolongé de la règle de droit soit de l'émergence d'une pratique contraire. Notons que les puissances nouvellement alliées à l'Italie avaient invoqué cette thèse pour que Rome puisse se délier de ses obligations de désarmement liées au traité de Paris. Les Finlandais pourraient-ils se baser sur la « jurisprudence italienne » pour dénoncer le traité de 1921 ? Encore faudrait-il replacer le succès de la diplomatie italienne dans son contexte international, celui de la Guerre froide et de la formation des alliances militaires à l'Ouest et à l'Est. En ce sens l'invocation de la thèse de l'obsolescence par les alliés était, comme nous l'avons déjà indiqué, sans doute davantage politique que juridique². Dans le cas des Îles Åland, la thèse de la désuétude, sur un plan purement juridique,

¹ Remarquons que le droit international n'utilise la thèse de l'obsolescence que de façon chiche et ceci afin d'éviter qu'elle ne devienne une forme abusive de dénonciation unilatérale. D'ailleurs, la Convention de Vienne sur le droit des traités n'en parle pas. Cf. Kolb (2007), 577-608 et Le Floch (2007), 609-632.

² Pour que la thèse de la désuétude soit fondée, il faut normalement mettre en avant le facteur temps. Or, les Alliés avaient invoqué la thèse de la désuétude pour que l'Italie puisse se libérer de ses obligations conventionnelles de désarmement, au bout de ... quatre ans.

serait difficilement défendable ; ni le non-usage prolongé de la règle de droit ni l'émergence d'une pratique contraire ne seraient effectivement des critères pertinents pour défendre la désuétude. Remarquons qu'en septembre 1990, le gouvernement finlandais, se basant sur le nouveau climat international et notamment la signature du traité « 4+2 » qui libérait alors l'Allemagne de toute limitation de souveraineté, avait annoncé, d'une part, que l'identification de cette dernière ou de ses alliés, par le jeu du traité de 1948, à l'agresseur hypothétique de la Finlande ou de l'Union soviétique en passant par le territoire finlandais était désormais caduque et, d'autre part, que la Finlande était libérée des obligations énoncées dans la (seule) partie III du Traité de Paris de 1947, à l'exception de celles relatives à l'interdiction d'avoir des armes nucléaires. Or, la partie II qui, dans son article 5, concerne les Îles Åland (« *Les îles d'Åland demeureront démilitarisées comme elles le sont actuellement* ») ne fut pas concernée par la déclaration du gouvernement finlandais.

Les cas en dehors de la volonté des parties sont, d'une part, l'action unilatérale de l'État et, d'autre part, la clause *rebus sic stantibus*.

La dénonciation est un acte de procédure accompli unilatéralement par les autorités compétentes d'un État partie qui désire se délier de ses engagements. En ce qui concerne les traités multilatéraux, si un État partie s'en retire, en principe, le traité est maintenu dans les relations entre les autres parties. Nous avons précédemment vu que le coup de force de la Russie lorsqu'elle avait dénoncé les clauses relatives à la neutralisation de la mer Noire avait été « avalisé » par les États parties, ceux-ci déclarant que leur assentiment explicite légalisait la dénonciation faite par Saint-Petersbourg. Si la Convention de Vienne sur le droit des traités, dans son article 56, consacre l'illicéité de la théorie du chiffon de papier (le droit n'est pas laissé à l'arbitraire des États car aucune stabilité ne serait alors possible dans les relations juridiques et politiques, ni aucune sécurité dans la société internationale), elle prévoit, néanmoins, une exception : une dénonciation est possible en cas d'autorisation implicite du traité qui elle-même résulte de l'intention des parties ou de la nature du dit traité.

Dans le cas précis de la Convention de 1921, si un État partie, pour une raison ou une autre, décidait de la dénoncer, cela aurait *a priori* peu d'incidence¹ sauf s'il s'agissait de la Finlande. Les

¹ Rappelons que les États parties aux quatre traités instituant le régime de désarmement des Îles Åland ne sont pas forcément les mêmes. Le traité de 1856 qui institue la

obligations conventionnelles de cette dernière étant les plus importantes, le traité serait inexécutable sans la participation du pays qui assure sa souveraineté sur les Îles Åland et qui est, en plus, chargée de faire respecter leur neutralisation.

La clause *rebus sic stantibus* signifie que les conventions doivent être considérées comme conclues dans le cadre d'une situation stable de sorte que le changement de circonstances peut conduire à l'extinction du traité. Dans ces conditions, serait-il envisageable que la Finlande s'appuie sur cette clause pour se libérer de ses obligations contractuelles vis-à-vis des Îles Åland ? En outre, l'article 5 de la convention de 1921 stipulant que « *les dispositions de la présente Convention demeureront en vigueur quelles que soient les modifications qui pourraient être apportées au statu quo actuel dans la mer Baltique* », montrait bien que les négociateurs du traité voulaient justement éviter que la Finlande invoquât la clause *rebus sic stantibus*. Néanmoins, comme le montre bien Lauri Hannikainen, même dans les régimes instituant des obligations sans fin, il y a toutefois des possibilités pour que, en cas de circonstances extrêmes, une telle clause puisse être invoquée¹. Ainsi, dans l'hypothèse où les îles seraient attaquées, la Finlande pourrait-elle se soustraire de ses obligations au motif qu'elles seraient devenues inexécutables ? Notons, toutefois, que si le changement de circonstances a été retenu par la Convention de Vienne sur le droit des traités comme mode d'extinction des traités, les conditions sont plutôt restrictives². Si le motif du changement de

démilitarisation fut signé par la Grande Bretagne, la France et la Russie. Le traité de 1921 qui renouvelle le régime de démilitarisation et institue un régime de neutralisation fut signé par le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Italie, la Lettonie, la Pologne, la Grande Bretagne, la Suède et l'Allemagne. Quant au traité d'armistice entre la Finlande et l'Union soviétique signé en 1940, il confirme le statut de démilitarisation (et non de neutralisation). Enfin, le traité de Paix avec la Finlande de 1947 qui confirme pareillement le statut de démilitarisation (et non de neutralisation) fut signé par la Grande-Bretagne, l'URSS, l'Australie, la Biélorussie, le Canada, l'Inde, la Nouvelle-Zélande, la Tchécoslovaquie, l'Ukraine et l'Union Sud-africaine.

¹ Heinikainen (1994), 649.

² L'article 62 stipule ainsi : « *Un changement fondamental de circonstances qui s'est produit par rapport à celles qui existaient au moment de la conclusion d'un traité et qui n'avait pas été prévu par les parties ne peut être invoqué comme motif pour mettre fin au traité ou pour s'en retirer, à moins que l'existence de ces circonstances n'ait constitué une base essentielle du consentement des parties à être liées par le traité; et que ce changement n'ait pour effet de transformer radicalement la portée des obligations qui restent à exécuter en vertu du traité. (...)* ». La Cour internationale de Justice (CIJ), par ailleurs, estime dans l'arrêt *Compétence en matière de pêcheries* primo qu'il faut « *que le changement de circonstances ait été fondamental* ». Ainsi, le changement de circonstances ne peut être valablement invoqué que s'il opère un bouleversement radical à l'égard des engagements initialement consentis, ce qui signifie que tout changement qui ne

circonstance devait être invoqué pour se dégager d'obligations découlant d'un traité qui lui-même affirme implicitement l'impossibilité d'invoquer le changement de circonstances, il serait certain que les conditions seraient encore beaucoup plus restrictives. Lauri Hannikainen note que même la disparition de la SdN, entraînant *de facto* un affaiblissement de la fiabilité du système de garanties, ne constitue pas un motif valable d'invocation du principe de changement de circonstances. Allan Rosas, de son côté, note, qu'après la Seconde Guerre mondiale, la situation avait certes profondément changé : non seulement, la démilitarisation n'avait pas été respectée, mais, en plus, la garantie accordée par la SdN était devenue caduque, sans parler de l'évolution des technologies et des doctrines militaires. Néanmoins, nonobstant ces changements, la Finlande pourrait difficilement avancer la clause *rebus sic stantibus* tant le pays a invoqué la convention de 1921 dans une multitude de traités après 1945¹.

Finalement, excepté l'hypothèse d'une intervention armée d'une puissance étrangère, il est très peu probable que la Finlande puisse invoquer l'argument du changement de circonstance pour dénoncer la convention de 1921. Si, par principe, un traité qui crée des situations objectives ne peut pas être affecté par un conflit armé, la nature très particulière du régime juridique des Îles Åland fait que si elles devaient faire l'objet d'une agression armée, cela aurait forcément une incidence sur l'exécution, par la Finlande, de ses obligations conventionnelles.

CONCLUSION

Au terme de cette exploration – aussi rapide qu'elle soit et méritant, sans aucun doute, un nécessaire approfondissement – peut-on affirmer que le régime de démilitarisation et de neutralisation des Îles Åland constitue le parangon de la réussite du désarmement géographique ?

Si l'on se réfère, tout d'abord, à l'aune de la longévité du statut, la réponse est incontestablement « oui » : plus de cent cinquante ans pour la démilitarisation et quasiment quatre-vingt dix ans pour la neutralisation.

modifierait pas véritablement l'économie générale du traité doit être considéré comme inopérant dans l'hypothèse d'une dénonciation sur ce fondement. La cour affirme secundo que la caducité des engagements ne saurait reposer sur un changement de circonstances dès lors que celui-ci n'est en aucun cas en rapport avec celles ayant déterminé le consentement des parties aux engagements en cause. *Compétence en matière de pêcheries* (Royaume-Uni c. Islande), ordonnance du 15 février 1973, C.I.J. Recueil 1973, p. 93.

¹ Rosas dans Hannikainen et Horn (1997), 24-27.

Par contre, si l'on se réfère aux causes objectives pour lesquelles les Îles Åland ont réussi à conserver leur statut, il convient alors de nuancer notre réponse.

De 1856 à 1906, si la Russie tentera de s'affranchir des clauses de démilitarisation en leur accordant une très grande flexibilité, elle respectera, toutefois, ses obligations conventionnelles. De 1906 au déclenchement de la Première Guerre mondiale, les équilibres de puissance tournant peu à peu en faveur de l'Allemagne, la Russie remilitarisa les Îles Åland. Son objectif, néanmoins, était purement défensif. Les ouvrages militaires, en outre, n'étaient (en principe) que temporaires ce qui n'était pas, selon la thèse de Saint-Petersbourg, forcément interdit. Et même si la thèse russe était contestable, la Convention « *était établie dans l'intérêt permanent de l'ordre européen et que la violation temporaire de l'un des signataires et la complaisance des cosignataires et de la Suède n'infirmant pas la valeur et la persistance des obligations de cette convention* »¹. Par la suite, lorsque la Finlande et la Suède s'accordèrent sur des plans de défense, il n'y pas eu véritablement de violation de leurs obligations conventionnelles car ces plans entendaient assurer plus la défense du régime neutralisé des îles que la défense du territoire en lui-même. Pendant la Guerre d'Hiver, la Finlande, par ailleurs, se conforma à ses obligations en faisant part, non pas au Conseil de la SdN, mais aux États parties à la convention de 1921, de sa volonté de procéder à la remilitarisation des îles. Durant la Seconde Guerre mondiale, les Îles Åland furent certes remilitarisées mais pas « déneutralisées » puisque elles ne furent pas l'objet d'opérations de belligérance par les États parties à la Convention de 1921, à l'exception, dans une certaine mesure, de l'Allemagne.

En fait, si le régime insolite des Îles Åland a connu une telle pérennité, c'est grâce à la conjonction favorable de plusieurs facteurs. Premièrement, les Îles Åland ont largement participé au concept d'équilibre, fruit d'un savant mélange de ce que nous avons déjà analysé dans nos études antérieures comme étant les techniques, si souvent utilisées en Europe septentrionale, de « soustraction » et d'« addition »². Pour parvenir à l'équilibre, la puissance de chacun des

¹ Rapport du Comité des Juristes (1920), 16.

² Dans nos travaux précédents – Chillaud (2006), (2008) et (2009) –, nous avons eu l'occasion d'analyser en quoi la technique d'addition et celle de soustraction explique tout particulièrement bien les avatars de la sécurité en Europe septentrionale. Nous avons repris ici la distinction opérée par Serge Sur pour qui « *une question majeure est généralement pour eux [les petits États] celle de leur sécurité. Leur dimension territoriale, leur situation géopolitique, leur état démographique, leur faiblesse militaire*

États s'autorégule mécaniquement ; aucune des puissances d'une région n'est en mesure de s'imposer. Le concept d'équilibre dans les relations internationales part du postulat que jamais un État ne doit posséder des forces telles que les États voisins soient incapables de défendre leurs droits contre lui. Pour pérenniser l'équilibre, il faut que les grandes puissances en aient l'intérêt. Plus les grandes puissances auront confiance, moins elles seront tentées de remettre en cause l'équilibre¹. Deuxièmement, la combinaison entre le désarmement et l'autonomie a incontestablement été une mesure de confiance entre la Finlande et la Suède. En fait, la SdN avait clairement voulu faire des Îles Åland un modèle pour les conflits à venir, qu'elle entendait régler en promouvant la combinaison du désarmement et de l'autonomie : ainsi, le Comité des Rapporteurs qui fut amené à procéder à des recommandations quant à la souveraineté des îles avait bien insisté sur l'idée de « paquet indivisible », associant la démilitarisation et la neutralisation d'une part et l'autonomie d'autre part – une condition *sine qua non* pour que la Suède reconnaisse la souveraineté de la Finlande sur l'archipel, Stockholm estimant alors nécessaire pour sa sécurité que l'ensemble de l'archipel démilitarisé soit aussi neutralisé et que les Ålandais bénéficient d'une large autonomie. L'acceptation par Stockholm de la souveraineté finlandaise sur les Îles Åland s'inscrit incontestablement dans l'élaboration de cette *zone de paix*, pour Clive Archer², dans laquelle il serait inimaginable qu'un pays nordique soit en guerre contre un autre pays nordique. Il est vrai que les pays nordiques, depuis 1815,

ne leur permettent pas de l'assurer par eux-mêmes. Ils sont objectivement vulnérables, ou dépendants à cet égard. Deux grands types de réponses sont possibles : la soustraction, qui consiste à se mettre à l'écart des vicissitudes extérieures. (...) L'autre formule, l'addition, est celle des alliances, l'appui sur un groupement plus solide animé par une ou des grandes puissances ». Sur (1995), 277. Nous avons ainsi défini la notion de soustraction comme étant la volonté des États de pratiquer le désarmement géographique, c'est-à-dire de « zoner » certains espaces terrestres, maritimes et ou aériens qui leur sont contigus en les 'neutralisant' ou en les démilitarisant ou bien de se soustraire à la formation d'alliances, tandis que celle d'« addition », inversement, correspond à la volonté de participer le plus activement possible aux équilibres stratégiques en cherchant l'insertion dans le système. En effet, toute une myriade de traités, depuis le milieu du XVIII^e siècle, ont cherché à soustraire les pays nordiques ou certains de leurs territoires au 'continent' européen et s'ils furent amenés à s'associer militairement aux côtés de d'autres États, ce fût le plus souvent dans une stratégie d'équilibre régional.

¹ Les relations de puissance dans le théâtre stratégique nord-européen, durant l'époque de la guerre froide, permirent de structurer le concept d'équilibre nordique qui décrivait le paysage géopolitique de la région, avec d'Ouest en Est les alliés anglo-saxons, la Norvège et le Danemark avec leurs positions spécifiques au sein de l'OTAN, une Suède neutre (dont on sait aujourd'hui qu'elle aurait été aux côtés des alliés en temps de conflit) et la Finlande elle aussi neutre mais avec sa 'relation spéciale' avec l'Union soviétique.

² Archer (1996), 445-467.

n'ont effectivement connu aucun conflit armé entre eux. Aucun d'entre eux, de même, n'a déclaré de guerre à un pays tiers (à l'exception de la Finlande lors de la Guerre de continuation¹) ; aucun État nordique ne considère son voisin nordique comme un État prédateur. Par ailleurs, les conflits entre les pays nordiques – le différend entre la Finlande et la Suède sur les Îles Åland en constitue l'un des exemples les plus illustratifs –, furent tous résolus sans recours à des manifestations armées.

Troisièmement, enfin, la longévité de tous les instruments juridiques qui ont traité du régime de désarmement des Îles Åland a indirectement créé un maillage juridique rendant inextricable une possible modification du statut démilitarisé et neutralisé des îles. Quatre conventions bilatérales et/ou multilatérales sont toujours en vigueur : le Traité de Paris de 1856, la Convention de 1921, le traité entre la Finlande et l'Union soviétique de 1940, renouvelé par celui signé en 1944 avec, en plus, la Grande-Bretagne et attesté par le traité de mars 1948 concernant la confirmation des traités entre la Finlande et l'Union soviétique et, enfin le traité de paix de 1947 qui réaffirme le régime de démilitarisation.

Outre la composante juridique et même stratégique, il existe, aussi, une dimension « morale » qu'il ne faut surtout pas négliger pour expliquer la continuité du régime de désarmement des Îles Åland. Le désarmement hiérarchise, par le haut, les États concernés. Si, à Helsinki, l'exemple réussi du régime de désarmement des Îles Åland peut donner de la crédibilité à une diplomatie finlandaise généralement teintée d'éthique et de rectitude morale, à Mariehamn, on considère que leur régime est un gage de paix et donc, qu'à ce titre, on est excellemment bien placé pour promouvoir internationalement le règlement pacifique des différends. Le désarmement est donc autant une fin qu'un moyen : en permettant de soustraire la zone géographique concernée aux opérations de belligérance, il consacre, en même temps, une diplomatie active en faveur de la paix. Les Îles Åland ne sont-elles pas aussi appelées ... « îles de la paix » ?

¹ Encore que cette affirmation soit à nuancer dans la mesure où la Finlande, cobelligérante de l'Allemagne nazie, avait attendu que les Soviétiques l'attaquent pour, à son tour, leur déclarer la guerre.

**QUELQUES OBSERVATIONS SUR L'APPLICATION DU DROIT DE
PASSAGE INOFFENSIF DANS LES EAUX TERRITORIALES DES ÎLES
ÅLAND ET DU DÉTROIT D'ÅLAND**

*Pirjo Kleemola-Juntunen**

L'objet de cette contribution est d'examiner le principe d'application de la liberté de navigation dans les eaux territoriales des Îles Åland et dans le détroit du même nom à l'aune de la Convention sur la Démilitarisation et la Neutralisation des Îles Åland de 1921 (appelée maintenant Convention de 1921) et de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 (appelée maintenant Convention de 1982).

À l'occasion de la troisième Conférence des Nations unies sur le droit de la mer (1973-1982), les États s'accordèrent sur la limite maximum de la mer territoriale et établirent les devoirs et obligations des États concernant le droit de passage inoffensif. De son côté, la Cour internationale de Justice (CIJ), alors qu'elle délibérait sur la largeur de la mer territoriale, considéra dans l'affaire du Détroit de Corfou notamment que tous les navires bénéficiaient d'un droit de passage inoffensif entre deux parties de la haute mer au travers des détroits utilisés pour la navigation internationale¹. À la Conférence de 1958 sur le droit de la mer, par ailleurs, le droit au passage inoffensif fut renforcé par l'article 16(4) de la Conférence sur la Mer territoriale et la Zone contiguë (TSC), interdisant la suspension du droit de passage inoffensif pour les navires étrangers au travers des détroits utilisés pour la navigation internationale entre une partie de la haute mer et une autre partie de la haute mer ou la mer territoriale d'un pays étranger. La mer territoriale et les détroits utilisés pour la navigation internationale allaient inévitablement bénéficier de leur propre statut international. L'élargissement de la mer territoriale, en outre, allait forcément affecter le passage au travers des mers territoriales et la navigation entre les océans. Indéniablement, le passage au travers des détroits internationaux était l'un des intérêts fondamentaux des États aux marines les plus puissantes qui voulaient préserver leur droit de naviguer au travers des détroits. Ainsi, ceux-ci devinrent l'un des principaux points abordés lors de la Conférence. La question de la

* Cette contribution est basée sur la thèse que l'auteur prépare actuellement à l'Université de Laponie.

¹ *Affaire du Détroit de Corfou*, Ordonnance du 24 juin 1949, CIJ Recueil 1949, p. 222.

liberté de navigation, en outre, aboutit à l'établissement d'un nouveau concept, appelé « passage en transit ».

Si l'on met en perspective, d'une part, les opérations maritimes de la guerre et, d'autre part, la liberté de navigation des navires marchands dans la partie septentrionale de la mer Baltique, la position des Îles Åland dévoile alors toute son importance. C'est tout particulièrement le droit au passage inoffensif des navires de guerre qui est débattu. Ainsi, le fait que la Convention de 1921 inclut un article 5 qui autorisait un tel droit au travers des eaux territoriales des Îles Åland s'avérait extrêmement important. Cette exception au principe de la démilitarisation et de la neutralisation sera examinée dans la troisième partie. Quant à la deuxième partie, elle présentera succinctement un certain nombre de conventions internationales particulièrement éclairantes à notre étude, tout en expliquant le contenu de la convention de 1921.

LE STATUT PARTICULIER DES ÎLES ÅLAND DANS LE CADRE DU DROIT INTERNATIONAL

Les conventions internationales réglant le statut des Îles Åland

Le corpus juridique des Îles Åland se compose de la Convention de 1856 sur la Démilitarisation des Îles Åland (annexée au Traité de paix de Paris de 1856), la Convention de 1921, le traité bilatéral de 1940 entre la Finlande et l'Union soviétique (l'obligation de démilitarisation est équivalente à celle de la Convention de 1921) et la référence au traité de paix de 1947. L'article 5 de ce dernier stipulant seulement que « *les Åland resteront démilitarisées, conformément à la situation présente* », le texte ne se prononce pas sur le statut de démilitarisation des Îles Åland mais se réfère uniquement à la situation contemporaine à sa signature. Il n'y a, en outre, aucun renvoi à l'obligation de neutralisation. Sa formulation est, en fait, le résultat d'un compromis, Moscou voulant une référence au traité de paix de 1940 mais pas à la Convention de 1921 tandis que la Grande-Bretagne ne pouvait admettre la première exigence soviétique si la deuxième devait être acceptée. Cependant, en se référant aux Îles Åland, les parties contractantes au traité de paix de 1947 accordaient à celles-ci un statut légal particulier. Par la suite, elles furent aussi mentionnées dans le Traité communautaire d'accession de la Finlande quand celle-ci

rejoignit l'UE en 1995¹. Toutes ces conventions forment le corpus juridique relatif à la zone démilitarisée et neutralisée des Îles Åland. Les règles les plus importantes se trouvent en fait dans la Convention de 1921 et dans le Traité de 1940 qui traitent, de même, des frontières maritimes de la zone. Quand la Convention sur les Îles Åland fut signée en 1921, la communauté internationale reconnut les droits et les obligations des États côtiers sur la mer territoriale. Les devoirs des États se fondaient sur le droit coutumier qui acquit une acceptation générale durant les premières décennies du XX^e siècle. La mer territoriale fut l'un des points discutés de la Conférence de Genève de 1958. Si la mer territoriale avait été à l'ordre du jour des conférences précédentes du droit international c'est la convention sur la Mer territoriale et la Zone – l'une les quatre conventions signées – qui fut la première à réglementer les droits et obligations des États sur la mer territoriale. La Convention n'était pas, en elle-même, une panacée bien qu'elle réussit à codifier le droit au passage inoffensif au travers des mers territoriales et des détroits utilisés pour la navigation internationale. Elle resta, toutefois, silencieuse quant à la largeur de la mer territoriale. Quand la Finlande ratifia en 1965 la Convention, les articles relatifs à la mer territoriale et les détroits utilisés pour la navigation internationale s'appliquèrent donc à la mer territoriale des Îles Åland.

Les quatre conventions de Genève sont, dans leur ensemble, admises. Certains États, néanmoins, n'y adhérèrent pas bien que, malgré tout, ils acceptèrent certaines dispositions incluses dans les Conventions de 1958. Ils considéraient qu'ils pouvaient bénéficier de droits identiques sans pour autant qu'ils n'aient à adhérer aux conventions eu égard au fait que les dispositions les plus importantes étaient déjà inscrites dans le droit coutumier.

La troisième Conférence des Nations unies sur le Droit de la Mer commença en 1973 pour se clôturer en 1982. La Convention entra en application en 1994. La Finlande la signa en 1982 et la ratifia en 1996 (le Parlement provincial des Îles Åland l'accepta par la loi 524/96²). La nouvelle Convention, par ailleurs, comportait des réglementations au sujet de la navigation au travers de la mer territoriale et des détroits internationaux utilisés pour la navigation internationale qui

¹ Kosonen (1982), 239-240 ; Polvinen (1981), 168-169, 171 et 176 ; Björkholm et Rosas (1990), 44 ; Traité de paix du 10 février 1947.

² Rappelons qu'en vertu de la Loi sur l'Autonomie d'Åland si une convention qui lie la Finlande concerne une question de la compétence des Îles Åland, le *Lagting* (parlement provincial) doit donner son consentement pour que la convention leur soit opposable (section 59 de la Loi sur l'autonomie d'Åland (1991/1144)). Sur cette question, cf. la contribution d'Ove Bring dans le présent volume.

s'appliquèrent aux eaux territoriales des Îles Åland. Dorénavant, 157 États sont parties à la Convention¹. Comme ce fut le cas avec la Convention de 1958, certains États refusèrent de signer la Convention de 1982², nonobstant le fait que les motivations pouvaient s'avérer différentes.

La démilitarisation et la neutralisation des Îles Åland

Après la Guerre de Crimée, la France, la Grande-Bretagne et la Russie conclurent en 1856 une convention sur la démilitarisation des Îles Åland. Le texte contenait seulement deux articles relatifs à la démilitarisation. La Convention de 1856 est aussi connue sous le nom de « servitude des Îles Åland », ce qui signifie que les règles ont vocation à s'appliquer aux îles quelque soit le pays qui en a la souveraineté³. Il n'y a, par ailleurs, aucune référence précise à la zone d'application de la convention bien que l'article 1^{er} de la convention ne parle que de zone terrestre, ce qui rend *a contrario* possible la conduite d'opérations militaires dans la zone maritime de l'archipel. La convention de 1856 est pareillement silencieuse en ce qui concerne les arrangements de défense en temps de guerre⁴.

La Russie, contre mauvaise fortune bon cœur, accepta la démilitarisation des îles bien qu'elle estimait que la convention portait atteinte à ses droits souverains et qu'elle était, en plus, préjudiciable à ses intérêts de sécurité. Force est de reconnaître, néanmoins, qu'elle se conforma aux obligations issues de la convention et cela durant toute la seconde moitié du XIX^e siècle⁵.

Le concept de démilitarisation fut élargi pour inclure aussi celui de neutralisation découlant de la Convention de 1921. Avec un préambule et dix articles, on notera d'ores et déjà que celle-ci est bien plus détaillée que celle de 1856. Le préambule se réfère à la résolution

¹ Henkin (1974), 51.

² Par exemple, parmi les préoccupations américaines, il y a, entre autres, la question de l'exploitation minière des fonds marins. Cf. *Statement on United States Participation in the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, 23 janvier 1982, [<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1982/12982b.htm>] ainsi que *Statement on United States Oceans Policy* 10 mars 1983 [<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1983/31083c.htm>].

³ La question de la prétendue servitude des Îles Åland apparut lorsque la Finlande nouvellement indépendante prétendit qu'elle n'était pas liée par les engagements conventionnels de la Russie. Sur la question (si controversée en droit international) de l'existence de servitudes, cf. la contribution dans le présent volume de Matthieu Chillaud.

⁴ Rotkirch (1986), 360-361 ; Komulainen (2005), 19-21 ; Isaksson (1981), 188-190.

⁵ Rotkirch (1986), 361 ; Komulainen (2005), 21-22 ; Isaksson (1983), 25-31.

du 24 juin 1921, recommandation formulée par la Société des Nations (SdN) aux termes de laquelle elle exprime le souhait que la convention de 1921 puisse être conclue par les puissances intéressées afin que ces îles ne deviennent jamais une source de danger militaire. À cet égard, le texte contient une composante militaire indéniable. Il y a aussi une référence à la convention de 1856 faite par la Russie et annexée au traité de Paris. Par ailleurs, dans l'article 1^{er}, la Finlande reconnaît qu'elle est liée par l'engagement que la Russie prit en 1856. C'est pourtant la même obligation que la Finlande rejeta en 1917 en qualité d'État successeur de la Russie¹.

L'article 2 délimite nettement la zone des Îles Åland qui comprend tous les îles, îlots et récifs au sein de cette zone. Outre la zone terrestre, elle inclut les zones territoriales des Îles Åland et ceci jusqu'à 3 miles nautiques à partir des îles, îlots et récifs les plus éloignés. C'est bien l'ensemble de ces emplacements qui forme la zone démilitarisée et neutralisée au sens de la définition de la Convention de 1921. Quand cette dernière fut signée, la mer territoriale de la Finlande était de 4 miles nautiques alors que maintenant elle l'est de 12, sous réserve de la Loi sur la Délimitation des Eaux territoriales de la Finlande² Comme les Îles Åland ont leur propres eaux territoriales de 3 miles nautiques, elles sont donc incluses dans la mer territoriale de la Finlande.

Les clauses relatives à la démilitarisation découlent de l'article 3 lequel interdit la maintenance ou la création de tout établissement ou base d'opérations militaires ou navales, établissement ou base d'opération d'aéronautique militaire, ou de d'autre installation utilisée à des fins de guerre. Quant aux règles relatives à la neutralisation, elles découlent des articles 4 et 6. L'article 4, qui est une règle générale, précise qu'aucune force militaire, qu'elle soit navale, aérienne ou maritime d'aucun État ne pourra rentrer ou rester dans la zone décrite par l'article 2. Il interdit la fabrication, l'importation, le transit et la réexportation des armes et du matériel de guerre dans cette zone. En d'autres mots, l'article, en interdisant toute fortification, conduit à la notion de neutralisation. L'article 6 précise qu'en temps de guerre, la zone décrite à l'article 2 sera considérée comme zone neutre. Cette zone ne peut, en aucun cas, faire l'objet d'une utilisation quelconque ayant trait à des opérations militaires. On remarquera que ces articles peuvent souffrir de certaines exceptions qui ne peuvent s'appliquer, néanmoins,

¹ Rotkirch (1986), 368-369 ; Brown (1921), 268-272.

² Loi sur la Délimitation des Eaux territoriales de la Finlande n°463/1956 (as amended by Act No 144/1965, Act No 332/1966 and Act No 981/1995).

qu'à la Finlande et qu'en temps de paix. Elle peut, dans des conditions exceptionnelles et, en plus, temporairement, envoyer dans la zone des forces armées mais seulement si cela s'avère nécessaire pour le maintien de l'ordre. Elles ont vocation, dans cette hypothèse, à compléter les forces régulières de police. La Finlande a aussi le droit de dépêcher dans la zone maritime de l'archipel, à des fins d'inspection, un ou deux navires de guerre légers de surface. Durant ces visites, les navires de guerre ont le droit de mouiller temporairement dans la zone. Si les circonstances l'exigent, la Finlande peut y dépêcher d'autres sortes de navires à la seule condition qu'ils n'excèdent pas 6000 tonnes. Il est fait référence de façon précise au fait que les navires ne pourront naviguer qu'en surface. Dans ces conditions, dans l'hypothèse où la Finlande devait posséder des sous-marins, ils ne pourraient traverser cette zone qu'à la seule condition qu'ils ne naviguassent pas en immersion¹.

La Convention de 1921 ne fait aucune référence à l'espace aérien au-dessus de la zone. Il y a seulement une restriction de l'utilisation de l'espace aérien par l'aviation militaire finlandaise qui peut certes survoler la zone mais peut n'y atterrir qu'en cas de force majeure. Cette exception est interprétée comme s'appliquant aux opérations de sauvetage dans la zone dans laquelle les hélicoptères sont utilisés. Lorsqu'elles furent informées de cette question en 1969, les parties contractantes ne firent aucune objection. Il est aussi possible pour un navire de guerre étranger, si le gouvernement finlandais l'y autorise, d'entrer et de mouiller temporairement dans la zone mais seulement en temps de paix. Le nombre de navire est limité à un à la fois. Ainsi, lorsque la reine Élisabeth II entreprit une visite officielle en 1976, les deux navires de guerre qui accompagnaient le *HMS Britannia* ne purent accoster à terre alors que la reine visitait Mariehamn². Le problème se posa de nouveau en 1988 quand des navires étrangers qui participèrent à une course de grands voiliers (*Tall Ships race*) voulurent visiter Mariehamn. Le gouvernement finlandais estima que l'interdiction de permettre plus d'un navire de guerre étranger ne s'appliquait pas à ces vieux voiliers déclassés et désarmés et, qui plus est, à l'occasion d'une compétition de voile « non belliqueuse ». Cette visite ne contrevenait donc pas à l'article 4, paragraphe 2 de la convention de 1921 ; la règle des navires de guerre pouvant entrer un à la fois paraît s'appliquer pour chacun des pays étrangers séparément. Cette interprétation rend ainsi possible la visite de plus d'un navire de guerre dans la zone

¹ Rotkirch (1986), 369

² Rotkirch (1986), 369 ; Björkholm et Rosas (1990), 71.

démilitarisée et neutralisée, tout comme dans les eaux territoriales et la partie appartenant dans la mer territoriale, à la seule condition que les navires appartiennent à différents États. La Convention de 1921 ne limite ni la taille ni le « profile » des navires de guerre étrangers, ce qui signifie que, par exemple, des sous-marins étrangers pourraient naviguer dans les eaux territoriales des Îles Åland. Elle fixe seulement des limites aux navires de guerre finlandais. Certes, la Finlande n'a pas, à l'heure actuelle, de sous-marin. On peut, néanmoins, se demander dans l'hypothèse où elle devait en avoir, s'ils pourraient naviguer en surface ou si la Finlande n'aurait carrément aucun droit d'en dépêcher ? La Convention de 1921 ne parle que de navires de guerre qui naviguent à la surface. Il semble, en fait, que les sous-marins finlandais n'aient aucun droit de naviguer dans cette zone. Ceci n'affecte pas le droit au passage inoffensif. Selon l'article 5, les interdictions ne portent pas atteinte à la liberté du passage inoffensif à travers les eaux territoriales, passage qui reste soumis aux règles et usages internationaux en vigueur. La période de guerre est traitée dans l'article 6. La zone décrite dans l'article 2 sera considérée comme zone « neutre » et ne sera, directement ni indirectement, l'objet d'une utilisation quelconque ayant trait à des opérations militaires. La Finlande, néanmoins, a le droit de poser des mines à titre temporaire si une guerre dans le pourtour de la mer Baltique devait éclater. Elle avait d'ailleurs utilisé ce droit lors de la Guerre de Continuation (1941-1944) en minant les routes maritimes dans la zone maritime des Îles Åland. Elle avait pour seule obligation d'en informer promptement le Conseil de la SdN¹. Dans la mesure où celle-ci avait indéniablement perdu de son importance, seules les parties contractantes au traité de 1921 furent informées².

En cas d'attaque soudaine contre les Îles Åland ou au travers d'elles contre la métropole finlandaise, et si cela met en danger la neutralisation de la zone, la Finlande a le droit de prendre les mesures nécessaires dans la même zone pour résister à l'attaque et la repousser. La possibilité d'entreprendre de telles actions dure jusqu'à ce les autres parties à la convention puissent être en état d'intervenir pour faire respecter le statut de territoire neutralisé des Îles. Par ailleurs, au cas où ce scénario devait avoir lieu, la Finlande aurait le devoir d'informer des mesures qu'elle a prises au Conseil de la SdN. Les parties pourront s'adresser, soit individuellement soit conjointement, à celui-ci, afin qu'il décide des mesures à prendre soit pour assurer le maintien des

¹ Rotkirch (1986), 369-370 ; Rosas dans Hannikainen et Horn (1997), 32 ; Björkholm et Rosas (1990), 71 ; Castrén (1939), 270.

² Rotkirch, (1986), 369-371.

dispositions de cette Convention, soit pour en réprimer la violation. Les parties contractantes s'engageaient à prendre part aux mesures que le Conseil avait décidées de prendre. Elles avaient le droit d'intervenir ou de venir à l'aide de la Finlande seulement sur la base d'une décision du Conseil de la SdN.

La faiblesse du système de garantie couverte par l'article 7 résidait dans la lourdeur du système procédural. Depuis la dissolution de la SdN en 1945, la clause de garantie est indéniablement devenue, pour les autres États parties, obsolète, tout comme, l'obligation faite à la Finlande d'informer le Conseil. Les obligations de la Finlande qui découlent de l'article 7, toutefois, restent valides¹. Il est intéressant de constater que l'article 8 précise que les dispositions de la présente Convention demeureront en vigueur quelles que soient les modifications qui pourraient être apportées au *statu quo* actuel dans la mer Baltique. Cela signifie que le principe *rebus sic stantibus*² n'est pas applicable pour la convention. L'article 9, de son côté, précise que les Îles Åland font partie intégrante de la Finlande. La Suède ratifia la convention ce qui clôtura *de facto* le débat sur la souveraineté des îles. Par ailleurs, le Conseil de la SdN fut prié de vouloir bien informer les États parties de la Convention afin que le régime juridique des Îles Åland soit respecté par tous dans l'intérêt de la paix générale. L'objectif premier des traités n'est pas forcément d'assurer la sécurité du gouvernement autonome, mais bien celui de prévenir toutes possibilités d'utiliser militairement la zone dans un but offensif contre les États riverains de la mer Baltique³.

L'APPLICATION DU DROIT DE PASSAGE INOFFENSIF DANS LE CAS DES ÎLES ÅLAND

En 1995, la Finlande étendit sa mer territoriale de 4 à 12 miles nautiques. Les mers territoriales des Îles Åland font partie de la mer intérieure et des eaux territoriales de la Finlande. Les exceptions mentionnées dans l'article 4 de la Convention de 1921 concernent tout spécialement les mers intérieures. Selon l'article 5, les navires de guerre étrangers ont un droit de passage inoffensif au travers des mers

¹ Rotkirch (1986), 370.

² Rappelons que cet adage latin signifie que les conventions doivent être considérées comme conclues dans le cadre d'une situation stable de sorte que le changement de circonstance peut conduire à l'extinction du traité.

³ Buure-Hägglund (2002), 38.

territoriales des Îles Åland, passage qui reste soumis aux règles et usages internationaux en vigueur.

Le droit au passage inoffensif s'applique seulement à la mer territoriale bien que la Convention de 1921 utilise l'expression « mer territoriale ». Les navires de guerre étrangers bénéficient du droit de passage inoffensif dans cette partie des eaux territoriales des Îles Åland qui sont sous le statut de la mer territoriale de Finlande. La question qui se pose est donc de savoir si le droit de passage inoffensif s'applique uniquement aux navires de guerre finlandais ? Selon Erik Castrén, il concerne les navires finlandais et étrangers, et cela en période de paix ou de guerre¹.

Comme la frontière a été tracée au travers du centre du Rocher Märket (*Märket Rock*) et que les eaux à l'est de ce dernier sont intérieures à la Finlande, le principe de droit de passage inoffensif ne s'applique pas à cette partie de la mer. Cependant, lorsque les bateaux étrangers naviguent au travers du détroit d'Åland sur la route située entre l'îlot d'Understen du côté suédois et du Rocher Märket, ce droit s'applique tout simplement parce que la route est située dans la mer territoriale de la Suède.

Le concept de passage inoffensif

Le concept de passage inoffensif, largement issu du droit coutumier international, fut, pour la première fois, codifié dans le Convention de 1958 sur la Mer Territoriale et la Zone contiguë, et, par la suite, par la Convention de 1982.

Selon l'article 14 de la Convention de 1958, les navires de tous les États ont le droit de bénéficier du droit au passage inoffensif au travers de la mer territoriale de l'État côtier. Selon l'article 14(2) de la Convention de 1958 « *Le passage est le fait de naviguer dans la mer territoriale, soit pour la traverser sans entrer dans les eaux intérieures, soit pour se rendre dans les eaux intérieures, soit pour prendre le large en venant des eaux intérieures* ». Il comprend aussi le droit d'arrêt et de mouillage, mais seulement dans la mesure où ils constituent des incidents ordinaires de navigation ou s'imposent au navire en état de relâche forcée ou de détresse (article 14(3)). L'article 18(2) de la Convention de 1982 sur le Droit de la Mer reprend *grosso modo* la

¹ Castrén (1939), 270 ; Söderhjelm, (1928), 251. La frontière entre la Suède et la Finlande traverse le milieu même du Rocher Märket. On remarquera que, durant l'époque de la Finlande tsariste, la frontière avec la Suède était rigoureusement la même.

même définition bien qu'elle y inclut aussi l'assistance aux personnes, aux navires et avions en danger ou en détresse.

La convention de 1958 définit le caractère inoffensif en affirmant qu'un passage l'est tant qu'il ne porte pas préjudice à la paix, au bon ordre et à la sécurité de l'État riverain. Elle ne détaille pas, toutefois, les comportements qui pourraient être qualifiés de tels. Il semble que toutes sortes de comportements, ayant un lien avec les intérêts et les facteurs de sécurité, autres que la navigation, soient virtuellement préjudiciables à la paix, au bon ordre et à la sécurité de l'État riverain. La Convention de 1958 rend possible pour ce dernier d'interpréter un passage comme étant non-inoffensif en raison de la destination, de l'essence ou de la cargaison du navire. Le texte qui met en œuvre une réglementation pour la pêche et les sous-marins stipule que le passage des navires de pêches étrangers ne sera pas considéré comme étant inoffensif s'ils ne respectent pas les lois et réglementations relatives à l'interdiction de la pêche en mer territoriale. Les sous-marins, par ailleurs, doivent naviguer en surface et montrer leur pavillon.

Pour sa part, la Convention de 1982, décrit plus spécifiquement, ce qu'est le passage non-inoffensif. L'article 19(2) définit de façon précise ce qui est entendu par activités d'un navire étranger préjudiciables à la paix, au bon ordre ou à la sécurité d'un État côtier. On remarquera que l'article limite ainsi l'évaluation du caractère du passage du vaisseau au regard des activités opérées en mer territoriale. Il n'y a aucun doute que la nationalité des vaisseaux, l'état ou la cargaison ne sont forcément pertinents pour que l'État riverain puisse évaluer la nature du passage. Seules les activités du navire peuvent être de nature à évaluer un passage non-inoffensif. Ainsi, la Convention de 1982 privilégie les États pavillonnaires. La liste n'est, toutefois, pas exhaustive et l'on peut estimer qu'il existe d'autres activités qui n'ont aucun rapport avec le passage qui puissent être considérées comme préjudiciables à la paix, au bon ordre et à la sécurité de l'État riverain. Auquel cas, le passage pourrait être considéré comme étant non-inoffensif¹. En ce qui concerne la suspension du passage, les deux conventions concordent. L'État riverain a le droit, sans qu'il y ait discrimination parmi les navires étrangers, de suspendre temporairement dans des endroits spécifiques de sa mer territoriale le droit de passage inoffensif des navires étrangers, si une telle suspension s'avère être essentielle à sa sécurité. La Convention de 1982 fait, plus

¹ Hakapää (1981), 184 ; Hakapää (1988), 114-115 ; Hakapää et Molenaar (1999), 131-132 ; Hakapää dans M. H. Nordquist, J. N. Moore et S. Mahmoudi (2003), 280 ; O'Connell (1982), 273.

loin, référence aux exercices d'armes. L'article établit un devoir à l'État riverain car une telle suspension prendra effet seulement après avoir été dûment publiée. Il y a, néanmoins, une exception: les États n'ont pas le droit de suspendre le passage inoffensif des navires étrangers au travers des détroits utilisés pour la navigation internationale (TSC Article 16(3) et 16(4), UNCLOS Article 25(3) et 45(2)).

Le passage inoffensif est défini par la Loi sur la Surveillance territoriale finlandaise (*Finnish Territorial Surveillance Act (755/2000)*) avec une référence précise à la Convention des Nations unies sur le Droit de la Mer. Cela signifie que les navires de tous les États bénéficient du droit de passage innocent au travers de la mer territoriale. Dans la législation précédente, il n'y avait ni référence à la Convention de 1958 ni définition du passage inoffensif. Le navire étranger avait le droit au passage inoffensif en mer territoriale exceptées dans les zones militaires importantes ou fortifiées. Le navire avait le droit de s'arrêter et de mouiller si cela s'avérait circonstanciel ou en cas de force majeure ou de détresse. Jusqu'en 1996, il y avait une règle spéciale concernant les navires de guerre, la Finlande exigeant alors une notification préalable. Bien que la Convention de 1958 (signée et ratifiée par la Finlande) ne définisse que de façon générale le principe du non-inoffensif, elle impose un devoir pour les navires étrangers, celui de se conformer aux lois et régulations édictées par l'État riverain en conformité avec la convention et avec les autres règles de droit international. Si la Convention de 1958 confère aux États une certaine discrétion pour interpréter ce qu'est le non-inoffensif, les règles découlant de celle de 1982 sont davantage précises et, par ailleurs, incorporées dans la législation finlandaise. En outre, la loi sur la surveillance territoriale impose à la Finlande de se conformer aux conventions internationales relatives aux modalités d'entrée, de mouillage et de départ en territoire finlandais.

Selon les deux conventions, celles de 1958 et de 1982, l'État riverain a le droit de suspendre temporairement le droit de passage inoffensif de navires étrangers si une telle suspension s'avère être essentielle à la protection de sa sécurité. À la troisième conférence sur le Droit de la Mer, cette réglementation fut stipulée avec, en plus, les mots « *incluant les exercices d'armes* ». (TSC Article 16(3), UNCLOS Article 25(3)). Il apparaît que la suspension temporaire dans la Convention de 1982 est encore plus fortement liée à la sécurité militaire de l'État. Celle-ci, toutefois, ne spécifie pas la signification du mot « temporaire ». Selon la section 26 de Loi de Surveillance territoriale, la Finlande peut, si sa sécurité nationale l'exige, interdire le trafic flottant dans des zones restreintes des eaux territoriales finlandaises. Cette

interdiction ne doit pas sept jours si l'utilisation ou les effets de l'utilisation de la force militaire par une autorité de surveillance territoriale dans de telles eaux pourraient compromettre la sécurité des marins. Par ailleurs, en vertu de la décision prise par le ministère de la Défense, la suspension du passage pourrait arriver, par exemple, si un sous-marin étranger serait suspecté de violer les eaux territoriales finlandaises. Un tel scénario serait imaginable dans les Îles Åland en raison de leur statut militaire particulier. Puisque les manœuvres sont interdites dans les eaux territoriales des Îles Åland, il n'eut peut y avoir de suspensions temporaires en raison d'exercices armés. Déjà à la Conférence de Genève de 1921 la Finlande avait déclaré que le principe de passage inoffensif inscrit dans l'article 5 pouvait, selon certaines circonstances, être interdit. Les Conventions de 1958 et de 1982 stipulent que l'État riverain peut suspendre le passage inoffensif sans discrimination parmi les navires étrangers. Le phrasé des articles donne à l'État riverain une possibilité d'interdire seulement le passage de certains types de bateaux à condition que la suspension s'applique au type de bateau en question de tous les États¹.

La réglementation sur le passage inoffensif

L'article 21 de la Convention de 1982 qui recouvre le droit de l'État riverain à légiférer sur le passage inoffensif est davantage précis que l'article qui lui correspond dans celle de 1958 (TSC Article 14(4)).

Il y a plusieurs interfaces entre les articles 19(2) et 21 de la Convention de 1982. Déjà, tous deux établissent une liste d'activités qui font que le droit de passage devient inoffensif (pêche, recherche scientifique marine, douane, immigration fiscale et contrôle sanitaire). Tant que le navire suit les lois et réglementations, son passage sera considéré comme étant inoffensif². En plus, l'article 22 donne aux États riverains le droit de demander aux navires étrangers qui exercent le droit de passage inoffensif dans sa mer territoriale qu'ils empruntent les voies de circulation désignées par lui et respectent les dispositifs de séparation du trafic prescrits par lui pour la régulation du passage des navires. L'État riverain a notamment le droit de demander à ce que les navires-citernes, ceux à propulsion nucléaire et ceux transportant des substances ou des matières radioactives ou autres substances intrinsèquement dangereuses ou nocives de n'emprunter que ces voies

¹ Hakapää (1988), 118 ; Hakapää et Molenaar (1999), 133-134 ; Actes de la Conférence (1921), 64 ; Björkholm et Rosas (1990), 75 ; O'Connell (1982), 297-298.

² Hakapää (1988), 119 ; Björkholm et Rosas (1990), 77.

de circulation. L'article 23 requiert aussi que les navires étrangers à propulsion nucléaire, ainsi que ceux transportant des substances radioactives ou autres substances intrinsèquement dangereuses ou nocives, soit munis des documents et prennent les mesures appropriées de précaution prévues par des accords internationaux pour ces navires, lorsqu'ils exercent leur droit de passage inoffensif dans la mer territoriale.

Selon la Loi sur la Surveillance Territoriale, l'entrée, le mouillage et le départ du territoire finlandais sont gouvernés par des clauses séparées ou les traités internationaux liant la Finlande. La Loi de Surveillance Territoriale étant *lex generalis*, *lex specialis*, les réglementations des conventions internationales et obligations internationales, tel le droit coutumier international, peuvent l'emporter sur elle.

Le droit de passage inoffensif des navires de guerre

C'est l'article 29 qui définit ce qu'est entendu par « navire de guerre » :

Aux fins de la Convention, on entend par "navire de guerre" tout navire qui fait partie des forces armées d'un État et porte les marques extérieures distinctives des navires militaires de sa nationalité, qui est placé sous le commandement d'un officier de marine au service de cet État et inscrit sur la liste des officiers ou un document équivalent, et dont l'équipage est soumis aux règles de la discipline militaire.

Le droit de passage inoffensif des navires de guerre fut une question controversée dans le droit de la mer. La Convention de 1982 a certes établi que le principe du droit de passage inoffensif gouverne tous les navires, y compris les navires de guerre. Il n'y eut, néanmoins, aucun consensus parmi les États aux marines les plus puissantes. Le désaccord durable entre les États-Unis et l'Union soviétique concernant le droit au passage inoffensif s'acheva par un accord commun en 1989 (TSC Article 14(4)). Dans la Compréhension uniforme des Normes de Droit international Gouvernant le Passage Inoffensif, on s'accorda sur le fait que les règles de droit international en question gouvernant le droit de passage inoffensif sont celles déclarées par la Convention de 1982 des Nations unies sur le Droit de la Mer. Le second point de la déclaration commune affirme que tous les navires, y compris les navires de guerre, bénéficient du droit de passage inoffensif pour lequel ni notification ni autorisation n'est requise. Selon le Point 5, les navires devront se conformer avec les lois et réglementations de l'État riverain

adoptées en conformité les règles de droit international en question, comme montré dans les articles de la Convention de 1982 sur le Droit de la Mer. L'État riverain a le droit de réglementer la navigation au travers de la mer territoriale et d'utiliser de tels couloirs maritimes et des procédés de séparation de trafics établis pour assurer la sûreté de la navigation. Toutefois, au cas où il ne devait pas y en avoir, alors les navires bénéficieraient du droit de passage inoffensif. En plus, le Point 6 inclut une référence directe à la Convention de 1982 en déclarant que les lois et réglementations de l'État riverain peuvent ne pas avoir l'effet pratique du déni ou de l'affaiblissement de l'exercice du droit de passage inoffensif comme établi dans l'article 24 de la Convention de 1982.

L'État riverain a le droit, selon le point 7, d'exiger qu'un navire de guerre quitte la mer territoriale si ce dernier s'engage dans des activités qui violeraient les lois et règlements de l'État riverain. Ainsi, le point 7 suit le contenu de l'article 30 de la Convention de 1982. Les États-Unis et l'Union soviétique s'accordèrent sur le fait qu'ils régleraient les désaccords concernant l'application de ces règles. Autant cette déclaration que l'Interprétation uniforme, parce qu'elles furent le fait des deux États navals les plus importants de la planète, s'avérèrent d'une grande importance au point qu'elles s'intégrèrent rapidement dans les pratiques des États, bien qu'elles n'étaient pas opposables aux États non parties¹.

Selon la section 5 de la Loi sur la Surveillance territoriale, un vaisseau d'un État étranger ne peut entrer en territoire finlandais et y rester que sur la base d'un accord international liant la Finlande ou sur la base d'une permission, excepté dans les cas de passage inoffensif. La section 8 contient une restriction particulière en ce qui concerne les sous-marins et autres véhicules d'États étrangers submersibles. Ces derniers doivent naviguer en surface à moins qu'ils aient eu la permission de plonger. Selon l'article 20 de la Convention de 1982, les sous-marins et autres véhicules submersibles, dans la mer territoriale, sont tenus de naviguer en surface et d'arborer leur pavillon. Une clause similaire existait aussi dans la Convention de 1958 sur la Mer territoriale. On remarquera aussi que les conventions ne différencient pas les sous-marins militaires et marchands.

Selon l'article 5 de la Convention de 1921, les navires de guerre bénéficient du droit de passage inoffensif aux travers des eaux territoriales des Îles Åland. Autant la Convention de 1982 que celle de 1958 sont toutes deux explicites sur la question, les sous-marins et

¹ Cf. Churchill et Lowe (1999), 86-87.

autres véhicules submersibles doivent naviguer en surface et montrer leur pavillon. La Convention de 1921 limite le droit de passage inoffensif par les règles internationales et la coutume. Le droit au passage inoffensif et l'obligation de naviguer en surface sont solidement liés. Naturellement, les États peuvent permettre aux sous-marins étrangers de naviguer en profondeur au travers de leurs mers territoriales. Néanmoins, dans le cas des Îles Åland, la possibilité, pour la Finlande, d'accorder un tel droit est restreint en raison de leur statut international. Si d'aventure, elle devait l'accorder, cela ne serait manifestement pas conforme à la Convention de 1921. Ainsi, si l'on prend en considération tant l'objectif que l'esprit du traité, la Finlande ne peut *a priori* pas autoriser que des sous-marins plongent au titre de leur passage inoffensif dans les eaux territoriales des Îles Åland.

Il est possible, toutefois, que plusieurs sous-marins, véhicules ou autres navires de guerre puissent naviguer dans les eaux territoriales des Îles Åland en même temps dans la mesure où la convention de 1921 ne limite pas le nombre de navires ni même les navires de guerre utilisant leur droit de passage inoffensif. Si le passage d'un navire de guerre d'un pays étranger au travers des eaux territoriales des Îles Åland n'est pas considéré comme étant inoffensif, la Finlande peut demander à ce dernier de quitter immédiatement les eaux territoriales. Cependant, il se peut que le navire reste dans la zone une fois que la Finlande a accordé sa permission, tout en prenant garde à ne pas excéder les limitations découlant de l'article 4(b) de la Convention de 1921¹.

Si la Convention de 1982 mentionne séparément les navires à propulsion nucléaire et les navires transportant des substances radioactives ou autres substances intrinsèquement dangereuses ou nocives en même temps, elle ne donne pas aux États riverains le droit d'interdire le passage inoffensif de tous ces types de navires.

L'article 23 établit seulement une obligation pour les navires étrangers à propulsion nucléaire et navires transportant des substances radioactives ou autres substances intrinsèquement dangereuses ou nocives d'être munis des documents appropriés et de respecter des mesures de précaution établies pour de tels navires par des accords internationaux lorsqu'ils exercent leur droit de passage inoffensif dans les eaux territoriales.

L'article indique que la nature du navire ou celle de sa cargaison n'affecte aucunement le droit au passage inoffensif. On notera que sous certaines circonstances (article 8), les navires étrangers ont même le

¹ Art. 30 UNCLOS, Territorial Surveillance Act Section 25 ; Björkholm et Rosas (1990), 79.

droit de bénéficier du passage inoffensif au travers des eaux intérieures de l'État riverain. Le même article 23 est la seule clause qui traite des navires étrangers à propulsion nucléaire et navires transportant des substances radioactives ou autres substances intrinsèquement dangereuses ou nocives. Cet article concerne aussi les navires marchands transportant des cargaisons « hasardeuses ». Comme nous l'avons vu, la cargaison en elle-même ne rend pas le passage non-inoffensif. Il peut arriver, cependant, que l'état du navire soit si délabré que, surtout s'il devait aussi transporter des cargaisons « hasardeuses », il pourrait potentiellement être une source de pollution. Dans ce cas, le passage pourrait être interprété comme étant non-inoffensif¹.

Selon la section 4 de la Loi finlandaise sur l'énergie atomique (990/1987), l'importation en Finlande d'explosifs nucléaires est prohibée ce qui inclut aussi, selon le projet de loi du Gouvernement 16/1985, les visites de navires de guerre qui ont à bord des armes nucléaires². Néanmoins, la Loi finlandaise sur l'énergie atomique ne dit rien à propos du passage inoffensif des navires de guerre étrangers. On pourrait donc en déduire que cette interdiction ne s'applique pas aux navires de guerre utilisant leur droit au passage inoffensif. Bien que l'État côtier ne puisse pas interdire l'entrée en mer territoriale, l'article 22 de la Convention de 1982 lui accorde le droit d'exiger des navires étrangers qui exercent le droit de passage inoffensif dans sa mer territoriale qu'ils empruntent les voies de circulation désignées par lui.

L'article 5 de la Convention de 1921 autorise le droit au passage inoffensif pour les navires étrangers au travers des eaux territoriales des Îles Åland, passage qui reste soumis aux règles et usages internationaux en vigueur.

Ces règles n'interdisent pas le droit au passage inoffensif des navires de guerre à propulsion nucléaire ou les navires transportant des substances radioactives ou autres substances intrinsèquement dangereuses ou nocives. C'est un défi entre la convention de 1921 et le principe de la liberté de navigation, fondement même du droit de la mer et le droit au passage inoffensif, la restriction généralement acceptée imposée par le droit international sur la souveraineté dans les eaux côtières³.

Le détroit d'Åland

¹ Hakapää (1988), 114 et dans M. H. Nordquist, J. N. Moore et S. Mahmoudi (2003), 280.

² Cf. Björkholm et Rosas (1990), 79 ; Rosas dans K. J. Lång et A. Rosas (1987), 46 et 54 ; Hakapää (1988), 84 ; Johnson Theutenberg (1986), 234.

³ Cf. Johnson et Theutenberg (1986), 195.

Le détroit d'Åland (« *Ahvenanrauma* » en finnois) qui se situe entre les Îles Åland et la Suède est un corridor entre la mer Baltique et le Golfe de Botnie. La frontière entre la Finlande et la Suède dans le détroit traverse le Rocher Märket. La route au travers du détroit est située entre l'îlot d'Understen du côté suédois et le Rocher Märket, puis se rend dans les eaux territoriales finlandaises¹. Comme nous l'avons précédemment vu, le statut juridique particulier des détroits internationaux utilisés pour la navigation internationale fut codifié, pour la première fois, dans la Convention de 1958 sur la Mer territoriale et la Zone contiguë. Son article 16(3) autorise l'État riverain à suspendre temporairement le droit de passage inoffensif aux navires étrangers. Le même État, toutefois, ne bénéficie plus de ce droit si les détroits sont utilisés pour la navigation internationale. Le quatrième alinéa dispose ainsi que « *Le passage inoffensif des navires étrangers ne peut être suspendu dans les détroits qui, mettant en communication une partie de la haute mer avec une autre partie de la haute mer ou avec la mer territoriale d'un État étranger, servent à la navigation internationale* ». Cet article 16 correspond à la Partie I section III de la Convention de 1958. Toutefois, le droit au passage inoffensif pourrait aussi être dans certaines zones des eaux intérieures car l'article 5(2) dispose que lorsque l'établissement d'une ligne de base droite a, pour effet, d'englober ce qui était considéré comme eaux intérieures des zones territoriales ou de la haute mer, le droit de passage inoffensif s'applique alors à ces eaux.

Ainsi, les navires n'ont pas besoin d'obtenir la permission pour la navigation au travers des détroits quand ils pénètrent dans les eaux intérieures d'un État étranger. Il y a une relation similaire entre le droit au passage inoffensif et la mesure de l'étendue des eaux intérieures dans la Convention de 1982 (article 8). Cependant, la Finlande a utilisé, depuis 1956, des niveaux de référence en ligne droite. Ainsi, ces exceptions concernant le passage au travers des eaux intérieures ne s'appliquent pas à la navigation au travers de la zone orientale du Rocher Märket, partie des eaux intérieures de la Finlande. La principale route vers le Golfe de Botnie passe par la partie occidentale du Rocher Märket, aussi considérée comme un détroit international concernant le droit de passage inoffensif².

La Convention de 1982 innove en incluant un nouveau concept, appelé « passage en transit » lequel s'applique, selon l'article 37, aux

¹ Rotkirch (1986), 359.

² Björkholm et Rosas (1990), 80 ; Lehto, (1986), 41 ; Kalijarvi, (1932), 57-69.

détroits qui servent à la navigation internationale entre une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive. Après l'expansion de la mer territoriale à 12 milles nautiques, les routes en hautes mers dans un certain nombre de détroits utilisés pour la navigation internationale n'existent plus pour les détroits qui font désormais partie de la mer territoriale des États riverains. Un changement dans le statut légal de ces détroits a indéniablement influencé la navigation au travers des détroits pour le passage désormais gouvernés par le principe de passage inoffensif. La navigation, comparée à celle en hautes mers, a été substantiellement limitée. C'était dans les intérêts des États aux flottes puissantes de conserver une liberté de navigation au travers des détroits. Ceci conduisit au développement du passage en transit. Ce principe limite moins le passage au travers du détroit que le passage inoffensif, par exemple les sous-marins et autres objets insubmersibles pourraient naviguer en immersion tandis que les aéronefs ont la liberté de survoler au travers des détroits utilisés pour la navigation internationale (Article 37 et 38. UNCLOS).

Selon l'article 35(a), « *les eaux intérieures faisant partie d'un détroit, sauf lorsque le tracé d'une ligne de base droite établie conformément à la méthode décrite à l'article 7 inclut dans les eaux intérieures des eaux qui n'étaient pas précédemment considérées comme telles* »¹. Le secteur maritime entre les Îles Åland et le Rocher Märket étaient déjà des eaux intérieures quand la Convention de 1921 fut signée, ce qui exclut l'application du passage de transit ou le passage inoffensif. D'ailleurs selon l'article 35(c), le principe de passage de transit n'affecte pas « *le régime juridique des détroits où le passage est réglementé, en tout ou en partie, par des conventions internationales existant de longue date et toujours en vigueur qui les visent spécifiquement* ».

Lors de la signature du traité, la Finlande fit une déclaration qui, par la suite, fut confirmée lors de la ratification du traité :

Le Gouvernement finlandais considère que l'exception au régime de passage en transit dans les détroits, qui est prévue à l'alinéa c) de l'article 35 de la Convention, s'applique au détroit entre la Finlande (îles Åland) et la Suède. Comme le passage dans ce détroit est réglementé par une convention internationale existant de longue date et toujours en vigueur, le régime juridique actuel

¹ Act on the Delimitation ..., *op cit.*, Section 1.

*de ce détroit ne sera pas affecté par l'entrée en vigueur de la Convention*¹.

Bien que les détroits n'étaient pas listés dans l'article, il ressortit des négociations que les exceptions à l'article 35(c) sont les détroits danois, le détroit d'Åland, les détroits turcs et le détroit de Magellan. Chacun d'entre eux est gouverné par un régime *sui generis* dont le contenu est défini « *par des conventions internationales existant de longue date et toujours en vigueur* ». Néanmoins, il n'était pas évident que ces détroits seraient acceptés comme exception car les conventions pouvaient s'avérer différentes. Par exemple, les détroits danois provoquèrent une vive discussion à cause de la Convention de 1857 relative à l'Øresund². La Finlande et la Suède considérèrent que le contenu de l'article 35(c) pouvait aussi être interprété de façon géographique. Ainsi, l'application de la Convention de 1921 sur la partie orientale du Rocher Market est une condition suffisante pour que s'applique l'exception mentionnée dans l'article 35(c).

On notera que l'une des conditions *sine qua non* est l'acceptation par la communauté internationale. Bien entendu, on ne peut pas demander à tous les États d'être parties à toutes les conventions. Il suffit à cet égard que les autres États se conforment aux régulations de ces conventions³. La démilitarisation et la neutralisation des Îles Åland ont obtenu le statut de droit coutumier régional dans la région de la mer Baltique. On peut même estimer qu'elles sont devenues une norme coutumière régionale européenne⁴. La position de la Finlande et de la Suède ne fut pas officiellement contestée durant les négociations de la troisième Conférence sur le Droit de la Mer. Certains commentateurs américains, toutefois, considèrent que la Convention de 1921 sur les Îles Åland échappe à l'exception prévue par l'article 35(c)⁵.

CONCLUSION

¹ La Suède fit une déclaration concordante. [<http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&id=458&chapter=21&lang=fr>].

² Schachte et Bernhardt (1992-1993), 544 ; Manner 1987, 126 ; Colombos (1967), 197-200. L'Øresund est un détroit, aussi appelé détroit du Sund en français, entre le Danemark et la Suède, plus précisément entre l'île danoise de Sjælland et la province suédoise de Scanie.

³ Schachte et Bernhardt (1992-1993), 545.

⁴ Hannikainen (1994), 625-626.

⁵ Roach et Smith (1996), 298.

Il est évident que le concept de passage innocent n'est plus aujourd'hui le même qu'il le fut lorsque la Convention de 1921 a été signée. La communauté internationale a reconnu aux États côtiers des droits et obligations sur la mer territoriale. Le droit au passage innocent au travers de la mer territoriale se développa d'abord comme une règle du droit international coutumier. Bien que le droit au passage inoffensif ne fut jamais totalement contesté, il y eut différentes sortes d'opinions quant au statut des navires de guerre¹. Il semble que les États parties à la Convention de 1921 voulaient retenir le principe de la liberté de navigation sur la zone démilitarisée et neutralisée par le jeu de l'article 5. Toutefois, ils prirent manifestement en considération les possibles changements du droit international et érigèrent une limitation quant au droit de passage inoffensif des navires de guerre « *passage qui reste soumis aux règles et usages internationaux en vigueur* ».

Dans l'Affaire du Déroit de Corfou, la CIJ avait seulement examiné le droit au passage inoffensif au travers des détroits utilisés pour la navigation internationale². Ainsi, certains États en déduisirent que les navires de guerre ne bénéficiaient pas du droit de passage inoffensif au travers de la mer territoriale mais seulement au travers des détroits importants entre deux parties des hautes mers. En fait, le droit au passage inoffensif, codifié pour la première fois dans la Convention de 1958 s'applique à tous les navires. Toutefois, comme les clauses de la Convention relatives au passage inoffensif étaient peu précises, l'État riverain conserva une certaine marge d'appréciation sur la nature inoffensive ou pas du passage.

La Convention de 1982 qui élargit la mer territoriale à 12 miles nautiques réduisit cette marge. Elle inclut désormais des dispositions concernant les droits et devoirs pour l'État propriétaire du navire et l'État riverain pour l'exercice du droit de passage inoffensif davantage précises. Ces différentes règles de droit international doivent prendre en considération l'article 5 qui autorise les navires de guerre de bénéficier du droit de passage inoffensif au travers des eaux territoriales des Îles Åland. Le même article, toutefois, en faisant référence aux règles et usages internationaux en vigueur limite l'étendue de l'application. À présent, la Convention de 1982 et celle de 1921 sont celles qui édictent les règles concernant le droit de passage inoffensif au travers des eaux territoriales des Îles Åland. Les deux reconnaissent, par ailleurs, le droit pour les navires de guerre de bénéficier du droit de passage inoffensif. Néanmoins, comme tous les traités internationaux, la Convention de

¹ O'Connell (1977), 411.

² Affaire du Déroit de Corfou., Ordonnance du 24 juin 1949: CIJ Recueil 1949, p. 222.

1921 est le reflet de son temps. Grâce au développement des technologies, les navires, et tout particulièrement les navires de guerre sont incomparables avec ceux qui existaient dans les années 1920, ce qui pose des défis certains à l'interprétation de la Convention de 1921. L'un des principaux défis actuels est la relation entre le passage inoffensif et la *Proliferation Security Initiative* (PSI). Mise en œuvre en 2003 à l'initiative du Président Bush, la PSI est une alliance de pays dont la vocation est de lutter contre la prolifération des Armes de Destruction Massive (ADM) en renforçant la surveillance des transports maritimes. Il est, par conséquent, imaginable que les États finissent par amender la Convention de 1982 afin de mieux lutter contre la prolifération¹. Si ce scénario devait se réaliser, cela aura incontestablement une influence sur l'interprétation du passage inoffensif au travers des eaux territoriales des Îles Åland.

¹ Logan (2005).

**LES ÎLES ÅLAND, EN TANT QU'ACTEUR INTERNATIONAL.
AUJOURD'HUI ET DEMAIN***

Ove Bring

L'image de l'archipel des Îles Åland, dans le cadre du débat sur leur autonomie approfondie et élargie, a joué un rôle considérable. La province semble être, de moins en moins, considérée comme un « objet » soumis aux décisions venant de l'extérieur (à Helsinki ou à Bruxelles) mais, de plus en plus, comme une région disposant d'une volonté politique qui lui est propre et comme un acteur ayant la capacité de s'exprimer à l'échelle internationale. On retrouve la question de cette personnalisation juridique dans de nombreux dossiers actuels, tant sur le plan intérieur qu'international.

Le corpus juridique des Îles Åland se compose, d'une part, de la Loi sur l'autonomie et, d'autre part, de l'accord relatif aux Îles Åland conclu au sein du conseil de la Société des Nations (SdN) en juin 1921 qui constitue lui-même le fondement de la législation sur l'autonomie dans ses différentes versions rédigées au fil des ans. La Convention sur la démilitarisation et de neutralisation d'octobre 1921 est indirectement valable dans le cadre du neuvième chapitre de la Loi sur l'autonomie en vertu duquel le gouvernement de la province d'Åland a la possibilité d'exercer un droit de regard lorsque la Finlande négocie un accord international ayant « *une signification particulière pour la Province* ». Toutes les négociations liées à l'élaboration d'un traité qui, de quelque manière que ce soit, concernent, actualisent ou défient le régime de désarmement revêtent bien entendu une telle signification. L'organisme sur l'autonomie situé à Mariehamn surveille ces questions (et d'autres touchant la province) et fait des Îles Åland un acteur représentatif aux négociations dans un contexte régi par lois constitutionnelles finlandaises. Ces dispositions relèvent, non seulement de la loi organique finlandaise, mais également de ce que Markku Suksi a appelé « *la constitution d'Åland* », c'est-à-dire la Loi sur l'autonomie et les documents qui la complètent¹.

LA PROVINCE, ENTITE JURIDIQUE NATIONALE

* Cette contribution, sous le titre originel en suédois Åland som internationellt subjekt : Idag och i framtiden a été originellement publiée en 2007 dans l'ouvrage dirigé par Harry Jansson, Vitbok för utveckling av Ålands självbestämmanderätt. Elle a été mise à jour, traduite et reproduite avec l'autorisation de ce dernier.

¹ Suksi (2005).

Une pratique administrative de concertation a été établie grâce à la délégation des Îles Åland. Si ses missions étaient, à l'origine, uniquement de nature économique, elles comprennent désormais toutes les interprétations de la Loi sur l'autonomie. Son existence est actuellement régie par la Loi sur l'autonomie de 1991 stipulant que « *la délégation d'Åland est une institution commune à la province et à l'État* » (article 5). Le Parlement ålandais (*Lagting*) y a désigné deux représentants.

La loi la plus récente en matière d'autonomie a, entre autres, été préparée par le Comité d'Åland – *Ålandskommittén* – (1981-87) ; les Ålandais et les représentants finlandais avaient cherché à rédiger un rapport final commun. Dans des circonstances analogues, le groupe de travail des Îles Åland pour les questions européennes fut ensuite institué (1997-99) et, en 1998, une cellule de contact établie entre le ministère des Affaires étrangères et le gouvernement de la Province. Des concertations, en outre, sont régulièrement organisées entre les Îles Åland et le plus haut commandement de défense ; y sont discutées les visites d'ordre militaire et les autres questions relatives à la démilitarisation. En mars 2005, le ministère de la Justice créa un groupe de travail afin de délimiter les frontières de la zone démilitarisée autour des Îles Åland. Un haut fonctionnaire du gouvernement de la Province d'Åland était membre de ce groupe de travail. Un rapport final fut déposé en octobre 2006¹.

La Province d'Åland a également été accréditée en qualité de partenaire juridique dans le cadre de d'autres dossiers. Il serait peut-être hasardeux, en revanche, d'affirmer que les Îles Åland soient d'ores et déjà reconnues comme un interlocuteur constitutionnel de principe dans les négociations. Il est pourtant important pour l'évolution de l'autonomie que les îles puissent bénéficier de nouvelles formes d'influence. Une telle opportunité s'était présentée en 2002 après que l'affaire Ciel ouvert eût éclaté dans les Îles Åland. Cet accord de désarmement avait été négocié entre les pays membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et ceux du Pacte de Varsovie. Il stipulait, entre autres, qu'un avion, toujours désarmé, pouvait traverser l'espace aérien européen afin de contrôler les débuts de l'accord relatif aux limitations de l'armement. La ratification avisée par la Finlande de l'accord Ciel ouvert précisait que l'avion pouvait traverser l'espace aérien ålandais. L'Institut de la Paix des Îles Åland a émis des protestations considérant qu'il s'agissait d'une violation de la

¹ Oikeusministeriö (2006).

convention des Îles Åland de 1921¹. Le ministère des Affaires étrangères à Helsinki et progressivement l'organisme sur l'autonomie de Mariehamn manifestèrent leur désaccord. Ils considéraient qu'il s'agissait de mesures visant à renforcer le climat de confiance avec le même objectif que celui de la convention des Îles Åland, en l'occurrence le renforcement de la sécurité dans la région.

Cette situation a été à l'origine de toute une série de consultations et des échanges intensifs entre Helsinki (qui a, tout d'abord, été informé de la ratification précédente) et Mariehamn (qui a répondu par des avis divers). Trois réunions entre le ministère des Affaires étrangères et l'organe indépendant des Îles Åland furent organisées entre janvier et mars 2002. Le Gouvernement de la Province publia rapidement un document le 7 février et un autre, le 25 avril de la même année, qui ont débouché sur un avis commun entre Helsinki et Mariehamn². Malgré le fait qu'aucune violation de la convention de 1921 ne semblait exister, le gouvernement finlandais jugea nécessaire de rappeler aux parties les modalités de l'accord Ciel ouvert par rapport aux modalités de désarmement découlant de la Convention de 1921. Les Ålandais pouvaient être ainsi satisfaits. Leurs délégués avaient représenté les Îles Åland de manière constructive et dans l'esprit la Loi sur l'autonomie (comparé à l'article 58). Celles-ci avaient agi ainsi en acteur responsable. La convention des Îles Åland, en outre, a mis en évidence et confirmé sa pertinence contemporaine en matière de diplomatie et de désarmement.

LE RÔLE D'ACTEUR INTERNATIONAL

Un parlementaire représentant les Îles Åland, Gunnar Jansson, a pu affirmer que la province fonctionnait tant pour les affaires intérieures qu'internationales en qualité de responsable politique mais pas encore comme entité juridique. Dans la mesure où le rôle de concertation interne est inscrit dans la Loi sur l'autonomie ou en est la conséquence, il est pourtant pratiquement impossible de conclure que l'archipel soit doté, en interne, d'une quelconque personnalité juridique.

La situation est quelque peu différente à l'échelon international. Les Îles Åland certes n'ont participé à aucun accord international depuis 1921. La Province ne bénéficie, non plus, d'une quelconque procédure dans la législation internationale afin d'affirmer sa qualité

¹ Sur cette question, cf. les contributions de Matthieu Chillaud et d'Élisabeth Naucélé dans le présent volume.

² Rotkirch (2003), 78-84.

d'entité internationale. Les garanties internationales, par ailleurs, sont inexistantes depuis le déclin, puis la disparition, de la SdN.

Il semble, cependant, que les Îles Åland aient pu agir en qualité de « personne » et d'« acteur » dans un contexte international avec peut-être même plus de facilité qu'au niveau intérieur. Les tentatives de se positionner sur la scène internationale ont été relativement couronnées de succès. Les Îles Åland sont membres depuis 1970 du Conseil nordique, depuis 1983 du Conseil nordique des Ministres et, depuis 1995, du Comité des régions de l'Union européenne (UE). De manière plus officielle, les Îles Åland participent, en outre, à plusieurs organes de coopération. Certes, ces participations peuvent paraître marginales mais elles valent cependant la peine d'être mentionnées. Elles sont ainsi membres des 150 régions périphériques maritimes (CPMR)¹ et de l'organe de coopération des sept plus grands archipels de la mer Baltique (B7)². Les Îles Åland, en outre, sont affiliées à la conférence des Assemblées législatives régionales d'Europe (CALRE)³.

La personnalité internationale des Îles Åland s'est quelque peu renforcée avec l'adhésion de la Finlande et de l'archipel à l'UE et au « protocole d'Åland » joint au traité d'adhésion. Le statut particulier des Îles Åland au sens du droit international a été reconnu par l'UE en application du protocole n°2 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République de Finlande. L'adhésion à l'UE a entraîné une représentation au Comité des régions de l'UE. Pour les Îles Åland, il est stipulé dans l'article 59 de la Loi sur l'autonomie que le gouvernement ålandais nomme un délégué (en pratique un Ålandais) comme représentant finlandais au comité⁴. Les huit autres représentent d'autres communes finlandaises.

Le Comité des régions s'est avéré être plutôt décevant tant les régions au sein de l'UE espéraient en faire une plate-forme politique efficace. En fait, en raison de son caractère consultatif, le Comité joue un rôle politique plutôt marginal. Il arrive même curieusement que son efficacité diminue à mesure que les intérêts d'une commune doivent être conservés.

¹ La Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM), basée depuis 1973 à Saint-Malo, en France, afin de promouvoir le développement des régions au travers des contacts avec les institutions de l'UE et les pays membres. [www.cpmr.org].

² Le Réseau des Îles de la mer Baltique fut institué en 1989. Il comprend les îles suivantes : Åland, Gotland, Öland, Dagö, Ösel, Bornholm et Rügen. [www.b7.org].

³ CALRE est une conférence des Présidents des Parlements régionaux européens. Le réseau ne semble pas vraiment actif. Une visite sur le site Internet [www.calre.be/SE] le 2 janvier 2009 révèle que la dernière mise à jour date de ... 2003.

⁴ Suksi (2005), 23.

L'accord Ciel ouvert, en revanche, a permis aux Îles Åland d'instituer une plate-forme d'informations sur la convention de 1921. La réunion avec les membres de la Commission consultative Ciel ouvert eu lieu en décembre 2002. La délégation finlandaise y transmit des informations au cours de cette rencontre sur l'existence et le contenu de la convention de 1921. La délégation avait même intégré un représentant du gouvernement de la Province des Îles Åland¹ dont la participation tendait à confirmer le rôle de l'archipel en tant qu'acteur sur la scène internationale.

Une question plus contemporaine (lors de la rédaction de ce document) est l'absence d'un délégué de l'archipel au sein du Parlement européen. Une telle représentation pourrait se traduire par une reconnaissance accrue au niveau international. Le 24 mars 2006, le Parlement des Îles Åland fit parvenir une motion législative au Parlement finlandais exigeant un siège au Parlement européen. Le document, en outre, demandait pour l'archipel le droit de saisir la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) ainsi que l'obtention d'un rôle plus important du *Lagting* dans le cadre du principe de proximité.

Ces questions se retrouvèrent lors de la mise en place du nouveau traité constitutionnel de l'UE ratifié à Rome en 2004. Toutefois, suite au rejet du traité dans sa forme actuelle consécutif aux référendums en France et aux Pays-Bas, ces questions devinrent un sujet politique plus que sensible.

Pour entrer en vigueur, la nouvelle constitution de l'UE doit être ratifiée par tous les pays membres selon la procédure choisie par chaque pays. De nombreux pays européens ont approuvé le traité constitutionnel (dans sa forme actuelle) afin de faire preuve de solidarité avec l'Union et son processus constitutionnel. Durant la présidence finlandaise de l'UE de 2006, le gouvernement Vanhanen a ainsi adopté cette position. Le 5 décembre 2006, le Parlement finlandais ratifia le traité constitutionnel par 139 voix contre 125. Avant ce vote, la présidente Halonen avait fait parvenir pour adoption le traité au Parlement d'Åland. Mariehamn était dans l'expectative. Si Helsinki n'était pas préparé à contribuer à l'obtention d'une place pour les Îles Åland au sein du Parlement européen, il n'existait pas parmi les membres du *Lagting* une majorité suffisamment importante pour approuver le traité fondateur. Il fallait, en effet, réunir au moins la majorité des deux tiers. Dans l'hypothèse où elle n'aurait pas été atteinte, une crise constitutionnelle aurait pu éclater.

¹ Rotkirch (2003), 87.

L'effet du non des Îles Åland au traité constitutionnel de l'UE aurait eu pour conséquence d'entraîner Helsinki dans une position délicate vis-à-vis de Bruxelles. La Finlande aurait été obligée d'expliquer son impuissance à mettre en œuvre le traité dans la Province indépendante des Îles Åland en dépit du vote favorable du Parlement finlandais. Elle aurait été, par la suite, contrainte d'entamer des négociations avec Bruxelles sur l'avenir des Îles Åland au sein de l'Union. Le gouvernement ålandais donnerait à distance ses avis. En même temps, les Îles Åland apparaîtraient comme un acteur au sein de l'UE. Leur position, en tant qu'acteur international, serait renforcée et parallèlement l'incertitude relative à l'avenir constitutionnel pèserait sur l'éventuelle satisfaction politique du nouveau titulaire.

La motion législative des Îles Åland comprenait trois exigences : (1) une place pour l'archipel au sein du Parlement européen ; (2) un droit pour saisir la CJCE¹ et (3) un rôle plus important pour le Parlement d'Åland dans le cadre du principe de proximité de l'UE. Si le Parlement finlandais devait accepter ces trois conditions, le scénario changerait totalement. Le traité fondateur serait probablement accepté par le Parlement d'Åland avec la majorité nécessaire des deux tiers. À condition qu'Helsinki mette en œuvre sa partie de l'accord conclu avec Mariehamn, les Îles Åland, en obtenant notamment une reconnaissance individuelle, obtiendraient ainsi des bénéfices considérables. La crise constitutionnelle serait résolue grâce à un nouveau statu quo. Du côté de l'UE, aucun revirement n'est attendu tant que la Finlande pourvoit à ces trois exigences par des mesures internes, conformes au droit communautaire.

L'étape décisive vers un statut de pleine ampleur en tant que responsable international serait constituée par le droit pour Åland de participer à l'élaboration d'un accord international relatif aux domaines où la Province dispose déjà de sa propre autorité. « *Rien de cela n'est dramatique* » a pu dire Roger Nordlund, président de la Province². L'autonomie des Îles Féroé reconnaît ce fait. Il s'agirait, dans le cas des Îles Åland, d'un accord bilatéral avec la Suède sur l'éducation ou le commerce ou d'accords multilatéraux avec les pays de la Baltique sur la protection de l'environnement. Le gouvernement de la Province procède actuellement à la création d'un groupe Parlementaire afin

¹ La Commission européenne avait attaqué la Finlande (affaire C-343/05) au sein de la CJCE au motif que la vente de snus continuait...dans les Îles Åland. On prit alors conscience à Mariehamn de la nécessité de devoir se défendre à Luxembourg.

² « Åland vill få rätt ingå internationella avtal », *Nya Åland*, 9 octobre 2006.

d'étudier cette question et celle sur le droit des Îles Åland de saisir la justice au sein de l'UE.

LA PROVINCE, ENTITE INTERNATIONALE ?

Les Îles Åland, selon la Loi d'autonomie, n'ont pas autorité pour adhérer à un traité international. Un contournement de ce principe pourrait, cependant, être imaginable. Dans le cadre de leurs compétences fédérales, des États américains ont, par exemple, la possibilité de signer des accords de droit social avec des États étrangers. En ce qui concerne les Îles Féroé, leur autonomie s'est développée en 2005 grâce à une loi sur le droit du gouvernement à participer à des accords conclus sous l'égide du droit international sur des questions concernant l'autonomie¹. La loi ne reconnaît, cependant, pas la participation à un accord en matière de défense ou sur les questions de sécurité ni à des accords dans le cadre des organisations internationales dont le Danemark est membre. Elle ne confère pas, non plus, le droit aux îles Féroé de devenir membre d'organisations non-gouvernementales, ce qui aurait, pourtant, particulièrement intéressé l'archipel.

En Finlande, le président de la République participe à l'élaboration des accords internationaux avec l'aide du ministre des Affaires étrangères. Le § 93 des lois organiques stipule que la politique étrangère du pays est conduite par le président en collaboration avec le Conseil nordique des Ministres. Les Îles Åland n'ont pas le droit de mener leur propre politique étrangère, mais il leur est constitutionnellement possible de mener leur politique extérieure en matière de commerce, d'économie, de protection de l'environnement, d'éducation et de culture, si Mariehamn et Helsinki s'accordent politiquement. Le droit de participer à un accord avec des États étrangers nécessiterait impérativement un renforcement du rôle joué à l'international allant du rôle actuel d'acteur régional à une représentativité accrue incluant même une dimension juridique. Dans certains contextes internationaux, les Îles Åland pourraient donc faire preuve d'une capacité juridique et agir comme un sujet du droit international.

¹ Loi n°579 du 17 juin 2005. Le gouvernement des îles Féroé n'est pas reconnu constitutionnellement. C'est une loi commune de 1948, et révisée par des ajouts et des changements survenus depuis lors, notamment les lois 578 et 579 à l'été 2005, qui reconnaît son existence.
Roslin (2006), 47-49.

La Loi sur l'autonomie reconnaît déjà aujourd'hui la participation de la Province à certains accords internationaux. Selon l'article 58, le gouvernement de la Province peut auprès de l'administration compétente « *présenter des négociations sur les traités avec une puissance étrangère* ». Le texte n'est pas précis, mais il semble donner au gouvernement de la province un droit d'initiative qui s'avère d'ailleurs particulièrement important en matière de négociations sur les secteurs nordiques (ayant trait à des questions spécifiques). Il serait imaginable que le gouvernement de la province gère les négociations sur les questions couvertes par le mandat d'autonomie et touchant exclusivement aux Îles Åland.

Le ministère des Affaires étrangères ou toute autre administration informera le gouvernement de la province des négociations sur les traités avec un autre État pour ce qui concerne les questions « *s'inscrivant dans les compétences de la province* ». Le gouvernement de la province sera également informé des questions inscrites dans les négociations « *si elles ont une signification particulière pour la province* » mais uniquement si c'est « *approprié* ». Le gouvernement devra, « *si des raisons pertinentes existent* », avoir la possibilité de participer à toutes les négociations internationales. Ces dispositions qui découlent de l'article 58 de la Loi sur l'autonomie ne sont pas particulièrement explicites et pourraient bénéficier d'une révision. Les possibilités pour les Îles Åland de conduire leurs propres négociations et de conclure leurs propres accords pourraient se concrétiser par une pratique constitutionnelle.

Si dans l'hypothèse où, d'une part, la Loi sur l'autonomie peut fournir un modèle plus explicite afin que les Îles Åland et le ministère des Affaires étrangères puissent participer aux négociations du pays se rapportant à la province et, d'autre part, les Îles Åland soient autorisées à conduire leurs propres négociations et à conclure leurs propres accords dans les domaines relatifs à l'autonomie, on considèrera à Mariehamn qu'une étape supplémentaire de formalisation du statut de personne internationale aura été franchie. Une capacité constitutionnelle confirmée pour participer à des accords internationaux et de répondre à leur totale application suppose que les Îles Åland soient considérées comme une entité internationale, la forme la plus élevée, avant celui d'État indépendant, de la qualité d'acteur international.

Le concept d'entité internationale concerne les États et organisations internationales, mais comprend également d'autres entités politiques générant des droits et des obligations au niveau

international¹. Les Îles Féroé et le Groenland ont ainsi le droit, selon certaines conditions, de conclure des accords avec un autre État que la métropole, le Danemark, lorsqu'il s'agit de questions transférées dans leurs domaines de compétences autonomes. Mais ces accords sont conclus avec « *la bénédiction du Royaume* » et avec la mention supplémentaire « *le Royaume du Danemark comprend naturellement les Îles Féroé et le Groenland* ». L'accord en question lie juridiquement tout le royaume et une éventuelle responsabilité de droit international en cas d'application défailante repose donc sur le Danemark². Les Îles Féroé et le Groenland ont certains droits internationaux, mais n'ont pas les obligations inhérentes et, par conséquent, ne constituent donc pas des personnes internationales ni des sujets du droit international dans le sens consacré par l'usage. Cependant, cela ne les empêche pas, tout comme les Îles Åland aujourd'hui, de constituer des sujets internationaux de statut « inférieur » à celui des acteurs reconnus par le droit international.

Différentes formes de statut du sujet peuvent exister dans contextes les plus divers. Une manière d'être légitimé comme sujet juridique au sein de l'UE serait pour l'archipel la signature d'un accord avec la Finlande sur le droit de saisir la CJCE. Helsinki impose dès aujourd'hui aux Îles Åland l'obligation de payer des amendes puisque la législation ålandaise a été condamnée face à la Finlande devant la Cour du Luxembourg. Si les Îles Åland ont, en outre, la possibilité de défendre leur législation ou leur absence de législation à Luxembourg – qu'il s'agisse de tabac à priser (*snuss*³) ou de chasse au printemps –, alors un tel un droit de saisir la justice correspondra à l'obligation de survivre aux jugements de la CJCE. Un statut éventuel d'entité internationale dans le contexte de l'UE pourrait être accessible. Il faudrait, de plus, que la CJCE reconnaisse ou non explicitement si les Îles Åland disposent de leur propre responsabilité d'exécution comme conséquence de leur autonomie. Si la CJCE devait décider que la législation ålandaise n'est pas conforme au droit communautaire et si le montant de l'amende est calculé au Luxembourg proportionnellement à la population de l'archipel et non par rapport à la population de l'État membre en l'occurrence la Finlande, il s'agira alors incontestablement

¹ Sia Spiliopoulou Åkermark fait valoir le concept de « *responsabilité légale internationale* », défini par la doctrine « *comme la capacité d'assumer droits et obligations en droit international* ». Note de bas de page 71 Se Spiliopoulou Åkermarks (1997), 274.

² Nordiska ministerrådet (2006), 14.

³ NDLR. Très apprécié en Suède, le *snuss* est un tabac enveloppé dans une gaze (comme des sachets de thé) et placé entre le vestibule et la gencive.

d'un nouvel état de fait. Si la Cour reconnaît le droit âlandais de saisir la justice, au titre du montant limité de l'amende et, enfin de son paiement, la responsabilité des Îles Åland en tant qu'entité internationale s'arrêterait dans ce contexte. Cette situation impliquerait en pratique la reconnaissance par l'UE des Îles Åland en tant qu'entité internationale dans le cadre de l'UE.

LE CONSEIL NORDIQUE ET LE FAIT D'ÊTRE UNE ENTITÉ INTERNATIONALE

Les trois zones autonomes dans le Nord (Îles Åland, Îles Féroé et Groenland¹) sont représentées au Conseil nordique et au Conseil nordique des Ministres. Des débats récurrents sur la pertinence d'une actualisation, voire d'un renforcement, du statut d'autonomie de ces trois régions animent le Conseil nordique et, si cela doit être le cas, de quelle manière ? Le comité Kling (1968) et son successeur le comité Petri (1982) avaient, tout deux, considéré que les domaines d'autonomie devaient bénéficier de la même forme de représentation que celle du statut d'observateur ; ce statut, complété par un droit de participation active, ne pourrait être alors accordé qu'à ces seules régions. La constitution de délégations propres, indépendantes de celles de la métropole, était impensable en vertu d'une pensée « orthodoxe » du droit international. Le principe de souveraineté aurait effectivement créé un obstacle. L'enquête de 1982 posait la question de savoir si l'adhésion à des organisations internationales « *était toujours liée au fait d'être une entité internationale au même titre qu'une entité autonome et souveraine* ». Dans ce contexte, l'enquête concluait que « *les îles Féroé, le Groenland et Åland ne pouvaient recevoir le même statut d'États souverains au sein du Conseil nordique* »².

Le droit international et son interprétation sont en évolution constante. Un comité similaire, de nos jours, ne se serait probablement pas prononcé de manière aussi tranchée. Mais la conclusion reproduite était déjà inexacte en 1968 et 1982. Le droit international est principalement un droit positif et les États souverains ont toujours la possibilité de disposer du principe de souveraineté et des règles qui en découlent. Des États formant une organisation commune dans ce cadre

¹ En 1953, le Groenland est devenu un territoire danois après avoir été une colonie. En 1973, le Danemark (avec le Groenland) rejoint la CE. Après un référendum en 1979, le territoire acquiert davantage d'autonomie et quitte la CE en 1983. Il est aussi membre du Conseil nordique. Roslin (2006), 56-58.

² Cf. le rapport dans la série des enquêtes nordiques. *Färöarnas, Grönlands och Ålands representation i Nordiska rådet*, NU 1982:6, p. 29.

ont la pleine liberté d'accorder à des régions autonomes le statut ratifié entre elles. Messieurs Kling et Petri ont mélangé le juridique avec le politique, ce qui constituait à la fois un droit contraignant et une politique librement choisie.

À l'heure actuelle, les trois régions autonomes disposent d'une forme de représentation au sein du Conseil nordique, ce qui les situe à un niveau nettement supérieur à celui d'observateur actif. Elles ont chacune deux représentants parmi les 87 parlementaires constituant le Conseil nordique. Les seuls délégués de chaque parlement disposent du droit de vote. Les gouvernements des États nordiques et ceux des provinces autonomes peuvent nommer autant de délégués qu'ils le souhaitent, mais ils n'ont pas le droit de vote. Le Conseil nordique émet des recommandations destinées aux principaux États sans qu'elles soient juridiquement contraignantes. Les délégations finlandaises et danoises sont traditionnellement constituées de représentants de l'État et des territoires autonomes. Les régions autonomes ont, en outre, depuis 1983 le droit de former leurs propres délégations (Parlementaires et représentants du gouvernement) dans le cadre des délégations des territoires métropolitains.

Les cinq gouvernements étatiques coopèrent au sein du Conseil nordique des Ministres et prennent des décisions contraignantes lorsqu'au moins de trois des pays sont représentés par des délégués du gouvernement. Les décisions sont prises à l'unanimité. Les représentants du gouvernement des régions autonomes participent au travail préparatoire des comités et également de différentes manières, mais ils ne disposent pas du droit de vote. Les décisions prises par consensus peuvent toucher différemment les régions autonomes. Dans ce genre de situation et dans le cadre de leur compétence territoriale, les assemblées législatives des régions autonomes bénéficient d'un « droit de veto » en matière d'application de la décision.

Les conséquences de l'application des règles du droit général pour saisir la justice et le processus exclusif de décision implique que les représentants des régions au sein du Conseil nordique des régions autonomes disposent d'un pouvoir renforcé par rapport à celui détenu au Conseil nordique des Ministres.

Conférer aux régions autonomes un droit de vote est une idée récurrente. Il peut s'agir de 5 plus 3 voix pouvant être exigées pour une décision prise par la suite par consensus. Chaque représentant politique bénéficiant du droit de vote détient également un droit de veto. Les comités Kling et Petri ont rejeté une telle solution car ils ne souhaitaient pas remettre en cause l'idée que l'État est un sujet primaire de droit international. Si les régions autonomes peuvent disposer du droit de

décision et de vote, il n'est pas mentionné qu'elles disposent du droit de veto sur les questions de compétences.

De quelque manière que ce soit, une telle solution impliquerait que soient nommés trois nouveaux représentants dans les pays nordiques considérés pouvant même voter contre leurs territoires métropolitains. Cette pensée s'avéra trop « novatrice » pour les représentants étatiques.

Le risque que les nouveaux sujets du droit international puissent voter contre les territoires métropolitains est aussi négatif que s'ils pouvaient voter comme eux. Les Îles Féroé et le Groenland pourraient voter comme le territoire métropolitain, le Danemark, sur certaines questions et les Îles Åland pourraient également voter comme la Finlande. Quel que soit le moment durant lequel pourrait se manifester cette affinité, le Danemark aurait soudainement à sa disposition trois voix, la Finlande plus de deux alors que la Suède, la Norvège et l'Islande conserveraient toujours chacune une seule voix. L'ancien Premier ministre suédois, Göran Persson, était spécialement sensible au risque soulevé par un tel scénario. Le Conseil des ministres suédois a donc manœuvré afin que l'initiative débouchant sur le droit de vote des régions autonomes soit écartée.

En mai 2006, Per Unckel, secrétaire général sortant, a présenté devant le Conseil nordique des Ministres une clarification de la position des régions autonomes dans les pays nordiques. Il fallait fournir une base pour une éventuelle discussion d'une forme de responsabilité plus importante et peut être d'un statut élargi pour les régions autonomes au sein de la coopération nordique. Il est trop tôt pour dire si cette proposition débouchera sur des négociations concrètes et si, ensuite des modifications seront nécessaires au sein du Conseil nordique ou du Conseil nordique des Ministres. Une voix spécifique au sein de ce dernier donnerait aux régions autonomes un statut d'entité internationale dans le contexte nordique, mais, puisqu'une telle solution fait difficilement l'unanimité et a d'inévitables inconvénients, des solutions moins « novatrices » et davantage techniques seront à l'avenir probablement débattues.

LES ÎLES ÅLAND DANS UNE NOUVELLE RELATION AVEC L'UE

L'adhésion des Îles Åland à l'UE constitue pour les habitants de l'archipel une désillusion aussi importante que furent les attentes découlant des exceptions mentionnées dans le Protocole 2 du traité d'adhésion. Elle fut fortement ressentie comme une « dévalorisation » de l'autonomie et « *a subi un revers ou tout au moins un coup dur suite*

à l'adhésion à l'UE »¹. Dans une perspective de science politique et dans de nombreuses thèses se recoupant, Markku Suksi note : qu'en pratique Åland a transféré une partie de sa compétence législative à l'UE ; que ce transfert a engendré d'importantes limitations de la compétence législative du Parlement de l'archipel ; que ce Parlement a empêché l'adoption de lois dans les domaines de compétences exclusives de l'UE ; que l'ordre juridique européen peut façonner la compétence législative dans des domaines les plus inopinés possibles.

En 1994, pour les Ålandais, l'adhésion à l'Union n'allait pas de soit. D'un autre côté, selon la Loi sur l'autonomie, il n'était pas certain, non plus, qu'ils puissent rester en dehors. Le §59 de la loi spécifie que si la Finlande participe à un accord international comprenant des décisions en opposition avec les clauses sur l'autonomie, celles basées sur le traité sont valides pour la Province seulement si le Parlement aura donné son aval à la loi d'entrée en vigueur à la majorité requise d'au moins 2/3 des voix réunies.

Le traité relatif à l'adhésion de la Finlande, la Suède et l'Autriche à l'UE fut signé à Corfou en juin 1994. Le traité d'adhésion implique pour les Îles Åland (malgré les exceptions du protocole 2) l'application de plusieurs décisions dans la Province même s'il s'avère qu'elles peuvent être en conflit, sur différents points, avec la loi d'autonomie. Depuis la tenue des référendums sur l'adhésion à l'UE en Finlande et dans les Îles Åland, respectivement en octobre et novembre 1994 (les deux résultats étaient majoritairement en faveur de l'adhésion), le Parlement de l'archipel a donné, en décembre de la même année, son autorisation pour que les lois relatives à l'adhésion de la Finlande à l'UE soient également appliquées dans l'archipel, même si elles devaient créer un *casus fœderis* avec la loi d'autonomie.

Les Îles Åland ont donc choisi en 1994 de « suivre » la métropole. La question fut de nouveau d'actualité en 2007 suite au nouveau traité fondateur de l'UE. Même si ce traité est partiellement en opposition avec la Loi d'autonomie, son acceptation exige la majorité qualifiée. La question est de savoir si le Parlement de l'archipel avec une majorité des 2/3 va accepter le traité et cela même si Helsinki ne fait pas preuve de complaisance sur l'attribution d'un siège au Parlement européen (la Finlande dispose de 14 sièges), sur le droit de saisir la CJCE, etc.

Si le résultat est un rejet ålandais, la relation entre l'archipel et l'UE devra être redéfinie. Il serait logique qu'Åland sorte de l'UE sans que la qualité de membre de la Finlande ne soit concernée. Helsinki doit montrer au monde qu'elle contrôle la nouvelle situation et que

¹ Naclér dans Jansson et Salminen (2001), 151.

Mariehamn doit trouver une solution à ce problème sous la forme la plus libre possible d'un rattachement à l'UE. L'adhésion finlandaise pourrait donc être utilisée comme une plate-forme aux négociations avec l'UE selon le modèle des Îles Féroé lorsque la métropole avec « son » autonomie négocie un traité ayant une relation quelconque entre l'autonomie et l'UE¹. C'est ce que le Danemark a fait avec les Îles Féroé en matière de politique européenne. Grâce à une « solution féroéenne », les Îles Åland pourraient entrer dans le groupe européen des micro-entités et des autonomies qui grâce à l'attention des métropoles seraient alliées, mais en substance librement associées à l'Union. Ce groupe comprend les îles de la Manche (Jersey et Guernesey), Île de Man dans la mer d'Irlande et, dans une certaine mesure, les Îles Féroé même si le groupe d'îles est formellement à l'extérieur de la Communauté.

Suite à l'accord de 1997 avec la CE, accord de libre-échange partiel, les Îles Féroé ont accordé à cette dernière la liberté douanière pour la plupart des marchandises. La Communauté, en retour, a concédé aux Îles Féroé une liberté douanière pour tous les produits industriels et la plupart des produits halieutiques². L'accord a été étendu en 2000 afin d'inclure également les urgences vétérinaires. Le respect de l'accord est surveillé par un comité commun donnant ainsi à la relation Féroé-UE un certain aspect formel. L'accord futur avec l'UE instituerait un fond adapté aux besoins ålandais.

Les îles de la Manche et l'île de Man sont autonomes depuis 1204 et 1266. L'autonomie de ces îles a pu être préservée dans tous ces aspects dans le cadre des relations avec l'UE alors qu'il en est différemment pour l'autonomie des Îles Åland.

Les relations des îles de la Manche et de l'île de Man avec la Communauté sont marquées à la fois par la distance et le respect réciproque. Le Traité de l'UE est seulement formellement applicable dans la mesure nécessaire afin de garantir l'ordre sur les îles selon les dispositions mentionnées dans le Protocole 3 de l'acte d'adhésion du Royaume-Uni³. Les îles appartiennent au territoire douanier de la Communauté et sont régies par son régime pour les produits agricoles, mais les principes communautaires relatifs à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux ne s'appliquent pas. Les règles

¹ Cf. l'accord de 1997 entre la CE, d'une part, et le gouvernement, d'autre part. JO n° L 053, 22 novembre 1997. Les Îles Féroé ne font pas partie du territoire douanier de la Communauté, mais de l'espace Schengen et de l'Union nordique des passeports.

² Silverström (2004), 23.

³ *Ibid.* 18.

de l'UE sont pourtant en vigueur pour l'Île de Man en matière d'imposition indirecte. L'île n'est pas considérée comme un « troisième territoire » en matière de taxe à la valeur ajoutée. L'Île de Man a généralement la même relation libre avec l'UE que les îles de la Manche.

Même Gibraltar dispose d'une autonomie qui, comme celle des îles de la Manche et l'Île de Man, permet une relation harmonieuse avec l'État moderne britannique et l'UE. L'Espagne a été obligée de céder Gibraltar au Royaume-Uni lors de la paix d'Utrecht de 1713. Dans un référendum de 1967, la population a, dans sa grande majorité, accepté de rester au sein du Royaume-Uni. L'autonomie est apparue deux ans plus tard comme une conséquence de ce vote. En 1969, « la Constitution de Gibraltar » a prévu pour le territoire une plus grande autonomie avec un organe exécutif et législatif.

La relation de Gibraltar avec la Communauté rappelle dans une certaine mesure celle d'Åland. Elle prévoit un principe d'adhésion à la Communauté, mais certaines exceptions sont stipulées dans l'acte d'adhésion du Royaume-Uni (article 28). Ni la libre circulation des marchandises, les tarifs douaniers communs, la politique agricole commune ou la taxation harmonisée pour la taxe sur la valeur ajoutée ne sont appliqués envers Gibraltar. La flexibilité a été importante¹.

Les territoires autonomes ayant un lien historique avec le Royaume-Uni et l'Empire britannique ne recherchent pas une position constitutionnelle différente à celle existante. Parallèlement, leur relation avec l'UE satisfait les besoins de développement économique, les désirs démocratiques, le statu quo politique. Il s'ensuit une relation tripartite harmonieuse entre la métropole, le territoire autonome et l'Union.

À distance, les Îles Féroé appartiennent au microgroupe / groupe de l'autonomie au sein de l'UE, mais leur situation est différente. Certaines tensions politiques ne peuvent être évitées lorsque des objectifs politiquement indépendants apparaissent régulièrement dans l'agenda politique à Torshavn. Malgré le fait que le gouvernement de Copenhague fasse preuve d'une grande flexibilité, les relations sont parfois tendues.

Si les Îles Åland passent du statut de membre à part entière à celui de membre émancipé bénéficiant d'une relation plus libre avec le droit communautaire, des tensions politiques ne pourront pas être évitées. D'ailleurs, Helsinki n'a pas, jusqu'à présent, fait preuve de souplesse politique à l'instar de Copenhague sur les questions relatives à l'autonomie. La Finlande semble pourtant avoir beaucoup à gagner à

¹ Gibraltar ne fait partie de l'Union douanière. Silverström (2004), 13.

trouver une solution diplomatique – comme une alternative à une évolution plus chaotique. Si, de manière implacable, les territoires autonomes liés à Londres et Copenhague devaient être regroupés dans un groupe aux droits distinctifs, cela pourrait servir de référence à Helsinki qui travaillerait alors à une solution semblable pour les Îles Åland.

LES ÎLES ÅLAND, UN ÉTAT INDEPENDANT ?

Douze ans après son adhésion avec le Danemark, le Groenland est sorti de l'UE en 1985 et constitue un exemple de la volonté d'un territoire individuel de modifier son statut que l'Union n'a pas à considérer négativement. Si la Finlande n'est pas prête à contribuer au processus d'émancipation ålandais de l'UE comme le Danemark l'a fait lors de la sécession du Groenland en 1985 ou qu'elle n'est pas disposée à favoriser une « solution féroïenne » avec un accord Finlande/Åland, le débat sur les Îles Åland en tant qu'État indépendant pourrait être de nouveau d'actualité. L'aspect controversé de la discussion est apparu entre autres en 2002 lorsque l'auteur de ces lignes constatait que certains débatteurs ålandais

*avaient commencé à intercéder en faveur d'une émancipation – une Åland politiquement indépendante en tant que micro-État. Ceci ne reflète habituellement en rien une majorité parmi la population soutenant cette solution, mais n'empêche pas qu'elle soit intéressante du point de vue du droit international et vaut la peine d'être débattue*¹.

Il faut ensuite souligner que l'indépendance pourrait être obtenue de deux manières différentes. Il est naturel d'essayer, tout d'abord, la voie constitutionnelle comme un processus réciproque grâce à une décision du Parlement de l'archipel, des négociations à Helsinki et une modification de la loi organique au Parlement finlandais. La seconde alternative consisterait en une sortie unilatérale en mettant le monde devant le fait accompli. Les habitants de l'archipel auront alors besoin de plaider leur position isolée au regard du droit international. De toute façon, le principe de l'autodétermination de la population est particulièrement adapté.

La construction de la nation et de l'identité ålandaise a tant progressé que les habitants de l'île doivent être considérés comme un peuple disposant du droit d'autodétermination. Les ålandais ont jusqu'à maintenant pu jouir de ce droit dans le

¹ Bring (2002), 82.

cadre de l'autonomie. Tant que l'autonomie fonctionne convenablement et est acceptable pour la population, le droit d'autodétermination est également une réalité. Le jour où l'autonomie ne fonctionne plus (en accord avec le Parlement et le gouvernement d'Helsinki), ce droit pourra à sa place s'exercer en acquérant une totale autonomie et indépendance politique¹.

Si les Îles Åland sont reconnues en tant qu'État indépendant, elles deviendront alors automatiquement une entité internationale au statut le plus élevé à l'instar des territoires à la marge de l'Union : l'Islande, la Norvège et la Russie pour n'en nommer que quelques-uns dans la région nordique. Mais les Îles Åland seraient un micro-État. Tout comme ceux en dehors de l'Union (Andorre, Monaco, Liechtenstein et Saint-Marin), il est possible de participer à différentes formes de traité avec l'Union en matière de coopération, de commerce et de douane².

Si les Îles Åland acquièrent leur indépendance, que deviendront les accords internationaux ? Que se passera-t-il, tout d'abord, avec la protection linguistique et l'accord de 1921 ?

Dans la nouvelle situation, l'accord sur les Îles Åland pourrait devenir caduc puisque son point de départ était que les Ålandais constituaient une minorité linguistique ayant besoin d'assistance grâce à une protection de leur nationalité internationalement garantie. Dans l'hypothèse d'Îles Åland indépendantes, les Ålandais constitueraient une majorité pouvant tirer indépendamment profit de leurs intérêts. Dans le cadre d'une nouvelle loi organique, la langue suédoise est protégée et il doit être accordé à une minorité éventuelle de personnes parlant le finnois la protection de cette langue ainsi que celle relative à une minorité issue des droits de l'homme (Protection MR). La convention de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) de 1960 exige dans certaines situations le droit à l'enseignement des langues minoritaires sans qu'elle n'impose un financement étatique. Ceci correspond à ce qui est actuellement appliqué d'après l'article 40 de la Loi d'autonomie puisqu'il prévoit que l'enseignement financé par l'État doit être en suédois, mais rien n'exclut un enseignement du finnois subventionné par des fonds privés. Déjà aujourd'hui la norme MR du protocole d'Åland s'applique (article 3)

¹ Bring (2002), 87.

² En novembre 2003, Monaco a signé un accord avec la CE sur l'application de certains actes communautaires au territoire de la Principauté de Monaco. Si Monaco ne fait pas partie de l'Union, il est membre du territoire douanier communautaire. Cf. Silverström (2004), 34.

dans la Province : toutes les personnes physiques et juridiques (de l'UE) devront recevoir le même traitement.

La position de la langue suédoise dans les Îles Åland peut uniquement être menacée, dans la nouvelle situation, qu'en cas d'immigration finlandaise massive. En tant qu'État souverain, les Îles Åland auraient, cependant, pour compétence de gérer les questions d'immigration.

Si la province a vocation à devenir un État, la question à laquelle il doit être maintenant répondu est de savoir ce que va devenir la convention de 1921 pour ce qui concerne la démilitarisation et la neutralisation des Îles Åland. La réponse est que la convention va naturellement continuer à s'appliquer. La démilitarisation était en 1856 une servitude imposée sur une partie du territoire russe. Dans sa version actuelle, elle constitue une marque de souveraineté imposée sur une partie du territoire finlandais. La démilitarisation est indépendante par sa validité constante de toute propriété étatique particulière. La Convention de Vienne de 1978 sur la succession des États en matière des traités stipule dans l'article 34 qu'un traité directement lié au territoire d'un nouvel État suit le territoire et doit être respecté par le nouvel État, c'est-à-dire dans ce cas, les Îles Åland. Comme la convention des Îles Åland de 1921, en outre, a évolué en un droit régional pour la zone de la mer Baltique, le texte ne peut pas, non plus, pour cette raison être révoqué unilatéralement par le nouveau titulaire de la souveraineté (« la république d'Åland »). Aucun État de la mer Baltique n'a intérêt à ce que la convention devienne caduque, mais tous ces pays peuvent convenir et décider de la suspension de la convention seulement avec le concours des Îles Åland. L'archipel a désormais toutes les cartes en main. Dans le contexte d'une proclamation de l'indépendance, il est possible d'expliquer que la démilitarisation continuera à être appliquée et que la convention sur les Îles Åland sera respectée et (dans le sens politique) garantie par le nouvel État ålandais. Tout est donc clair.

Se fiant à ses expériences antérieures, l'auteur souhaite souligner que le raisonnement ci-dessus est tenu dans un but académique et ne doit pas être considéré comme une recommandation, un défi ou une ingérence politique. Il repose naturellement sur les Ålandais, et eux seuls, de faire avancer la question de leur propre avenir.

**QUESTIONS STRATEGIQUES ET AUTONOMIE. QUELQUES ELEMENTS
DE COMPARAISON ENTRE LES ÎLES ÅLAND, LES ÎLES FEROE ET LE
GROENLAND**

Maria Ackrén

Autant durant les deux guerres mondiales que pendant la Guerre froide, une multitude de territoires autonomes contemporains avaient alors un rôle stratégique considérable. D'autres n'avaient de vertu que celles d'être des colonies. Durant les années 1960, la décolonisation atteignit son zénith lorsque les dépendances devinrent des pays souverains. Jusque dans les années 1970, époque durant laquelle on assista à l'émergence de micros-États dans les Caraïbes et le Pacifique sud, le processus de décolonisation était global. Le mouvement ralentit dans les années 1980. La dynamique de décolonisation était rapide surtout à un moment où la croissance économique coïncidait avec la diffusion de la notion d'État nation¹. Occasionnellement, par ailleurs, les frontières étaient changées par les États, ce qui a conséquemment pu modifier les cartes. Ceci explique en tout cas les raisons pour lesquelles les États ont adopté des cadres légaux et réglementaires différents. D'une façon générale, les territoires insulaires dans le monde d'aujourd'hui sont souvent des reliquats de l'âge d'or colonial.

Un changement de régime d'un État est généralement propice aux dynamiques de dévolution². Si les dirigeants en charge de la transition d'un pays sont des membres de l'ancienne opposition politique, un nouvel équilibre des forces peut effectivement faciliter la restructuration de l'État. Des groupes exigeant de faire sécession ou voulant davantage d'autonomie peuvent profiter de l'état d'apathie du nouveau régime pour presser leurs revendications. L'autonomie peut être établie comme un compromis parmi les groupes locaux ou les anciens dirigeants coloniaux.

On remarquera, enfin, que l'autonomie, associée au principe de gouvernement autonome, est une pratique très ancienne. Ainsi, durant l'Antiquité, les puissances impériales qui recherchaient à trouver un bon compromis entre la reconnaissance et le respect de leur pouvoir et la gouvernance locale avaient pris l'habitude d'instituer une sorte de dévolution³.

Mais c'est surtout après la Première Guerre mondiale que les

¹ Aldrich et Connell (1998), 7.

² Ghai dans Ghai (2000), 14-15.

³ Agranoff (2004), 27.

questions d'auto-détermination et d'autonomie devinrent particulièrement saillantes. La Société des Nations (SdN) y fut spécialement sensible et ceci pour trois raisons. Premièrement, de nouveaux pays avaient été créés après la guerre. Deuxièmement, les colonies appartenant aux puissances défaites avaient été soustraites au profit des puissances victorieuses et gérées par une commission spéciale. Troisièmement, dans plus d'une vingtaine de traités, des arrangements organisant la protection des minorités et l'organisation de leur autonomie avaient été établies¹.

La décentralisation et l'autonomie auraient pu être considérées comme un projet national. Chaque pays, en effet, a tendance à établir son propre système selon les circonstances alors existantes. Hans-Joachim Heinze estime, par exemple, que l'autonomie ne doit pas être considérée comme un phénomène statique mais bien comme un phénomène qui change au travers du temps et de l'espace². Il en résulte que les arrangements d'autonomie peuvent largement différer suivant les périodes.

Les autonomies territoriales, pour leur vertu géostratégiques (frontières naturelles, ouverture sur les mers ouvertes, contrôle sur les routes maritimes, etc.), ont aussi été utilisées à des fins militaires³. Les avant-postes en outre-mer ont effectivement fonctionné comme des pions géopolitiques où les puissances rivales ont voulu sécuriser des bases militaires et des relais de renseignement afin de réaliser leurs objectifs stratégiques⁴. Les États métropolitains ont souvent stationné des troupes, des officiers paramilitaires ainsi que des ouvrages militaires afin notamment d'y affirmer leur souveraineté. Les troupes peuvent écarter les dangers (réels ou perçus) d'attaques étrangères et combattre les risques liés à l'irrégentisme⁵. Elles peuvent, dans certains cas, avoir pour fonction d'assister les civils en cas de désastres naturels mais aussi pour former les forces autochtones. Elles contribuent, enfin, à la surveillance des eaux territoriales et des zones économiques exclusives (ZEE).

Les territoires où il y a des bases militaires bénéficient généralement de transferts financiers conséquents, d'investissements

¹ Hannikainen dans Suksi (1998), 79.

² Heinze dans Suksi (1998), 19-20. Cf. la contribution de Sia Spiliopoulou Åkermark dans le présent volume.

³ Wolff et Weller (2005), 6.

⁴ Aldrich et Connell (1998), 11.

⁵ Aldrich et Connell (1998), 169.

dans les infrastructures, d'emplois locaux et des revenus qui dérivent des achats de biens par le personnel militaire¹.

Cette contribution entend analyser les trois territoires autonomes nordiques, en l'occurrence les Îles Åland, les Îles Féroé et le Groenland, à l'aune des dynamiques de dévolution et de considérations stratégiques. Un tableau synoptique historique des trois îles, tout d'abord, nous permettra d'analyser leur situation contemporaine.

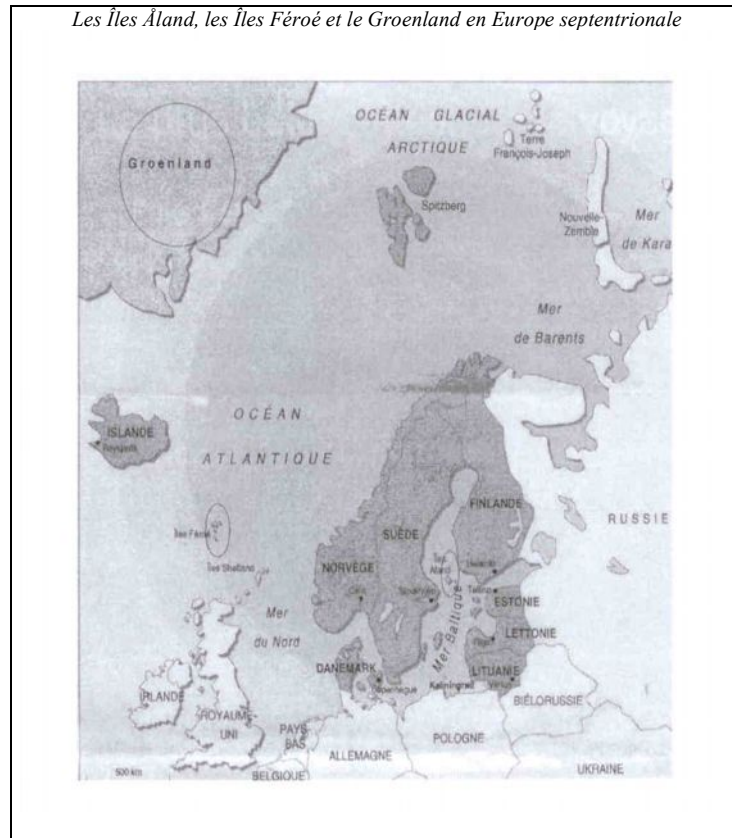


TABLEAU SYNOPTIQUE HISTORIQUE

Les Îles Åland

¹ Aldrich et Connell (1998), 190.

D'un point de vue stratégique, les Îles Åland, parce que situées entre la Finlande et la Suède, ont longtemps eu une importance militaire considérable. Avec la Finlande métropolitaine, les îles faisaient partie du Royaume de Suède jusqu'à la conclusion du traité de Fredrikshamn, au terme duquel elle dut s'en séparer.

La Russie s'attela à leur fortification. La forteresse de Bomarsund fut, toutefois, détruite par les troupes franco-anglaises lors de la Guerre de Crimée avant qu'elle ne soit achevée. Par le traité de paix de 1856, les îles furent démilitarisées.

La guerre qui éclata en 1914 mit en lumière, selon la thèse de Saint-Pétersbourg, une ambiguïté de taille dans le traité de 1856 : il n'y avait aucune disposition sur la défense des îles en temps de guerre. La Russie remilitarisa les îles tout en s'engageant auprès de Stockholm à procéder de nouveau à leur démilitarisation après la guerre. Si ni la Grande-Bretagne, ni la France ne donnèrent explicitement leur accord à la remilitarisation des îles, les deux pays, alors alliés à la Russie, ne s'y opposèrent.

Après la guerre, la souveraineté des îles fut sujette à un différend par la suite résolu grâce à l'intervention de la SdN : la souveraineté de celles-ci devait revenir à la Finlande à la condition, d'une part, qu'elles bénéficiassent d'une garantie de la part d'Helsinki quant au respect de leur langue et de leur culture et, d'autre part, qu'elles leur fussent accordées, en plus de leur statut de démilitarisation préexistant, un statut de neutralisation. Leur statut est depuis intégré dans le marbre du droit international, tout comme dans celui de la législation finlandaise et ålandaise.

Durant la Seconde Guerre mondiale, la Finlande procédait à leur remilitarisation afin notamment de protéger leur statut d'îles neutralisées. Leur statut de démilitarisation fut confirmé par le traité de Paris de 1947¹.

Les Îles Féroé

Localisées au milieu de l'Atlantique, les Îles Féroé ont longtemps joué, durant différentes périodes, un rôle stratégique prépondérant. Elles devinrent partie intégrale du Royaume danois par la première constitution de 1849. À ce moment, toutes les décisions importantes étaient prises alors à Copenhague.

¹ Document reproduit en annexe.

Durant la Seconde Guerre mondiale, les îles furent occupées par les Britanniques. En effet, après l'invasion du Danemark, Londres, pour prévenir une attaque allemande sur les îles, préféra prendre les devants en les occupant. Les Féroïens en profitaient alors pour commencer à s'affirmer politiquement¹ d'autant plus que leur économie connut un essor économique important ; il s'avérait donc impensable, après la guerre, de revenir à la situation qui prévalait avant l'invasion du Danemark par les Allemands.

Après que des consultations eurent lieu entre Copenhague et Torshavn, un référendum fut organisé au terme duquel les Féroïens se prononcèrent, à une courte majorité, pour l'indépendance². Si le principe même de l'indépendance ne fut pas retenu, Copenhague, néanmoins, accepta d'accorder aux îles, en 1948, une très large autonomie avec un gouvernement autonome³.

La loi sur l'autonomie de 1948 reconnut les îles comme « une communauté autonome au sein du Royaume de Danemark ». Certains champs de compétence spécifique ont été dévolus au *Løgting* féroïen (citons, par exemple, les affaires ecclésiastiques, la radio, l'aviation, les questions immobilières, etc.), d'autres restent dans la compétence exclusive du Parlement danois⁴. En plus, certaines compétences, telles celles qui relèvent de la police, des passeports, droits d'héritage ont récemment été transférées⁵. On notera, par ailleurs, qu'une récente législation passée en 2005⁶ a permis aux Îles Féroïes de s'affirmer davantage sur la scène internationale. Ainsi, elles ont signé avec l'Islande le 31 août 2005 un accord instituant un marché commun. Elles ont aussi signé avec la Russie un accord portant sur les droits de douane. Fait notable pour le relever, elles tentent actuellement d'intégrer l'Association européenne de Libre-échange (AELE).

Le Groenland

En 1814, après que la Norvège fut cédée par le Danemark au bénéfice de la Suède, le Groenland resta danois mais devint une colonie⁷. Alors que les Îles Féroïes faisaient partie du Royaume de

¹ Jensen (2003), 171.

² Goodlad (1987), 9-10.

³ Jensen (2003), 171.

⁴ Ackrén (2006), 226.

⁵ Hannum (1999)

⁶ Lov om Færøernes landsstyres ingåelse af folkretelige aftaler, Lov nr 579 af 24/06/2005, [www.retsinformation.dk].

⁷ Roslin (2006), 57.

Danemark, le Groenland fonctionnait comme une colonie. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, la politique danoise était celle d'éviter d'interférer dans les us et coutumes des autochtones pour ne pas « corrompre » la société groenlandaise¹.

Durant la guerre, le Groenland était « coupé » du territoire métropolitain, le Danemark étant, à ce moment, occupé par les Allemands. Les Américains, en 1941, se virent accorder par l'ambassadeur danois la possibilité d'y construire des facilités militaires.

Après la guerre, la souveraineté danoise fut de nouveau assurée par le Danemark. Il conserva le statut de colonie jusqu'en 1953, date à laquelle, suite à un amendement de la Constitution et sur pression des Nations unies, il devint partie intégrante de la Couronne danoise : en vertu de cet amendement, le Groenland, qui, jusque-là, n'était qu'une simple colonie, devint une « province » danoise représentée au Parlement du Danemark².

La résistance groenlandaise contre cette politique d'intégration menée par le Danemark contribua à l'instauration, en 1979, du gouvernement territorial, dont le cadre juridique est d'ailleurs très similaire à celui des Îles Féroé³.

Lors du référendum sur l'adhésion du Danemark à la Communauté économique européenne (CEE) en 1972, la majorité de l'électorat groenlandais s'était prononcée contre un tel processus et ce, notamment par crainte d'un accès trop facile des bateaux de pêche des autres États-membres à ses propres eaux et par souci de conserver la maîtrise des ressources halieutiques. Les autorités du territoire organisèrent alors une nouvelle consultation référendaire, à l'issue de laquelle le Groenland décida de se retirer de la CEE en 1985. Les relations entre le Groenland et l'Union européenne (UE) sont, depuis cette date, régies par un accord de pêche et l'octroi du statut de Pays tiers d'outre-mer (PTOM).

À l'instar des Féroé, les Groenlandais sont des citoyens danois. Néanmoins, à la différence des Îles Féroé, au Groenland les Inuits représentent quelque 80% de la population. Constituant un groupe « indigène » au sens du droit international⁴, ils ont vocation à bénéficier du principe juridique de droit à l'auto-détermination, reconnu par la Déclaration des droits des peuples autochtones adoptée par

¹ Jensen (2003), 171.

² Jensen (2003), 172.

³ Jensen (2003), 172.

⁴ Hannum (1996), 342.

l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU) en septembre 2007.

L'autonomie s'est traduite par la dévolution au Groenland de la gestion de la plus grande partie de ses affaires internes dont le transfert s'est progressivement effectué jusqu'au début des années 1990. L'État danois conserve, toutefois, la responsabilité des domaines régaliens (monnaie, défense, politique étrangère et police). Le domaine des relations extérieures relève donc de la compétence de Copenhague. Les responsables groenlandais sont toutefois associés à toutes les négociations. Ils peuvent même, dans certains cas, négocier directement avec des gouvernements étrangers et demander à Copenhague que des missions diplomatiques danoises soient spécifiquement assignées à défendre les intérêts commerciaux groenlandais¹.

À la suite du référendum tenu en novembre 2008 au terme duquel l'électorat groenlandais se prononça en faveur de plus d'autonomie, de nouvelles négociations furent amorcées afin d'accorder au Groenland davantage d'indépendance.

LES QUESTIONS STRATEGIQUES CONTEMPORAINES DANS LES ILES AUTONOMES

Les Îles Åland

Parmi les questions politiques contemporaines qui concernent les Îles Åland, il y a bien évidemment l'avenir du statut de démilitarisation et de neutralisation, mais aussi, dans une moindre mesure, la question du service militaire, celle des relations avec l'UE et, enfin, celle qui a trait à la coopération stratégique au sein ou à la périphérie du Conseil nordique.

La Convention de 1921 interdit la maintenance ou la création de tout établissement ou base d'opérations militaires ou navales, établissement ou base d'opération d'aéronautique militaire, ou de d'autre installation utilisée à des fins de guerre². Les vaisseaux militaires étrangers, néanmoins, peuvent bénéficier d'un droit de passage au travers des eaux démilitarisées. Par ailleurs, il est aussi possible pour un navire de guerre étranger, si le gouvernement finlandais l'y autorise, d'entrer et de mouiller temporairement dans la zone mais seulement en temps de paix. La Finlande peut, dans des conditions exceptionnelles et, en plus, temporairement, envoyer dans la

¹ Hannum (1996), 343.

² Tiilikainen (2002), 34.

zone des forces armées mais seulement si cela s'avère nécessaire pour le maintien de l'ordre. L'aviation militaire finlandaise peut certes survoler la zone mais peut n'y atterrir qu'en cas de force majeure. Il y a aussi des exceptions qui concernent la neutralisation. Ainsi, La Finlande a le droit de poser des mines à titre temporaire si une guerre dans le pourtour de la mer Baltique devait éclater. En outre, en cas d'attaque soudaine contre les Îles Åland ou au travers d'elles contre la métropole finlandaise, et si cela met en danger la neutralisation de la zone, la Finlande a le droit de prendre les mesures nécessaires dans la même zone pour résister à l'attaque et la repousser. La possibilité d'entreprendre de telles actions dure jusqu'à ce les autres parties à la Convention de 1921 puissent intervenir¹.

En vertu de la Loi sur l'autonomie, la population autochtone est exempte d'obligations vis-à-vis du service militaire. Cette exemption est liée au droit de domicile mais ne s'applique pas à ceux qui emménagent dans les Îles Åland après l'âge de 12 ans².

Selon le même texte, en outre, si une convention qui lie la Finlande concerne une question de la compétence des Îles Åland, le *Lagting* doit donner son consentement pour que la convention leur soit opposable.

Les compétences des Îles Åland en matière de droit des traités sont assez limitées et se résument, le plus souvent, à des consultations. La possibilité qu'a le gouvernement autonome de proposer des négociations est, en pratique, rarement utilisée. Si, explicitement, la Loi sur l'autonomie ne mentionne pas la possibilité pour Mariehamn de négocier un traité au nom de la Finlande, on peut déduire, implicitement, des dispositions législatives, qu'un tel droit existe lorsque les négociations se font avec les pays nordiques. Remarquons, de façon générale, que les Îles Åland jouent très rarement un rôle important dans les négociations menées par la Finlande, sauf si, bien entendu, le traité en question a pour objet un sujet de leur compétence législative.

Les Îles Åland appartiennent à cette myriade de petits territoires et d'entités autonomes qui bénéficient de dérogations dans le cadre du droit communautaire. Ainsi, selon l'article 299(5) du Traité d'Amsterdam, ce dernier s'appliquera aux îles conformément aux modalités prévues par le protocole d'accession de la Finlande à l'UE³.

¹ Tiilikainen (2002), 36.

² Eriksson dans Eriksson, Johansson et Sundback (2006), 21.

³ « Les dispositions du présent traité s'appliquent aux îles Åland conformément aux dispositions figurant au protocole n°2 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la

L'objectif de la première dérogation est de maintenir les restrictions qui concernent la citoyenneté régionale (droit de domicile) des Îles Åland. Ces limitations touchent le droit d'acquérir et de détenir des biens immobiliers ainsi que celui de fournir des services commerciaux. Quant à la seconde dérogation, elle est directement liée aux spécificités fiscales des îles dans lesquelles les dispositions communautaires sur les taxes douanières ne s'appliquent pas, les Îles Åland ayant développé un important système de ventes hors taxes dans les ferrys en provenance ou à destination de Mariehamn¹.

Une question stratégique hautement d'actualité est celle de leur avenir si la Finlande devait rejoindre l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN). Le statut de démilitarisation et de neutralisation des Îles Åland étant régulé par des traités internationaux, il appartient aux États membres (notons ici que tous les États membres de la Convention de 1921 sont aussi membres de l'OTAN à l'exception de la Finlande et de la Suède) d'exprimer leur opinion sur la pertinence de ces mêmes traités. Remarquons, néanmoins, que la Russie est aussi membre de trois traités sur la démilitarisation des îles (mais pas leur neutralisation)². Souvenons-nous aussi que certains pays membres de l'Alliance atlantique exercent leur souveraineté sur des territoires démilitarisés et/ou neutralisés, sans qu'il y ait forcément de *casus foederis*.

Les trois territoires autonomes, dont nous venons d'analyser quelques idiosyncrasies, sont membres du Conseil nordique et du Conseil nordique des Ministres. Fait notable pour le constater, les territoires autonomes ne sont pas observateurs mais bel et bien membres actifs. Leur parlement respectif élit deux membres au Conseil selon les mêmes modalités que l'Islande, la Norvège, le Danemark, la Suède et la Finlande³. Les gouvernements des trois territoires peuvent dépêcher autant de représentants qu'ils souhaitent aux réunions du Conseil nordique des Ministres. Ils bénéficient, en outre, d'un droit de proposition, au sein de ces réunions, identique à celui des gouvernements des cinq États nordiques. On notera, enfin, que le

République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède ». On se souviendra que le Traité de Corfou de 1994 prévoit un certain nombre de dérogations pour les Îles Åland. Cf. Perrot et Miatti (1997), 670-681.

¹ Silverström (2008), 268.

² Il s'agit de l'Armistice signé par la Finlande et l'URSS suite à la Guerre d'Hiver, l'Armistice signé, d'une part, par la Finlande et, d'autre part, la Grande-Bretagne et l'URSS, suite à la Guerre de Continuation et, enfin, le Traité de Paix de 1947. Tous ces documents sont en annexe.

³ Naclér dans Weller et Wolff (2005), 100-103.

Conseil nordique a amorcé une réflexion sur la dimension « stratégique » de la coopération nordique, sujet plutôt tabou jusque là. Le fait qu'il entende désormais intégrer des questions beaucoup plus politiques, voire militaires¹, qu'auparavant dans ses compétences pose naturellement la question du degré de coopération des Îles Åland.

Les Îles Féroé

Si les Îles Féroé présentaient un intérêt stratégique certain pour le contrôle de la mer du Nord et de l'accès à l'Atlantique, elles n'ont pas de véritables traditions militaires. D'ailleurs, lorsque le Danemark adhéra à l'OTAN, Tórshavn protesta puisque son adhésion impliquait aussi l'inclusion des Îles Féroé. En tout cas, en vertu de la Loi sur l'autonomie les autorités féroésiennes doivent être associées aux questions qui intéressent les îles². Cette question fut l'objet d'un différend quand les Danois et les Américains y implantèrent des ouvrages militaires. Le *Løgting* se prononça, en février 1984, pour la dénucléarisation des îles, sans que cela ne soit suivi d'effets légaux. À l'heure actuelle, l'intérêt stratégique des îles a fortement décliné et les ouvrages militaires permanents qui y sont encore installés remplissent une fonction stratégique bien moins importante qu'auparavant.

À partir du début des années 1960, les îles furent confrontées aux avatars de la construction européenne mais aussi à l'évolution du droit de la mer.

Lorsque le Danemark rejoignit en 1960 l'AELE, les Îles Féroé n'étaient pas incluses dans la zone. Elles attendirent 1967, date à laquelle la libéralisation des ressources halieutiques eut lieu, pour rejoindre l'organisation. Néanmoins, lorsque le Danemark adhéra en 1973 à la CEE, les Îles Féroé n'avaient pas achevé d'éliminer les taxes sur les importations si bien que les îles préférèrent se retirer de l'AELE et ne pas adhérer à la CEE³. Actuellement, la question est de savoir si les Îles Féroé ont intérêt à y adhérer mais, ce coup-ci, en qualité d'État autonome.

Si les questions de politique étrangère sont, par principe, l'apanage du Danemark, Copenhague associe Tórshavn à certains

¹ Rappelons que, dans le cadre du Conseil nordique, toute question peut être inscrite à son ordre du jour dans la mesure où elle présente un intérêt commun, les questions de politique étrangère et de défense ont été, jusqu'à une période très récente, implicitement exclues. Un récent rapport, publié en février 2009, plaide pour que le Conseil nordique intègre explicitement dans ses compétences les questions stratégiques. Stoltenberg (2009).

² Debes (1988), 366-367.

³ Olafsson dans Baldacchino et Milne (2000), 127.

dossiers. Ainsi, les Îles Féroé ont un conseiller spécial au sein du ministère danois des Affaires étrangères, ainsi que des attachés dans des ambassades danoises. Enfin, les Féroé – assistés par des diplomates danois – peuvent négocier seuls si cela ne s'avère pas incompatible avec les intérêts danois.

Depuis 2005, comme nous l'avons précédemment vu, les Îles Féroé peuvent conduire seules, et en leur nom, des négociations dans certains domaines¹, notamment la pêche. Avec une industrie halieutique importante, au point d'être la pierre-angulaire de leur économie, les Îles Féroé ont signé plusieurs traités, non seulement avec l'UE, mais aussi avec l'Islande, le Canada, la Russie, les États-Unis et les pays baltes².

Si les Îles Féroé sont à la marge de l'union douanière avec l'Europe, elles bénéficient, cependant, des accords de libre-échange entre l'UE et le Danemark au sujet des îles. Une majorité de produits communautaires sont exemptés de taxes dans les îles. En retour, les produits féroé, notamment ceux liés à l'industrie halieutique, sont eux aussi exemptés de taxes³.

Depuis la fin des années 1990, les Îles Féroé manifestent un irrédentisme croissant ; la question de l'exercice pleine et entière de leur souveraineté n'a jamais été autant d'actualité d'autant plus que selon la procédure constitutionnelle danoise ne requière « que » l'acceptation du parlement danois.

Si l'on considère les critères constitutifs de toute entité qui prétend être un État, en l'occurrence un groupement d'individus établi sur un territoire déterminé, sous l'autorité exclusive et effective d'un gouvernement, on peut assurément prétendre qu'il suffirait de peu pour que les Îles Féroé deviennent un État indépendant⁴, seul leur manque l'exercice des fonctions et des responsabilités de l'État sans être soumis à une autorité extérieure.

Le Danemark a la responsabilité pleine et entière sur la sécurité et la défense des Îles Féroé. Dans l'hypothèse où celles-ci devaient acquérir leur indépendance, se poserait irrémédiablement la question des modalités de leur défense. Rappelons que si les Féroé n'ont pas à effectuer leur service militaire au sein de l'armée danoise, les îles, toutefois, ont leur propre force de police ainsi que des garde-côtes.

¹ Lov om Færøernes landsstyres ingåelse af folkretelige aftaler, Lov nr 579 af 24/06/2005 [www.retsinformation.dk].

² Olafsson dans Baldacchino et Milne (2000), 129.

³ Silverström (2004), 22-23.

⁴ Ackrén (2006), 235.

Une solution analogue à celle des îles Cook et Nioué, liées à la Nouvelle-Zélande en matière militaire, pourrait être trouvée. D'une façon générale, il n'est pas inhabituel pour les micro-États de conférer à leur ancienne puissance tutrice l'exercice de leur défense et leur sécurité.

Le Groenland

Dès le début de la Seconde Guerre mondiale, les Américains prirent conscience de l'extrême importance stratégique du Groenland. Aussi, avec le consentement des Danois, ont-ils installé plusieurs bases militaires, dont la plus importante est celle de Thulé. Celle-ci constitua, par la suite, la pièce maîtresse d'alerte avancée du système de défense antimissile américaine (*Missile Defense – MD*)¹. En 1951, Danois et Américains conclurent un accord de défense bilatéral, confiant aux seconds la charge de la défense militaire groenlandaise.

La présence américaine fit l'objet d'un large consensus bien que, de temps à autres, les autochtones aient manifesté leur désaccord arguant de l'impact négatif de la base de Thulé sur leur environnement.

En tout cas, les autorités groenlandaises ont réussi à devenir des interlocuteurs incontournables des États-Unis lorsque ceux-ci voulurent moderniser leur base de Thulé. Un premier accord visant à moderniser l'accord de défense de 1951 fut signé en 2004 faisant du Groenland *de facto* un partenaire égal. Un deuxième accord américano-groenlandais portant sur la coopération culturelle et économique et un troisième sur la coopération environnementale furent, par la suite, signés².

La base aérienne de Thulé, avec un personnel de quelques 600 militaires, civils et contractuels, est située sur la côte nord-ouest du Groenland, à 700 miles du cercle arctique et approximativement 946 miles du Pôle Nord. Chargée de la surveillance spatiale, la base de Thulé abrite des radars d'alerte avancée dans le cadre de la *MD*.

En mars 2003, une commission sur l'auto-détermination, chargée d'actualiser les rapports dano-groenlandais, rendit un rapport lequel se prononça pour une plus grande dévolution. C'est en se basant sur ses conclusions que fut organisé, en novembre 2008, un référendum au terme duquel l'électorat groenlandais se prononça en faveur de davantage d'autonomie. Le nouveau régime doit être mis en œuvre le 21 juin 2009 (Jour national du Groenland).

¹ Chillaud (2003).

² Dragsdahl (2005).

Le Groenland est internationalement très actif. Il coopère aussi avec les Îles Féroé et l'Islande dans différents forums régionaux. Grâce à son statut de PTOM, ses productions halieutiques ont libre-accès au marché européen. Depuis 1992, en outre, il a sa propre représentation à Bruxelles. Il est membre de la Conférence circumpolaire inuit (CCI), organisation internationale qui représente environ les 130 000 Inuits qui vivent dans les régions arctiques du Canada, en Alaska, au Groenland et en Chukotka (Russie). Il a, en outre, adhéré à plusieurs autres organisations internationales liées à la mer (Organisation des Pêches de l'Atlantique Nord-Ouest, Organisation des Pêches de l'Atlantique Nord-Est, Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord, Commission sur les Mammifères marins de l'Atlantique Nord et la Commission baleinière internationale). Il participe, au sein de la délégation danoise, aux travaux de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Mentionnons aussi deux accords conclus entre le Japon et le Groenland l'un à propos de l'industrie halieutique et l'autre concernant la recherche scientifique¹. Le Groenland tendant à agir de plus en plus comme un acteur international, s'il devait acquérir son indépendance, son expérience constituera incontestablement un atout.

Conclusion

Les trois cas d'autonomie territoriale analysés démontrent l'intimité du lien entre autonomie et questions stratégiques. Certes, il existe des différences notables entre les trois îles. Ainsi, d'un point de vue stratégique, si le Groenland et les Îles Féroé constituent une pièce maîtresse de la défense des pays occidentaux, les Îles Åland, grâce à leur statut d'archipel désarmé, restent à la marge des arrangements de sécurité. Le Danemark, par ailleurs, a davantage été enclin à accorder à ses deux statuts autonomes plus de responsabilités que la Finlande vis-à-vis des Îles Åland, même si cette différence tend désormais à s'estomper. Il est très probable, en outre, que dans le cadre de la construction européenne, autant la Finlande que le Danemark, en leur qualité de pays métropolitains, aient à gérer de nombreux différends politico-juridiques avec Bruxelles.

Notre analyse dans cette contribution démontre donc qu'il existe un lien certain entre l'autonomie des îles et les considérations stratégiques, même si les questions de défense restent en grande partie l'apanage du territoire métropolitain. De façon générale, ce sont surtout les affaires étrangères et stratégiques, domaine régalien par excellence,

¹ Floistad (1989), 42.

qui manquent aux territoires autonomes pour affirmer encore plus leur identité¹.

Les dynamiques de dévolution des espaces insulaires ont, le plus souvent, pour origine la distance géographique combinée aux revendications identitaires des autochtones. Par ailleurs, certaines îles dénuées de tout capital stratégique se sont vues accorder de l'autonomie. Et même si l'indépendance est accordée, cela ne signifie pour autant que les îles aient la possibilité d'assurer elles-mêmes leur défense. Dans le monde, la défense de nombreux micro-États dépend encore de leur ancienne puissance tutrice. La devise de nombreuses autonomies territoriales pourrait être « *Le petit sous la protection du grand* ». Pour de nombreux États, l'autonomie s'avère être *in fine* un mécanisme idéalement flexible car il ne remet pas en cause l'intégrité territoriale de « leur » île.

¹ Cf. Hannum (1988), 273-300.

LES DEFIS A L'AUTONOMIE DES ÎLES ÅLAND

Harry Jansson

Il y a une dizaine d'années, un publiciste italien, Claudio Scarpullo, dans son amicale étude sur l'autonomie des Îles Åland, s'exprima dans ces termes :

*En tout cas, les Ålandais auront le choix : soit persévérer dans leur voie vers l'Union européenne soit défendre leur autonomie et leur caractère suédois. Jusqu'à maintenant, ils ont pu combiner les deux. Dans l'avenir proche, d'autres choix implacables pourraient être encore en jeu. Mais le vrai succès d'une forme d'autonomie repose sur son habilité à se renouveler en harmonie avec les développements extérieurs.*¹

Dans ses remarques finales, il fit une déclaration qui s'avéra, à maints égards, vraie. Tout observateur averti du modèle d'Åland² considère que même les solutions d'autonomie qui concernent les États de droit ont fréquemment besoin d'attention afin d'éviter que les gouvernements centraux soit usent, abusent, voire détournent des pouvoirs normalement conférés à l'entité qui bénéficie de l'autonomie soit carrément négligent l'autonomie sur la scène internationale.

Débutons notre contribution en rappelant quelques caractéristiques des Îles Åland :

- elles sont aujourd'hui le seul exemple dans le monde d'être un territoire qui bénéficie d'une large autonomie et à la fois démilitarisé et neutralisé ;
- elles bénéficient d'une large autonomie conférée sans manifestation armée ;
- de toutes les régions européennes bénéficiant d'une large autonomie, elles sont les seules à avoir choisi d'être membre de l'Union européenne (UE)³.

CONTEXTE

¹ Scarpulla (1999), 91. « *In any case, it will be up to Ålanders to choose whether to insist on the path of European integration or defend their autonomy and Swedish character. So far they have succeeded in combining the two possibilities. In the near future other stringent choices might again be at stake. But the real success of a form of autonomy stands with its ability to renew in harmony with the outside developments* ».

² Sur la question des possibilités de transposition du modèle d'Åland, cf. Naucér dans Jansson et Salminen (2002), 147-166.

³ Ekman (2004).

Les Îles Åland furent « cartographiées », durant leur histoire, à trois reprises. La première fois fut à Paris lorsque le traité sanctionnant la défaite de la Russie à l'issue de la Guerre de Crimée fut signé. C'est à cette occasion que fut établie la « servitude d'Åland ». Cette décision n'eut que peu de conséquences pour les Ålandais. La démilitarisation des îles était fondée sur l'importance stratégique de l'archipel¹.

En 1921, à Genève, une deuxième fois, les Îles Åland furent l'objet d'une attention toute particulière des chancelleries. La Société des Nations (SdN) résolut le différend entre la Finlande et la Suède sur les Îles Åland en conférant à la première leur souveraineté à condition qu'Helsinki garantît aux Ålandais un large statut d'autonomie². La façon dont la SdN pu résoudre la question des Îles Åland mérite une attention considérable. Il s'agit, tout d'abord, de la première décision d'une organisation internationale sur un sujet qui, selon le droit international de l'époque, aurait été considéré comme une question de droit interne. Pour les Ålandais, la décision de la SdN ruinait leurs derniers espoirs d'être enfin réunifiés à la Suède. Le règlement de la question des Îles Åland passait donc par une autonomie culturelle et linguistique accordée par la Finlande et internationalement garantie (par exemple, la langue enseignée à l'école – uniquement – le suédois et le droit limité d'y posséder un bien immobilier doivent être insérés dans la Loi sur l'autonomie). La Convention sur les Îles Åland, en outre, confirma la démilitarisation des îles et institua, en plus, une neutralisation.

On entend souvent que l'autonomie est généralement « *accordée à contrecoeur et accueillie avec ingratitude* ». Dans le cas des Îles Åland, on pourrait ajouter que 1) la Finlande fut contrainte par une organisation internationale d'accepter des restrictions à sa souveraineté et 2) la solution proposée par la SdN contredisait la volonté des premiers concernés, en l'occurrence les Ålandais.

La troisième fois que les Îles Åland attirèrent l'attention fut lors des négociations d'adhésion de la Finlande à l'UE (1992-1994). En vertu de la Loi sur l'autonomie, les Ålandais auraient pu demander à rester à l'écart de l'UE mais leur consentement était nécessaire pour que le traité d'accession de la Finlande puisse être effectif. De nouveau, les Îles Åland attirèrent l'attention des pays européens, notamment ceux parties à la Convention de 1921.

Après une négociation intense, pendant une vingtaine de mois, entre Helsinki et Mariehamn, puis avec Bruxelles, une solution se

¹ Cf. Barros (1968), 3-12 ; Rosas dans Hannikainen et Horn (1997).

² Cf. Modée (1973).

dégagea : dans un protocole séparé, les parties acceptèrent que les îles rejoignent l'union douanière de l'UE, avec des dérogations pour les taxes. Les Îles Åland, par ailleurs, obtenaient le droit de conserver leurs privilèges afférents au droit de domicile bien que, dans certains, cas ceux-ci puissent enfreindre le droit communautaire.

Le préambule du protocole fait référence au statut spécial des Îles Åland en droit international¹. Un certain nombre d'observateurs n'ont pas manqué de souligner que cette référence s'avérait être très importante : l'UE devait désormais respecter le statut des Îles Åland. Pour d'autres, cette indication était davantage le fruit de l'étourderie, voire de la négligence des parties. Il semble, néanmoins, que la rédaction du préambule ait fait l'objet d'une attention particulière, sans, d'ailleurs, que n'y eussent été impliqués de responsables finlandais.

LES DEFIS A L'AUTONOMIE – DEUX EXEMPLES

La Loi sur l'autonomie

En 1919, la Finlande prit l'engagement inconditionnel que les Îles Åland allaient bénéficier d'une autonomie extrêmement poussée. Or, force est de reconnaître aujourd'hui que les autres territoires autonomes nordiques (Groenland et Îles Féroé), bien qu'ils jouissent d'un processus de dévolution depuis bien moins longtemps, bénéficient d'un degré d'autonomie bien supérieur à celui des Îles Åland. Pour ces dernières, un aspect fondamental qui manque à leurs compétences est celui de l'impossibilité qu'elles ont de lever des impôts. En pratique, les pouvoirs législatifs tendent à perdre de leur signification lorsqu'ils ne sont pas associés à une certaine autonomie économique².

Quatre-vingt dix ans après, les Îles Åland ne peuvent donc prétendre qu'à une autonomie tronquée. L'histoire a démontré que la Finlande n'était pas prête à leur attribuer davantage d'opportunités pour affirmer leur autonomie. L'engagement d'Helsinki en 1919 était surtout un moyen pour les Finlandais d'être certains qu'aucune puissance tierce ne s'immiscerait dans les affaires intérieures ålandaises.

La Finlande fut disposée à accorder aux Îles Åland une plus grande autonomie quand, après la Seconde Guerre mondiale, les habitants cherchèrent, encore une fois, à voir leur île réunifier à la Suède. Une deuxième Loi sur l'autonomie fut votée en 1951. Après la

¹ Pour une analyse sur les relations entre les Îles Åland et l'UE, cf. Fagerlund dans Hannikainen et Horn (1997), 189-244.

² Cf., par exemple, Olafsson (1995), 465-480

fin de la Guerre froide, les conditions étaient réunies pour qu'une troisième fois, une nouvelle législation fût adoptée (après une vingtaine d'années de délibérations) qui s'avéra, néanmoins, assez modeste car la Finlande refusait toujours d'accorder aux Îles Åland une « vraie » autonomie.

Pour les Ålandais, la question qui s'impose est celle de savoir s'il est possible de séparer leur langue natale (le suédois) et leur identité culturelle du contrôle politique des activités économiques (notamment la possibilité de lever l'impôt) ?¹ En tout état de cause, la Finlande ne semble pas disposée à remplir sa promesse d'accorder aux Ålandais une réelle autonomie. Pour qu'un arrangement soit viable, il est nécessaire que les spécificités de l'autonomie fassent l'objet d'ajustements réguliers.

Les Îles Åland dans l'Union européenne

D'après nous, la stratégie finlandaise a été donc été celle de différer continuellement une autonomie pleine et entière aux Îles Åland. On rappellera que l'inscription dans le préambule d'accession à l'UE de la reconnaissance du statut international des Îles Åland fut initialement très mal acceptée par les responsables finlandais. En 2000, un haut responsable finlandais affirma qu'il n'avait pas trouvé de preuve d'une quelconque politique finlandaise particulière vis-à-vis d'Åland, mais s'il y en avait une ce serait celle de « *maintenir les Ålandais satisfaits et silencieux* »².

Notre hypothèse est que les hauts responsables européens, pour garantir le statut international de l'autonomie des Îles Åland, réussirent à écarter la Finlande des débats du 18 février 1994. À contrecœur, Helsinki n'avait plus qu'à accepter que le protocole représentait un pas supplémentaire de la reconnaissance finlandaise du statut des Îles Åland en droit international.

L'observateur étranger pourrait penser qu'il s'agit de « beaucoup de bruit pour rien ». Selon nous, bien que l'autonomie ait un soutien international (rappelons, néanmoins, que la SdN n'existe plus), nous ne croyons pas que la Suède, ni d'ailleurs quiconque, serait prête à intervenir au cas où la Finlande devait modifier le statut des Îles Åland contre la volonté de leur population.

Bien entendu, plus le statut des Îles Åland est inscrit dans le droit international coutumier, plus il sera malaisé de défier leur ancrage

¹ Lindström dans Jansson et Salminen (2002), 171-192

² Jääskinen dans Ålands statsrättsliga ställning (2000).

constitutionnel. Tout territoire qui bénéficie de l'autonomie, à l'instar des Îles Åland, a donc intérêt à utiliser l'arène internationale afin de renforcer sa position.

LES ÎLES ÅLAND : FARDEAU OU ATOUT?

Elisabeth Naulé

Les Îles Åland, situées au milieu de la mer Baltique, ont toujours eu une importance stratégique considérable. Par ailleurs, parce qu'elles ont toujours constitué un danger potentiel pour les puissances avoisinantes au cas où elles devaient tomber dans les mains d'une puissance hostile, un certain nombre d'États extérieurs à la région ont été amenés à s'intéresser aux Îles Åland. Avec la Finlande, elles appartenaient, jusqu'en 1809, à la Suède. Elles furent, par la suite, cédées à la Russie qui, pour des raisons stratégiques, entreprit la construction de la grande forteresse de Bomarsund.

Durant la Guerre de Crimée, une force franco-britannique réussit à défaire les Russes dans les îles en détruisant ladite forteresse. Après la fin de la guerre, le Traité de Paris de 1856, sanctionnant la défaite Russe, imposa aux Russes la démilitarisation des îles, après qu'ils eurent rasé les dernières ruines de la forteresse. La « Convention sur la démilitarisation des îles d'Åland » signée par Paris, Londres et Saint-Petersbourg fut annexée au Traité de Paris (« Traité général »). Elle fut désignée comme étant la servitude des Îles Åland. Notons d'ores et déjà que l'utilisation du terme de « servitude », nonobstant le fait qu'il s'agisse d'une notion très controversée en droit international public, avoir surtout pour fonction de désigner l'interdiction à tout État quel qu'il soit qui exerce sa souveraineté sur les îles de procéder à une militarisation des îles. Les habitants des îles ne prirent aucun rôle dans la décision et ne jouèrent, en tout état de cause, aucun rôle dans les négociations. On peut ainsi dire que les Ålandais, tout comme les îles ont été des objets ; elles auraient été probablement démilitarisées même si elles n'auraient pas été habitées.

Pareillement, les Ålandais, jusqu'à la Révolution russe, ne jouèrent aucun rôle dans les discussions sur les fondements du caractère étatique des îles. Lorsqu'ils demandèrent au Roi de Suède la réunification qui s'avérait d'autant plus urgente que personne ne pouvait savoir, dans les Îles Åland, ce que deviendrait la Finlande (indépendante ou membre de l'État soviétique ? unilingue ou bilingue ?), on ignorait qu'à Helsinki on venait officiellement d'accepter le finnois et le suédois comme les deux langues officielles du nouvel État indépendant.

La question des Îles Åland fut, à l'initiative de la Suède, discutée dans le cadre de la Conférence sur la Paix à Paris en 1919. Pour les Ålandais, à ce moment, les idées de Lénine, tout comme celles du

Président Wilson dans ses 14 points, sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, s'adaptait tout particulièrement bien à leur cas. La pétition qui circula dans les îles recueillit une majorité écrasante de signatures. Après que le Président du Conseil Clemenceau eut fait une déclaration en faveur du rattachement des îles à la Suède, les Finlandais, craignant de perdre les Îles Åland adoptèrent précipitamment une législation sur l'autonomie des îles. La question prenant de plus en plus la forme d'un différend la Finlande et la Suède, Londres, consciente des risques pour la sécurité en mer Baltique, demanda en 1921 à la Société des Nations (SdN) de résoudre la question des Îles Åland. Bien qu'à ce moment on ignorait si la Russie serait représentée à l'organisation genevoise, on souhaitait associer toutes les parties au règlement du différend¹. Les Ålandais, tout comme les Suédois, se mirent à espérer que la SdN recommande l'organisation d'un référendum. Finalement, celle-ci, en 1921, décida d'attribuer à la Finlande une souveraineté conditionnelle sur les îles et, soulignons-le, contre la volonté de leur population.

L'OBJECTIF DU REGLEMENT DE LA QUESTION DES ÎLES ÅLAND

L'objectif de la SdN était de satisfaire au mieux toutes les revendications des parties : la Finlande voulait la souveraineté sur les îles, la Suède exigeait des garanties de sécurité tandis que les Ålandais demandaient, en guise de compensation au refus de la SdN de leur permettre de rejoindre la Suède, des garanties d'autonomie, linguistiques et culturelles. Un *modus vivendi* pouvait être trouvé dans le cadre d'un État finlandais inventant un système bilingue ; les deux communautés linguistiques sont, selon la constitution, les deux langues officielles du pays même si *de facto* les suédophones constituent une minorité. On décida alors d'attribuer aux Îles Åland une autonomie large dans le cadre d'un État bilingue : dans ce contexte, les Ålandais constituaient une minorité et les finlandophones, sur le continent finlandais, une majorité.

Le système inventé devait établir de larges mesures de protection qui empêcheraient toute assimilation des habitants des Îles Åland avec la population finlandaise de la métropole. De nos jours, une telle solution serait probablement passée par des mesures d'intégration, comme l'enseignement de la langue majoritaire. Mais à l'époque, la

¹ Barros (1968), 249-258.

SdN entendait pousser la Finlande à garantir *ad vitam æternam* la culture et la langue suédoises¹.

Comment les exigences furent-elles adaptées ?

Pour Helsinki, la souveraineté sur les Îles Åland s'avérait extrêmement importante pour des raisons nationales, voire nationalistes, notamment pour les suédophones de Finlande : si les Îles Åland avaient dû être attribuées à la Suède, il aurait été probable que ceux-ci eussent perdu de leur légitimité dans leurs revendications linguistiques.

Le suédois, *de facto* minoritaire, était l'une des langues officielles de la Finlande lorsque les Ålandais manifestèrent auprès du Roi leur désir de rattachement. Le bilinguisme, inscrit dans le marbre de la constitution finlandaise, apparaissait comme une condition *sine qua non* pour que la Finlande pût prétendre à exercer sa souveraineté sur les Îles Åland. Elle était disposée à accorder une large autonomie, à donner des garanties pour toujours et, enfin, à accepter que le principe de l'autonomie ne découlât pas seulement d'une décision d'une organisation internationale et que les Ålandais pussent faire une réclamation auprès d'une instance internationale². Certes, ce droit ne fut jamais utilisé et fut, de toute façon, *de facto* abrogé par la disparition de la SdN. Néanmoins, si ce mécanisme ne fut jamais mis en application, ce n'était pas forcément parce que les Ålandais n'avaient aucune raison de se plaindre mais c'était surtout dû au fait qu'ils n'acceptaient pas les mécanismes de résolution des conflits dans le cadre de la SdN. La Finlande, de son côté, s'abstenait aussi d'utiliser ce droit, ceci ajoutant une certaine confusion dans les modalités d'utilisation de ces mécanismes qui, pourtant, avaient été utilisés dans d'autres cas, notamment par le territoire autonome de Memel créé en 1924 par la SdN. Plusieurs plaintes avaient été instruites au sein du Conseil. L'une d'entre elle avait même été jugée par la Cour permanente de Justice internationale³. Notons, enfin, que bien que l'ONU n'ait pas remplacé la SdN dans la possibilité d'instruire ce genre d'affaires, il importe,

¹ Société des Nations, Procès-verbal de la dix-septième séance du conseil, le 27 juin 1921, Art. 1. « *La Finlande résolue à assurer et à garantir à la population des îles d'Åland la préservation de sa langue, de sa culture et de ses traditions locales suédoises...* ».

² *Ibid.*, Art. 7. « *Le Conseil de la Société des Nations veillera à l'application des garanties prévues. La Finlande transmettra au Conseil de la Société des Nations, avec ses observations, toutes plaintes ou réclamations du Landsting d'Åland au sujet de l'application des garanties susdites, et le Conseil pourra, au cas où la question serait de nature juridique, consulter la Cour permanente de Justice internationale* ».

³ Lapidoth (1996), 81-82.

jamais aucune attaque militaire n'eût lieu sur les Îles Åland depuis 1945¹.

Comment étaient-elles surveillées?

Aussi nécessaire était l'établissement d'une large autonomie, elle n'était, toutefois, pas suffisante pour que les Îles Åland ne devinssent pas une source de conflits avec les pays avoisinants². On mit en place une conférence dans le cadre de la SdN au terme de laquelle il fut décidé de réaffirmer leur démilitarisation et, en plus, de la coupler avec un régime de neutralisation. En vertu de la Convention, signée par l'Allemagne, le Danemark, l'Islande, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Pologne et la Suède, les îles seraient démilitarisées (elles ne devaient donc pas être fortifiées en temps de paix) et neutralisées même dans l'hypothèse où la Finlande devait abandonner son statut de neutre en étant en guerre. La Finlande a, néanmoins, le devoir de défendre le statut de neutralisation (et non le territoire) des îles³, si besoin avec des moyens militaires. Notons que sans leur régime de désarmement qui a incontestablement été un facteur dissuasif dans les actes de belligérance durant la Première et la Deuxième Guerre mondiale⁴, les îles auraient certainement davantage souffert. La Russie, n'étant pas membre de la Convention de 1921, ne reconnaît pas le régime de neutralisation mais seulement son régime de démilitarisation puisqu'elle est signataire du traité de 1856. D'ailleurs, dans les traités de Paix de 1940 et 1947 auxquelles elle est membre avec la Finlande, seul le régime de démilitarisation y est stipulé⁵.

UNE SOLUTION INTERNATIONALE

Les nombreux fondements internationaux de l'autonomie des Îles Åland varient. La SdN s'était engagée à veiller à l'application des garanties prévues tandis que les États-parties s'engagèrent à faire

¹ Modeen (1973), 69-76.

² Procès-verbal de la quatorzième séance du Conseil, le 24 juin 1921, Art. 5, « *garantir au peuple suédois et à tous les pays intéressés que les Îles d'Åland ne deviendront jamais une cause de danger au point de vue militaire* ».

³ Art. 6. de la Convention relative à la non-fortification et la neutralisation des îles d'Åland.

⁴ Björkholm et Rosas (1989), 113.

⁵ Traité de paix avec la Finlande, (20/1947), Article 5 « *les îles demeureront démilitarisées comme elles le sont actuellement* ».

respecter la neutralité¹ (en fait la neutralisation). Si la Suède ne constitue pas une puissance garante à la résolution de la SdN², elle se considère elle-même comme politiquement et surtout moralement liée par la décision. En sa qualité de « mère-patrie » (*kin-state*) aux Îles Åland, elle est exceptionnellement bien placée pour accorder aux Ålandais son concours dans les domaines de l'éducation, de la culture, des médias ainsi que dans tous ceux liés à la langue suédoise et la vie quotidienne des habitants. Notons, néanmoins, qu'elle n'a jamais voulu défendre une quelconque initiative dont l'objet aurait pu attiser le sécessionnisme dans les Îles Åland. La Suède peut être ainsi vue comme une « mère-patrie » idéale bien que le pays, à l'instar de la France, soit un pays très centralisé et n'a donc que très peu d'expériences dans les systèmes asymétriques comme celui des Îles Åland. À l'instar de la Russie qui dispose, depuis la signature du Traité de Paix de 1940, d'un Consulat³, la Suède est représentée dans les îles, depuis 2006, par un Consulat général et non plus par un simple consul, marquant ainsi l'importance de la présence suédoise.

La personnalité internationale des Îles Åland

Le fait que l'ONU n'ait pas succédé à la SdN dans le cas de la question d'Åland est l'un des nombreux changements qui a affecté le statut international des îles. Si la disparition de la SdN a indéniablement fait perdre aux Îles Åland leur fondement international, d'autres organisations internationales, comme le Conseil nordique et le Conseil nordique des Ministres, leur ont incontestablement conférées une identité internationale. Il est intéressant de constater que par le canal des deux organisations les trois territoires autonomes nordiques (Îles Åland, Îles Féroé et Groenland) ont accru leur influence. Dans un premier temps, ils étaient intégrés dans les délégations finlandaise et danoise. En 1983, ils eurent la possibilité d'avoir chacun deux sièges et de constituer leur propre délégation au sein de celles de leur métropole

¹ Convention relative à la non-fortification et la neutralisation des îles d'Åland, Art. 7 (II), para. 1, « ...les Hautes Parties Contractantes (...) seront en état d'intervenir pour faire respecter la neutralité ». Document reproduit en annexes.

² Parlement de Suède, Réponse à la question écrite 2001/02:1473; question 1986/87:136, réponse dans le Protocole 1986/87:31.

³ Convention relative aux Îles d'Aaland entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et la Finlande, signée à Moscou, le 11 octobre 1940. Art. 3, « L'Union soviétique aura le droit d'avoir dans les îles d'Aaland un consulat qui, outre les fonctions consulaires d'usage, exercera le contrôle de l'exécution des engagements relatifs à la démilitarisation et à la non fortification des îles d'Aaland dont il est question à l'article premier de la présente Convention ». Document reproduit en annexes.

respective bien qu'en pratique seuls les Ålandais assistaient aux réunions de la délégation finlandaise probablement en raison de l'éloignement géographique des Îles Féroé et du Groenland. Au même moment, on leur donna la possibilité de participer aux travaux du Conseil nordique des Ministres avec un statut comparable à celui des cinq États. Notons, néanmoins, que si les trois territoires autonomes ne votent pas alors les décisions du Conseil ne leur sont opposables que si elles concernent leur domaine de compétence. Le Conseil nordique peut être ainsi vu comme une sorte de précurseur pour les autres organisations internationales¹.

L'importance de la coopération nordique tient, dans une certaine mesure, dans une structure formelle montrant que la compétence législative des territoires autonomes est semblable à celle des États souverains, dans des champs limités². Ne s'agissant pas de fédérations, les relations entre les territoires autonomes et métropolitains sont asymétriques. Les assemblées législatives des trois territoires autonomes ne peuvent pas être comparées à celles d'un État fédéré avec un système bicaméral mais bien comme des entités exerçant leur propre besoin de représentation.

Le fait que les trois territoires autonomes aient pu être associés à tous les amendements au traité d'Helsinki³, de la même façon que les autres membres, s'avère pour eux d'une grande importance. Cela confère à Åland la possibilité d'entretenir un dialogue fructueux et d'échanger ses expériences avec les gouvernements et parlements des autres territoires autonomes. Déjà à la première session, après que le traité eut été amendé, les représentants se rencontrent au moins une fois dans l'année tandis que la coopération entre administrations s'avère plus fréquente.

La coopération nordique donne, en plus, l'opportunité aux Îles Åland de parfaire ses relations très particulières avec la Suède. Remarquons qu'en 1999, fut-mis en place un groupe de coordination co-présidé par un fonctionnaire du ministère suédois des Affaires

¹ Accord de coopération entre la Finlande, le Danemark, l'Islande, la Norvège et la Suède, signé le 23 mars 1962, enregistré le 1^{er} juillet 1962. Amendements signés le 13 février 1971, le 11 mars 1974, le 15 juin 1983, le 6 mai 1985, le 21 août 1991, le 18 mars 1993, le 29 septembre 1995 et le 2 février 1996, UNTS No 6262. Art 63 « *Les Îles Féroé, le Groenland et Ahvenanmaa (Åland) seront liés par une décision adoptée par le Conseil des ministres dans la mesure où ils accepteront la décision conformément à leurs règles d'autonomie interne* ».

² **VET INTE VAD I AVTALET MAN SKA HÄNVISA TILL**

³ Accord de coopération, accord modifiant l'accord susmentionné, signé à Reykjavik le 15 juin 1983, Préambule.

étrangères et un représentant du gouvernement d'Åland dont l'objectif était de coordonner toutes les questions relatives au champ de compétence des relations suédo-ålandaises. Il est certain qu'une telle structure n'avait pas existé, la coopération entre Stockholm et Mariehamn aurait été plus difficile.

Depuis le tout début des années 1990, les territoires autonomes eurent le droit d'assister, une fois dans l'année, aux sessions plénières animées par les Premiers ministres. Signe convaincant que le Conseil nordique entend entretenir des relations de plus en plus bienveillantes avec les territoires autonomes, ceux-ci furent invités, par la suite, à assister à d'autres réunions moins formelles. Pour les Îles Åland, la coopération nordique qui, par ailleurs, leur a permis de développer leurs relations avec les pays riverains de la mer Baltique a incontestablement été propice à l'affermissement de leur identité internationale.

L'Union européenne

Quant aux relations entre les Îles Åland et l'UE décrites par Ove Bring dans le présent ouvrage, les limites sont évidentes¹. Il aurait été certes très difficile d'imaginer la situation si les Îles Åland avaient voulu rester à la marge de l'UE. Il est aisé, néanmoins, de comprendre les difficultés actuelles des Îles Åland, notamment les risques de perte d'autonomie. L'UE est une organisation qui unit des États indépendants et ne reconnaît *a priori* pas les relations « asymétriques », telles que celles entre la Finlande et les Îles Åland.

Toutes les entités ayant une position constitutionnelle considérable, à l'instar des Îles Åland, pourraient rester à la marge de l'UE même si leur territoire métropolitain choisit d'y adhérer. Et toutes les entités qui composent une fédération peuvent résoudre leur différend selon des règles légales préétablies au niveau national. Dans le cas des Îles Åland, il n'y a pas de tels mécanismes. Parce qu'elle ne reconnaît pas (ou plutôt parce qu'elle ne comprend pas) les relations entre Mariehamn et Helsinki, l'UE a insisté pour que la Finlande calque ses relations avec les Îles Åland suivant selon un « modèle symétrique ».

Le Président de la République a, depuis la décision prise à Genève en 1921, la possibilité de mettre son veto à une mesure législative passée par le parlement ålandais dans deux cas² ; depuis l'adhésion de la Finlande – et des Îles Åland – à l'UE, un troisième cas a été ajouté :

¹ *Åland in the European Union* (2005). Cf. aussi Scarpulla (2002), 84-90.

² Loi sur l'Autonomie d'Åland (1144/1991), 20§ Entrée en vigueur et publication d'une loi provinciale.

si les mesures votées par le *Lagting* s'avèrent incompatibles avec le droit communautaire.

La Finlande a toujours eu un intérêt substantiel à conserver l'unité du pays et c'est la raison pour laquelle elle a souhaité négocier le protocole spécial¹.

Même si l'accession fut pensée et préparée par différents comités en relation avec l'accession de la Finlande à l'Espace économique européen (EEE), puis à l'UE, les problèmes que rencontrent la Finlande et les Îles Åland étaient difficilement prévisibles.

La Finlande a montré qu'elle était prête à adapter ses structures aux exigences communautaires et à amender la Loi sur l'autonomie afin d'accroître l'influence des îles sur la question.

Récemment, dans le contexte des discussions sur le Traité de Lisbonne, un débat s'est amorcé sur la possibilité pour les Îles Åland de se faire mieux entendre au sein du Conseil des Ministres et de se défendre eux-mêmes au cas où Åland, ou en théorie la Finlande, étaient amenées à devoir se défendre devant la Cour de Justice. Les Ålandais soutiennent que le droit de se défendre dans leur propre langue est le b.a.-ba de la règle de droit.

Notons qu'en dépit de ces progrès, les Îles Åland n'ont toujours pas de sièges au Parlement européen. Lorsque le Groenland appartenait à la Communauté économique européenne (CEE), le Danemark lui réservait un siège. Autre exemple, la Belgique alloue à sa minorité germanophone un siège. Les Îles Åland sont le seul territoire, au sein de l'UE, qui bien qu'il bénéficie d'un solide fondement constitutionnel ne peut influencer sur les décisions du Parlement européen. La question restera certainement non résolue après le Traité de Lisbonne.

Si l'UE s'était montrée encline à créer un *modus vivendi* pour les entités qui restent à l'écart de l'Union, elle aurait aussi la possibilité de les surveiller ; les paradis-fiscaux n'auraient probablement pas existé et auraient constitué des zones de basse fiscalité acceptables.

Le Président de la République

On attribua un rôle particulier au Président finlandais dans l'autonomie des Îles Åland. Bénéficiant de très larges pouvoirs, d'ailleurs comparables à ceux du chef de l'État français, il est considéré comme étant le président de la Finlande et des Îles Åland, ayant un profil « apolitique » ; son indépendance (bien qu'il puisse suivre, dans

¹ Adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, Protocole no 2 sur les Îles Åland *Journal officiel* n° C 241 du 29 août 1994.

les affaires relatives aux Îles Åland l'avis de la Cour suprême) lui ont permis de résoudre un certain nombre de différends entre Mariehamn et Helsinki d'autant plus qu'il a pu, dans une certaine mesure, remplacer la SdN dans sa capacité à recevoir les plaintes. Les Présidents Paasikivi et Kekkonen se sont ainsi posés en tant que médiateur dans plusieurs dossiers¹. Bien que les pouvoirs du Président aient été drastiquement réduits depuis la modification de la constitution en 1993 et surtout son changement en 2000, le Président, en pratique, conserve son rôle de médiateur, surtout parce que les Îles Åland constituent l'exemple même de la résolution pacifique d'un différend par une organisation internationale, tous les Présidents finlandais.

Le Président dirige la politique étrangère de la Finlande et est responsable de toutes les questions liées à la guerre et à la paix². Néanmoins, remarquons que les fonctions de l'actuelle Présidente finlandaise, notamment celles liées à la question d'Åland, sont actuellement scrutées par une commission dirigée par l'ancien ministre de la Justice dans l'objectif fort probable d'un amendement prochain à la constitution. Mais il est certain que tout affaiblissement du Président se fera au détriment du système actuel. Le travail de cette commission est suivi avec appréhension et si le rôle du président doit changer une solution alternative satisfaisante devra alors être trouvée.

En 2001, le Comité constitutionnel du Parlement a, dans un cas précis, été indirectement amené à se prononcer sur la compétence légale du parlement ålandais dans l'affaire de la Loi sur la loterie : le *Riksdag* finlandais est seule compétent pour réguler, même dans les Îles Åland, les jeux de hasards. Le président prit alors l'initiative de soumettre le texte, pour avis, à la Cour suprême. Ce fut la première fois depuis la modification de la constitution en 2000 et même dans l'histoire de l'autonomie qu'un tel différend surgit. Pour la Cour suprême, les règles relatives à la loterie étaient de la compétence d'Åland. Il est à craindre depuis que de nouveaux différends surgissent et le Comité constitutionnel du Parlement n'a par conséquent aucun substitut acceptable pour le Président si ses compétences en la matière devaient être modifiées.

¹ Ainsi, en 1962, après un bras-de-fer qui opposa pendant plusieurs années Mariehamn et Helsinki au sujet du financement du bâtiment du parlement régional, le Président Kekkonen trancha en faveur des Îles Åland.

² Constitution de la Finlande (731/1999), *Article 93 – Pouvoirs en matière d'affaires internationales*.

QUELQUES OBSERVATIONS SUR LE RÉGIME DE DESARMEMENT DES ÎLES ÅLAND

Comme nous l'avons précédemment vu, la Finlande a l'obligation de défendre la neutralisation des Îles Åland. Il ne s'agit pas d'une défense traditionnelle du territoire ; l'obligation de la Finlande est celle de défendre le statut des îles jusqu'à ce qu'une décision soit prise par les parties contractantes à la Convention de 1921¹. Pendant ce temps « *il sera loisible à la Finlande de, en vue d'assurer le respect de la neutralité de la zone, de poser des mines à titre temporaire dans ses eaux et de prendre, à cet effet, les dispositions d'ordre maritime strictement nécessaire* ». L'article 6 ne se réfère pas aux moyens traditionnels de la défense d'un territoire mais seulement aux mesures nécessaires pour maintenir le régime de neutralisation des Îles Åland le temps que des actions adéquates soient prises par les États parties.

Autant les autorités civiles que militaires n'ont jamais caché leur scepticisme sur l'efficacité de ce mécanisme. Même si le mot « neutre » est utilisé à plusieurs reprises, il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'une zone neutre mais neutralisée, un régime rare combinant la démilitarisation (*status mixtus*)², la neutralisation et l'autonomie³. En fait, les Îles Åland constituent l'unique exemple au monde d'un territoire insulaire autonome, démilitarisé et neutralisé. Notons, en outre, que si la Finlande devait être en guerre alors les Îles Åland ne seraient pas neutres mais resteraient, en tout état de cause, neutralisées.

Selon la Convention, la Finlande doit informer la SdN afin qu'y soit décidé des mesures à prendre. La SdN n'existant plus et les mécanismes s'avérant compliqués à mettre en œuvre, il semble que les États parties n'ont rien fait pour ne pas oublier un régime considéré, dans une certaine mesure, comme étant anachronique : l'idée de protéger la neutralisation des îles et non leur défense territoriale serait ainsi obsolète.

Dans le cas de Svalbard⁴, le traité de Paris du 9 février 1920 (entré en vigueur le 14 août 1925) instituant son régime de désarmement a été ouvert à la signature : nombreux sont ceux qui se sont manifestés pour le rejoindre car les États parties bénéficient d'un certain nombre

¹ Art. 7, para. 2. de la Convention relative à la non-fortification et la neutralisation des îles d'Åland.

² Ahlström (2004), 22-23.

³ *Ibid.* 37.

⁴ Fife R. E., *Et komparativt perspektiv : bestemmelsene om begrensnig av militær virksomhet på Svalbard i henhold til artikkel 9 I traktaten av 9. februar 1920 om Spitsbergen dans Åland och demilitarisering i dag* (2006), 24.

d'avantages, notamment dans l'exploitation des mines. Dans le cas des Îles Åland, il n'existe pas d'avantages similaires ceci contribuant à un désintérêt manifeste, voire carrément, un oubli de la part des États parties ; même dans les cours de défense prodigués aux officiels finlandais (politiques, fonctionnaires et militaires), on explique que, si une guerre devait concerner les Îles Åland, la Finlande y dépêcherait des troupes armées.

L'objectif de l'instauration du régime de désarmement des Îles Åland, en temps de guerre, était de les immuniser contre leurs vertus stratégiques et protéger ainsi les États avoisinants. Leur régime prenait la forme d'une mesure de confiance, garantissant à ces derniers l'absence de menaces. Remarquons que les Îles Åland constituent le premier exemple au monde de zone démilitarisée et de neutralisée non-frontalière dans laquelle des actes de belligérance avaient lieu.

La philosophie de l'accord Ciel ouvert que la Finlande a ratifié en 2006 correspondait manifestement à celle de la Convention d'Åland, à savoir une mesure de confiance. L'objet de l'accord est de donner la possibilité aux États parties de vérifier que chacun d'entre eux n'a rien à cacher garantissant ainsi une transparence totale. Dans le cas des Îles Åland, il y a deux façons d'analyser le traité : soit on considère que comme on a rien à cacher on est ouvert à toutes formes d'inspections soit on considère qu'il n'y a aucune raison à accepter les inspections dans le mesure où les îles sont démilitarisées. Une autre problématique est venue se greffer à ce débat : le plus souvent les États utilisent des avions militaires (certes désarmés) pour assurer les mesures d'inspection ce qui pourrait en soit être contraire au régime de désarmement des îles.

De par notre fonction de Directrice générale du Gouvernement des Îles Åland, nous avons eu l'opportunité de représenter les îles lorsque le chef de la délégation finlandaise à l'OSCE lu un texte informant les parties contractantes du statut spécial des Îles Åland. Au cours d'une réunion organisée à son initiative avec les représentants de tous les États parties à la convention, plus ceux de la Hongrie et du Canada¹, nous leur avons rappelé l'importance du régime de désarmement des Îles Åland. Consciente que les instruments juridiques instaurant le régime de désarmement des îles avaient pris de la

¹ Rappelons que la Hongrie et le Canada sont les deux États dépositaires à l'Accord Ciel ouvert.

poussière, nous avons donc saisi cette unique opportunité de rappeler leur existence aux États parties¹.

Quant au débat sur la coopération stratégique entre les pays européens instauré par le Traité de Lisbonne², aucune référence ne fut faite au cas spécial d'Åland. Au cas où la Finlande demanderait une assistance militaire, elle devrait, en même temps, exiger des États parties de respecter le régime de démilitarisation et de neutralisation des Îles Åland. Remarquons que tous les États membres de la Convention de 1921 sont membres de l'UE³ et ont donc, selon le Traité de Lisbonne, vocation à approfondir leur coopération stratégique.

CONCLUSION

De part nos différents postes, nous avons eu l'unique opportunité d'examiner la politique finlandaise, tout comme celle de d'autres pays, vis-à-vis de l'autonomie des Îles Åland. Remarquons que plus son histoire, ses enjeux et ses garanties spéciales sont connus et reconnus, plus la confiance s'accroît condition *sine qua non* pour que soit instaurée une atmosphère favorable aux solutions compréhensives et innovantes. À défaut d'éclaircissements permanents, le risque est alors de juger le régime des Îles Åland à l'aune de considérations anachroniques. Faire constamment de la pédagogie s'avère donc nécessaire pour établir un cadre propice à l'avenir des Îles Åland ce qui peut nous permettre d'affirmer que les Îles Åland constituent moins un fardeau qu'un atout.

¹ Déclaration de l'ambassadeur Aleksis Härkönen à la Commission consultative Ciel ouvert, le 16 décembre 2002. Texte reproduit en annexes.

² Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, *Journal officiel* n° C 306 du 17 décembre 2007.

³ Art. 7. de la Convention relative à la non-fortification et la neutralisation des Îles d'Åland.

L'EXEMPLE DES ÎLES ÅLAND OU LES VICISSITUDES D'UN CONCEPT EN FLUX

Sia Spiliopoulou Åkermark

Πάντα ρεῖ (panta rhei)
« Tout est en état de flux »
Héraclites VI^e avant J.C.

La pensée du philosophe grec Héraclites, reproduite dans cette citation, tendrait à infirmer toute tentative de recourir à une pensée statique lorsque l'on est amené à se pencher sur les arrangements d'autonomie des Îles Åland en Finlande. Les régimes de longue-date, comme celui relatif à l'autonomie, à la démilitarisation et à la neutralisation des Îles Åland, sont déterminés par un équilibre entre continuité et changement permettant, à la fois, adaptation et robustesse.

L'expression « exemple des Îles Åland », forgée dans le courant de la décennie 1990 comme une contraposition à l'idée de « modèle des Îles Åland », se réfère aux modalités et aux conditions par lesquelles, d'une part, la Finlande et la Suède ont pu pacifiquement résoudre leur différend au sujet des îles éponymes en 1921 et, d'autre part, un régime de cent cinquante ans (pour la démilitarisation) et quatre-vingt cinq ans (pour la neutralisation et l'autonomie) a pu s'inscrire dans la durée. L'idée de « modèle », par contraste, renvoie à l'espoir (incertain) que le régime des Îles Åland puisse être imité pour résoudre d'autres différends territoriaux ou ethno-politiques. En utilisant le terme « exemple », les observateurs, qu'il s'agisse d'universitaires, de responsables politiques et de diplomates, ont souhaité mettre l'accent sur le fait que le régime qui s'applique aux Îles Åland a la potentialité d'être une source d'inspiration, une plateforme de discussions mutuelles et même de négociations pour la gestion des crises¹. Harri Holkeri, alors président de la 55^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, le formula pertinemment dans ces termes « *le cas des Îles Åland est davantage une façon de pensée qu'un modèle* »².

L'idée de la souveraineté étatique née des Traités de Westphalie (1648) et tout particulièrement après l'encrage de l'idée d'État-nation durant le XIX^e siècle repose sur la vision d'un État tout-puissant, plus ou moins homogène, qui contrôle entièrement un territoire défini, qui a

¹ Cf. Nauclér dans *The Åland Islands: An Inspiration for Contemporary Crisis Management*, (2002), 41.

² Holkeri dans Ministère finlandais des Affaires étrangères, *Autonomy – an alternative to secession ? ...* (2001), 43-45.

une responsabilité pleine et entière sur ses citoyens et une compétence dans quasiment toutes les affaires publiques. L'ordre légal international a créé un lien incontesté entre souveraineté et étatisme. Par la suite, les organisations internationales en reconnaissant des privilèges souverains et entiers aux États renforcèrent cette attache. Le droit international repose donc, dès le tout début, sur une approche parfaitement « binaire » des privilèges de la souveraineté et donc de l'étatisme¹. Les cas d'autonomie territoriale, tout particulièrement lorsqu'elles sont liées à un régime de protection d'une langue et d'une culture différentes, défient cette vision dominante de la souveraineté étatique. Alors que les cas d'autonomie territoriale s'avèrent relativement courants, certes à des échelles différentes, ils sont pourtant considérés, par certains, comme des anomalies, voire comme des déviations indésirables de la règle de l'État souverain².

LES PRINCIPAUX ELEMENTS CONSTITUTIFS DE L'EXEMPLE DES ÎLES ÅLAND

L'exemple des Îles Åland est constitué de deux piliers : d'une part, l'autonomie et, d'autre part, la démilitarisation et la neutralisation des îles. Ces deux piliers seront ici brièvement analysés et leurs caractéristiques mises en avant.

Les Îles Åland sont une région autonome en Finlande qui exercent une compétence exclusive dans un certain nombre de domaines

La Loi sur l'autonomie des Îles Åland fut originellement adoptée par le Parlement de Finlande en 1920. Sa première monture, cependant, fut rejetée par les Ålandais et ce n'est qu'après l'implication de la Société des Nations (SdN) qu'une nouvelle législation pu entrer en force en 1922³. La Loi sur l'autonomie fut amendée à deux reprises, la première fois en 1953 et la seconde fois en 1993. Elle fut retouchée, par ailleurs, à de nombreuses occasions. Ces nombreux changements, qu'ils aient été majeurs ou pas, prouvent, en tout cas, que le régime est bien flexible et peut s'ajuster commodément aux réalités contemporaines. La

¹ Frank dans Ministère finlandais des Affaires étrangères, *Autonomy – an alternative to secession ? ...* (2001), 35.

² Pour une vue d'ensemble sur les types d'autonomies, cf. Hannum (1996); Suksi (1998); Ackrén (2005).

³ Il s'agissait de la Loi sur les garanties. (*Lag innehållande särskilda stadganden rörande landskapet Ålands befolkning*, FFS 189/1922).

Loi sur l'autonomie peut être donc vue comme un instrument juridique vivant et en perpétuelle évolution.

La Loi sur l'autonomie expose les caractéristiques des institutions principales des Îles Åland¹. Le Parlement qui se compose de trente membres représente le « peuple » des Îles Åland. Sa principale vocation est de légiférer² dans ses domaines de compétences exclusives³, parmi lesquels recensons : droit du travail et développement de l'emploi ; drapeaux (incluant les pavillons) et armoiries des Îles Åland ; administration locale de district ; services de police et de pompiers ; enseignement et culture ; droit de la propriété immobilière⁴ ; environnement ; santé publique et services médicaux ; prospection et utilisation de fonds minéraux ; services postaux⁵ ; infrastructure (routes maritimes et terrestres) ; certains aspects liés au commerce.

Les Îles Åland ont donc une compétence exclusive dans tous ces domaines, ce qui signifie que seul le parlement ålandais a aptitude à légiférer selon la procédure visée par la Loi sur l'autonomie ainsi que par la constitution finlandaise.

Cette dernière, dans sa dernière monture (1999), reste très brève en ce qui concerne les questions ålandaises, ceci reflétant le fait que seules les questions qui relèvent des affaires ålandaises requièrent l'accord du Parlement ålandais. L'article 120 (« Statut spécial de la Province d'Åland ») stipule simplement que « *La Province d'Åland dispose de l'autonomie, conformément aux dispositions spécifiques de la Loi sur l'autonomie d'Åland* ». Le Président de la République finlandaise peut prendre des décisions selon les dispositions appropriées de la Loi sur l'autonomie (art. 58 de la constitution finlandaise). Les Îles Åland, par ailleurs, ont leur propre circonscription électorale et envoient un député à l'*Eduskunta* (le parlement finlandais, art. 25 de la constitution finlandaise). Ce député représente les Îles Åland dans toutes les questions finlandaises, les sujets qui relèvent de la compétence exclusive des îles étant encore l'apanage du *Lagting* (le parlement ålandais).

Les Îles Åland ont leur propre gouvernement et leur propre administration régionale⁶. La population, de quelque 27 000 habitants,

¹ Loi sur l'autonomie des Îles Åland (16 août 1991) entrée en application en 1993.

² Articles 3 et 17 de la Loi sur l'autonomie.

³ Article 18 de la Loi sur l'autonomie.

⁴ Williams dans Spiliopoulou Åkermark (2007).

⁵ Les Îles Åland émettent leurs propres timbres depuis 1984. Elles ont, en plus, leur propre radio [<http://www.radiotv.aland.fi>] ainsi que leur propre chaîne de télévision [<http://www.nyan.ax/aland24>]. Elles ont aussi deux journaux quotidiens.

⁶ Article 3, para. 2 de la Loi sur l'autonomie.

vit dans seize municipalités. La majorité travaille dans le service public, le secteur des transports, le commerce, le tourisme, les services financiers et les petites industries¹.

Le processus législatif sur les Îles Åland est déterminant pour l'ancrage de leur statut d'autonomie. Des changements dans la Loi sur l'autonomie ne sont possibles qu'avec le consentement des deux parlements avec une majorité des deux tiers². Sans entrer dans des détails constitutionnels, notons que les actes législatifs ålandais, avant qu'ils n'entrent en application, sont examinés par la Délégation d'Åland, la Cour Suprême de Finlande et par le Président de la République (assisté du ministre de la Justice). Le Chef de l'État finlandais peut mettre son veto à une proposition de loi, en partie ou dans son intégralité, s'il s'avère que le *Lagting* est allé au-delà de ses compétences ou si le texte menace la sécurité interne ou externe de la Finlande.

L'État de Finlande est représenté dans les Îles Åland par un gouverneur dont le principal rôle est d'assurer la direction de l'administration locale en matière de compétence de l'État (cours judiciaires, impôts, douanes, garde-côtes, etc.). La désignation du gouverneur est un exemple de la pratique consensuelle dans les relations entre Mariehamn et Helsinki. Le Président de la République finlandaise choisit le gouverneur après s'être mis d'accord avec le Président du *Lagting*³. Occasionnellement, le gouverneur est amené à jouer un rôle de médiateur entre les Îles Åland et la Finlande métropolitaine. Ainsi, dernièrement, fut-il amené à proposer sa médiation dans la résolution d'une controverse sur la légalité des activités de l'entreprise PAF qui met en ligne des jeux d'argent, une loterie et un système de paris accessibles sur Internet à l'extérieur des îles⁴.

La Délégation des Îles Åland est certainement l'une des institutions les plus intéressantes. Établie par la première Loi sur l'autonomie (1920), son rôle, néanmoins, a profondément évolué. À l'origine, elle était chargée de calculer le montant d'argent que la métropole devait transférer aux îles. Dorénavant, elle examine la constitutionnalité et la légalité des propositions législatives (même au regard du droit communautaire) du *Lagting*. Elle donne son opinion à la

¹ *Åland in Figures 2008*, Mariehamn, Statistics Åland (2008).

² Art. 69 de la Loi sur l'autonomie.

³ Art. 52 de la Loi sur l'autonomie.

⁴ Le Gouverneur Peter Lindbäck, mentionna son rôle de « médiateur » dans un récent article. Peter Lindbäck, « Ingen anmälan mot Åland », *Nya Åland*, 10 février 2009. [http://www.nyan.ax/ledaren/insandare.pbs?news_id=40422].

Cour suprême finlandaise qui, a son tour, émet un avis au Président de la République. Dirigée par le Gouverneur des Îles Åland, la délégation est composée de deux membres désignés par le Conseil d'Etat à Helsinki et deux membres choisis par le parlement ålandais. Il y a donc un équilibre parfait.

En ce qui concerne les questions liées aux capacités des Îles Åland en matière internationale, rappelons que toutes les mesures législatives du Parlement finlandais qui relèvent « d'une importance spéciale pour Åland » doivent obtenir l'avis de Mariehamn (art. 28 de la Loi sur l'autonomie). Bien que les Îles Åland, en outre, n'aient pas une pleine capacité juridique internationale, le Gouvernement d'Åland peut proposer des négociations pour un traité avec un État tiers. En tout état de cause, il sera tenu au courant de l'évolution d'avancement des négociations internationales dans toutes les questions qui dépendent de son champ de compétence. S'il y a une raison particulière, le gouvernement d'Åland aura la possibilité de participer aux négociations. Pour qu'un traité international ou qu'une obligation internationale opposable qui tombe dans le champ de compétence d'Åland puisse entrer en vigueur, le *Lagting* doit donner son consentement. Si un traité ou toute autre obligation internationale engageant la Finlande contient une clause qui, en vertu de la présente loi, porte sur une question de juridiction de la province, le parlement d'Åland doit consentir à la loi mise en œuvre de cette clause¹.

Comme nous l'avons vu, de nombreux éléments prépondérants à l'autonomie d'Åland plongent leurs racines dans la période 1920-1922 (établissement d'un Parlement local, d'un gouvernement et d'un gouverneur, privilèges linguistiques et immobilières, droit de vote, etc.). Néanmoins, le régime d'autonomie s'est peu à peu affiné qu'il s'agisse de la division des compétences législatives et administratives entre Mariehamn et Helsinki ou des questions liées à la liberté de commerce introduites après la Seconde Guerre mondiale et depuis amendées par touches successives.

Les Îles Åland sont un territoire démilitarisé et neutralisé

Le second élément constitutif de l'exemple des Îles Åland, bien que souvent oublié dans les discussions nationales et internationales, est leur régime de désarmement. En 2006, elles célébrèrent l'anniversaire marquant les 150 ans de leur régime de démilitarisation institué par une convention annexée au Traité de Paris signé après la Guerre de

¹ Art. 58 -59 de la Loi sur l'autonomie.

Crimée¹. Lors de l'intervention armée franco-britannique dans les Îles Åland, la Suède qui ne voulait pas mettre en danger sa doctrine de neutralité réussit, après avoir négocié avec Paris et Londres, à ce que les Îles Åland – la « faille » (*midja*) de la Suède – ne deviennent aucunement une menace militaire pour Stockholm. Plutôt laconique, le traité stipule dans son art. 1 que « *les Iles d'Åland ne seront pas fortifiées, et qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement militaire ou naval* ».

L'objet de cette contribution n'est pas de détailler le régime de désarmement. Notons, néanmoins, que les concepts de démilitarisation et de neutralisation se rapportent à l'évidence aux limitations des activités militaires. La démilitarisation implique des obligations de désarmer et/ou l'interdiction de réarmements en temps de paix, ceci limitant la souveraineté de l'État sur la zone affectée par les mesures de démilitarisation.

Le principe de démilitarisation n'élimine pas le droit des États de défendre leur territoire contre les attaques en temps de guerre, ce qui fut, par la suite, confirmé par la Convention sur les Îles Åland dans son art. 7 ainsi que par l'art. 51 de la Charte des Nations unies qui souligne le « *droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée* ». En cas de guerre, la démilitarisation signifie, d'une part, que la zone en question est moins intéressante et possiblement plus difficile à accéder pour un État assaillant car il n'y a pas d'installations militaires préexistantes et, d'autre part, il n'y a pas d'obstacle, autre que celui de la démilitarisation, que la zone devienne un théâtre de guerre. La neutralisation d'une zone signifie, en principe, que toutes les opérations de belligérance contre ou dans la zone en question sont interdites, ce qui ne peut arriver forcément qu'en temps de guerre. Elle fut introduite dans la Convention de 1921².

Bien que le régime de désarmement des Îles Åland soit ancré dans le marbre du droit, nous estimons qu'il nécessite quelques clarifications et éclaircissements. Selon la Convention de 1921, la zone de démilitarisation concerne les îles ainsi que leurs eaux territoriales qui s'étendent à 3 miles nautiques. Elle est généralement dessinée en forme de nuage autour des îles³. Il est apparu récemment que le tracé des frontières décrit dans l'art. 2 de la Convention ne correspondait que partiellement aux cartes contemporaines, beaucoup plus précises grâce

¹ Cf. Modeen (1992), 1-3.

² Convention du 20 octobre 1921. Cf. Spiliopoulou Åkermark dans Jansson (2007).

³ Cf., par exemple, Rosas dans Hannikainen et Frank (1997), 23-40, carte p. 30.

aux systèmes cartographiques modernes. La question fut soulevée, à la fin des années 1990, par le géophysicien Martin Ekman¹. Il s'agissait essentiellement de savoir si les mesures de la Convention de 1921 devaient être interprétées selon des lignes géophysiques (basée sur la distance la plus courte) ou comme des routes loxodromiques² (courbes avec une direction constante). Avec l'écart entre ces types de courbes, on arrivait à une différence de 60 mètres. Par ricochet, une seconde question se posait, celle de l'écart entre les frontières officielles de la Province – indirectement définies par la Loi sur l'autonomie – et la zone démilitarisée. Les écarts et incertitudes se sont révélés très importants dans la zone frontière (connue sous le nom de « *Skiftet* ») entre la Finlande occidentale et les Îles Åland. Si les frontières provinciales s'avèrent sérieuses pour les personnes physiques afin de connaître avec précision la compétence des juridictions, les limites géographiques de la zone démilitarisée sont surtout décisives d'un point de vue militaire mais aussi pour l'aviation. Martin Ekman, enfin, questionna aussi les effets des évolutions géophysiques des îles (surrections, disparitions et apparitions d'îlots, etc.).

Ces incertitudes conduisirent le ministère finlandais de la Justice à nommer un « groupe de travail sur les frontières » (« *Gränsarbetsgruppen* »), en mars 2005. Parmi les anomalies recensées, il est apparu que la marine finlandaise n'avait pas inscrit sur ses cartes le tracé des frontières de la zone démilitarisée. Le groupe de travail demanda à ce que soient inscrites avec précision les frontières de la zone démilitarisée sur les cartes contemporaines³.

On notera un certain nombre de caractéristiques dans la constitution du groupe qui méritent d'être et déjà d'être analysées. Il était, tout d'abord, manifeste que le premier souci de la Finlande était de souligner que sa nomination et son travail s'étaient faits en coopération étroite avec les Îles Åland. Quant aux membres du groupe de travail, il y avait des militaires, des garde-frontières et des représentants de l'Institut national cartographique et de l'Administration maritime finlandaise. Elisabeth Naucclér, à l'époque à la tête de l'administration provinciale finlandaise, était aussi membre. L'universitaire Martin Ekman y fut nommé en qualité d'expert. Cette volonté d'associer Mariehamn dans la constitution du groupe est

¹ Ekman, (2000).

² NBLR. Une loxodromie est une courbe qui coupe les méridiens sous un angle constant. Une route loxodromique est représentée sur une carte en projection de Mercator par une ligne droite mais ne représente pas la distance la plus courte entre deux points.

³ En utredning om gränserna för Ålands demilitarisering, Gränsarbetsgruppens betänkande, Justitieministeriet, 2006:18, section 4.4.1.

d'autant plus remarquable que d'un point de vue strictement légal les Îles Åland n'ont pas de compétence dans les champs tels que les questions internationales de la Finlande (les traités), les routes nautiques, la défense civile, le contrôle des frontières et les questions militaires.

Notons, enfin, que si le groupe de travail a excellemment bien synthétisé les problèmes techniques, administratifs et légaux liés au régime de désarmement des Îles Åland, depuis qu'il a présenté ses conclusions à la fin de l'année 2006, aucune action concrète ne fut prise ni par le ministère de la Justice ni par celui des Affaires étrangères.

Le régime de démilitarisation et de neutralisation des Îles Åland a été sérieusement éprouvé lorsqu'en septembre 2003, dans le cadre d'un exercice militaire entre la Norvège, la Suède et la Finlande (*Peace Nordic 2003*), un ferry avec à son bord une centaine de soldats suédois, avec des jeeps, camions militaires et armes accosta à Mariehamn. Au même moment, des hélicoptères militaires norvégiens, avec l'autorisation des officiels finlandais, empruntèrent un couloir aérien au-dessus des Îles Åland¹. Répondant aux interrogations de l'Institut de Paix des Îles Åland, le ministère suédois de la Défense assumait en plaidant la bévée². Quant au ministère norvégien de la Défense, il répondit qu'il n'avait pas été informé du régime de démilitarisation des îles. Pour le ministère finlandais de la Défense, les hélicoptères norvégiens avaient emprunté le couloir aérien « *en accord avec la pratique habituelle* »³. Le ministère des Affaires étrangères, après avoir argué le fait que les militaires finlandais sont autorisés à être présents dans ladite zone selon la réglementation militaire, annonça qu'une enquête serait diligentée⁴. Même l'ambassade de Russie à Stockholm délivra une note officielle au ministère suédois des Affaires étrangères⁵. Il est très probable, aux vues de l'intensification des activités militaires dans la mer Baltique, que ce genre d'incidents a vocation à se répéter.

LA LONGEVITE, LA FORCE ET L'ADAPTABILITE DE L'EXEMPLE DES ÎLES ÅLAND

¹ Flyghed (2005), 39.

² Lettre adressée à l'*Åland Islands Peace Institute* par le Ministère suédois de la Défense, le 22 septembre 2003.

³ Ministère finlandais de la Défense, Press Release No. 65-2003, « Nordic Peace 2003 – Övningen och Åland », 12 septembre 2003.

⁴ Foreign Ministry's response to the speaker of the Finnish Parliament regarding the written question SS 457/2003, 12 novembre 2003.

⁵ Flyghed (2005), 40.

Plusieurs traits particuliers à l'exemple des Îles Åland contribuent à sa longévité, sa force et son adaptabilité.

Un ancrage multiple

Notons, tout d'abord, que le régime d'autonomie est ancré dans l'ordre juridique national (la constitution finlandaise et la Loi d'autonomie, document quasiment « constitutionnel ») et international (traités de 1856 et 1921). La Convention sur la Démilitarisation et la Neutralisation des Îles Åland a pour origine l'implication de la SdN dans le règlement du différend entre la Finlande et la Suède à propos de la souveraineté des îles. La SdN se prononça pour la souveraineté finlandaise au motif notamment que la Finlande avait déjà mis en place une autonomie pour les îles. On rappellera, en outre, que la Finlande ne s'était pas initialement prononcée en faveur d'une médiation de la SdN. Après que la question des Îles Åland fut soumise par une initiative anglo-suédoise au Conseil de la SdN, celui-ci nomma une Commission de Juristes pour décider si la nouvelle institution genevoise était compétente pour traiter de la question de la souveraineté des îles aux vues de la thèse finlandaise. Le Conseil, composé de trois juristes (le Français Larnaude, le Néerlandais Struyken et le Suisse Huber), devait répondre à ces deux questions : 1) s'agissait-il d'un différend international pour lequel la SdN pouvait prétendre à être compétente et 2) quelle est la pertinence du principe nouvellement proclamé d'auto-détermination dans la question des Îles Åland ?¹. Ils répondirent, à la première question, par l'affirmative, en soutenant que le différend était de nature internationale et donc affirmèrent la compétence de la SdN. Tout en ré attestant l'importance du principe d'auto-détermination, ils conclurent que ce principe n'était pas encore assez fermement inscrit dans le droit positif. S'ils ne voyaient pas d'objection à ce que soit organisé un référendum dans les Îles Åland, il n'était pas question de soutenir, pour autant, un éventuel droit à la sécession. Le principe d'auto-détermination, en outre, ne devait pas être examiné en dehors de son contexte politique et économique. Les juristes, dans une certaine mesure, se prononcèrent en faveur des revendications ålandaises bien qu'ils ne tirèrent aucune recommandation ou conclusion concrète. Une seconde commission (la Commission des Rapporteurs) fut nommée par

¹ Notes of the Government of Finland of 5 June 1919, 3 June 1920 and 12 June 1920 in *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund, Diplomatiska Aktstycken utgivna av Kungl. Utrikesdepartementet*, Stockholm 1920. Le rapport de la Commission des Juristes, daté du 5 septembre 1920, peut être trouvé dans la même publication.

le Conseil afin, ce coup-ci, de proposer des solutions possibles. Dans son rapport d'avril 1920 (remis au même moment où l'on débattait à Helsinki du projet de Loi sur l'autonomie des Îles Åland), la Commission des Rapporteurs manifesta des réserves quant au principe d'auto-détermination impliquant un droit de sécession pour les îles et se prononça plutôt en faveur d'un renforcement de leur autonomie, tout comme l'utilisation exclusive de la langue suédoise. Leur souveraineté devait être assurée par la Finlande. La Commission des Rapporteurs avança toute une série d'arguments supplémentaires, en particulier le fait que les Ålandais formaient une petite partie des suédophones de Finlande. Elle souligna le rôle de l'enseignement du suédois, le règlement des questions immobilières (prenant la forme d'une sorte de droit de préemption dans les transactions immobilières en faveur des autochtones ålandais) et les restrictions en termes de droit de vote pour les nouveaux arrivants dans les Îles Åland.

La Finlande avait donc introduit une législation reconnaissant une autonomie considérable aux Îles Åland, peu de temps avant que le Conseil de la SdN eût commencé à se pencher sur la question. La Commission des rapporteurs suggéra à Helsinki d'établir un cadre législatif davantage en faveur de l'autonomie à défaut de quoi un droit à la sécession serait accepté par la SdN¹. Comme nous l'avons vu, le gouvernement finlandais avait certes d'ores et déjà introduit une telle législation en 1920 mais développée et élargie, par la suite (en 1921-1924), en faveur de l'autonomie². Au même moment, les Ålandais ne s'étaient pas privés d'utiliser la « carte internationale » dans leurs relations avec la Finlande, ce que cette dernière fit aussi lorsqu'elle fut amenée récemment à promouvoir internationalement l'« exemple d'Åland ».

Un compromis réussi

Le succès du régime d'Åland repose sur le fait que toutes les parties impliquées avaient toutes quelque chose à gagner. Originellement, la Convention de 1856 était un moyen pour la Grande-Bretagne et la France de limiter la présence russe en mer Baltique. La Suède était dans une certaine mesure « la force motrice » dans la rédaction de la Convention de 1921, tout comme dans la protection de

¹ *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund, Diplomatiska Aktstycken utgivna av Kungl. Utrikesdepartementet, Stockholm, Vol. II, Stockholm, 1921, pp. 2-139.*

² Suksi (2005), 4-12.

l'identité suédoise des îles mais aussi pour garantir sa propre sécurité contre les menaces potentielles en mer Baltique.

La Finlande fut bien évidemment satisfaite de se voir reconnaître sa souveraineté sur les îles, tout comme son indépendance par rapport à la Suède et la Russie. Les Grandes Puissances avaient toutes un intérêt à limiter l'exploitation du capital stratégique des Îles Åland. Les signataires peuvent encore, même maintenant, être vus comme jouant un rôle considérable dans les garanties accordées pour la surveillance du régime.

Sur un plan purement national, un compromis était aussi nécessaire. La Finlande conservait un certain nombre de compétences, notamment les droits régaliens tandis que les Îles Åland allaient bénéficier d'une autonomie accrue, des garanties pour la préservation de la culture et de la langue suédoises ainsi que quelques compétences en matière internationale, notamment dans le cadre du Conseil nordique et plus récemment au sein de l'UE¹.

Une combinaison d'outils légaux et politiques

L'une des caractéristiques essentielles du régime d'Åland est la saillance juridique de ses différents ancrages (accords internationaux, dispositions constitutionnelles et législation nationale que ce soit en Finlande métropolitaine ou dans les Îles Åland) dont tous requièrent une forte conviction dans l'application de la règle de droit.

Une approche purement légale ferait bien évidemment courir un risque de rigidité et d'inflexibilité. Un tel écueil a pu être évité grâce aux constantes négociations et discussions politiques, notamment par l'action des membres ålandais au sein du parlement finlandais, au rôle de médiateur du Gouverneur et de garant du Président de la République mais aussi par les démarches actives des Ålandais et de leur gouvernement et parlement qui ont recherché à maximiser leurs intérêts par le canal de leurs relations avec le gouvernement et l'administration finlandais.

Les facteurs qui peuvent rendre l'exemple des Îles Åland incertain

Les Îles Åland possèdent des caractéristiques qui leur sont propres et qui peuvent rendre, en tout état cause, problématique leur transposition à d'autres territoires. Sans prétention à l'exhaustivité, recensons en cinq.

¹ Spiliopoulou Åkermark dans Hannikainen et Horn (1997), 257-281.

Primo, l'exemple des Îles Åland dépendrait de l'éloignement géographique. Remarquons que dans d'autres îles, comme la Corse (France), Taiwan (Chine) ou Okinawa (Japon), où le modèle des Îles Åland auraient pu servir de référence, l'éloignement géographique avec leur métropole n'a pas débouché sur une large autonomie. L'argument de l'isolement géographique, par ailleurs, ne semble pas si pertinent à une époque comme la nôtre dans laquelle les moyens de communication et de transport entraînent un flux continu d'idées et de personnes au sein et entre les pays du monde entier. Aujourd'hui, un vol direct entre Helsinki et Mariehamn dure cinquante minutes.

Secundo, le succès de l'autonomie dépendrait de l'homogénéité de la population ålandaise, qui parle, en outre, la même langue, le suédois. Notons, toutefois, que le système a pu aussi compter sur le fait que l'État finlandais est officiellement bilingue (finnois et suédois). Remarquons, par ailleurs, qu'une cinquantaine de langues est parlée aujourd'hui dans l'archipel et qu'un tiers de la population est née à l'extérieur des Îles Åland¹.

Tertio, la puissance économique des Îles Åland aurait indéniablement contribué au succès. Cet argument ne paraît aussi pertinent si l'on se remémore les périodes de misère qui ont ravagé, jusque au milieu du XX^e siècle, les Îles Åland. Ce n'est que grâce au développement des infrastructures routières et maritimes, à partir des années 1950, que l'économie des Îles Åland a pu se développer.

Quarto, les Îles Åland auraient bénéficié des effets pacificateurs de la région nordique dans laquelle les États sont démocratiques et évitent de recourir à des manifestations armées². Ceci est indéniablement vrai. Il convient, néanmoins, de nuancer cette apparente loi d'airain. Ainsi, la Révolution russe de 1917 eut de violentes répercussions en Finlande, sans parler de la Guerre civile qui ravagea, l'année suivante, le pays entre, d'une part, les Blancs (soutenus par les Allemands) et, d'autre part, les Rouges (soutenus par la Russie bolchevique). Rappelons aussi que le Danemark dépêcha dans les Îles Féroé, en 1946, une force navale au moment où débutaient des négociations sur l'autonomie des îles. Mentionnons aussi les fortes périodes de tension entre les pays nordiques et le peuple sami³.

¹ State (2007).

² Archer et Joenniemi (2003).

³ Cf. Spiliopoulou Åkermark *et al.*, (2006), 19-20. Par exemple, lors de l'affaire Alta, de nombreux Sami protestèrent vigoureusement contre Oslo qui souhaitait construire un barrage hydro-électrique sur la rivière Alta (Finnmark) en 1980-1981. Des études récentes ont révélé que le gouvernement norvégien était prêt à recourir à la force armée contre les Sami.

Quinto, on prétend que le succès d'Åland réside aussi dans l'acceptation, dès le début, de la population ålandaise du régime d'autonomie. Un tel argument fait abstraction des réalités historiques car les Ålandais avaient initialement rejeté l'autonomie proposée par la Finlande. Ce n'est qu'après l'intervention de la Suède, de la Grande-Bretagne et de la SdN que les Ålandais acceptèrent, en plus à contrecœur, les modalités d'autonomie proposées par la Finlande. Il fallu attendre 1954, avec une nouvelle législation sur l'autonomie davantage étendue, pour que le système de dévolution soit accueilli avec satisfaction par la population ålandaise.

EN GUISE DE CONCLUSION ET ... QUELQUES QUESTIONS POUR L'AVENIR

Le cas des Îles Åland, région démilitarisée et neutralisée, démontre que la souveraineté n'est pas un jeu du tout ou rien. C'est un puzzle complexe qui peut être assemblé de plusieurs manières. Ce n'est pas, non plus, un jeu à somme nulle. Il ne semble pas que la mise en valeur de l'image, c'est-à-dire la position légale et le poids politique de l'exemple d'Åland, limite substantivement la souveraineté de la Finlande ; bien au contraire, elle ajoute à la Finlande la touche d'un État flexible et nuancé qui fait face aux défis d'une gouvernance à plusieurs niveaux et d'un multiculturalisme, autant de questions qui deviennent, pour de plus en plus d'États dans le monde, des problèmes insolubles. Par l'exemple d'Åland, la Finlande est davantage regardée comme un pionnier plutôt que comme un reliquat anachronique. Cependant, le régime d'autonomie et celui de désarmement connaîtront très certainement dans l'avenir de nouveaux défis. Comme nous l'avions indiqué au début de notre contribution, tout est en flux, Πάντα ρεῖ.

Freds Fördrag

Emellan

Hans Majt Konungen af Sverige
Och Sveriges Rike

Å ena, samt

Hans Majt Kejsaren af Ryssland
Och Ryssa Riket

Å andra sidan,

Affhandladt och slutit i Fredricshamn den 7 September 1809
och Ratificerade i Stockholm den 3 October och i
St. Petersburg den 11 i samma månad.

TRAITÉ DE PAIX

Entre

SA MAJESTÉ LE ROI DE SUÈDE
ET LA COURONNE DE SUÈDE

D'une part, et

SA MAJESTÉ L'EMPEREUR DE
TOUTES LES RUSSIES
ET L'EMPIRE DE RUSSIE

De l'autre,

Fait et conclu à Fredricshamn le 7 September 1809 & ratifié
à Stockholm le 3 Octobre et à St. Petersburg
le 11 du même mois.

Cum Gratia & Privilegio S^{ae} M^{ajest}is.

STOCKHOLM, Tryckt i Kongl. Tryckeriet, 1809.

(...)

Article I

Il y aura à l'avenir paix, amitié et bonne intelligence entre Sa Majesté le Roi de Suède et Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies. Les Hautes Parties Contractantes apporteront la plus grande attention à maintenir une parfaite harmonie entre Elles, Leurs États et Sujets, et éviteront soigneusement tout ce qui pourrait atterrer à l'avenir l'union heureusement rétablie.

Article II

Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies ayant manifesté la résolution invariable de ne point séparer Ses intérêts de ceux de Ses alliés, et Sa Majesté Suédoise, désirant de donner, en faveur de Ses Sujets, au bénéfice de la paix toute l'étendue possible, Elle promet et s'engage de la manière la plus formelle et la plus obligatoire, de ne rien négliger de ce qui, de Son côté, peut conduire à la prompte conclusion de la paix entre Elle et Sa Majesté l'Empereur des Français, Roi d'Italie, et Sa Majesté le Roi de Danemark et de Norvège, au moyen des négociations directes déjà entamées avec ces Puissances.

Article III

Sa Majesté le Roi de Suède pour donner une preuve évidente de Son désir de renouer les relations les plus intimes avec les Augustes Alliés de Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies, promet d'adhérer au Système Continental avec des modifications, qui seront plus particulièrement stipulées dans la négociation, qui va s'ouvrir entre la Suède, la France et le Danemark.

En attendant Sa Majesté Suédoise s'engage, dès l'échange des ratifications du présent Traité, à ordonner que l'entrée des ports du Royaume de Suède soit fermée tant aux Vaisseaux de guerre, qu'aux bâtiments marchands de la Grande Bretagne, en se réservant l'importation du Sel et des productions Coloniales, devenues par l'usage nécessaires aux habitants de la Suède.

De Son côté, Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies promet d'avance, de consentir à toutes les modifications que Ses Alliés jugeront justes et convenables d'admettre, en faveur de la Suède, relativement au commerce et à la navigation marchande.

Article IV

Sa Majesté le Roi de Suède tant pour Elle que pour Ses Successeurs au Trône et au Royaume de Suède renonce irrévocablement et à perpétuité, en faveur de Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies et de Ses successeurs au Trône et à l'Empire de Russie, à tous Ses droits et titres sur les Gouvernements ci-après spécifiés, qui ont été conquis par les armes de Sa Majesté Impériale dans la présente guerre sur la Couronne

de Suède, savoir les Gouvernements de Kymenegård, de Nyland et Tavastehus, d'Åbo et Björneborg avec les isles d'Aland, de Savolax et Carelia, de Wasa, d'Uleåborg et de la partie de Vestrobothnie jusqu'à la rivière de Torneå, comme il sera fixé dans l'article suivant sur la démarcation des frontières.

Ces Gouvernements avec tous les habitants, villes, ports, forteresses, villages et îles, ainsi que les dépendances, prérogatives, droits et émoluments, appartiendront désormais en toute propriété et Souveraineté à l'Empire de Russie, et Lui restent incorporés.

Pour cet effet Sa Majesté le Roi de Suède promet et s'engage de la manière la plus solennelle et la plus obligatoire tant pour Elle que pour Ses Successeurs et pour tout le Royaume de Suède, de ne jamais former aucune prétention directe ou indirecte sur les dits Gouvernements, Provinces, Îles et Territoires, dont tous les Habitants seront, en vertu de la dite renonciation, dégagés de l'hommage et Serment de fidélité, qu'ils ont prêté à la Couronne de Suède.

Article V

La Mer d'Aland, (*Ålands Haf*) le Golfe de Bothnie et les Rivières de Torneå et de Muonio, formeront dorénavant la frontière entre l'Empire de Russie et le Royaume de Suède.

À distance égale des côtes les Îles les plus rapprochées de la terre ferme d'Aland et de la Finlande appartiendront à la Russie, et à la Suède celles qui avoisinent ses côtes.

À l'embouchure de la Rivière de Torneå l'Île de Björkön, le port de Reutehamn et la Presqu'île, sur laquelle est située la Ville de Torneå seront les points les plus avancés des possessions Russes, et la frontière se prolongera de long de la rivière de Torneå jusqu'au confluent des deux branches de ce fleuve près de la Forge de Kengis, d'où elle suivra le cours du fleuve Muonio en passant devant Muonioniska, Muonio Öfreby, Palojoens, Kultane, Enontekis, Kelottijerfvi, Paitiko, Nuimaka, Raunula et Kilpisjaure, jusqu'à la Norvège.

Dans le cours des rivières de Torneå et de Muonio, tel qu'il vient d'être désigné, les Îles situées à l'Est du Thalweg appartiendront à la Russie, et celles à l'Ouest du Thalweg à la Suède. D'abord après l'échange des Ratifications on nommera des Ingénieurs de part et d'autre, qui se rendront sur les lieux pour établir les limites le long des rivières de Torneå et de Muonio sur la ligne tracée ci-dessus.

(...)

Article XXI

Le présent Traité sera ratifié par les deux Hautes Parties Contractantes; et les Ratifications en bonne et due forme devront être échangées à St

Petersbourg dans quatre semaines ou plutôt si faire se peut, à compter du jour de la signature du présent Traité.

En foi de quoi, nous Soussignés, en vertu de nos Pleins pouvoirs, avons signé le présent Traité de paix et y avons apposé le cachet de nos armes. Fait à Fredricshamn ce Dix Sept (Cinq) Septembre l'an de grâce Mille Huit Cent et Neuf.

Convention sur la démilitarisation des Îles Åland (1856)

Au nom de Dieu Tout-Puissant.

Sa Majesté la Reine du Royaume Uni de la Grande Bretagne et d'Irlande, Sa Majesté l'Empereur des Français et Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies, voulant étendre à la Mer Baltique l'accord si heureusement rétabli entre Elles en orient et consolider par là les bienfaits de la paix générale, ont résolu de conclure une Convention et nommé à cet effet:

(...)

Lesquels après avoir échangé leurs Pleins-Pouvoirs trouvés en bonne et due forme, sont convenus des articles suivants.

Article 1^{er}

Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies, pour répondre au désir qui lui a été exprimé par Leurs Majestés la Reine du Royaume Uni de la Grande Bretagne et d'Irlande et l'Empereur des Français, déclare que les Iles d'Åland ne seront pas fortifiées, et qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement militaire ou naval.

Article 2

La présente Convention, annexée au Traité général signé à Paris en ce jour, sera ratifiée, et les Ratifications en seront échangées dans l'espace de quatre semaines ou plus tôt, si faire se peut.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires respectifs l'ont signée et y ont apposées le sceau de leurs armes.

Fait à Paris le trentième jour du mois de Mars de l'an mil huit cent cinquante six.

Clarendon, Cowley, A. Walewski, Bourquenay, Orloff, Brunnow

Extraits de la convention relative à la non-fortification et la neutralisation des Îles Åland (1921)

Le Président de l'Allemagne, Sa Majesté le Roi de Danemark et d'Islande, le Chef d'État de la République d'Esthonie, le Président de la République de Finlande, le Président de la République Française, Sa

Majesté le Roi du Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et les territoires britanniques au delà des mers, Empereur des Indes, Sa Majesté le Roi d'Italie, le Chef d'État de la République de Lettonie, le Chef d'État Polonais, et Sa Majesté le Roi du Suède, étant tombés d'accord pour réaliser le vœu émis par le Conseil de la Société des Nations dans sa résolution du 24 juin 1921, visant la conclusion d'une Convention entre les Puissances intéressées, en vue de la non-fortification et de la neutralisation des îles d'Åland, afin de garantir que ces îles ne deviendront jamais une cause de danger au point de vue militaire :

Ont résolu à cette fin de compléter, sans y porter atteinte, l'effet de l'engagement pris par la Russie dans la Convention du 30 mars 1856, relative aux îles d'Åland, annexée au Traité de Paris du même jour ;
(...)

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des stipulations suivantes :

Article 1^{er}

La Finlande, confirmant en tant que de besoin, en ce qui la concerne, la déclaration faite par la Russie dans la Convention du 30 mars 1856, relative aux Îles d'Åland, annexée au Traité de Paris du même jour, s'engage à ne pas fortifier la partie de l'archipel finlandais, dite « les îles d'Åland ».

Article 2

I. Par la dénomination « les îles d'Åland » la présente Convention entend l'ensemble des îles, îlots et récifs, situés dans l'étendue de mer délimitée par les lignes suivantes;

a) Au Nord, par le parallèle de latitude 60° 4' N
b) A l'Est, par les lignes droites reliant successivement les points géographiques suivants:

	lat.		et	long.	
1)	60° 41',0 N			21° 00',0 E	
2)	60° 35',9 N		''	''	21° 06',9 E
3)	60° 33',3 N		''	''	21° 08',6 E
4)	60° 15',8 N		''	''	21° 05',5 E
5)	60° 11',4 N		''	''	21° 04',4 E
6)	60° 09',4 N		''	''	21° 01',2 E
7)	60° 05',5 N		''	''	21° 04',3 E
8)	60° 01',1 N		''	''	21° 11',3 E
9)	59° 59',0 N		''	''	21° 08',3 E
10)	59° 53',0 N		''	''	21° 20',0 E
11)	59° 48',5 N		''	''	21° 20',0 E
12)	59° 27',0 N		''	''	20° 46',3 E

c) Au Sud par le parallèle de latitude 59° 27' N,

d) A l'Ouest par les lignes droites reliant successivement les points géographiques suivants:

13)	lat.	59° 27',0 N	et	long.	27° 09',7 E
14)	”	59° 47',8 N	”	”	19° 40',0 E
15)	”	60° 11',8 N	”	”	19° 05',5 E
16)					
Market	lat.	60° 18',4 N	”	long.	19° 08',5 E
17)	”	60° 41',0 N	”	”	19° 14',4 E

Les lignes reliant les points 14, 15 et 16 sont celles fixées par la « Description topographique de la frontière entre le Royaume de Suède et l'Empire de Russie d'après la démarcation de l'année 1810 corrigée d'après la révision de 1888 ».

La position de tous les points indiqués dans le présent article se réfère généralement à la carte de l'Amirauté britannique N°2297 de 1872 (avec les corrections apportés jusqu'au mois d'août 1921) ; toutefois, pour plus de précision, la position des points 1 à 11 se réfère aux cartes suivantes : cartes finlandaises No 32 de 1921, No 29 de 1920, et carte russe No 742 de 1916 (corrigée en mars 1916).

Un exemplaire de chacune de ces différentes cartes est déposé aux archives du Secrétariat permanent de la Société des Nations.

II. Les eaux territoriales des îles d'Åland sont considérées comme s'étendant à une distance de trois milles marins de la laisse de basse mer des îles, îlots et récifs non constamment submergés, délimités ci-dessus; toutefois, sur aucun point ces eaux ne s'étendant au delà des lignes fixées par le paragraphe I du présent article.

III. L'ensemble des îles, îlots et récifs délimités par le paragraphe I, et des eaux territoriales, définies par le paragraphe II, constituent la « zone » à laquelle s'appliquent les articles suivants.

Article 3

Aucun établissement ou base d'opérations militaires ou navales, aucun établissement ou base d'opération d'aéronautique militaire, ni aucune autre installation utilisée à des fins de guerre ne pourra être maintenue ou créée dans la zone décrite à l'article 2.

Article 4

Sous réserve des dispositions de l'article 7, aucun force militaire, navale ou aérienne d'aucune Puissance ne pourra pénétrer ni séjourner dans la zone décrite à l'article 2; la fabrication, importation, le transit et la réexportation des armes et du matériel de guerre y sont formellement interdits.

Les dispositions suivantes seront toutefois appliquées en temps de paix:

a) en dehors du personnel de police régulière nécessaire pour le maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans la zone,

conformément aux dispositions générales en vigueur dans la République finlandaise, la Finlande pourra, si des circonstances exceptionnelles l'exigent, y introduire et y entretenir temporairement telles autres forces armées qui seront strictement nécessaires au maintien de l'ordre.

b) La Finlande se réserve également le droit de faire visiter les îles, de temps à autre, par un ou deux de ses navires de guerre légers de surface, qui pourront dans ce cas, mouiller temporairement dans leurs eaux. En dehors de ces navires, la Finlande pourra, si des circonstances particulières importantes l'exigent, introduire dans les eaux de la zone et du entretenir temporairement d'autres navires de surface ne devant en aucun cas le déplacement total de 6 000 tonnes. La faculté d'entrer dans l'archipel et d'y mouiller temporairement ne pourra être accordée par le Gouvernement finlandais qu'à un seul navire de guerre de toute autre Puissance.

c) La Finlande pourra faire survoler la zone par ses aéronefs militaires ou navals, mais leur atterrissage est interdit hors le cas de force majeure.

Article 5

L'interdiction de faire entrer et stationner des navires de guerre dans la zone décrite à l'article 2 ne porte pas atteinte à la liberté du passage inoffensif à travers les eaux territoriales, passage qui reste soumis aux règles et usages internationaux en vigueur.

Article 6

En temps de guerre, la zone décrite à l'article 2 sera considérée comme zone neutre et ne sera, directement ni indirectement, l'objet d'une utilisation quelconque ayant trait à des opérations militaires.

Néanmoins, au cas où une guerre intéresserait la mer Baltique, il sera loisible à la Finlande, en vue d'assurer le respect de la neutralité de la zone, de poser des mines à titre temporaire dans ses eaux et de prendre à cet effet les dispositions d'ordre maritime strictement nécessaires.

La Finlande en référera immédiatement au Conseil de la Société des Nations.

Article 7

I. En vue de donner efficacité à la garantie prévue dans le préambule de la présente Convention, les Hautes Parties Contractantes s'adresseront, soit individuellement soit conjointement, au Conseil de la Société des Nations, afin qu'il décide des mesures à prendre soit pour assurer le maintien des dispositions de cette Convention, soit pour en réprimer la violation.

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à contribuer aux mesures que le Conseil de la Société des Nations décidera à cet effet.

Lorsque, aux fin de cet engagement, le Conseil aura à statuer dans les conditions indiquées ci-dessus, il appellera à siéger les Puissances qui sont parties à la présente Convention, qu'elles soient ou non Membres de la Société. Le vote du représentant de la Puissance accusée d'avoir violé les dispositions de cette Convention ne comptera dans le calcul de l'unanimité requise pour la décision de Conseil.

Si l'unanimité ne peut pas se former, chacun des Hautes Parties Contractantes sera autorisée à prendre les mesures que le Conseil aurait recommandées à la majorité des deux tiers, le vote du représentant de la Puissance accusée d'avoir violé les dispositions de cette Convention ne comptera dans le calcul.

II. Dans le cas où la neutralité de la zone serait mise en péril par un coup de main dirigé soudainement, soit contre les îles d'Åland, soit à travers celles-ci contre la territoire finlandais, la Finlande prendra les mesures nécessaires dans la zone pour contenir et repousser l'agresseur jusqu'au moment où les Hautes parties Contractantes, conformément aux dispositions de la présente Convention, seront en état d'intervenir pour faire respecter la neutralité.

La Finlande devra en référer immédiatement au Conseil.

Article 8

Les dispositions de la présente Convention demeureront en vigueur quelles que soient les modifications qui pourraient être apportées au *statu quo* actuel dans la mer Baltique.

(...)

Fait à Genève, le vingt octobre mil neuf cent vingt et un, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Secrétariat permanent de la Société des Nations et dont une copie certifiée conforme sera transmise par les soins du Secrétariat de chacune des Puissances signataires.

<p style="text-align: center;">Convention relative aux Îles d'Åland entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et la Finlande, signée à Moscou, le 11 octobre 1940</p>
--

Le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, d'une part, et le Gouvernement de la République de Finlande, d'autre part, animés du désir d'affermir les bases de leur propre sécurité et de la paix dans la mer Baltique, ont reconnu la nécessité de conclure entre eux la Convention ci-après et ont, à cet effet, désigné pour leurs plénipotentiaires, savoir :

Le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques :

M. Viatcheslav Mikhaïlovitch MOLOTOV, Président du Conseil des Commissaires du peuple et Commissaire du peuple aux affaires étrangères;

Le Gouvernement de la République de Finlande :

M. Juho Kisti PAASIKIVI, Envoyé extraordinaire de Finlande à Moscou et Ministre plénipotentiaire;

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus de ce qui suit :

Article premier

La Finlande s'engage à démilitariser les îles d'Aaland, à ne pas les fortifier et à ne pas les mettre à la disposition des forces armées d'autres Puissances, quelles qu'elles soient.

Aux termes de cet engagement, ni la Finlande, ni aucune autre Puissance ne pourra, notamment, créer ou maintenir dans la zone des îles d'Aaland aucun établissement ou base d'opérations militaires ou navales, aucun établissement ou base d'opérations d'aéronautique militaire, ni aucune autre installation susceptible d'être utilisée à des fins de guerre. Les plates-formes destinées à recevoir du matériel d'artillerie, qui existent à l'heure actuelle dans ces îles, devront être démolies.

Par la dénomination « zone des îles d'Aaland », la présente Convention entend l'ensemble des îles, îlots, récifs et rochers situés dans l'étendue de mer délimitée par les lignes suivantes :

a) Au nord, par le parallèle de latitude 60°41' N.

b) À l'est, par les lignes droites reliant successivement les points géographiques suivants :

- 1) lat. 60°41'.ON et long. 21°00'.OE de Greenwich
- 2) - 60°35'.9N -- 21W.9E --
- 3) - 60°35'.3N -- 21°08'.6E --
- 4) - 60°15'.SN -- 21°05'.5E --
- 5) - 60°11' . 4 N -- 21°00'. 4 E --
- 6) - 60°09'.4N -- 21001'.2 E --
- 7) - 60°05'.5N -- 210Q4'.3 E --
- 8) - 60°01M N -- 21011'.3 E --
- 9) - 59°59'.ON -- 21°08'.3E - a
- 10) - 59°53'.ON -- 21020'.OE --
- 11) - 59°48'.5N -- 21020' .0 E --
- 12) - 59°27'.ON -- 20°46'.3E --

c) Au sud par le parallèle de latitude 59°27' N.

d) À l'ouest par les lignes droites reliant successivement les points géographiques suivants :

13) lat.59°27'.ON et long. 20°09'.7 E

- 14) - 59°47'.8N - - 19°40'.0 E
- 15) - 60°11'.8N - -19°05'.5 E
- 16) Milieu du rocher Märket
- 17) lat.60°18'.4N et long. 19°08'.5E
- 18) 60°41'.0N - - 19°14'.4E

Les eaux territoriales des îles d'Aaland sont considérées comme s'étendant à une distance de trois milles marins de la laisse de basse mer des îles, îlots et récifs non constamment submergés, délimités ci-dessus.

Article 3

L'Union soviétique aura le droit d'avoir dans les îles d'Aaland un consulat qui, outre les fonctions consulaires d'usage, exercera le contrôle de l'exécution des engagements relatifs à la démilitarisation et à la non-fortification des îles d'Aaland dont il est question à l'article premier de la présente Convention.

Dans le cas où le représentant consulaire de l'URSS constaterait l'existence de faits qui, à son avis, seraient en contradiction avec les dispositions de la présente Convention relatives à la démilitarisation et à la non-fortification des îles d'Aaland, il aura le droit de demander aux autorités finlandaises, par l'intermédiaire du bureau du gouvernement de la province d'Aaland qu'il soit procédé à une enquête commune.

Cette enquête sera menée de toute urgence par le représentant consulaire de l'URSS et un représentant plénipotentiaire du Gouvernement finlandais.

Les résultats de cette enquête commune seront consignés dans un procès-verbal en quatre exemplaires, rédigé en russe et en finnois; ils seront communiqués aux Gouvernements des Parties contractantes afin que ceux-ci puissent prendre les mesures nécessaires.

Article 4

La présente Convention entrera en vigueur dès sa signature et elle sera ratifiée ultérieurement.

L'échange des instruments de ratification se fera à Helsinki dans un délai de dix jours.

FAIT à Moscou le 11 octobre 1940, en deux exemplaires, l'un et l'autre rédigés en russe et en finnois.

V. M. MOLOTOV J. K. PAASIKIVI

**Armistice Agreement between the Union of Soviet Socialist
Republics and the United Kingdom of Great Britain and Northern
Ireland, on the one hand, and Finland on the other**

Whereas the Finnish Government has accepted the preliminary condition of the Soviet Government regarding a break with Germany and the removal of German troops from Finland, and whereas the conclusion of a future treaty of peace will be facilitated by the inclusion in an Armistice Agreement of certain conditions of this peace treaty, the Government of the Union of Soviet Socialist Republics and His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, acting on behalf of all the United Nations at war with Finland, on the one hand, and the Government of Finland, on the other hand, have decided to conclude the present agreement for an armistice, the execution of which will be controlled by the Soviet High Command similarly acting on behalf of the United Nations at war with Finland, hereinafter named the Allied (Soviet) High Command.

On the basis of the foregoing the representative of the Allied (Soviet) High Command, Colonel-General A.A. Zhdanov, and the representatives of the Government of Finland, Mr. Carl Enckell, Minister of Foreign Affairs, General Rudolf Walden, Minister of Defence, General Erik Heinrichs, Chief of General Staff, and Lieutenant-General Oscar Enckell, duly authorised thereto, have signed the following conditions:

(...)

9. The effect of the Agreement concerning the Aaland Islands, concluded between the Soviet Union and Finland on the 11th October, 1940, is completely restored.

(...)

23. The present Agreement comes into force as from the moment of signature. Done in Moscow the nineteenth day of September, 1944, in one copy which will be entrusted to the safekeeping of the Government of the Union of Soviet Socialist Republics, in the Russian, English and Finnish languages, the Russian and English texts being authentic.

Certified copies of the present Agreement, with Annexes and maps, will be transmitted by the Government of the Union of Soviet Socialist Republics to each of the other Governments on whose behalf the present Agreement is signed.

For the Governments of the Union of Soviet Socialist Republics and the United Kingdom

A. Zhdanov

For the Government of Finland
C.Enckell, R.Walden, E.Heinrichs, O.Enckell

**Extrait du Traité de Paix avec la Finlande, signé à Paris, le 10
février 1947**

Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, l'Australie, la République Soviétique Socialiste de Biélorussie, le Canada, l'Inde, la Nouvelle-Zélande, la Tchécoslovaquie, la République Soviétique Socialiste d'Ukraine, l'Union Sud-africaine, en tant qu'États en guerre avec la Finlande et ayant participé à la lutte contre les États européens ennemis avec des forces militaires importantes, désignés ci-après sous le nom de « Puissances Alliées et Associées » d'une part,

et la Finlande, d'autre part,

Considérant que la Finlande, qui est devenue l'alliée de l'Allemagne hitlérienne et a participé à ses côtés à la guerre contre le Royaume-Uni, l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes et d'autres Nations Unies, porte sa part de responsabilité dans cette guerre;

Considérant toutefois que, le 4 septembre 1944, la Finlande a cessé toutes opérations militaires contre l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, qu'elle s'est retirée de la guerre contre les Nations Unies et qu'elle a rompu les relations avec l'Allemagne et ses satellites et, qu'après avoir conclu, le 19 septembre 1944, un armistice avec les Gouvernements du Royaume-Uni et de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, agissant au nom des Nations Unies en guerre avec la Finlande, elle a loyalement exécuté les conditions de l'Armistice ;

Considérant que les Puissances Alliées et Associées et la Finlande sont désireuses de conclure un traité de paix qui règle, en conformité avec les principes de justice, les questions demeurant en suspens à la suite des événements ci-dessus rappelés et qui forme la base de relations amicales entre elles, permettant ainsi aux Puissances Alliées et Associées d'appuyer les demandes que la Finlande présentera pour devenir membre de l'Organisation des Nations Unies et pour adhérer à toute convention conclue sous les auspices des Nations Unies;

Pour ces motifs, ont décidé de proclamer la cessation de l'état de guerre et de conclure à cet effet le présent Traité de Paix et ont, à ces fins, désigné les Plénipotentiaires soussignés, lesquels, après présentation de leurs pleins pouvoirs, reconnus en bonne et due forme, sont convenus des articles suivants:

PARTIE I : CLAUSES TERRITORIALES

Article 1^{er}

Les frontières de la Finlande, telles qu'elles sont indiquées sur la carte jointe au présent Traité (annexe I) demeureront telles qu'elles étaient au 1^{er} janvier 1941, sous réserve des dispositions de l'article suivant.

Article 2

Conformément à la Convention d'Armistice du 19 septembre 1944, la Finlande confirme le retour à l'Union soviétique de la province de Petsamo (Petchenga) cédée de plein gré à la Finlande par l'État soviétique aux termes des Traités de Paix du 14 octobre 1920 et du 12 mars 1940. Les frontières de la province de Petsamo (Petchenga) sont indiquées sur la carte jointe en annexe au présent Traité (annexe I).

PARTIE II : CLAUSES POLITIQUES

Section I

Article 3

Conformément à la Convention d'Armistice, il est redonné effet au Traité de Paix entre l'Union Soviétique et la Finlande, conclu à Moscou le 12 mars 1940, sous réserve du remplacement des articles 4, 5 et 6 de ce Traité par les articles 2 et 4 du présent Traité.

Article 4

1. Conformément à la Convention d'Armistice, l'Union Soviétique confirme avoir renoncé à ses droits sur la prise à bail de la presqu'île de Hangö, qui lui avait été accordée par le Traité de Paix soviéto-finlandais du 12 mars 1940 et, de son côté, la Finlande confirme avoir concédé à l'Union Soviétique par un bail de cinquante ans, et moyennant paiement par l'Union Soviétique d'une redevance annuelle de 5 millions de marks finlandais, l'utilisation et l'administration du territoire et des eaux territoriales nécessaires à l'établissement d'une base navale soviétique dans la région de Porkkala-Udd, selon les indications portées sur la carte jointe au présent Traité (annexe I).

2. La Finlande confirme qu'elle a donné à l'Union Soviétique conformément à la Convention d'Armistice, la faculté d'employer les voies ferrées, les voies d'eau, les routes terrestres et aériennes nécessaires au transport du personnel et des marchandises envoyées de l'Union soviétique à la base navale de Porkkala-Udd ; elle confirme également qu'elle a accordé à l'Union soviétique le droit d'utiliser sans restriction tous les moyens de communication entre l'Union soviétique et le territoire cédé à bail dans la région de Porkkala-Udd.

Article 5

Les îles d'Aland demeureront démilitarisées comme elles le sont actuellement.

(...)

**Letter from the Soviet legation to the Finnish government on the
reinstatement of treaties after the war 1948**

Translation from Finnish

The Legation in Finland of the Union of Socialist Soviet Republics respectfully announces that, according to article 12 of the peace treaty with Finland, the Government of the USSR has again set in force the following treaties between the USSR and Finland signed before the war:

1. The treaty between the USSR and Finland concerning Åland Islands, signed on 11 October, 1940.
2. The treaty between the RSFSR and Finland concerning the maintaining of principal seaways and arrangement of fishing in the border waters between Russia and Finland, signed on 28 October, 1922.
3. The treaty between the RSFSR and Finland concerning floating of timber in waters flowing from Russia to Finland and vice versa, signed on 28 October, 1922.
4. The treaty between SSSR and Finland concerning amendment of the treaty of 28 October 1922 concerning floating of timber in waters flowing from Russia to Finland and vice versa, signed on 15 October, 1933.

These treaties are thus still in force.

Helsinki, 13 March 1948.

To The Finnish Ministry of Foreign Affairs

Helsinki

**Excerpt from the protocol on the continuation of bilateral
agreements between Russia and Finland in view of the dissolution
of the Soviet Union 1992**

Translation from Finnish

PROTOCOL between the government of the Russian Federation and the government of the Republic of Finland concerning inventory of the judiciary basis for the bilateral relations between Finland and Russia.

The Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Finland, have

Starting from the consideration that the Russian Federation is the Successor State of USSR,

And considering the results of the consultations held in Moscow on 23-24 April 1992 and in Helsinki 3-5 June 1992 concerning inventory of the treaties between the Republic of Finland and USSR,

Agreed as follows:

Those treaties, which are included in Appendix I to this protocol, are still in force between the Republic of Finland and the Russian Federation.

Done at Helsinki on 11 July 1992 as two identical copies; one in Russian and one in Finnish.

On behalf of the Government
of the Russian federation

A.Kozyrev

On behalf of the Government
of the Republic of Finland

Paavo Väyrynen

APPENDIX I

TREATIES BETWEEN USSR AND FINLAND STILL IN FORCE BETWEEN RUSSIA AND FINLAND

11 Oct. 1940 Treaty concerning Åland Islands

16. March 1948 Treaty concerning the renewed setting in force of the treaty.

Accord relatif à la délimitation de la frontière entre le plateau continental et la zone de pêche de la Finlande et la zone économique de la Suède dans la mer d'Åland et la partie septentrionale de la mer Baltique (avec protocole et carte). Signé à Stockholm le 2 juin 1994

Le Gouvernement de la République finlandaise et le Gouvernement du Royaume de Suède,

Ayant décidé de conclure un accord sur la délimitation de la frontière entre le plateau continental et la zone de pêche de la Finlande d'une part, la zone économique de la Suède dans la mer d'Åland et la partie septentrionale de la mer Baltique, d'autre part;

Compte tenu des limites frontalières fixées d'une part dans la description topographique de la frontière tracée en 1811 après la Paix de Fredrikshamn (Hamina) et d'autre part dans la Convention du 20 octobre 1921, relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles Åland,

Sont convenus de ce qui suit :

Article premier

La ligne de démarcation entre les parties du plateau continental sur lesquelles la Finlande exerce ses droits souverains aux fins de la recherche et de l'utilisation des ressources naturelles et la zone de pêche de la Finlande, d'une part, la zone économique de la Suède d'autre part, consistera en des lignes droites (lignes géodésiques) reliant les points spécifiés à l'article 2.

Les positions de ces points sont définies par leur longitude et leur latitude géographiques selon le « Système géodésique mondial 1984 ».

La ligne de démarcation est tracée sur une carte jointe au présent Accord.

Article 2

Le point de départ septentrional de la ligne de démarcation est le point, au sud de Märket, où les eaux territoriales de la Finlande et de la Suède cessent d'être contiguës. Les coordonnées de ce point sont les suivantes : 60° 14.11 S'N 19°06.162'E (point 1).

À partir du point 1, la ligne de démarcation passe par les points suivants, dans l'ordre indiqué ci-après :

	Latitude	Longitude
Point 2	60°11.501TSr	19°04.992'E
Point 3	59°47.501TST	19°39.497'E
Point 4	59°26.701TST	20°09.200'E
Point 5	58°51.776TST	20°28.276'E

1 Entré en vigueur le 30 juillet 1995, soit 30 jours après la date (30 juin 1995) à laquelle les Parties contractantes s'étaient informées qu'il avait été approuvé, conformément au paragraphe 1 de l'article 4.

2 Société des Nations, Recueil des Traités, vol. IX, p. 211.

Au sud du point 5, la ligne de démarcation s'étendra jusqu'à un point au sujet duquel un accord sera conclu avec l'État tiers concerné.

Les points 2, 3 et 4 tels qu'ils sont définis dans le présent article correspondent aux points désignés respectivement 15,14 et 13 dans la Convention 1921 relative aux îles Åland.

Article 3

Le Gouvernement finlandais et le Gouvernement de la Suède s'engagent à ne pas étendre leurs eaux territoriales dans la mer d'Aland au nord du Svenska Björn sans se consulter au préalable.

La Finlande s'engage à ne pas étendre ses eaux territoriales au large de Bogskår à l'ouest de la ligne de démarcation dont il est convenu à l'article 2.

Article 4

Le présent Accord entrera en vigueur trente jours après la date à

laquelle les Parties contractantes se seront mutuellement fait savoir qu'elles l'ont approuvé.

Au moment de l'entrée en vigueur du présent Accord,

L'Accord du 29 septembre 1972 entre la Finlande et la Suède relatif à la délimitation du plateau continental dans le golfe de Botnie, la mer de Botnie, la mer d'Aland et la partie septentrionale de la mer Baltique, dans la mesure où il s'applique à la zone située au sud de Märket et

L'Accord du 2 décembre 1977 entre la Finlande et la Suède, relatif à certaines questions frontalières cesseront de prendre effet.

Pour le Gouvernement de la République finlandaise :

Matti Kahiluoto

Pour le Gouvernement du Royaume de Suède :

Margaretha af Ugglas

**Mission permanente de la Finlande à Vienne
Déclaration de l'ambassadeur Aleksii Härkönen à la Commission
consultative Ciel ouvert, le 16 décembre 2002**

Mr Chairman,

I would like to inform this distinguished forum that the Finnish Parliament ratified the Open Skies Treaty on 13 November and that it was signed by the President on 3rd December. As was stated by the Chairman and the Delegation of Canada, Finland has deposited the instrument of ratification in Budapest and in Ottawa.

Finland applied for accession immediately after the Open Skies Treaty came into force on 1 January 2002. We deposited our application on 4 January in Budapest and 7 January in Ottawa. We very much appreciate the fact that the OSCC approved our accession already on 4 February 2002.

Mr Chairman,

From the beginning of the negotiations Finland has followed closely the development of the Open Skies regime. The signing of the Treaty in Helsinki on 24 March 1992 and the connected CSCE Declaration on the Treaty on Open Skies provided the basis for our participation in the work. We indicated at an early stage our interest to accede to the treaty. In 1995 our intention to accede was inscribed into the Finnish White Paper on security and defence policy and it was affirmed in the subsequent White Papers 111 1997 and in 2001.

During the provisional application of the Treaty, Finland actively participated in Treaty related activities. We started our trial flight activities in 1996 with Germany. Our first trial observation flights –

both passive and active – were conducted in 1997. Since then we have flown with the United Kingdom, the Russian Federation, the United States, France, Norway and the Benelux countries – Belgium, Netherlands and Luxembourg. We have also participated in numerous trial flights conducted by our partners as an observer and invited observers from numerous countries to participate in trial flights over Finnish territory. By doing so we have also been able to test our national Open Skies arrangements, which will be used when we become a state party. The maximum flight distance will continue to be 1400 kilometres and the Open Skies airfields will continue to be Helsinki and Rovaniemi. The point of entry will be Helsinki.

I would like to use this opportunity to thank all partners for excellent co-operation which has helped us to build up our Open Skies capabilities. In the future we would like to deepen co-operation particularly with our neighbours and other countries in our region.

Mr Chairman,

I would like to inform you about a particular element concerning the Åland Islands in the context of Finland's accession to the Treaty on Open Skies.

We have agreed with the Åland authorities to inform the States Parties to the Treaty of the special status of the Åland Islands.

The Åland Islands are located in the Northern part of the Baltic Sea between Finland and Sweden and form an autonomous region of Finland. The demilitarised status of the Åland Islands has a long history. The Paris Convention of 1856 stipulated that the islands would not be fortified. This was reiterated by the Åland Convention, signed 1922, in the context of the League of Nations' decision to acknowledge Finnish sovereignty over the Islands in 1921. The Åland Convention guarantees special protection to the inhabitants of Åland and the non-fortification and neutralisation of the archipelago.

According to the provisions of the Åland Convention, no land, naval or air force of any State may enter the area or stay there. It is also forbidden to produce, import or allow transfer of weapons or war material. In time of war the area is to be considered a neutralized area.

The Finnish Government informed the States Parties to the Åland Convention of the intention of Finland to accede to the Open Skies Treaty. Further, the authorities of the Åland islands were informed of the accession. The position of the Finnish Government is that in spite of the special status of the islands codified by the Åland Convention, there is no contradiction between the aims of the Treaty on Open Skies and the Convention. The Open Skies Treaty promotes greater openness and transparency in military activities and enhances security through

confidence – and security – building measures. The Åland Islands authorities agree that the Treaty on Open Skies is in conformity with the Åland Convention and fully shares its aims.

Mr Chairman,

The Treaty on Open Skies is an important contribution towards improving openness and transparency in the OSCE area. From the Finnish perspective the treaty is also an important addition to the existing web of arms control agreements.

Finland sees the Open Skies Treaty as an important part of the future oriented confidence- and security building measures. In spite of the changes in the European security environment, the Treaty has not lost its relevance. In addition to the primary purpose of the Treaty, the aerial observation regime of the Open Skies treaty could also be used to strengthen the capacity for conflict prevention and crisis management within the framework of the OSCE and beyond. Moreover, extension to additional fields of application such as protection of the environment and disaster relief are conceivable.

Finally, we would like to express our appreciation to the State Parties of the Open Skies Treaty for their support. As a State Party Finland stands ready to continue to contribute towards the goals of the Open Skies Treaty through its full implementation.

Mr Chairman,

May I ask that this statement be attached to the Journal of today's meeting.

Thank you Mr Chairman.

BIBLIOGRAPHIE

1) Ouvrages et documents

a) Îles Åland

- Barros J., (1968), *The Åland Island Question : Its Settlement by the League of Nations*. New Haven : Yale University Press.
- Björkholm M. et Rosas A., (1989), *Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering*. Mariehamn.
- Björkholm M. et Rosas A., (1990), *Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering*. Åbo : Åbo Akademis Förlag.
- Bogdan S., (2007), *Immigrant Integration on Åland – an exploratory study*. Mariehamn : Report from the Åland Islands Peace Institute, n°2.
- Bonsdorff von C. G., (1920), *La situation de l'Åland pendant l'union de la Finlande avec la Suède*. Helsingfors : Imprimerie du gouvernement.
- Boursot R., (1923), *La Question des îles d'Åland. Esquisse d'une théorie du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*. Thèse pour le doctorat sciences politiques, Université de Dijon, Faculté de droit.
- Bring O., (2002), *Ålands självstyrelse under 80 år : Erfarenheter och utmaningar*. Mariehamn : Ålands landskapsstyrelse.
- Danielson J. R., (1921), *La question des îles d'Åland de 1914 à 1920*. Helsinki.
- Denier J., (1919), *L'attribution des îles d'Åland*. Paris : imprimerie de Chantenay.
- Ekman M., (2000), *Det självstyrda och demilitariserade Ålands gränser – historisk, geovetenskapliga och rättsliga synpunkter*. Mariehamn : Meddelanden från Ålands Högskola.
- Ekman M., (2004), *The right to be small and different – On self-governing Åland and the EU*. Mariehamn, [<http://www.peace.ax/images/stories/pdf/Åland-EU.pdf>].
- Eriksson S., Johansson L. I. et Sundback B., (2006), *Islands of Peace : Åland's Autonomy, Demilitarisation and Neutralisation*. Mariehamn : The Åland Islands Peace Institute.
- Flyghed P., (2005), *Ålandskonventionen – en konvention i förändring ?* Stockholm : Krigsvetenskapliga institutionen, Försvarshögskolan.
- Gardberg A., (1995), *Åland Islands. A Strategic Survey*. Helsinki : National Defence College, Finnish Defence Studies.

- Gardberg A., (1996), *Åland. En strategisk brännpunkt*. Stockholm : Militärhögskolan, SI Serie S:2.
- Gouvernement autonome des Îles Åland, (2002), *The Åland Islands : An Inspiration for Contemporary Crisis Management*. Séminaire tenu à Genève, Palais des Nations, 8 décembre 1999, Ålands landskapsstyrelse, Mariehamn.
- Great Britain, Foreign Office, Historical Section, (1920), *The Åland Islands*. Londres : H.M. Stationery Office.
- Hannikainen L. et Horn F. (dir.), (1997), *Autonomy and Demilitarisation in International Law : The Ålands Islands in a Changing Europe*. La Haye : Kluwer Law International.
- Hendrikus C., (1923), *La décision de la Société des Nations concernant les îles d'Åland*. Amsterdam : Drukkerij Holland.
- Hermanson R., (1921), *La question des îles d'Åland*. Helsinki : Imprimerie du Gouvernement.
- Hjärne H., (1920), *The essential points at issue in the Åland question*. Helsinki : Valtioneuvoston kirjapaino.
- Isaksson M., (1981), *Kring Bomarsund. Tio försök att skildra åländska verkligheter 1808-1856*. Ekenäs.
- Isaksson M., (1983), *Ryska positionen Ålandskaja. En översikt av Ålands militära historia åren 1906-1918*. Ekenäs.
- Jansson H. et Salminen J. (dir.), (2001), *Den andra Ålandsfrågan, Autonomi eller självständighet?* Mariehamn : Julius Sundbloms Minnesstiftelse.
- Jansson H. (dir.), (2007), *Vitbok för utveckling av Ålands självbestämmanderätt*. Mariehamn : Ålands Framtid r.f.
- Jégou du Laz R., (1923), *La question des îles d'Åland*. Thèse, Faculté de droit de l'Université de Rennes.
- Kalijarvi T., (1923), *The Åland Controversy*. Clark University, Thesis (M.A.).
- Komulainen A., (2005), *Taistelu Ahvenanmaasta – Oolannin iäisyyskysymys*. Jyväskylä : Ajatus Kirjat.
- Maury P., (1930), *La question des îles Åland*. Paris : Les Presses universitaires.
- Miller E. R., (1922), *The Åland Islands*. Leland Stanford junior University, Thesis (M.A.).
- Ministère finlandais des Affaires étrangères, (2001), *Autonomy – an alternative to secession? A seminar on the Åland Islands as an Example for Peaceful Governance*, séminaire tenu à New York le 15 mars 2001. Helsinki : Publications du ministère finlandais des Affaires étrangères.

- Modée T., (1973), *De folkrättsliga garantierna för bevarandet av Ålandsöarnas nationella karaktär* (La protection du caractère national des Îles d'Åland en droit international). Mariehamn : The Åland Culture Foundation.
- Öhberg M. (dir.), (1995), *The Åland Islands Demilitarized Region*. Mariehamn : Åland Peace Society.
- Scarpulla C., (1999, réédité 2002), *The Constitutional Framework for the Autonomy of Åland : a Survey of the Status of an Autonomous Region in the Throes of European Integration* Mariehamn.
- Sjøestedt E. (1919), *La question des Îles Åland. Un problème baltique*. Paris : Bernard Grasset.
- Söderhjelm J. O., (1928), *Démilitarisation et neutralisation des îles d'Åland en 1856 et 1921*. Helsingfors : thèse pour le doctorat en droit.
- Spiliopoulou Åkermark S. (dir.), (2007), *Den åländska hembygdsrätten*. Mariehamn : Ålands lagting & Ålands fredsinstitut.
- Stjernfelt B., (1991), *Ålands hav och öar – brygga eller barriär ? Svensk-finsk försvarsfråga 1915 – 1945*. Stockholm : Marinlitteraturföreningen nr 72.
- Suksi M., (2005), *Ålands konstitution*. Åbo : Åbo Akademis Förlag.
- Tiilikainen T., (2002), *The Åland Islands, Finland and the European Security*. Mariehamn : The Åland Islands Peace Institute.
- Vlugt van der W., (1920), *La question des îles d'Åland, considérations suggérées par le rapport des juristes*. Paris : imprimerie de J. Dumoulin.

b) Autres

- Ackrén M., (2005), *Territoriella autonomier I världen*. Ålands fredsinstitut.
- Adler E. et Barnett M. (dir.), (1998), *Security Communities*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Åhlund B., (1992), *Svensk maritim säkerhetspolitik 1905 – 1939*. Stockholm : Marinlitteraturföreningen.
- Ahlström C., (2004), *Demilitarised and Neutralised Territories in Europe* (traduit de *Demilitariserade och neutraliserade områden i Europe*). Mariehamn : The Åland Islands Peace Institute.
- Aldrich R. et Connell J., (1998), *The Last Colonies*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Archer C. et Joenniemi P. (dir.), (2003), *The Nordic Peace*. Aldershot : Ashgate Publishing.

- Association France/Estonie, (1997), *France-Estonie : regards mutuels*. Actes du colloque franco-estonien organisé à Tallinn/Tartu (juin 1991).
- Bainville J., (1919, réédité 2002), *Les conséquences politiques de la paix*. Paris : Gallimard.
- Baldacchino G. et Milne D. (dir.), (2000), *Lessons from the Political Economy of Small Islands – The Resourcefulness of Jurisdiction*. Londres et New York : Macmillan Press.
- Bazancourt (Baron de), (1869), *L'expédition de Crimée. La marine française dans la mer Noire et la Baltique. Chroniques de la guerre d'Orient*. Paris : Amyot, t. 2.
- Bring O., (1987), *Nedrustningens folkratt*. Stockholm : Norstedt.
- Buure-Hägglund K., (2002), *Suomen kriisilainsäädäntö*. Vantaa.
- Chevalier É., (1900), *Histoire la marine française de 1815 à 1870*. Paris : Hachette.
- Chillaud M., (2006), *Territorial Disarmament in Northern Europe. The epilogue of a success story ?* Solna : SIPRI Policy Paper n°13.
- Chillaud M., (2009), *Les pays baltes, en quête de sécurité*. Paris : Économica, ISC, Bibliothèque stratégique.
- Churchill R. R. et Lowe A. V., (1999), *The Law of the Sea*. Manchester University Press.
- Clerck (M. de), (1866), *Recueil des traités de la France*. Paris : Amyot, t. 6.
- Clowes L., (1901), *The Royal Navy. A history from the Earliest Times to the Present*. Londres : Sampson Low/Marston, vol. VI.
- Colombos C. J., (1967), *The International Law of the Sea*. Londres : Longmans, 6^e éd.
- Coutau-Bégarie H. et Huan C., (1989), *Darlan*. Paris : Fayard.
- Coutau-Bégarie H., (1995), *Le désarmement naval*. Paris : Économica, ISC, Bibliothèque stratégique.
- Depeyre M., (2003), *Entre Vent et eau. Un siècle d'hésitations tactiques et stratégiques 1790-1890*. Paris : Economica et Institut de Stratégie comparée.
- Dupin de Saint-Cyr (Capitaine de Corvette), (1936-1937), *L'activité de la marine en Baltique après la guerre de 1914-1918*. Paris : École de Guerre navale.
- Duroselle J.-B., (1985), *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*. Paris : Dalloz, 9^e éd.
- Enckell C., (1956), *Poliittiset muistelmani (II)*, Porvoo : WSOY.
- Fraudet X., (2005), *Politique étrangère française en mer Baltique (1871-1914), De l'exclusion à l'affirmation*. Stockholm : Acta Universalis Stockholmiensis 77, Almqvist & Wiksell international.

- Frankowski (Capitaine de frégate de), (1923-1934), *La campagne de la Baltique en 1854*. École de guerre navale.
- Gayffier-Bonneville A.-C. (dir.), (2004), *Sécurité et coopération militaire en Europe 1919-1955*. Paris : L'Harmattan.
- Ghai Y., (dir.), (2000), *Autonomy and Ethnicity*. Cambridge et New York : Cambridge University Press.
- Giblin B. et Lacoste Y. (dir.), (1998), *Géopolitique de l'Europe médiane, mutations d'hier et d'aujourd'hui*. Paris : La Découverte.
- Greenhill B. et Giffard A., (1988), *The British Assault on Finland 1854 –1855. A Forgotten Naval War*. Annapolis : Naval Institute Press.
- Grivel R., (1856), *La marine dans l'attaque des fortifications et le bombardement des villes du littoral. Sébastopol, Bomarsund, Odessa, Sweaborg, Kinburn*, Paris : Dumaine.
- Gross A., (2003), *Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe*. Strasbourg : Report to the Political Affairs Committee, Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc. 9824, 3 juin 2003.
- Hakapää K., (1988), *Uusi kansainvälinen merioikeus*. Helsinki.
- Hakapää K., (1981), *Marine Pollution in International Law*. Huhmari.
- Hannum H., (1996). *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights*. Revised Edition. Philadelphie : University of Pennsylvania Press.
- Hawes J., (1992), *Open Skies : Beyond 'Vancouver to Vladivostok'*. Washington : The Henry L. Stimson Center Occasional Paper 10.
- Holtmark S.G., (1993), *A Soviet Grab for the High North ? USSR, Svalbard and Northern Norway 1920-1953*. Oslo : Forsvarsstudier n°7, Institutt For Forsvarsstudier.
- Johnson Theutenberg B., (1986), *Folkrätt och säkerhetspolitik*. Stockholm.
- Jurien de la Gravière E., (1872), *La marine d'aujourd'hui*. Paris : Hachette.
- Komulainen A., (2005), *Taistelu Ahvenanmaasta, Oolannin iäisyyskysymys*. Jyväskylä.
- Lång K. J. et Rosas A. (dir.), (1987), *Legal Aspects on a Nordic Nuclear-Weapon-Free-Zone*. Helsinki : Finnish Lawyers Pub. Co.
- Lapidoth R., (1996), *Autonomy Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington DC : United States Institute of Peace Press
- Lehto M., (1986), *Itämeren turvallisuusjärjestelmä erityisesti oikeudellisen säännösten kehityksen kannalta*, ARNEK.
- Lindberg F., (1958), *Scandinavia in Great Power Politics 1905-1908*. Stockholm : Almqvist & Wiksell.

- Lindgren R., (1958), *Norway-Sweden. Union, Disunion and Scandinavian Integration*. Princeton : Princeton University Press.
- Lindsjö R., (1993), *Marinhistoria*. Stockholm : Chefen för Marinen.
- Loyer (capitaine de vaisseau), (1928), *Le rôle de la Marine française au Slesvig pendant le plébiscite*. Académie de Marine.
- Mannerheim C. G. E., (1951), *Muistelmat*. Helsinki : Otava.
- Marshall-Cornwall J. H., (1935), *Geographic Disarmament. A Study of Regional Demilitarization*. Londres : Oxford University Press.
- Michelier (vice-amiral), (1954), *Journal de bord (1898-1950)*. Toulouse : inédit.
- Modeen T., (1973), *The international protection of the national identity of the Åland Islands*. Stockholm. [version en suédois *Defolkrättsliga garantierna för bevarandet av Ålandsöarnas nationella karaktär*. Ekenäs].
- Monaque (amiral), (1995), *L'École de Guerre navale (1896-1993)*. Vincennes : SHM.
- Moore J. N. et Mahmoudi, S. (dir.), (2003), *The Stockholm Declaration and Law of the Marine Environment*. La Haye : Kluwer Law International.
- Napoléon III (1869), *Œuvres de Napoléon III*. Paris : Amyot, t. 3.
- Niessel A. (général), (1935), *L'évacuation des Provinces baltiques par les Allemands. Contribution à l'étude de la mentalité allemande*. Paris : Lavauzelle.
- Öberg E., (1919), *Flottans neutralitetsvakt : redogörelse för flottans verksamhet för neutralitetens upprätthållande samt sjöfartens och fiskets tryggande m. m. under världskriget 1914-18, innefattande jämväl redogörelser för vissa åtgärder av kustartilleriet och lotsverket*. Stockholm : Kungl. Sjöfartsdepartementet, Norstedt.
- O'Connell D.P., (1967), *State Succession in Municipal Law and International Law*. Cambridge : Cambridge University Press.
- O'Connell, D.P., (1982), *The International Law of the Sea*. New York : I.A. Shearer Volume I, Clarendon Press, Oxford University Press.
- Parquet du E. (colonel), (1926), *Der Drang nach Osten. L'aventure allemande en Lettonie*. Paris : Lavauzelle.
- Peltier M. (contre-amiral), (1966), *La Finlande dans la tourmente*. Paris : France-Empire.
- Petman J. et Klabbers J. (dir.), (2003), *Nordic Cosmopolitanism. Essays in International Law for Martti Koskenniemi*. La Haye : Martinus Nijhoff Publishers.

- Polvinen T., (1981), *Jaltasta Pariisin rauhaan. Suomi kansainvälisessä politiikassa III : 1945-1947*. Juva.
- Pusta K. R., (1927), *Vers l'Union baltique*. Paris : Librairie Félix Alcan.
- Ries T., (1988), *Cold Will. The Defence of Finland*. Londres : Brassey's.
- Roach J. A. et Smith, R. W., (1996), *United States Responses to Excessive Maritime Claims*. La Haye : Martinus Nijhoff Publishers.
- Roslin B., (2006), *Europeiskt självstyre i omvandling*. Helsinki : Statsrådets kanslis publikationsserie,11/2006.
- Rousseau C., (1974), *Droit international public*. Paris : Sirey, vol. II.
- Rousseau (capitaine de vaisseau), (1981), *Souvenirs d'un marin 1898-1980*. Paris : inédit.
- Salmon J. (dir), (2001), *Dictionnaire de droit international public*. Bruxelles : Bruylant.
- Silverström S., (2004), *De rättsliga ramarna för vissa autonomiers och mikrostaters förhållande till Europeiska Unionen*. Åbo : Rättsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi.
- Spiliopoulou Åkermark S. et al. (dir.), (2006), *International Obligations and National Debates : Minorities around the Baltic Sea*. Mariehamn : The Åland Islands Peace Institute.
- Suksi M. (dir.), (1998), *Autonomy : Applications and Implications*. La Haye : Kluwer Law International.
- Sündback E. (dir.), (2002), *Muille maille vierahille..., Prof. Kalervo Hovin juhlakirja*, Turku : Turun Historiallinen Yhdistys.
- Sur S., (1995), *Relations internationales*. Paris : Montchrestien, collection Domat politique.
- Tingste H., (1949), *The Debate on the Foreign Policy of Sweden, 1918-1939*. Londres et New York : Oxford University Press.
- Weller M. et Wolff S. (dir.), (2005), *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution*. Londres et New York : Routledge.

2) Articles

a) Îles Åland

- Ackrén M. et Olausson P. M., (2008), « Condition(s) for Island Autonomy », *International Journal on Minority and Group Rights*, 15(2-3) : 227-258.
- Brown P.M., (1921), « Aaland Islands Question », *American Journal of International Law*, 15(2) : 268-272.

- Camena d'Almeida P., (1922), « Les îles d'Åland », *Annales de géographie*, 31(170) : 174- 178.
- Castrén, E., (1939), « Ahvenanmaan linnoittamattomuus ja neutralisointi », *Lakimies* : 255-273.
- Chabot G., (1939), « La neutralité nordique et les îles Åland », *Annales de géographie*, 48(273) : 328-329.
- Chillaud M., (2007), « Les Îles Åland, un laboratoire insolite de désarmement géographique ? », *Annuaire français de Relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 7 : 722-735.
- Diggelmann O., (2007), « The Aaland Case and the Sociological Approach to International Law », *European journal of International law*, 18(1) : 135-143.
- Fløeckher de A., (1908), « La convention relative à la Baltique et la question de la fortification des îles d'Åland. Exposé du point de vue allemand », *Revue générale de Droit international public* : 271.
- Gregory C.N., (1923), « Neutralization of the Aaland Islands », *American Journal of International Law*, 17(1) : 73-76.
- Hannikainen L., (1994), « The Continued Validity of the Demilitarised and Neutralised Status of the Åland Islands », *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 54(3-4) : 614-651.
- Modeen T., (1992), entrée « Åland Islands » dans *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 1 : 1-3.
- Padelford Norman J. et Andersson K.G.A., (1939), « The Aaland Islands Question », *American Journal of International Law*, 33(3) : 465-487.
- Perrot D. et Miatti F., (1997), « Les Lapons et les Iles Åland dans le quatrième élargissement – contribution à l'étude de la différenciation juridique au sein de la communauté européenne », *Revue du marché commun*, 413 : 670-681.
- Petersen P. A., (1999), « The Åland Islands, once and future Gibraltar of the North », *International Defense Review*, 7 : 901-904.
- Prémat C., « Géopolitique des espaces autonomes : le cas des Îles Åland », *Nordiques*, 17 : 27-43.
- Rotkirch H., (1986), « The Demilitarization and Neutralization of the Åland Islands : A Regime "in European Interests" Withstanding Changing Circumstances », *Journal of Peace research*, 23(4) : 357-376.
- Silverström S., (2008), « The Competence of Autonomous Entities in the International Arena – With Special Reference to the Åland Islands in the European Union », *International Journal on Minority and Group Rights*, 15(2-3) : 259-271.

- Suontausta T., (1950), « La situation juridique des Iles d'Åland », *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 13 : 741-752.
- Svenson H., (1992), « Åland en region under stress », *Nordrevy*, 4/5 : 44-88.
- Taavitsainen M., (1993), « Ahvenanmaa – suurempien ja pienempien intressien ristiriita », *Sotilasaikakauslehti*, 68(8) : 472-481.
- Taube de M., (1923), « Une page inédite de l'histoire moderne du problème baltique. Les îles d'Åland et le Mémorandum de Saint-Petersbourg du 23 avril 1908 », *Revue générale de Droit international public* : 556.
- Taube de M., (1927), « L'accord secret russo-allemand du 29 octobre 1907 et le problème des îles d'Åland », *Le Monde Slave*, 10 : 1-28.
- Visscher de F., (1921), « La question des îles d'Åland », *Revue de droit international et de législation comparée*, 2(3/4) : 243-284.
- Waultrin R., (1907), « La neutralité des îles d'Åland », *Revue générale de droit international public* : 517-533.
- Wrede R. A., (1932), « La situation des Îles d'Åland en droit international », *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, 3(1) : 123-143.

b) Autres

- Ackrén M., (2006), « The Faroe Islands' Options for Independence », *Island Studies Journal* (e-Journal), 1(2) : 223-238.
- Agranoff R., (2004), « Autonomy, Devolution and Intergovernmental Relations », *Regional and Federal Studies*, 14(1) : 26-65.
- Archer C., (1996), « The Nordic Area as a "Zone of Peace" », *Journal of Peace Research*, 33(4) : 445-467.
- Burigana D., (1997), « Un coup d'épée dans l'eau ? La mission navale Dupré et le rapprochement franco-soviétique (décembre 1933) », *Revue historique des Armées*, 1 : 91-100.
- Burigana D., (1999), « Le rapprochement naval franco-soviétique : 1934, les missions Sivkov et Mouklevitch », *Revue historique des Armées*, 1 : 91-107.
- Champonnois S., (1990), « Francuska Misja Wojskowa na Litwie 1919-1921 », *Litvano-Slavica Posnaniensia, Studia Historica* IV, (4), materiały źródłowe : 223-254.
- Champonnois S., (1996), « La mission du lieutenant-colonel Emmanuel du Parquet en Lettonie (1919-1920) », *Slovo*, 17 : 233-250.

- Chevutschi L., (1995), « L'intervention navale alliée en Lettonie (octobre/novembre 1919), l'exemple d'une collaboration franco-britannique », *Revue historique des Armées*, 1 : 105-116.
- Chillaud M., (2003), « Le Groenland. Entre contraintes géographiques et vertus stratégiques », *Annuaire français de Relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 4 : 177-194.
- Chillaud M., (2008), « *Janus Septentrionalis* : les deux visages de la diplomatie nordique du désarmement », *Stratégie*, 91/92 : 49-90.
- Crusen G., (1928), « Les servitudes internationales », *Recueil des cours de l'Académie internationale de La Haye*, 22(2) : 1-79.
- Debes H. J., (1988), « Reflections on the Position, Participation and Co-Operation of Small Nations in International Politics. Case : The Faroe Islands », *Nordic Journal of International Law*, 57(3) : 366-367.
- Drakidis P., (1983), « La démilitarisation du Dédocanèse », *Défense nationale*, 39(4) : 123-136.
- Drakidis P., (1984), « Le statut de démilitarisation de certaines îles grecques », *Défense nationale*, 40(8/9) : 84-94.
- Erich R., (1929), « La question des zones démilitarisées », *Recueil de cours de l'Académie de droit international*, 29 : 589-668.
- Fitzmaurice G., (1949), « The juridical clauses of the peace treaties », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1948-II*, 73 : 255-367.
- Fløistad B., (1989), « Greenland's International Fisheries Relations : A Coastal State in the "North" with Problems of the "South"? », *Cooperation and Conflict*, 24(1) : 35-48.
- Frankx E., (1997), « Les délimitations maritimes en mer Baltique », *Revue de l'INDEMER*, 5 : 37-75.
- Freund J., (1990), « Le concept de désarmement », *Stratégie*, 47(3) : 19-27.
- Ghebali V. Y., (2000), « La gestion des conflits internationaux par la Société des Nations : rétrospective critique », *Études internationales*, 31(4) : 675-690.
- Goodlad J. H., (1987), « The Faroese Road to Autonomy – An Analysis of the Faroese Political System », Reprinted from *Shetland Life* : 1-26.
- Greene F., (1953), « Neutralization and the Balance of Power », *American Political Science Review*, 47(4) : 1041-1057.
- Gueslin J., (1998), « La France face aux indépendances baltes de Brest-Litovsk à la conférence de la Paix (1918-1919) », *Relations Internationales*, 93(1) : 53-65.

- Gueslin J., (2001), « Les petits États dans l'entre-deux-guerres. Un concept en évolution », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, 11(1) : 103-116.
- Guilhaudis J. F., (1996), « Désarmement et territoire », *Cultures et conflits*, 21/22 : 267-288.
- Hakapää, K. et Molenaar, E.J., (1999), « Innocent Passage – past and present », *Marine Policy*, 23(2) : 131-145.
- Hannum H., (1988), « The Foreign Affairs Powers of Autonomous Regions », *Nordic Journal of International Law*, 57(3) : 273-300.
- Henkin, L., (1974), « Politics and the Changing Law of the Sea », *Political Science Quarterly*, 89(1) : 46-67.
- Jensen J. A., (2003), « The Position of Greenland and the Faroe Islands Within the Danish Realm », *European Public Law*, 9(2) : 170-178.
- Kalijarvi, T., (1932), « Scandinavian Claims to Jurisdiction over Territorial Waters », *American Journal of International Law*, 26(1) : 57- 69.
- Kolb R., (2007), « La désuétude en droit international public », *Revue générale de Droit international public*, (3) : 577-608.
- Kosonen A., (1982), « Suomen aseviennin oikeudelliset rajoitukset », *Lakimies*, I : 205-240.
- Le Floch G., (2007), « La désuétude en droit international public », *Revue générale de Droit international public*, (3) : 609-632.
- Logan S. E., (2005), « The Proliferation Security Initiative : Navigating the Legal Challenges », *Journal of Transnational Law & Policy*, 14(2) : 253- 274.
- Malbone Jr. W. G., (1927), « Neutralization as a Movement in International Law », *American Journal of International Law*, 21(1) : 79-94.
- Manner E. J., (1987), « Some Observations on the Effects and Applications of the New Law of the Sea, with Special Reference to the Baltic », *Finnish Branch of the International Law Association* 5 : 126.
- Marion L., (1992), « L'introuvable neutralisation du canal de Suez », *Stratégique*, 54(2) : 227-256.
- Niel (général) et Rochebouët (colonel de), (1868), « Siège de Bomarsund en 1854 » *Journal des opérations de l'artillerie et du génie*. Paris : J. Corréard.
- O'Connell D. P., (1976), « Innocent Passage of Warships », *Thesaurus Acroasium*, The Law of the Sea 7(4) : 408-451.
- Olafsson A., (1995), « Relationship between Political and Economic Self-Determination. The Faeroese Case », *Nordic Journal of International Law*, 64(3) : 465-480

- Peltier M. (contre-amiral), (1965), « Campagne en mer Baltique. Souvenirs », *Revue maritime*, 224 : 1122-1137.
- Peyroux E., (1972), « Le statut juridique des îles anglo-normandes », *Revue générale de Droit international public*, 83 : 69-93.
- Schachte W. L. Jr. et Bernhardt J. P. A., (1992–1993), « International Straits and Navigational Freedoms », *Virginia Journal of International Law*, 33 : 527-556.
- Spykman N. J., (1938), « Geography and Foreign Policy », *American Political Science Review*, 32(1) : 28-50.
- Sur S., (1990), « Désarmement et droit international », *Stratégie*, 47(3) : 96-117.
- Tissot L., (1939), « La propagande allemande dans les pays nordiques », *Politique étrangère*, 4(2) : 155-168.
- Toulmin Nicolle E. (1920), « The Neutrality of the Channel Islands during the Fifteenth, Sixteenth, and Seventeenth Centuries », *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 2(3) : 238-244.

3) **Documents non-publiés**

- Bring O., (2006), *The Demilitarization Regime of the Åland Islands – Alive and kicking after 150 years*, anförande vid Armémuseet i Stockholm, 19 novembre.
- Dragsdahl J. (2005), « A Few Dilemmas Bypassed in Denmark and Greenland », Article pour le projet du *Peace Research Institute Frankfurt* sur la *Democratic Peace*.
- Flyghed P., (2005), *Ålandskonventionen – en konvention i förändring ?* Uppsats på Försvarshögskolan, Stockholm.
- Hannum H. (1999). *Possibilities for Increased Faroese Autonomy*.
- Prawitz J., (2005), *Ålandskonventionen och modern rustningskontroll*, Inledning vid ‘Seminarieret Åland och demilitariseringen idag’ arrangerat av Finska utrikesministeriet och Ålands landskapsregering à Mariehamn le 7 mars.

4) **Autres**

- Accord de coopération entre la Finlande, le Danemark, l’Islande, la Norvège et la Suède, signé le 23 mars 1962, enregistré le 1^{er} juillet 1962. Amendements signés le 13 février 1971, le 11 mars 1974, le 15 juin 1983, le 6 mai 1985, le 21 août 1991, le 18 mars 1993, le 29 septembre 1995 et le 2 février 1996, UNTS No 6262.
- Adhésion de l’Autriche, de la Finlande et de la Suède, Protocole no 2 sur les Îles Åland *Journal officiel n° C 241 du 29 août 1994*.

- *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund*, (1921), Diplomatiska Aktstycken utgivna av Kungl. Utrikesdepartementet, Stockholm, Vol. II, Stockholm ; 2-139.
- *Åland och demilitarisering i dag*, (2006), seminariet i Mariehamn den 7 mars 2005. Helsinki, Utrikesministeriets publikationer 1/2006.
- *Annuaire de la Commission du Droit international*, (1974), vol. II(1).
- CEHD/SHAT, (2001), *Bâtir une nouvelle société : la coopération militaire de la France avec les États d'Europe centrale et orientale de 1919 à 1929*. Actes du colloque international organisé à Paris (décembre 1999).
- *Constitution de la Finlande* (731/1999).
- *Correspondance concernant la question des Îles Åland*, Thèses finlandaises et suédoise dans *Journal officiel de la Société des Nations*, supplément spécial n°1, août 1920.
- Échange de notes de Paris du 21 décembre 1951 dans *Revue général des Traités de la France*, série 1, vol. V, 317-318.
- *En utredning om gränserna för Ålands demilitarisering*, Gränsarbetsgruppens betänkande, Justitieministeriet, 2006 : 18, section 4.4.1.
- Horwood R., (2004), *The Mouse and the Elephant*. [<http://www.peace.ax/images/stories/pdf/the%20mouse%20and%20the%20elephant.pdf>].
- Jääskinen N., (2000), Séminaire à Helsinki sur *Ålands statsrättsliga ställning*.
- *Joint Statement by the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics, Uniform Interpretation of Norms of International Law governing Innocent Passage*, (1989), dans *Law of the Sea Bulletin*, 14 : 12-13.
- Kungl. Sjöförsvarsdepartementet, (1918), *Ålandsuppgörelsen : redogörelse över den under februari månad år 1918 under svensk förmedling överenskomna utrymningen av Åland från finska och ryska trupper jämte tillhörande aktstycken*. Stockholm : Norstedts.
- *Loi sur l'Autonomie d'Åland* (1144/1991).
- *Lov om Færøernes landsstyres ingåelse af folkretelige aftaler*, Lov nr 579 af 24/06/2005.
- Ministère finlandais de la Défense, Press Release No. 65-2003, *Nordic Peace 2003 – Övningen och Åland*, 12 septembre 2003.
- Ministry of Foreign Affairs of Finland, (2005), *Åland in the European Union*. Europe Information.
- Nordiska ministerrådet, (2006), *De självstyrande områdena och det nordiska samarbetet*. Copenhague : Generalsekretärens kartläggning.

- Notes of the Government of Finland of 5 June 1919, 3 June 1920 and 12 June 1920 in *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund, Diplomatiska Aktstycken utgivna av Kungl. Utrikesdepartementet*, Stockholm 1920. Le rapport de la Commission des Juristes datée du 5 septembre 1920 est dans la même publication.
- Oikeusministeriö (2006), *En utredning om gränserna för Ålands demilitarisering. Gränsarbetsgruppens betänkande. Ahvenanmaan*
- Oikeusministeriö, (2007), *Lausuntopyyntö rajatyöryhmän mietinnöstä : Ahvenanmaan demilitarisoinnin rajoja koskeva selvitys, Rajatyöryhmän mietintö* Helsinki.
- Société des Nations, (1921). Procès-verbal de la quatorzième séance du Conseil, le 24 juin.
- Société des Nations, (1921). Procès-verbal de la dix-septième séance du conseil, le 27 juin.
- *Statement on United States Participation in the Third United Nations Conference on the Law of the Sea* 23 janvier 1982. [<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1982/12982b.htm>].
- *Statement on United States Oceans Policy* 10 mars 1983 [<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1983/31083c.htm>].
- Stoltenberg T., (2009), *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*, Forslag overlevert de nordiske utenriksministere på ekstraordinært nordisk utenriksministermøte, 9 février.
- Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, *Journal officiel n° C 306 du 17 décembre 2007*.

LISTE DES CONTRIBUTEURS

Maria Ackrén (mackren@abo.fi) achève son doctorat de science politique à l'Université d'Åbo. Ses recherches portent notamment sur les îles et les déterminants physiques des autonomies territoriales dans le monde.

Michèle Battesti (michele.battesti@sfr.fr), docteur habilitée en histoire, est chercheur au Centre d'Études d'Histoire de la Défense.

Ove Bring (ove.bring@swipnet.se) est professeur-émérite de droit international à l'école de Guerre (*Försvarshögskolan*) à Stockholm.

Matthieu Chillaud (chillaud@ut.ee) est titulaire d'un troisième cycle en maîtrise des armements (Marne La Vallée) et d'un doctorat en science politique. Il a été ATER (Bordeaux IV), chercheur-invité au SIPRI et enseignant à l'Institut d'Études administratives et politiques de l'Université de Tartu (Estonie). Ses thèmes de recherche portent sur le désarmement et les questions stratégiques en Europe septentrionale. Il a publié (2009) aux éditions Économica *Les pays baltes en quête de sécurité*.

Louis Clerc (loucle@utu.fi) est lecteur en Histoire contemporaine à l'université de Turku, Finlande. Il se spécialise dans les relations entre la France et les pays nordiques et baltiques au XX^e siècle. Sa thèse de doctorat, soutenue en juin 2007 à l'université de Strasbourg, considère la place de la Finlande dans la politique étrangère française de 1918 à 1940.

Kenneth Gustavsson (kenneth.gustavsson@regeringen.ax), docteur en Archéologie (Ph. D Université de Stockholm), travaille comme historien et archéologue au *Åland Board of Antiquity* à Mariehamn. Ses principaux sujets de recherche concernent les Îles Åland durant les deux guerres mondiales, notamment durant la Guerre d'Hiver.

Harry Jansson (harry.jansson@aland.net), diplômé d'un troisième cycle de science politique, est membre du *Lagting* ålandais.

Pirjo Kleemola-Juntunen (Pirjo.Kleemola-Juntunen@ulapland.fi) est doctorante en droit international public à l'Université de Laponie (Finlande) dans laquelle, par ailleurs, elle enseigne en qualité d'assistante. Ses recherches portent sur la liberté de navigation, la pollution maritime et la souveraineté territoriale.

Philippe Lasterle (philippe.lasterle@laposte.net) est diplômé d'histoire contemporaine (Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne) et de science politique (Université du Sussex et Institut d'Études Politiques de Toulouse). Il a occupé les fonctions de chef de la section études bilatérales du Service historique de la Marine de 1999 à 2004.

Spécialiste de la marine française dans l'entre-deux-guerres et durant la Seconde Guerre mondiale, il a publié de nombreux articles dans des revues françaises (*Relations Internationales*, *Revue historique des Armées...*) et étrangères (*Journal of Military History...*) et a participé à plusieurs ouvrages collectifs en langues française et anglaise. Il prépare actuellement un ouvrage sur la Marine de Vichy (*L'Ancre et la Francisque. Histoire de la Marine de Vichy*) et une biographie de Paul Chack (*Paul Chack, le fusillé marin*) à paraître aux éditions Perrin.

Elisabeth Nauclér (elisabeth.naucler@parlement.fi), diplômée d'un troisième cycle en droit à l'Université d'Uppsala, est député de la circonscription des Îles Åland, depuis 2006, au parlement finlandais. Elle a été successivement secrétaire au Comité de rédaction de la Loi au Gouvernement des Îles Åland (1979-1983), Secrétaire-Général adjoint du parlement ålandais (1983-1984), Secrétaire à la Délégation ålandaise au Conseil nordique (1985-1999) en disposition entre 1993 et 1996 aux Nations unies dans l'ex-Yougoslavie et Directrice générale du Gouvernement des Îles Åland entre 1999 et 2006.

Graham Robins (graham.robins@regeringen.ax), natif d'Écosse, est diplômé en Géographie et Archéologie (Université d'Édimbourg – 1990). Après avoir été archéologue indépendant, enseignant et guide en Écosse, il travaille, depuis 2000, comme chef de projet au *Åland Board of Antiquity* dans les ruines de la forteresse russe de Bomarsund.

Sia Spiliopoulou Åkermark (sia@peace.ax), docteur en droit (*Jur. dr.*) et maître de conférences (*Associate professor*) en droit international public, est directrice de l'Institut de Paix des Îles Åland (*Åland Islands Peace Institute* - www.peace.ax).

Lars Wedin (Lars.Wedin@fhs.se) est chercheur associé à Collège National de Défense en Suède et au CEREM (Paris).

TABLE DES MATIERES

Introduction. Au retour de la question des Îles Åland. (*Mathieu Chillaud*).....p.

Les Îles Åland : militarisation et démilitarisation dans l'ombre de l'Aigle impérial russe. (*Graham Robins*).....p.

La prise de Bomarsund ou la stratégie de l'impuissance. (*Michèle Battesti*)p.

Juge et partie : la France et la question des Îles Åland. (1917-1921). (*Louis Clerc*).....p.

L'introuvable politique baltique de la France au lendemain de la Première Guerre mondiale. (*Philippe Lasterle*).....p.

Le régime de désarmement des Îles Åland en péril. (1916-1949) (*Kenneth Gustavsson*).....p.

Les fortunes du régime de désarmement des Îles Åland. (*Mathieu Chillaud*)p.

Quelques observations sur l'application du droit de passage inoffensif dans les eaux territoriales des Îles Åland et du détroit d'Åland. (*Pirjo Kleemola-Juntunen*)p.

Les Îles Åland, en tant qu'acteur international. Aujourd'hui et demain. (*Ove Bring*).....p.

Questions stratégiques et autonomie. Quelques éléments de comparaison entre les Îles Åland, les Îles Féroé et le Groenland. (*Maria Ackrén*)p.

Les défis à l'autonomie des Îles Åland. (*Harry Jansson*) p.

Les Îles Åland : fardeau ou atout ? (*Elisabeth Naucclér*)p.

L'exemple des Îles Åland ou les vicissitudes d'un concept en flux. (*Sia Spiliopoulou Åkermark*).p.

Annexes.....p.

Bibliographie.....p.

La question des Îles Åland. Hier, aujourd'hui et demain

Tour à tour sous souveraineté suédoise, russe et, enfin, finlandaise, les Îles Åland ont réussi à inscrire leur régime de désarmement dans le marbre de la continuité (elles sont démilitarisées depuis la fin de la Guerre de Crimée et neutralisées après une décision du Conseil de la Société des Nations), malgré les nombreux conflits armés en mer Baltique. L'« exemple des Îles Åland » peut s'octroyer un satisfecit d'autant plus remarquable que rares sont ceux qui pouvaient parier sur la longévité de leur statut, les exemples réussis de désarmement géographique s'inscrivant dans la pérennité demeurant encore extrêmement marginaux. Pourtant, le statut de démilitarisation et de neutralisation des Îles Åland demeure probablement la plus grosse réussite de la diplomatie dite du désarmement géographique.

Force est de reconnaître, néanmoins, que le corpus juridique des Îles Åland s'est développé dans un climat très particulier et propice à sa pérennité. Or, désormais l'environnement stratégique des Îles Åland ayant fondamentalement changé, la question est de savoir si le statut des îles, autant leur régime de désarmement que leur très large autonomie, conserve la pertinence qu'il a eue par le passé.

Pour répondre à ce questionnement et faire (re)-découvrir l'histoire si insolite des Îles Åland, cet ouvrage rassemble une dizaine de contributeurs, au profil les plus éclectiques, tous spécialistes de la région.

Démilitarisation – Neutralisation – Désarmement – Autonomie –
Insularité – Mer Baltique – Finlande – Suède – Pays nordique – Russie
– France – Détroit – Société des Nations – Stratégie