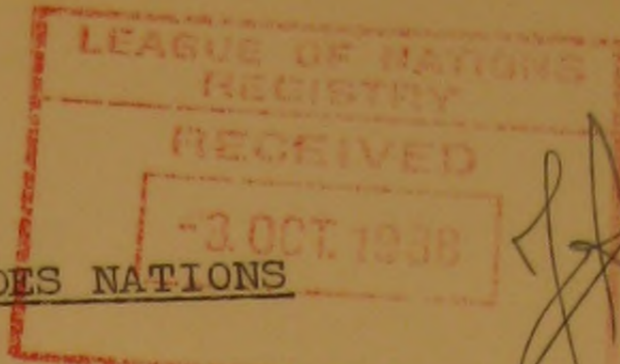


R. 6232
1938mk

Secret



XVIII

SOCIÉTÉ DES NATIONS

CENT-TROISIÈME SESSION DU CONSEIL

d'un séchage de nuit
Procès-verbal de la séance secrète tenue le mardi 27 septembre
1938, à 15 heures.

Président: M. GARCIA CALDERON

Les Membres du Conseil sont représentés comme suit:



Belgique:	M. Bourquin
Bolivie:	M. Costa du Rels
Royaume-Uni:	Mr. Butler
Chine:	M. Wellington Koo
République dominicaine:	M. Henriquez Urena
France:	M. Paul-Boncour
Grèce:	M. Politis
Iran:	M. Aalam
Italie:	-
Lettonie:	M. Munters
Nouvelle-Zélande:	M. Campbell
Pérou:	M. Garcia Calderon
Suède:	M. Uden
Union des Républiques soviétiques socialistes:	M. Litvinoff
Yougoslavie:	M. Soubotitch

Secrétaire général: M. J. Avenol.

APPEL DU GOUVERNEMENT CHINOIS EN VERTU DE L'ARTICLE 17 DU PACTE.

M. WELLINGTON KOO rappelle que lundi dernier, le Conseil a décidé, en vertu de l'article 17, d'inviter le Japon à se soumettre aux obligations qui s'imposent aux Membres de la Société, aux fins de règlement du différend. Le Japon a opposé une fin de non-recevoir à cette invitation. Dans ces conditions, il convient de se rappeler les termes du troisième alinéa de l'article 17 du Pacte, ainsi conçu:

"Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un Membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables."

M. Wellington Koo souligne que le recours à la guerre contre la Chine a été déjà constaté par le Comité consultatif d'Extrême-Orient et par le Conseil. Ainsi, juridiquement, les deux conditions prévues par le Pacte pour l'application de l'article 16 se trouvent remplies.

En ce qui concerne la mise en oeuvre de cet article, il est clair qu'il s'agit d'une obligation pour les Etats Membres de la Société. Mais pour ce qui est de l'application immédiate de ces mesures et quant au caractère des obligations assumées en vertu de l'article 16, M. Wellington Koo n'ignore pas la position prise par certaines délégations au sein de l'Assemblée. Sans approuver ces déclarations, il doit cependant dire que le Gouvernement chinois comprend les circonstances particulières qui ont amené certains pays à prendre une telle attitude.



Dans ces conditions, il estime que la situation juridique de la Chine, en vertu du Pacte, doit être clairement établie. Ensuite, il en résultera pour les Etats Membres non seulement l'obligation, mais aussi le droit de prendre toutes les mesures possibles pour venir en aide à la Chine. Il n'a nullement l'intention d'abandonner ou d'affaiblir les obligations imposées aux Etats Membres par l'article 16 du Pacte. La situation de droit reste intacte, mais étant donné les circonstances on comprend les hésitations et l'anxiété qui peuvent se manifester.

M. Wellington Koo n'a pas non plus l'intention de laisser de côté les résolutions antérieures adoptées par l'Assemblée et par le Conseil. Il persiste à penser d'ailleurs que ces résolutions sont insuffisantes et qu'il faudrait le

D'autre part, M. Wellington Koo rappelle une question qu'il a soulevée devant le Conseil dès le mois de mai dernier: c'est l'emploi par les troupes japonaises de gaz toxiques. C'est là un problème d'une très grande importance. L'emploi de ce moyen de combat a créé des situations effroyables qui ont été décrites dans diverses communications de la délégation chinoise. Il souligne en particulier la dernière communication qui donne des renseignements très précis sur ce qui s'est passé dans certaines régions de la vallée du Yangtsé et qui montre que le Japon a délibérément recouru à l'emploi des gaz toxiques. Sur cette question, le Gouvernement chinois demande au Conseil d'aller plus loin qu'il ne l'a fait en mai dernier et d'instituer une enquête afin de recueillir des données certaines sur la situation et de faire rapport à la Société des Nations à ce sujet.

Telles sont en bref les vues de la délégation chinoise qui tiennent à ce que dans un conflit situé dans cette partie du monde il est impossible de procéder à une action générale.

M. BUTLER rend hommage à l'exposé très intéressant qui vient de faire M. Koo et qui a ainsi prouvé qu'il se rend compte des difficultés de la situation de fait. Les possibilités d'exécution de certaines mesures prévues par le Pacte ont déjà été étudiées par un Comité spécial au sein duquel les Etats-Unis d'Amérique étaient représentés. Certaines résolutions ont été adoptées. M. Butler croit qu'il convient de les confirmer et chacun des Membres de la Société les appliquera dans la mesure du possible.

En ce qui concerne l'emploi des gaz toxiques, il croit comprendre qu'au cours de cet échange de vues il ne s'agit que de questions de procédure. Il pense donc qu'en séance publique M. Wellington Koo exposera sa thèse et que les autres membres du Conseil feront ensuite connaître leur point de vue.

M. PAUL-BONCOUR rend également hommage à la déclaration très claire de M. Wellington Koo. Celui-ci a en effet nettement marqué un point sur lequel l'accord est incontestable, même s'il est impossible ou difficile d'en tirer toutes les conséquences pratiques: c'est que le refus opposé par la partie intéressée à l'invitation qui lui a été adressée, met juridiquement en jeu les sanctions. C'est là une constatation à laquelle M. Paul-Boncour est tout prêt à donner son adhésion.

De plus, M. Wellington Koo a eu la largeur d'esprit d'admettre les difficultés dans lesquelles se trouvent les Membres de la Société: celles d'hier, dit M. Paul-Boncour, qui tiennent à ce que dans un conflit situé dans cette partie du monde il est impossible de procéder à une action générale et efficace sans le concours des Etats-Unis d'Amérique. Aussi, a-t-il paru naturel, à la fin de l'Assemblée dernière, de confier à un organisme plus spécialement régional, composé des pays principalement intéressés à la situation en Extrême-Orient, le soin d'apprécier les mesures possibles ^{selon} avec les déterminations explicites des résolutions de l'Assemblée. Si donc, en droit, un fait nouveau a surgi, à savoir qu'en raison de l'attitude du Japon c'est l'article 16 qui s'applique automatiquement en vertu du troisième paragraphe de l'article



17, en fait il n'est pas possible à la Société des Nations d'apporter dans cette question des précisions plus grandes que ne l'a fait la réunion de Bruxelles.

M. Paul-Boncour passe ensuite à ce qu'il appelle les difficultés d'aujourd'hui: M. Wellington Koo est assez Européen pour concevoir les préoccupations dans lesquelles l'Europe se débat à l'heure actuelle et qui augmentent les difficultés d'appliquer des règles de droit, par ailleurs indiscutables.

M. LITVINOFF se bornera à dire quelques mots pour éviter que son silence ne soit considéré comme une approbation. Sa position dans le cas présent est toujours la même. Il a déclaré à maintes reprises que le Gouvernement de l'U.R.S.S. est prêt à soutenir le Pacte dans son intégralité.

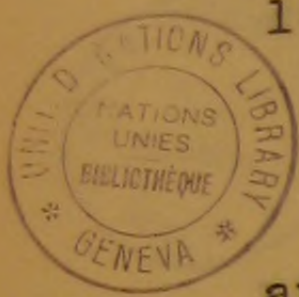
Il tient toutefois à signaler que si l'on ne fait rien, bien que l'article 16 se trouve juridiquement entré en vigueur, il serait indispensable d'exposer devant le Conseil pourquoi on ne met pas l'article 16 à exécution.

LE PRESIDENT constate qu'au cours du débat on a mis jusqu'ici en lumière, d'une part, l'intangibilité des principes et, d'autre part, les difficultés d'application pratique, ^{devenant de} ~~Etant donné les~~ circonstances qui caractérisent dans l'espace et dans le temps la situation particulière dont le Conseil est saisi. ^Peut-être pourrait-on rédiger une déclaration conçue dans ce sens.

M. BOURQUIN exprime toute la sympathie du Gouvernement belge pour la Chine dans la situation tragique où se trouve actuellement ce pays. Il serait heureux qu'une aide efficace



pût lui être donnée, et toute résolution ayant pour objet d'assurer à la Chine une aide réelle aurait son appui. Toutefois, il doit rappeler que le Gouvernement belge a fait nettement connaître l'interprétation qu'il donne à l'article 16 et, par voie de conséquence, à l'article 17. M. Bourquin doit constater que cette interprétation est particulièrement justifiée dans les circonstances présentes. Aussi, lui serait-il impossible de se rallier à aucun texte allant à l'encontre de cette attitude.



LE SECRETAIRE GENERAL constate que le Conseil se trouve aux prises avec de délicates questions de procédure sur lesquelles il faut être parfaitement au clair.

En premier lieu, il n'est pas douteux que l'article 16 est applicable. Il est impossible de dire le contraire.

En second lieu, que doit faire le Conseil ? Le Secrétaire général croit devoir souligner que le Pacte ne prévoit aucune action du Conseil en dehors des dispositions du paragraphe 2 de l'article 16, selon lequel le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

Il rappelle qu'en cette matière il y a déjà un précédent. Le Conseil ayant déclaré dans un cas d'espèce que le Pacte avait été violé, son action s'est trouvée terminée. Les obligations individuelles des Membres de la Société ont été examinées par un Comité de coordination qui n'était ni un comité de l'Assemblée ni un comité du Conseil.

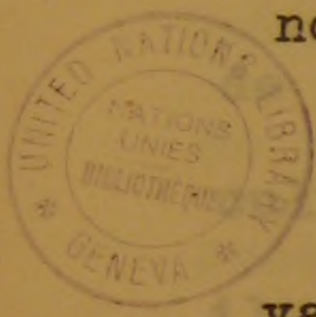
On se trouve actuellement dans une circonstance où il est impossible d'ignorer la situation juridique et où, d'autre part, il est difficile ou impossible de passer à des mesures pratiques. Il faut examiner cette situation. Le Secrétaire général croit que pour faciliter les débats du Conseil, il conviendrait de préparer un texte/soit de résolution soit de rapport. Peut-être le Conseil pourrait-il, comme il l'a fait en mai dernier, charger un petit comité de rédaction de préparer un projet de texte.



M. LITVINOFF rend hommage à la clarté de l'exposé que vient de faire le Secrétaire général sur la situation par rapport à l'article 16. Mais ce qui vient d'être dit ici devrait l'être par le Conseil. Celui-ci devrait déclarer que l'article 16 est en vigueur contre le Japon. Les Membres de la Société auraient alors individuellement le droit de prendre des mesures conformément à l'article 16, en exécution des obligations découlant du Pacte. C'est là un point très important. Quant à la coordination des mesures à prendre, c'est un domaine dans lequel le Conseil peut jouer un certain rôle, bien que, dans le cas ^{présent} ~~présent~~ le Comité de coordination ^{ne fut} ~~n'est~~ pas, juridiquement parlant, une émanation de la Société des Nations. En tout cas, le texte que préparerait le comité de rédaction devrait exposer tous les éléments de l'affaire et en particulier rappeler les efforts de la Conférence de Bruxelles et aussi son échec.

M. UNDEN constate que le Conseil se trouve dans une situation difficile et, d'après le Pacte, les sanctions

devraient être appliquées. En fait, beaucoup de Membres de la Société des Nations ne sont pas disposés à les mettre en vigueur. Il ne faudrait pas, de l'avis de M. Uden, souligner le contraste entre le texte du Pacte et la pratique, et ne pas s'excuser de ne pas mettre en vigueur des sanctions qui sont obligatoires. Il conviendrait de se borner à expliquer pourquoi il est impossible à la Société des Nations d'appliquer des sanctions dans l'affaire chinoise.



LE PRESIDENT fait observer que dans ces conditions il vaudrait mieux alors s'abstenir de toute déclaration imprécise et, par suite, inutile, qui, en dépit de tout, soulignerait l'écart entre la théorie et la pratique.

M. BUTLER appuie les suggestions de M. Uden. Le plus utile serait d'exposer les faits; les possibilités d'action ont déjà été étudiées et, malheureusement, elles ont dû être écartées. Ce serait dommage de gâter l'atmosphère créée par la déclaration de la délégation chinoise en soulignant les difficultés auxquelles se heurte le Conseil. Il faudrait s'en tenir à une très brève déclaration disant que l'affaire a déjà été étudiée et qu'il n'y a rien à y ajouter.

M. WELLINGTON KOO désirerait éclaircir deux points.

En premier lieu, en disant que les sanctions étaient juridiquement applicables ^{mais} ~~et~~ que le Gouvernement chinois se rendait compte des difficultés pour la Société des Nations de les appliquer intégralement dans les circonstances présentes, il ne voulait pas dire par là que personne ne ferait

rien pour la Chine. En fait, il espère que chacun des Membres de la Société des Nations fera tout ce qui sera en son pouvoir. Ainsi, non seulement les Membres de la Société s'acquitteront d'une obligation, mais ils exerceront un droit. M. Wellington Koo partage l'avis de M. Litvinoff sur la situation juridique des membres de la Société: ils ont le droit d'appliquer les mesures prévues par l'article 16.

En second lieu, la Chine se rend parfaitement compte de la situation critique qui existe en Europe et des difficultés qu'éprouvent certains Membres de la Société. Mais il espère que cette situation n'est ~~ix~~ ^{que} temporaire et qu'ultérieurement la situation permettra d'appliquer l'article 16.

On ne peut pas faire état du fait que la Chine se trouve loin de l'Europe, car alors elle se trouverait soumise à un handicap permanent et, en terminant, M. Wellington Koo souligne que le Pacte ne prévoit pas de distance minimum pour l'application de l'article 16.

M. LITVINOFF ne croit pas que l'on soit d'accord sur la base d'un rapport ou d'une résolution, car, en fait, les opinions exposées sont très opposées. Si l'on dit que la question a déjà été étudiée et qu'il n'y a rien à faire de plus, on énonce une contre-vérité, car alors l'article 16 n'est pas applicable. Or, il est incontestable que l'article 16 est applicable. Il ne voit pas pourquoi on ne laisserait pas chaque membre de la Société agir individuellement en

vertu de l'article 16. Une action collective serait certainement préférable, mais étant donné l'attitude prise par plusieurs Etats au sein de l'Assemblée, cette action collective est impossible. Toutefois, aucun Etat Membre de la Société ne peut s'opposer à ce qu'un autre Etat applique l'article 16 du Pacte.

LE PRESIDENT rappelle les bases qui lui ont paru se dégager de la discussion. Il propose de constituer un comité de rédaction ayant la même composition que celui qui avait été créé en mai dernier.

M. MUTERS rappelle qu'au mois de mai il n'avait été amené à faire partie de ce comité que parce qu'il était alors président en exercice du Conseil. La question de sa participation au nouveau comité reste donc entière.

LE PRESIDENT suggère de demander à la Grèce, dont le représentant au Conseil est un juriste éminent, de bien vouloir participer au comité de rédaction, avec les représentants du Royaume-Uni, de la Chine, de la France et de l'U.R.S.S.

M. LITVINOFF fait observer que si le comité doit s'en tenir aux bases indiquées par le Président, il demandera à ne pas en faire partie. Il ne saurait admettre que l'article 16 soit maintenu dans le Pacte et en même temps reste lettre morte. A son avis, il est possible de l'appliquer au Japon.

LE PRESIDENT croit qu'il s'agit d'un malentendu. Les bases qu'il a indiquées peuvent parfaitement être modifiées



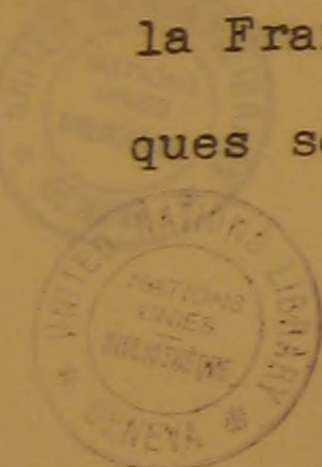
R. 6232
1938 mk

XIX

et remplacées par d'autres. Il insiste pour que le représentant de l'U.R.S.S. fasse partie du Comité.

Les membres du *sont d'accord pour*
Le Conseil décide de constituer un comité de rédaction composé des représentants du Royaume-Uni, de la Chine, de la France, de la Grèce et de l'Union des Républiques soviétiques socialistes.

La séance est levée.



- Argentine
- Chine
- République démocratique
- France
- Grèce
- Irak
- Italie
- Lettonie
- Nouvelle-Zélande
- Pérou
- Suède
- Union des Républiques
- soviétiques socialistes
- Yugoslavie

- M. Bourgeois
- M. Costa du Sala
- M. Dehler
- M. Hallingby-Las
- M. Sarratou-Gra
- M. Paul-Boncour
- M. Pellet
- M. Anja
- M. Koster
- M. Campbell
- M. Garcia Calderon
- M. Unden
- M. Litvinoff
- M. Doubrovitch

Secrétaire général: M. J. Arenal.

ATTE... (faint text)

FAIT (faint text)

Le Président rappelle qu'il a déjà...
de ceux qui se sont réunis entre les membres du Conseil...
le Comité de rédaction qui avait alors été institué a dis-
posé le projet de rapport suivant: