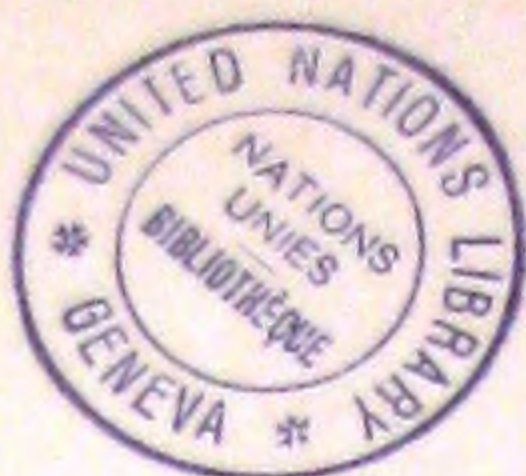




Exemplaire pour 14/9887/12385
Archives.

SOCIÉTÉ DES NATIONS.

III

SOIXANTE-CINQUIÈME SESSION DU CONSEIL.

Séance tenue le samedi 17 octobre 1931 à 11 heures 30.



Président: M. BRIAND.

Présents: Les Représentants des Membres du Conseil, à l'exception des Représentants de la Chine et du Japon, et le Secrétaire général.

Etaient aussi présents: Le Vicomte Cecil et M. Scialoja.

APPEL DE LA CHINE EN VERTU DE L'ARTICLE 11. (Suite)

Le PRÉSIDENT donne à ses collègues un bilan de la situation. Elle est à peu près la même qu'il y a quelques jours.

Le Président a fait les différentes démarches indiquées. Il a eu quelques conversations avec les Représentants de la Chine et du Japon. Le Gouvernement japonais a fait confirmer par son Représentant qu'il n'a aucune arrière-pensée d'acquisition territoriale. Il est toujours disposé à évacuer les points occupés par lui. Mais il ne le fera que lorsque, après des négociations directes avec le Gouvernement chinois, il aura obtenu les assurances et garanties voulues au sujet de la sécurité des ressortissants japonais et de leurs biens. Par ailleurs, le Président n'a pas pu obtenir de M. Yoshizawa des précisions sur les intentions du Gouvernement japonais.

Le Représentant de la Chine a déclaré ne pas se refuser à des négociations directes avec le Gouvernement japonais. Mais il n'accepte pas que ces négociations se

déroulent dans des conditions d'inégalité, c'est-à-dire sous la pression morale d'une occupation militaire de fait. Le Gouvernement chinois insiste donc pour que les négociations directes soient précédées par le retrait des troupes japonaises.

Il semble au Président qu'il convient d'établir une discrimination nette dans la question des négociations directes.

D'après les renseignements reçus de Tokio, le Gouvernement japonais est évidemment hanté par l'idée que, en cette affaire, la Société des Nations veut jouer un rôle en s'interposant complètement entre les deux parties et en se saisissant du problème, c'est-à-dire en écartant le contact direct entre l'un et l'autre Gouvernements. Naturellement, M. Briand a catégoriquement démenti, auprès du Représentant du Japon, que la Société ^{nomine} ~~ne risque~~ aucune idée semblable. Il conviendra de tout faire pour dissiper cette hantise.

Dans le terme "négociations directes", il faut distinguer d'une part négociations sur le problème immédiat de l'évacuation, et négociations portant sur la totalité des intérêts qui, en Mandchourie, sont en discussion depuis un certain temps déjà entre Japon et Chine. Il va sans dire, que si les Japonais ont dans l'idée les négociations portant sur la totalité des intérêts en présence, et si la cessation de l'occupation dépend de la solution de ces problèmes, l'occupation menace de se perpétuer, car de pareilles négociations doivent nécessairement être très longues.

Mais si ~~les~~ négociations doivent porter sur la question de la sécurité des ressortissants japonais, des

mesures administratives à prendre par la Chine pour qu'il n'y ait pas de représailles anti-japonaises après l'évacuation, ce genre de négociations peuvent s'engager dans le plus bref délai. ^{un certain} Il n'y a même pas d'inconvénient à ce qu'il y ait ~~la~~ ^{une certaine} simultanéité entre évacuation et négociations.

Le Japon acceptera-t-il de limiter la négociation à ces seuls points d'intérêt immédiat? Si oui, M. Briand croit que la Chine ne s'y opposera pas. Si, au contraire, c'est le problème d'ensemble que le Japon désire résoudre au préalable par le contact direct, il est certain que la Chine s'y refusera.

Il conviendrait de clarifier la situation à cet égard et d'obtenir de l'un et de l'autre Représentants une réponse très nette.

Au point de vue de la sécurité, le Président a cru bon de suggérer au Représentant du Japon que, si le Gouvernement japonais ne se contentait pas de l'assurance donnée par la Chine qu'elle veillerait à ce que l'évacuation ne fût suivie d'aucun désordre ~~dont les ressortissants japonais auraient à souffrir~~, si les mesures à prendre par les autorités administratives chinoises ne paraissaient pas au Gouvernement japonais de nature à leur donner les garanties voulues, il serait possible d'ajouter à la garantie chinoise une sorte de garantie supplémentaire. Cette garantie supplémentaire serait apportée par des ressortissants, civils ou militaires, d'Etats Membres du Conseil qui se trouvent sur place, ou à proximité de la Mandchourie. Par leur présence sur les lieux, ces ressortissants pourraient renforcer l'autorité de l'administration chinoise et dissiper les inquiétudes japonaises.

Le Représentant du Japon a pris note de cette suggestion. Il fera connaître le point de vue de son Gouvernement à cet égard, aussitôt qu'il le connaîtra. Il semble au Président que c'est plutôt du côté de la Chine que devraient venir les objections à cette proposition, mais non pas de la part du Japon qui recevrait, par cette voie, un surcroît de garanties. Il y aurait peut-être lieu de reprendre les conversations à ce sujet et d'obtenir une réponse précise. M. Briand a dit qu'à son avis la négociation particulière sur les conditions d'évacuation doit ou peut être simultanée. Encore faut-il pour cela envisager un délai d'évacuation. Une question d'appréciation se posera. On pourrait concevoir que l'évacuation commencera dès que certaines conditions auront été adoptées et ^{qu'elle} devra être effectuée dans un délai donné.

On pourrait ajouter que les négociations générales pourront ou devront reprendre sitôt que les deux parties se trouveront dans les conditions d'égalité exigées par le Gouvernement de la Chine.

Au surplus, M. Briand croit savoir que le Japon n'envisage pas un programme de négociations d'^{une} ampleur exagérée. Il n'est pas autorisé à le communiquer, mais il peut dire que ce programme tient en cinq points dont quatre portent sur les considérations qu'il vient de faire valoir (évacuation et sécurité). Le cinquième point, en revanche, ressortit à la catégorie des négociations de durée. Encore le Gouvernement japonais ne le maintiendrait-il peut-être pas, ^{si on l'en pressait} ~~si il était l'objet d'une pression~~, et permettrait-il peut-être qu'il passât dans la deuxième catégorie de négociations, réservées pour un peu plus tard. La négociation de ce cinquième point pourrait commencer aussitôt par exemple que l'évacuation serait terminée.

Il conviendrait de s'efforcer de donner partiellement satisfaction à l'une et à l'autre partie. Mais pour en arriver là, il faut d'abord établir un programme clair à soumettre aux deux Gouvernements.

Revenant à sa proposition de renforcer les autorités chinoises au moyen de représentants civils ou militaires des pays Membres de la Société des Nations, M. Briand précise que, lorsqu'il l'a esquissée devant le Représentant du Japon, celui-ci lui a demandé s'il s'agirait là d'une commission. M. Briand a répondu que ce ne serait pas une commission. Toutefois, peut-être le Gouvernement japonais croit-il encore comprendre qu'il s'agirait effectivement d'une commission. De toute façon, le Gouvernement japonais ne s'est pas encore prononcé. Il n'a pas dit qu'il serait hostile à l'idée.

M. Briand ira même plus loin dans la voie des apaisements qu'il serait possible de donner aux Japonais. Une fois un délai fixé pour l'évacuation des troupes japonaises, une fois cette évacuation commencée, on pourrait concevoir la possibilité d'une simultanéité entre la "négociation totale" et la fin de l'évacuation. M. Briand ne voit pas pourquoi on ne pourrait pas faire cette concession au Japon. Sans doute, obtiendrait-on aussi sans trop de difficultés l'assentiment de la Chine.

Il n'est pas dans l'idée de M. Briand de ~~ne~~ rien imposer aux parties, ni d'exercer une pression sur elles, mais il croit que l'on peut encore aboutir au résultat voulu par la voie de la conciliation.

D'un autre côté il ne faut pas se dissimuler que certains intérêts matériels sont aussi en jeu. Il n'en

a pas été soufflé mot mais il n'en conditionne pas moins
jusqu'à un certain point les événements actuels. Certes,
la question de l'intégrité territoriale ne semble pas se
poser, après les assurances données par le Gouvernement
japonais, à moins que peut-être du côté militaire il n'y
ait ~~certaine répugnance à ne pas~~ ^{la tentation de} garder ce qui est pris, et ~~donc~~
bon à garder. Ces préoccupations d'ordre matériel, qui n'ont
pas été formulées mais qu'il est facile de deviner, sont la
possibilité pour la Chine de construire une voie ferrée pa-
rallèle à la ligne japonaise du Sud-mandchourien. Cette
voie chinoise est déjà amorcée, et elle peut être construite.
Le Conseil ne peut pas demander à la Chine d'abandonner des
intérêts de cet ordre.

De toute façon, le moment semble être venu de dresser
un bilan et un programme. Un papier devrait être établi
où la situation serait décrite telle qu'elle existe à l'heure
actuelle. On y rappellerait les engagements pris par ~~lui~~ ^{l'une}
et l'autre parties, et on ^{en} prendrait acte. Les modalités
d'évacuation pourraient être esquissées de façon relative-
ment précise. Une fois ce programme établi, le Conseil
pourrait appeler devant lui les deux parties. Par voie de
tâtonnements, par voie d'élimination, on pourrait finir par
obtenir un résidu, lequel constituerait un schéma de conci-
liation possible et réalisable.

Le Président rappelle d'ailleurs que c'est également
par la voie de l'élimination des points rejetés par les
parties comme inacceptables que le problème lithuano-polonais
a été résolu, si difficile qu'il fût.

Au demeurant, le Conseil ne peut pas s'éterniser,
pas plus qu'il ne peut donner une prime aux attermolements,
d'autant plus que tout attermolement peut aggraver le conflit.

Le Vicomte CECIL est tout à fait d'accord avec M. Briand pour estimer qu'il faut commencer par voir clair dans la question, établir le bilan du présent, et dresser un programme de conciliation à proposer aux deux Parties. Mais auparavant, il importe, selon lui, de bien comprendre la politique japonaise, et ce que peuvent être ses buts. Il rappelle à cet égard les événements récents, à titre indicatif au sujet de l'avenir: il y a quelques semaines, le Conseil a dit au Gouvernement japonais qu'il lui incombait d'évacuer les points occupés par ses troupes. Le Gouvernement japonais a répondu: la chose n'est pas possible si nous n'obtenons pas la sécurité voulue. Le Conseil a alors ajourné sa session à deux semaines plus tard, exprimant l'espoir que l'évacuation serait alors en bonne voie d'achèvement. Or, les Japonais ont, à l'heure qu'il est, à peine commencé. A vrai dire, ils n'ont presque rien fait. Si, cependant, ils ont envoyé trois expéditions aériennes pour bombarder des villes, notamment ~~à~~ Tching-Chow. Ils ont tué des Chinois, détruit des bâtiments. Les Chinois sont en conséquence devenus plus irréductibles et ils se demandent quelles concessions on peut ^{bien} exiger d'eux après que l'autre Partie a pareillement défié le Conseil.

Pour sa part, le Vicomte Cecil est convaincu que la politique du Japon est de ne pas évacuer le territoire occupé, avant d'avoir réglé son différend avec la Chine au sujet du chemin de fer.

Lord READING est lui aussi partisan d'étudier et de dresser un programme de conciliation, mais il redoute tous les jours qui se passent sans un acheminement vers la solution et tous les dangers d'évènements imprévus qui peuvent surgir. Dans la situation actuelle, le Japon en est toujours encore à demander que les négociations directes commencent avant l'évacuation, ~~ce~~ ~~à quoi se refusent~~ (la Chine) alors que (cette dernière fait de l'évacuation une condition préalable à l'ouverture des négociations directes avec le Gouvernement japonais. Voilà pourquoi Lord Reading n'est pas sans redouter qu'en l'état actuel des esprits, le programme de conciliation proposé ne se heurte à une fin de non recevoir de la part de l'une ou de l'autre partie. Il y a notamment lieu de craindre que lorsque ce programme sera présenté au représentant du Japon, celui-ci ne réponde qu'il ne peut l'accepter, les instructions de son Gouvernement s'y opposant. Que fera le Conseil s'il est placé dans cette situation ? Comment s'y prendra-t-il pour éviter le danger accru d'une guerre sino-japonaise ? Certes, dans une affaire aussi grave, le Conseil devra faire une fois de plus preuve de patience, de cette patience qu'il faut encore et toujours avoir à sa disposition. Mais il faut aussi envisager le moment où la patience devient faiblesse et impuissance. Or, il ne faut pas en arriver là. Sans doute, sans l'intervention de la Société, la guerre aurait-elle déjà éclaté en Mandchourie. Mais le péril n'est-il pas simplement ajourné, si le programme de conciliation est refusé par les Parties ?

Afin de parer à cette possibilité très grave, il semble à Lord Reading qu'il importe de faire dès

maintenant tous les efforts possibles afin d'induire Chine et Japon à accepter le programme qui leur sera soumis par la Société. A cet effet, il lui semble qu'une initiative pourrait être prise par les gouvernements membres du Conseil, non pas à titre de membres du Conseil, mais à titre de signataires du Pacte Briand-Kellogg.

Lord Reading rappelle que dans sa lettre d'invitation au Gouvernement des Etats-Unis, le Président a mentionné l'article 2 de ce Pacte, qui est ainsi conçu:

" Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques".

Cet article, qui est de la plus haute importance, donne matière à une intervention auprès des Gouvernements chinois et japonais de la part des signataires du Pacte. Or, tous les gouvernements représentés au sein du Conseil sont signataires du Pacte de Paris. Si les gouvernements représentés au Conseil invoquaient l'aide de cet article pour recommander instamment à l'une et à l'autre parties de donner une conclusion pacifique à leur différend, Lord Reading croit que ce serait une très bonne chose, et que notamment il y aurait là un moyen indirect de forcer le Gouvernement japonais à reconnaître ses obligations envers la paix.



Aucun Etat ne pourrait se plaindre d'un pareil rappel. Le Japon ne le pourrait pas, à coup sûr.

Cette démarche devrait sans doute partir de Genève. Il conviendrait qu'elle fût faite le plus tôt possible. Lord Reading envisagerait cette démarche sous la forme de dépêches qui seraient expédiées à Tokio et à Nankin et qui attireraient l'attention des deux nations sur l'article 2 du Pacte de Paris. Ce serait là un moyen de pression éminemment pacifique. D'autre part, ce serait tout à fait dans l'esprit de ce qui a été dit par le Président.

Reading
Lord ~~READING~~ explique que dans son idée cette démarche est destinée à empêcher à tout prix que le Japon puisse refuser les mesures de conciliation qui lui seront demandées par la Société des Nations.

Au surplus, afin de donner plus de solennité à ces appels, on pourrait les concevoir comme devant être transmis, avec toute la gravité qu'ils comporteraient, par les ambassadeurs ou ministres, à Nankin et à Tokio, des divers gouvernements signataires du Pacte de Paris et représentés au Conseil de la Société des Nations.

Le PRESIDENT voit uniquement des avantages à la démarche proposée par lord Reading. Il s'associe volontiers à elle. Il estime toutefois qu'elle ne dispenserait pas le Conseil des propositions de conciliation directe qu'il y aurait, selon lui, lieu de faire aux deux Parties.

Lord READING est d'accord avec le Président.

M. GRANDI appuie, au nom de son Gouvernement, la proposition que vient de formuler lord Reading. Il lui semble que pareille démarche, entreprise en vertu du Pacte Kellogg, par les Gouvernements signataires de ce Pacte, serait tout à fait dans la ligne de conduite adoptée dès le début par le Conseil. Pas plus tard qu'hier, la plupart des représentants des Etats Membres ^m du Conseil ont rappelé l'importance de ces engagements. Aussi, M. Grandi ne voit-il rien qui s'oppose à l'initiative proposée par lord Reading. Il la croit très utile. Il est, pour sa part, prêt à envoyer une dépêche, dans le sens indiqué, aux représentants de son pays à Tokio et à Nankin.

Il lui semble qu'il conviendrait d'arrêter ^{le} un texte commun pour ce programme. Les deux Gouvernements destinataires auraient ainsi l'impression d'une entente préalable entre les Gouvernements et cette impression ne pourrait que les induire à écouter le message qui leur serait adressé.

M. von MUTIUS s'empresse ~~de~~ demander à son Gouvernement les instructions nécessaires. Il ne doute guère que ces instructions ne doivent être favorables. Dans cette éventualité, il croirait utile de prendre des mesures pour que cette action concertée fût soigneusement préparée, sans quoi elle ne pourrait pas avoir tout l'effet qu'on attend d'elle.

Le PRESIDENT se demande quelle répercussion cette démarche pourrait avoir ^{sur} dans l'opinion publique. Si tous les Gouvernements ou un grand nombre de Gouvernements la font de concert, il conviendrait évidemment d'y attacher une signification importante. L'opinion publique verra là derrière quelque chose de grave. Aussi, convient-il de se demander ce qui arrivera si la démarche ne produit pas d'effet ou qu'il n'en soit pas tenu compte.

Lord READING dit que, dans ce cas, la situation ne serait pas plus grave que si le Japon ne tient pas compte de la résolution du Conseil.

Le PRESIDENT se rallie au principe de la démarche proposée. Il regretterait même qu'elle n'ait pas été faite plus tôt.

Il croit indiqué de la bien motiver au préalable, car elle pourrait avoir quelque chose de mystérieux, qui surprendrait la presse. Celle-ci se demanderait pourquoi les Gouvernements ont combiné cette action.

Le Vicomte CECIL fait observer que le Conseil a déjà fait aux parties des représentations assez analogues.

M. de MADARIAGA appuie, lui aussi, l'initiative de lord Reading. Il croit préférable que les Gouvernements qui câbleront à Tokio et à Nankin ne dispersent pas leurs efforts. Il vaudrait peut-être mieux que le message fût collectif.

Le SECRETAIRE GENERAL fait valoir qu'un texte commun pourrait présenter quelques inconvénients. Ne conviendrait-il pas d'en établir le principe en commun

et de laisser ensuite la liberté des détails à chaque Gouvernement?

M. von MUTIUS inclinait vers l'avis du Secrétaire général.

M. de MADARIAGA estime indispensable que le texte du message soit commun et hautement désirable que chaque message soit daté de Genève.

M. FOTITCH se trouve dans la situation de M. von MUTIUS: il sollicitera des instructions de son Gouvernement, dont il ne doute d'ailleurs pas qu'il doive accepter la proposition de lord Reading. Il est partisan d'un texte commun. Il signale toutefois un danger possible. Lorsque la presse sera saisie de ces câblogrammes destinés à rappeler aux Parties les engagements qu'elles ont contractés en vertu de l'article 2 du Pacte Kellogg, l'opinion publique ne sera-t-elle pas inclinée à penser que cette démarche a été dictée par l'échec du Conseil et que le Pacte ayant fait faillite, les Gouvernements se sont réfugiés sous l'égide du Pacte de Paris? Pour parer à une semblable interprétation, ne conviendrait-il pas de libeller le texte du câblogramme très soigneusement et de spécifier que les Gouvernements ont pour seule intention d'étayer l'action de la Société des Nations déjà en cours?

M. LESTER soulève une question de procédure: il a été proposé que les divers Gouvernements envoient de Genève des télégrammes à Tokio et à Nankin. En ce qui concerne les quatre gouvernements représentés au Conseil par leur Ministre des Affaires Etrangères, il n'y a à cela aucune difficulté, mais il y en a une pour les représentants d'Etats membres du Conseil qui ne sont pas



en même temps Ministres des Affaires Etrangères. Il faudrait que ceux-ci reçussent des instructions de leurs capitales respectives. Ou ne conviendrait-il pas plutôt que, dans ce cas, les Ministres des Affaires Etrangères qui ne se trouvent pas à Genève envoyassent eux-mêmes le message de leur ministère?

Lord READING estime préférable que les messages partent de Genève et soient adressés par chacun des représentants d'Etats membres du Conseil après qu'ils auront reçus les pouvoirs nécessaires de leurs Gouvernements.

Sur la demande de M. SOKAL, le PRESIDENT consulte ses collègues pour savoir s'ils sont prêts à participer à cette démarche. Il constate que certains sont prêts dès maintenant à y participer et que les autres attendent des instructions, qui paraissent devoir être favorables.

Le Président fait d'ailleurs observer qu'il existe déjà une sorte de précédent à la démarche proposée par lord Reading: ce sont les télégrammes envoyés par divers Gouvernements à l'U.R.S.S. ou à la Chine lorsque, il y a peu de temps encore, les relations entre ces deux Etats étaient fort tendues dans la Mandchourie septentrionale.

M. Prentiss GILBERT est d'accord, lui aussi, pour estimer que la situation actuelle en Mandchourie méridionale se prête à une démarche à entreprendre en vertu de l'article 2 du Pacte Briand-Kellogg. Il est d'ores et déjà certain que son Gouvernement croit, lui aussi, à l'importance d'un texte qui serait câblé à Nankin et à Tokio, selon les grandes lignes exposées par lord Reading.

Lorsque le texte commun dont il a été parlé aura été rédigé et arrêté entre les membres du Conseil, M. Gilbert s'empressera de le communiquer à Washington. Il ne doute pas que son Gouvernement ne doive être d'accord.



Le Conseil décide de tenir une nouvelle réunion le même jour, à 18 heures, afin d'examiner le texte des propositions de conciliation, qui sera établi d'ici là.

D'autre part, les membres du Conseil examineront en même temps le projet de texte commun à câbler à Tokio et à Nankin par les Gouvernements des Etats membres du Conseil, en vertu du Pacte Kellogg.