

N° 51.

RAPPORT

*adressé à la Conférence des ambassadeurs
par la Commission extraordinaire de Memel.*

La Commission extraordinaire envoyée à Memel par la Conférence des Ambassadeurs ne se propose pas, dans ce rapport, de revenir sur les laborieuses négociations poursuivies avec les Chefs des *insurgés*, à l'effet de permettre aux Principales Puissances alliées de se prononcer librement sur le sort du Territoire. Les télégrammes qu'elle a adressés à la Conférence l'ont éclairée suffisamment sur les difficultés de sa tâche et sur les résultats obtenus. Elle se bornera ici à essayer d'établir, à l'aide des enquêtes effectuées sur place, la vérité sur certaines questions très complexes, relatives à Memel, que la diplomatie et la propagande lithuaniennes ont volontairement obscurcies ou dénaturées, et à soumettre à la Conférence des Ambassadeurs, en même temps qu'une documentation impartiale, certaines idées qui lui seront peut-être utiles au cours des négociations relatives au statut de Memel.

En dépit des dénégations des membres du Gouvernement lithuanien et de son représentant à Memel, il est incontestable que le coup de force du 10 janvier a été conçu, préparé et exécuté par le Gouvernement de Kovno. Les dates méritent d'être rappelées : c'est le 3 janvier que M. Zilius, représentant de la Lithuanie à Memel, part pour Kovno accompagné par M. Simonaitis, futur chef du Gouvernement insurgé ; c'est dans les entretiens du 4 janvier qu'est décidée l'attaque du territoire. Des ordres sont aussitôt donnés par le Ministère de la Guerre lithuanien. Des soldats et des officiers de l'armée régulière quittent leur uniforme pour revêtir des habits civils ; ils sont embarqués dès le 6 janvier par ordre des autorités militaires pour une destination qu'ils ignorent. Le chef des troupes insurgées qui prend le nom de Boudrys pour signer les proclamations affichées dans le « Territoire », s'appelle, en réalité, Polowinski ; il est colonel. La Commission lui a rappelé son nom et lui a restitué son grade ; il s'est gardé de protester. Il y a lieu d'ajouter que les armes, les munitions, le ravitaillement sont fournis aux « volontaires » par le Gouvernement de Kovno. *L'argent provient en grande partie des Lithuaniens d'Amérique.*

La date à laquelle le coup de force est décidé mérite aussi de retenir l'attention. C'est le 4 janvier. A ce moment on est informé à Kovno des premiers résultats de la Conférence de Paris relative aux réparations.

D'autre part, on peut se demander si le Gouvernement lithuanien aurait osé jeter ses troupes sur le territoire occupé par les Puissances s'il n'avait pas reçu des encouragements. On ne peut négliger, à cet égard, le fait qu'au moment où se produisit le coup de force lithuanien à Memel, le Gouvernement allemand accréditait à Kovno un Ministre plénipotentiaire attestant *ainsi la cordialité des relations germano-lithuaniennes.*

L'intervention du Gouvernement bolchévique dans la question de Memel et l'envoi d'un agent bolchéviste à Memel sont également à retenir.

Il y a lieu de noter que l'effort militaire lithuanien a été dès le début relativement assez important. On estime que 2 à 3,000 soldats de l'armée régulière ont franchi la frontière du Territoire. Si le Gouvernement de Kovno a cru devoir déployer un pareil appareil militaire contre une simple compagnie de chasseurs français, c'est qu'il se rendait compte que ses « volontaires » non seulement ne seraient pas soutenus par la majorité de la population du Territoire mais qu'ils ne trouveraient d'appui qu'auprès d'une fraction des Lithuaniens de Memel, ceux de la « Taryba » dont le nombre, d'après les déclarations que M. Yankus lui-même, Président du Comité de Salut Public et chef moral de la Taryba, a faites à la Commission, ne dépassait pas, avant les événements du 10 janvier, le chiffre de 8 à 10,000.

Pour bien comprendre les sentiments et les aspirations de la population memeloise, un rapide coup d'œil sur l'histoire du Territoire paraît nécessaire.

Memel qui est la ville allemande la plus ancienne de la Prusse Orientale, n'a jamais appartenu à la Lithuanie. Des chevaliers de l'Ordre des Frères de l'Épée, branche de l'Ordre teutonique, venus de Riga au XIII^e siècle, établirent sur son emplacement une colonie et y construisirent une forteresse. A cette époque, la population du Nord du Territoire était lettonne, celle du Sud lithuanienne. Lithuaniens, Lettons, Vieux Prussiens sont du reste frères de race; ils appartiennent tous à la même famille balte. Il est à peine besoin de rappeler qu'elle n'a rien de commun avec les Slaves. La population du Territoire a été fortement germanisée; celle de la ville est presque entièrement allemande. Il ne saurait en être autrement puisque la frontière allemande n'a pas été déplacée depuis 500 ans.

Ce fait a une grande importance. Il comporte des conséquences qui avaient été signalées à la Commission, mais dont elle a tenu à se rendre compte par elle-même, en allant par la route jusqu'à la frontière de la Lithuanie.

La limite orientale du Territoire de Memel qui est l'ancienne frontière russo-allemande marque véritablement le passage brusque et sans transition d'une civilisation à une autre. Un siècle au moins sépare la première de la seconde. C'est la vraie frontière de l'Occident et de l'Orient, de l'Europe et de l'Asie.

Ici, l'instruction a été répandue à tel point qu'il n'y a pas d'illettrés, même parmi les paysans dont un grand nombre parle le lithuanien en même temps que l'allemand. De nombreuses routes bien entretenues sillonnent le pays, conduisant à des villages formés de maisons confortables et bien construites. La terre est cultivée suivant les méthodes modernes. Le régime de la petite propriété s'est développé à côté de la grosse exploitation agricole.

Là, les populations des campagnes sont misérables; les hommes seuls qui ont fait partie de l'armée russe ont reçu quelques rudiments d'instruction. Peu ou point de routes; le paysan qui ignore le nettoyage et la fumure de la terre, la laisse reposer deux ans avant de la cultiver à nouveau. La cabane de bois qu'il habite est petite et sale; la réforme agraire a tout désorganisé; si elle est poussée jusqu'au bout, elle ruinera la grande propriété lithuanienne déjà très compromise et qui constitue actuellement le seul mode d'exploitation agricole à peu près organisé. D'autres différences peuvent être signalées. La population de la Grande Lithuanie est catholique;

celle du territoire est protestante. La langue lithuanienne a évolué de façon différente de chaque côté de la frontière.

Beaucoup de lithuaniens d'origine memeloise redoutent l'annexion à la Grande Lithuanie sans garantie sérieuse d'autonomie, car ils savent ce qu'elle leur réserve : service militaire, lourds impôts, renchérissement de la vie dans la proportion de 400 p. ‰, provenant, en partie, de l'établissement de droits de douane très élevés, désorganisation de la vie économique, régime de *corruption* et de concessions commun à tous les pays issus de l'ancienne Russie.

D'autre part, la population allemande de Memel, soit parce qu'elle a été considérée comme une parente pauvre par les autorités de la Prusse Orientale qui ont toujours favorisé Königsberg au détriment de Memel, soit parce que, comme beaucoup de villes frontières, elle est composée d'éléments ethniques très différents, semble moins attachée que les autres parties du Reich à la Patrie allemande. L'excellente administration du Haut Commissaire des Principales Puissances alliées a aussi montré à beaucoup de Memelois qu'ils pouvaient développer leurs affaires, et moins chargés d'impôts, s'enrichir plus vite que leurs frères de Königsberg, en faisant partie d'un petit Etat sagement gouverné. Ces circonstances ont, sans doute, incité la majorité de la population du territoire à accepter une solution comportant la constitution du Territoire en un Etat libre. La Commission a pu le constater par elle-même au cours de nombreux entretiens. Alors que toutes les personnalités allemandes qu'elle a rencontrées étaient favorables à une consultation populaire sur la question de l'indépendance du Territoire, aucune personnalité lithuanienne de la Taryba ne se montrait disposée à recourir au plébiscite. Ce fait démontre mieux que toutes les statistiques que la majorité de la population n'est pas lithuanienne.

D'autre part, du point de vue économique, on peut évidemment dire que Memel est le port de la Lithuanie, en faisant toutefois remarquer qu'actuellement en tant que des voies ferrées appropriées ne seront pas construites, ce débouché n'est guère utilisable que pour la partie du pays qui avoisine le Niémen. Mais Memel est surtout le port de l'ensemble du bassin de cet immense fleuve. Une preuve nouvelle de cette vérité est donnée par les statistiques. Avant la guerre, alors que le Niémen était ouvert aux produit polonais et russes les exportations de bois par Memel se décomposaient ainsi :

Minsk (Russie)	20 p. 100.
Szarre (Pologne).....	20 —
Grodno.....	20 —
Vilna.....	15 —
Lithuanie.....	20 —

Sans doute, depuis 1920, date à laquelle le Gouvernement de Kovno a empêché les bois polonais et russes de transiter par le Niémen, la Lithuanie a augmenté ses exportations de bois, ce qu'elle a pu faire d'autant plus facilement qu'elle n'avait pas à redouter la concurrence des bois polonais qui sont de meilleure qualité. Mais les autorités lithuaniennes ont procédé à une exploitation excessive des forêts déjà sou-mises par les Allemands pendant la guerre à des coupes intensives. Elle ne pourra pas longtemps supporter un pareil effort et l'on prévoit une baisse importante de la production et de l'exportation de ses bois.

Une autre considération mérite de retenir l'attention. Comme la plupart des ports, celui de Memel coûte au lieu de rapporter et constitue par suite une charge pour l'État. Grâce à l'administration très sage des Alliés, le Territoire a eu cette rare fortune de pouvoir non seulement équilibrer son budget, mais encore obtenir des excédents qui lui ont permis de procéder à d'important travaux d'approfondissement, d'aménagement, d'agrandissement du port de Memel. Or, parmi les sources de revenus du Territoire, les douanes sont les plus considérables. Si donc, Memel perd son autonomie douanière par suite de son rattachement à la Lithuanie, et si aucune garantie n'est prise pour assurer au port certaines sommes nécessaires à son développement ou même seulement à son entretien, il y a tout lieu de craindre que le port délaissé ne s'ensable rapidement. Du reste, le tarif douanier de Memel sous l'administration alliée ne comportait que de très légères taxes d'importation ou d'exportation et les restrictions y étaient très rares. Tout au contraire, le système douanier de la Lithuanie est protectionniste à outrance; les droits de douane à l'importation vont jusqu'à 50 p. 100 *ad valorem*. Les exportations sont interdites, sauf autorisation du Ministère du Commerce lithuanien. Elles sont, du reste, toutes taxées : celles du bois de 10 à 25 litas par stère. Le transit est interdit, sauf autorisation du Ministère compétent. En outre, pour toute importation, un certificat indiquant la valeur du produit importé, établi par le Consul de Lithuanie est nécessaire en pratique. Ce certificat exige des précisions de toutes sortes : si l'une d'entre elles fait défaut, le tarif est augmenté de 50 p. 100. Si les marchandises n'arrivent pas à la frontière dans un délai très court après l'établissement du certificat, leur valeur n'est plus taxée au prix de l'achat, mais au prix du cours du jour. Les agents des douanes ont le droit de confisquer et de procéder à une vente aux enchères de tous les produits dont la valeur n'a pas été exactement déclarée. Les factures, certificats, déclarations, documents presque toujours exigés, doivent payer des droits d'enregistrement élevés. Le commerce est donc entravé non seulement par ces tarifs de douane, mais par une paperasserie particulièrement tracassière.

Du point de vue politique enfin, si l'on considère l'intérêt général, il eut été préférable, ce semble, que Memel restât indépendant sous le contrôle du Haut Commissaire de la Société des Nations. Le portier de l'immense contrée dont Memel est le débouché, ne doit pas être mêlé aux querelles locales; il doit administrer le port avec sagesse et prévoyance dans l'intérêt de tous.

Ainsi, au point de vue de l'intérêt général du bon aménagement du port, du développement et de la prospérité du Territoire, la constitution de Memel en un État indépendant, contrôlé par un Haut-Commissaire, aurait été suivant la Commission, de beaucoup la meilleure solution.

Mais la Commission se rend compte que la question de Memel ne peut être réglée *in abstracto* et que les espoirs qu'avait fait naître à Kovno la réponse du Conseil Suprême au Comte de Brockdorff-Rantzau, en date du 16 Juin 1919 constituaient aux yeux prévenus des Lithuaniens hantés par l'idée de reconstituer la Grande Lithuanie, une sorte d'engagement concernant le rattachement de Memel à la Lithuanie.

Ce rattachement, à moins que les Alliés ne se fussent décidés à pratiquer vis-à-vis du Gouvernement de Kovno une politique très forte qui l'eût obligé à assurer le libre

transit par le Niémen, était une nécessité politique. Mais il est du devoir des Alliés, dépositaires du territoire au titre du Traité de Versailles, de veiller à ce que le rattachement s'opère dans des conditions permettant à ce port de continuer à jouer son rôle très important de débouché du bassin du Niémen.

La décision communiquée par la Conférence des Ambassadeurs au Gouvernement de Kovno comme au Gouvernement memelois a bien spécifié les conditions auxquelles serait transférée la souveraineté de Memel à la Lithuanie, mais elle ne pouvait entrer dans toutes les précisions et c'est sur certaines d'entre elles que la Commission voudrait appeler l'attention de la Conférence.

Le Seym de Kovno a accueilli avec enthousiasme, dans sa séance du 25 Janvier, le vote de la Taryba d'Heydekrug, demandant le rattachement du « Territoire » à la Lithuanie avec garanties au point de vue de l'autonomie législative, judiciaire, scolaire, culturelle, agraire, l'autonomie concernant les lois et la prévoyances sociales et les affaires intérieures. Mais d'autres questions fort importantes comme celles des douanes, de la nationalité, des fonctionnaires, n'ont pas été touchées dans ce manifeste.

Des dispositions concernant ces questions doivent trouver place dans le statut organique du territoire et dans la convention à conclure avec la Lithuanie en conformité avec les décisions de la Conférence. La Commission voudrait examiner rapidement ces questions.

Tout d'abord, elle croit devoir rappeler que le transfert de la souveraineté sur un pays ne comporte pas nécessairement l'union douanière. C'est ainsi qu'avant la guerre, la Finlande faisait partie de la Russie, mais jouissait d'une indépendance complète au point de vue de ses droits de douane. Il serait désirable que le territoire pût être également maître de ses tarifs, puisque les douanes sont la principale source de ses revenus et que l'entretien et le développement du port réclament des sommes élevées. Si cependant, le Gouvernement de Kovno se refusait, comme il est probable, à faire des concessions sur ce point, il y aurait lieu d'insister auprès de lui sur ce fait que, pour assurer au port de Memel les sommes nécessaires à son entretien, il est indispensable de prévoir qu'il recevra une partie des recettes douanières.

La Convention du 24 novembre 1922 qui fixe les conditions d'entrée de la Ville libre de Dantzig dans l'union douanière polonaise pourrait être consultée avec profit. Par un contrat entre les deux parties, il a été établi que les recettes des douanes de la Pologne et de la Ville libre de Dantzig seraient mises en commun, mais la Ville reçoit une proportion des recettes d'après le nombre de ses habitants multiplié par 5. Des calculs ont établi, en effet, qu'un Dantzikois importe plus que 5 Polonais. Pour Memel, on pourrait établir également une proportion pour les recettes de douane, en tenant compte de la valeur des importations et des exportations par personne memeloise et lithuanienne. Si l'on prend l'exemple du premier semestre de 1922, la valeur par personne était pour l'importation en Lithuanie de 490 marks et pour l'exportation de 321 marks, alors qu'à Memel la valeur pour l'importation était de 4,430 marks et pour l'exportation de 3,307 marks. Il s'ensuit qu'un Memelois a importé, dans le semestre en question, autant que 9,4 Lithuaniens et a exporté autant que 11,2 Lithuaniens. Il y aurait lieu de prendre la moyenne approximative de ces chiffres, et, par suite, de multiplier la partie memeloise du quotient par 10 pour obtenir ce qui doit revenir à Memel dans les recettes douanières.

La question de la nationalité memeloise est également très délicate. S'il est difficile d'obtenir pour les Memelois une nationalité différente de la nationalité lithuanienne, il serait possible, en se souvenant de ce qui a été fait pour les Galiciens, d'envisager, tout au moins, l'établissement pour les Memelois, de passeports lithuaniens avec la mention d'« origine memeloise ». Ces passeports ne devraient être délivrés que par les autorités memeloises qui, seules, sont en situation de vérifier, de façon précise, les indications relatives à la naissance et au domicile de leurs ressortissants.

La question des biens d'Etat prend également une grande importance par le fait que les forêts domaniales représentent, dans le budget memelois, la seconde source des revenus du Territoire. Il serait, par suite, désirable que les biens et les propriétés qui appartenaient à l'Empire fussent transférés non à la Lithuanie, mais au Territoire. Il y a lieu de noter, à cette occasion, que l'exploitation des forêts par le Gouvernement de Kovno s'est faite et se fait encore avec une telle imprévoyance et une telle ignorance de la science forestière qu'il serait fâcheux d'appliquer d'aussi mauvaises méthodes aux forêts du Territoire.

Une autre question mérite de retenir l'attention, c'est celle des fonctionnaires. Il n'y aurait pas lieu d'empêcher que les fonctionnaires lithuaniens pussent être nommés à Memel si, par réciprocité, les Memelois ne se trouvaient par cela en droit de réclamer leur admission dans l'administration lithuanienne. Or, cette admission pourrait avoir certaines conséquences graves. Les Allemands du Territoire, plus instruits et plus intelligents que les Lithuaniens, arriveraient très rapidement aux situations les plus élevées, augmentant encore la mainmise du Reich sur la Lithuanie. Dans ces conditions, il paraît préférable que Memel conserve ses propres fonctionnaires. L'entrée dans l'administration du Territoire de fonctionnaires lithuaniens ainsi que de fonctionnaires allemands originaires d'Allemagne devrait par suite être interdite ou tout au moins très limitée.

Telles sont les suggestions que la Commission soumet à l'appréciation de la Conférence des Ambassadeurs. Elle se rend compte que, dans les circonstances actuelles, il sera très difficile de faire accepter ces suggestions par les Lithuaniens. Ceux-ci se prêteront malaisément à une intervention des Alliés dans leurs relations avec le Territoire dont ils poursuivent au fond l'annexion pure et simple. La Commission a été, pendant trop de jours, en contact avec les Lithuaniens pour ne pas savoir que toute négociation avec eux est particulièrement difficile. Insensibles au raisonnement, ils ne connaissent que la force. Défiants et obstinés, ils montrent dans la poursuite de leurs intérêts immédiats une âpreté qui leur cache leur intérêt véritable.

Au surplus, la question de Memel est trop étroitement liée à la question de la frontière lithuano-polonaise pour que la première puisse être réglée avant la seconde qui est essentielle aux yeux du Gouvernement de Kovno, même si celui-ci acceptait, par extraordinaire, un statut organique de Memel conforme aux vœux exprimés par la Commission; celle-ci peut affirmer, sans crainte de se tromper, que tant que les bons rapports ne seront pas rétablis entre Kovno et Varsovie, tous les engagements pris par le Gouvernement lithuanien au sujet du Territoire et du libre transit resteront lettre morte.

C'est pourquoi la Commission croit devoir appeler l'attention de la Conférence

des Ambassadeurs sur la nécessité de placer le statut organique de Memel sous le contrôle de la Société des Nations.

Paris, le 6 mars 1923.

Signé : CLINCHANT, ALOISI, FRY.

P.-S. — Le 19 janvier, le Délégué britannique, M. Fry a cru devoir, en son nom personnel, préciser auprès des membres du Gouvernement Gailus, en raison de leur inexpérience, les points suivants :

La souveraineté sur le Territoire ne devant être transférée à la Lithuanie qu'après l'acceptation par ce pays du statut organique élaboré à Paris, les principales Puissances Alliées n'accepteront pas, avant ce transfert, de modifications dans le régime monétaire, douanier, postal, etc. du Territoire ni dans les engagements internationaux existants.

Les principales Puissances Alliées se réservent le droit de demander des modifications dans la composition de la Délégation memeloise qui doit être envoyée à Paris, en vue de l'organisation du statut si cette Délégation ne représente pas les deux éléments principaux de la population du Territoire.

M. Fry a ajouté qu'avant le transfert, nul, sauf pour des faits extrêmement graves, ne devait être chassé du Territoire ; qu'aucun Consul étranger ne devait être inquiété ni gêné dans l'exercice de ses fonctions, qu'enfin, le Gouvernement provisoire serait tenu pour responsable de toute infraction à ces règles.

Source:

RÉPUBLIQUE DE LITHUANIE

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DOCUMENTS DIPLOMATIQUES

QUESTION DE MEMEL

1^{ER} VOLUME

DEPUIS LA CONFÉRENCE DE LA PAIX (1919)

JUSQU'AU RENVOI DE LA QUESTION PAR LA CONFÉRENCE DES AMBASSADEURS

DEVANT LE CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

(29 SEPTEMBRE 1923)

KAUNAS

MDCCCXXIII

1923

1 A