

13

Eingekommen 5. Feb. 461

Berne, le 31 janvier 1921.

B 56.41. <sup>17.10</sup> - H.

AU CONSEIL FEDERAL.

\*\*\*\*\*

Passage de troupes de  
la Société des Nations  
à destination de Vilna.



Par note ci-jointe du 21 décembre 1920, l'Ambassade de France a fait connaître au Département Politique que le Conseil de la Société des Nations avait chargé le Gouvernement français de régler la mise en route, le transit et le ravitaillement du détachement international qui doit assurer, sur le territoire contesté entre la Lituanie et la Pologne, le libre exercice de la consultation populaire.

A cet effet, l'Ambassade a demandé, au nom de son Gouvernement, l'autorisation du Conseil Fédéral de faire passer par la Suisse les contingents belge, britannique et espagnol, ainsi que le train hebdomadaire exigé par le ravitaillement du détachement entier.

La note ajoute qu'il ne s'agit que de mesures préparatoires, la Société des Nations ayant suspendu momentanément la mise en route du détachement. Cependant, elle marque que, celle-ci pouvant avoir lieu d'un moment à l'autre, il est nécessaire que tout soit prêt.



## I.

D'après le rapport général sur la gestion du Conseil de la Société des Nations qui a été présenté à l'Assemblée, pendant sa première session, et les documents communiqués aux délégués à Genève, l'action de la Société des Nations en vue de résoudre le conflit entre la Pologne et la Lituanie s'est développée comme suit.

Par télégramme du 5 septembre 1920, le Gouvernement Polonais a demandé au Conseil d'envisager de prendre des mesures en vue d'éviter la guerre entre la Pologne et la Lituanie. En conformité avec l'article XVII du Pacte, le Gouvernement lituanien a accepté, pour l'examen de ce différend, les obligations imposées aux membres de la Société des Nations. Devant le Conseil, le délégué polonais a fait ressortir que les dangers de guerre résultaient de la présence de troupes lituaniennes à l'ouest de la frontière provisoire, assignée à la Pologne par une Déclaration du Conseil Suprême en date du 8 décembre 1919. Le représentant de la Lituanie fit observer que cette Déclaration était juridiquement dépourvue de caractère obligatoire pour le Gouvernement lituanien et, en outre, qu'aux termes du Traité de paix conclu, le 18 juillet 1920, entre son Gouvernement et celui des Soviets, un autre tracé partiel avait été prévu pour cette frontière. L'intervention immédiate du Conseil parut nécessaire pour faire accepter provisoirement, par les deux parties, une ligne de démarcation entre les deux zones d'occupation.

A la suite d'une résolution du 23 septembre 1920, le Conseil a proposé aux deux Gouvernements de se lier mutuellement par les engagements suivants:



a) Sous réserve de ses droits territoriaux et en attendant le résultat de ses négociations directes avec la Pologne, le Gouvernement lituanien adopte la ligne provisoire de démarcation de frontière fixée par le Conseil Suprême dans sa déclaration du 8 décembre 1919 et s'engage à retirer ses troupes du territoire situé à l'ouest de cette ligne.

b) Sous réserve de ses droits territoriaux, le Gouvernement polonais, pendant la durée de la guerre entre la Pologne et le Gouvernement des Soviets, s'engage à respecter la neutralité du territoire occupé par la Lituanie à l'est de la ligne de démarcation spécifiée ci-dessus, à la condition que la Lituanie obtienne du Gouvernement des Soviets le respect de la même neutralité.

Par la suite, le Conseil a procédé à la nomination d'une Commission de contrôle chargée d'assurer sur place l'observation, par les parties intéressées, des obligations résultant de leurs engagements. La compétence de cette Commission a été reconnue par les deux parties et elle a réussi, le 7 octobre, à faire conclure un armistice sur toute l'étendue du front.

Au moment de sa réunion à Bruxelles, le 29 octobre 1920, le Conseil de la Société s'est trouvé en présence d'une situation entièrement modifiée. Les troupes polonaises avaient chassé l'armée des Soviets de Grodno et de Vilna et un armistice, puis des préliminaires de paix avaient été signés à Riga, entre la Pologne et la Russie. En outre, le 8 octobre, le général Zeligowski était entré à Vilna, à la tête d'une division polonaise, et avait proclamé un Gouvernement, sous le nom de "Commission administrative de la Lituanie centrale". Le Gouvernement polonais n'a pas tardé à désavouer le général Zeligowski. Il n'est pourtant guère douteux que le Gouvernement polonais favorise en sous-main son entreprise.



En présence de ces faits, le Conseil a proposé qu'une consultation populaire fût organisée, sous les auspices et sous le contrôle de la Société des Nations, pour permettre aux habitants du territoire en litige situé à l'est de la ligne fixée par le Conseil Suprême, le 3 décembre 1919, de faire connaître librement leur désir d'être rattachés, soit à la Lituanie, soit à la Pologne. Il était entendu que le Conseil déterminerait les limites du territoire dans lequel ce plébiscite aurait lieu, ainsi que les mesures nécessaires pour assurer le retrait ou le désarmement de toute force militaire occupant le territoire en litige.

Dans le délai fixé par le Conseil, dans sa séance du 20 octobre, les délégués de la Pologne et de la Lituanie donnèrent l'assurance que leurs Gouvernements étaient prêts à assurer ces recommandations et s'abstiendraient de tout acte d'hostilité.

A Genève, comme la situation, dans le territoire contesté, s'aggravait de jour en jour, le Secrétaire Général de la Société proposa à l'Assemblée, en date du 15 novembre 1920, de prescrire les mesures nécessaires pour l'exécution des décisions de Bruxelles.

Le travail de la Commission du plébiscite devrait être garanti par des troupes fournies par les membres de la Société. Le 21 novembre, le Secrétariat Général fut chargé de proposer aux Gouvernements de Danemark, de la Norvège, des Pays-Bas et de la Suède de fournir des contingents de 100 hommes chacun. Finalement, les Etats suivants, outre les quatre précédents, acceptèrent d'envoyer des troupes: La Belgique, l'Espagne, la France et la Grande-Bretagne.

Le 29 novembre, le Conseil décida, sur la proposition du Gouvernement français, de demander à celui-ci de se charger de régler la mise en route, le transport et le ravitaillement des détachements en cause.



Bien que l'en puisse admettre que le Gouvernement lituanien et le Gouvernement polonais sont d'accord pour qu'il soit procédé conformément à la décision du Conseil de la Société, il y a lieu de relever qu'à Genève le délégué lituanien a exprimé des craintes au sujet de l'attitude éventuelle des Soviets, assurant que, dans le traité de paix avec la Russie, la Lituanie s'était engagée à ne pas tolérer de troupes étrangères sur son territoire. Il semble que le Conseil n'ait pas consenti à prendre ce point en considération, ceci sur l'intervention de la Pologne.

D'autre part, à une date qui n'est pas certaine, mais paraît se placer dans la première quinzaine de décembre, le Gouvernement des Soviets a fait une double démarche à Kowno et à Varsovie pour déclarer qu'il considérerait comme un acte inamicale, aussi bien de la Pologne que de la Lituanie, d'admettre des troupes de la Société des Nations, que la Russie ne reconnaît pas et avec certains membres de laquelle elle est en état d'hostilité. La note de M. Joffe au Gouvernement polonais relève que le Gouvernement des Soviets considère le général Zeligowski comme un général polonais, appuyé par la Pologne. Il considère que sa présence si près de la frontière russe est une menace perpétuelle pour la paix et la sûreté de la République des Soviets, que son armée constitue une place de rassemblement pour les rebelles anti-bolchéviques et que, vu les rapports étroits entre lui et le Gouvernement polonais, les Soviets doivent rendre le Gouvernement polonais responsable de tous les dommages susceptibles de résulter à leur préjudice de l'activité de Zeligowski.

Puis, M. Joffe dit:

" Mon Gouvernement proteste aussi énergiquement  
" contre l'envoi de contingents armés à Vilna par divers



" Etats étrangers en mission, à ce que l'on dit, de cet or-  
 " ganisme que l'on est convenu d'appeler la Société des  
 " Nations, association d'Etats qui n'est pas reconnue par  
 " la République des Soviets. La présence de ces détachements  
 " armés peut également servir à préparer de nouvelles ac-  
 " tions dirigées contre la République des Soviets, comme il  
 " est établi que, pour le moment, la responsabilité de tout  
 " ce qui se passe dans le territoire en cause incombe en  
 " réalité au général Zeligowski."

En conséquence, la République des Soviets rend  
 le Gouvernement polonais responsable de toutes les démarches  
 dommageables à son endroit qui pourraient être tentées par  
 Zeligowski et les considérera comme émanant du Gouvernement  
 polonais lui-même.

Le Gouvernement polonais a répondu à cette note:

- 1<sup>o</sup>) qu'en signant les préliminaires de paix de Riga, la dé-  
 légation bolchéviste s'est engagée à se désintéresser  
 du conflit entre la Pologne et la Lituanie;
- 2<sup>o</sup>) que le danger que l'armée de Zeligowski ou toute autre  
 pourrait présenter est illusoire, puisqu'un rideau de  
 troupes polonaises se trouve entre le territoire de la  
 Lituanie centrale et la Russie;
- 3<sup>o</sup>) que la présence, dans la zone soumise au plébiscite,  
 d'un détachement de la Société des Nations dont la mis-  
 sion est parfaitement déterminée ne saurait porter om-  
 brage au Gouvernement de Moscou.

On peut admettre, soit que le Gouvernement des  
 Soviets conteste la déclaration de la Pologne, soit que les  
 Soviets n'ont pas l'intention de tenir les engagements  
 qu'ils peuvent avoir pris à Riga.

D'autre part, on ne paraît pas connaître la ré-  
 ponde de la Lituanie à la démarche des Soviets. Cependant,



les déclarations de son représentant à Genève permettent de supposer qu'elle n'est pas entièrement convaincue de l'exactitude de la thèse polonaise.

Ces données autorisent à mettre, jusqu'à un certain point, en doute que le mutuel consentement de la Pologne et de la Lituanie au principe du plébiscite soit vraiment donné sans réserve. Il y a lieu de remarquer, en outre, qu'en ce qui concerne le désarmement de l'armée de Zeligowski, forte encore de 20.000 hommes, et qui est prévu par le Conseil de la Société des Nations, la Pologne s'est bornée à promettre son "appui moral". Elle a déclaré, soit à la Diète, soit à la Société des Nations même, qu'elle ne collaborerait pas à l'éloignement des troupes de Zeligowski du territoire qu'elles occupent.

La difficulté de la situation n'a pas échappé aux Gouvernements occidentaux et, à teneur des nouvelles de la presse, il semble que les Gouvernements éprouvent quelques hésitations à envoyer leurs détachements à Vilna. Le "Times", en particulier, dit "qu'il est évident que les diverses Puissances, qui envoient des contingents, ne désirent risquer une collision de leurs troupes ni avec Zeligowski ni avec personne d'autre." De reste, le "Times" affirme que l'affaire pourrait parfaitement s'arranger, sans la Société des Nations, si les parties en présence témoignaient de la moindre bonne volonté.

Enfin, il a été constaté au Parlement néerlandais qu'il paraissait peu probable que la Pologne et la Lituanie désirent encore l'immixtion de la Société des Nations dans l'affaire de Vilna. Cela étant, avant de faire voter la loi relative à l'envoi d'un contingent hollandais en Lituanie, le Gouvernement néerlandais aurait décidé de demander au Secrétariat général des renseignements sur la situation présente de l'affaire, tant en ce qui concerne le plébiscite que l'envoi de troupes.



Tout ceci laisse entrevoir que l'examen par nous de la demande formulée par la note française pourrait n'avoir, en fin de compte, qu'une portée académique.

## II.

Pour déterminer la réponse que la Suisse doit faire à cette demande, il y a lieu, tout d'abord, de considérer les questions d'ordre juridique qu'elle soulève.

En ce qui concerne la nature de l'expédition de la mission confiée aux contingents en cause, constatons qu'il s'agit d'une mission éminemment pacifique. Sur ce point, il convient cependant de mentionner la réponse curieuse donnée par le Secrétariat général au Danemark, qui avait demandé pourquoi on n'avait pas invité la Suisse à fournir, elle aussi, un contingent. Le Secrétariat général répondit que la neutralité de la Suisse exclut toute participation de sa part aux opérations militaires de la Ligne.

En donnant une semblable réponse, le Secrétariat général interprète d'une façon très large la notion d'"opérations militaires" et, par conséquent, celle du terrain d'application de l'article XVI du Pacte. La démarche du Gouvernement français témoigne qu'il ne partage pas, sur ce point, et avec raison, selon nous, l'opinion du Secrétariat général.

Il est de fait que les troupes envoyées à Vilna n'ont pas d'autre mission que celle d'exercer la police. Le but des efforts du Conseil de la Société des Nations est de prévenir la guerre entre la Lituanie et la Pologne, et il est évident que ces efforts ont ici le but le plus haut qui ait été assigné à la Société des Nations.

Le fait de permettre ou de refuser le passage de troupes sur son territoire est l'exercice d'un droit souverain d'un Etat. La Suisse est donc libre, juridiquement,



d'accepter ou de refuser la demande que, par l'intermédiaire de la France, lui adresse la Société des Nations. Mais, dans la Déclaration de Londres, relative à l'application de l'article XVI du Pacte, se trouve cette phrase: "Les membres de la Société des Nations ont le droit de s'attendre à ce que le peuple suisse ne veuille pas s'abstenir lorsqu'il s'agit de défendre les hauts principes de la Société. C'est dans ce sens que le Conseil de la Société a pris connaissance des déclarations faites par le Gouvernement suisse..... à après lesquelles la Suisse reconnaît et proclame les devoirs de solidarité qui résultent pour elle du fait qu'elle sera membre de la Société des Nations....."

Or, si l'accession à la Société des Nations n'implique pas, pour la Suisse, l'obligation juridique d'admettre sur son territoire, en quelle occurrence que ce soit, la force armée d'autres membres de la Société, ce serait certainement un acte de mauvaise grâce de créer des difficultés à la Société dans ses efforts pour sauvegarder, dans une partie de l'Europe, une libre consultation populaire, en application du principe de libre détermination. Le passage d'une troupe de police dans de pareilles conditions ne porte aucune atteinte quelconque aux principes de la neutralité, qu'il s'agisse de la neutralité traditionnelle de la Suisse ou de la neutralité, d'ailleurs identique, qui lui a été reconnue dans le Traité de Versailles et dans la Déclaration de Londres.

Le Département estime donc qu'en principe, la demande qui lui a été adressée par l'Ambassade de France devrait être acceptée puisque, d'une part, elle ne porte aucune atteinte à la neutralité de la Suisse et que, d'autre part, elle sert les plus hauts intérêts de l'humanité pour la sauvegarde desquels la Société des Nations a été fondée.

Cependant, il n'est pas impossible qu'à un mo-



ment donné, par suite, soit de la résistance opposée par les troupes du général Zeligowski, soit de l'intervention des Soviets, soit même par suite d'intrigues du côté polonais ou lituanien, l'activité du détachement international change de caractère et que celui-ci, fût-ce même en vue d'assurer sa défense, soit obligé d'avoir recours aux armes et qu'il surgisse ainsi un conflit armé. Les Puissances feront sans doute ce qui pourra dépendre d'elles pour prévenir un semblable conflit, et il n'est point impossible qu'elles suspendent la mise en route des contingents aussi longtemps que cette éventualité subsisterait.

Il est évident qu'en cas de conflit armé, les Puissances seront obligées d'intervenir, tant pour sauvegarder la sécurité des détachements qu'elles auront envoyés que pour les renforcer, le cas échéant, et même prendre des mesures de rigueur à l'égard des agresseurs, quels qu'ils soient. Si de tels événements se produisaient, la nature de l'expédition se trouverait modifiée. Le détachement international perdrait son caractère de troupe de police et devrait vraisemblablement être considéré comme une troupe en état d'hostilité. Il ne semble pas qu'il y ait lieu de se demander si, en droit international, on pourrait parler d'une guerre entre la Société des Nations et les agresseurs du détachement ou s'il existerait seulement ce que l'on pourrait nommer un "conflit armé". Il s'agirait, en tous cas, d'une action militaire, qui rentre, soit dans les prévisions de la Déclaration de Londres: La Suisse "ne sera pas tenue de participer à une action militaire ou d'admettre le passage de troupes étrangères ou la préparation d'entreprises militaires sur son territoire", soit dans les "opérations militaires de la Société" dont parlait le Secrétaire général au Gouvernement danois.

Dans cette éventualité, la question de la neu-



neutralité de la Suisse inévitablement se poserait; l'en ren-  
 trerait dans l'application de la Déclaration de Londres et  
 la Suisse serait tenue d'observer rigoureusement toutes les  
 obligations qui lui sont imposées par sa neutralité perpé-  
 tuelle. La Suisse serait ainsi obligée de refuser d'accorder  
 plus longtemps le passage, soit aux contingents, soit aux  
 troupes chargées de les relever ou de les renforcer, soit  
 aux approvisionnements qui devraient leur être envoyés. Il  
 est vrai qu'il pourrait être, le cas échéant, difficile d'ap-  
 précier exactement le moment où le caractère des troupes de  
 la Société des Nations changerait et la portée exacte de cet-  
 te modification. On ne saurait, en effet, séparer l'idée  
 d'une opération de police de celle d'un certain emploi de la  
 force, et il s'agit en l'espèce d'une question de plus ou de  
 moins, certainement délicate à apprécier.

### III.

Du point de vue politique, on peut relever les  
 diverses considérations qui suivent:

La Suisse a reconnu, sans restrictions, les de-  
 voirs de solidarité qui lui incombent du fait qu'elle parti-  
 cipe à la Société des Nations. Il serait contraire à la poli-  
 tique traditionnelle de la Suisse, comme aux raisons mêmes  
 de son entrée dans la Société, de renier, à la première oc-  
 casion, les engagements, même moraux, qui lui incombent et de  
 se désintéresser d'une consultation populaire, basée sur une  
 organisation plébiscitaire qu'elle pratique elle-même et  
 qu'elle considère comme de l'essence de la démocratie.

On pourrait observer que la voie de terre de  
 l'occident de l'Europe à la Lituanie par la Suisse n'est pas



- 12 -

nécessairement la plus courte et saisir ce prétexte pour demander au Gouvernement français d'examiner s'il ne serait pas indiqué de faire suivre aux contingents une autre voie.

Cependant, il y a lieu de remarquer que l'Allemagne ne fait pas partie de la Société des Nations et que, par conséquent, sa liberté d'accepter ou de refuser le passage des troupes est absolu, que le passage de ces troupes nécessiterait peut-être de longues négociations dont on ne saurait prévoir l'issue. Du côté de l'Italie, la situation intérieure et l'opposition nettement marquée des Soviets à l'ensemble de l'entreprise permettraient de craindre des complications, et il est indiscutable qu'au point de vue géographique, la voie de l'Italie ferait un détour exagéré. Reste la voie de mer. On peut penser que le port de Dantzig servant au ravitaillement de l'armée polonaise, les Alliés de la Pologne et la Pologne elle-même ne tiennent pas à diminuer, si peu que ce soit, son rendement, qui est en faveur exclusivement de la Pologne. D'autre part, l'Autriche, qui fait elle-même partie de la Société des Nations, est hors d'état de s'opposer au passage des contingents et, en cas d'expédition militaire, est obligée, par l'article XVI du Pacte, de collaborer avec la Société. Ainsi, la voie Suisse-Autriche est effectivement la voie de terre la plus facile à suivre.

Ainsi qu'on l'a dit plus haut, la Suisse est libre de refuser le passage qu'on lui demande. Un refus de sa part risquerait cependant de l'exposer à des difficultés, soit avec la Société des Nations, soit avec le Gouvernement français ou quelque autre Gouvernement participant à l'action.

On a vu également pourquoi la Suisse devrait faire des réserves pour le cas où, par suite de faits nouveaux, le caractère du détachement international envoyé à



Vilna se trouverait transformé. C'est pourquoi il semble nécessaire, vu l'instabilité de la situation politique en Pologne et en Lituanie, que, pour se lier, la Suisse demande encore une fois à la Société des Nations l'assurance qu'aus-  
 si bien la Pologne que la Lituanie, les deux parties intéres-  
 sées, sont d'accord avec le principe même du plébiscite et  
 l'envoi sur place du détachement international. Ce serait  
 là une démarche analogue à celle qu'a faite le Gouvernement  
 hollandais et qui a été rappelée plus haut.

Quant aux difficultés d'ordre interne suisse  
 que le passage de troupes étrangères pourra soulever, on  
 les rappelle pour mémoire. Le Conseil Fédéral en tiendra  
 compte dans la mesure qu'il jugera indiquée.

#### IV.

En résumé, le Département aboutit aux conclu-  
 sions suivantes:

- 1<sup>o</sup>. En principe, il y aurait lieu d'accorder le passage de-  
 mandé par le Gouvernement français au nom de la Société  
 des Nations pour les détachements étrangers destinés à  
 Vilna et pour les trains transportant leur ravitaillement.
- 2<sup>o</sup>. Avant de se prononcer d'une manière définitive, il con-  
 vient cependant de faire savoir à l'Ambassade de France:
  - a) que la Suisse désire recevoir du Secrétariat général  
 de la Société des Nations la confirmation formelle que  
 la Pologne et la Lituanie demeurent d'accord sur le  
 principe du plébiscite et de l'envoi sur place du dé-  
 tachment de la Société des Nations;
  - b) que, pour le cas où, par suite des circonstances, même  
 indépendantes de sa volonté, l'activité du détachement  
 à Vilna cesserait d'être une activité de pure police



- 14 -

destinée à un but <sup>pacifique</sup> politique, la Suisse se verrait  
contrainte d'observer strictement les règles qui  
résultent de sa neutralité.

Nous proposons donc

que le Conseil Fédéral prenne une décision dans le sens des  
conclusions qui précèdent.

Extrait du procès-verbal (trois exemplaires)  
au Département Politique, Division des Affaires Étrangères,  
avec l'annexe en retour, pour exécution, et aux Départe-  
ments Militaire et des Chemins de fer pour leur information.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

1 annexe.