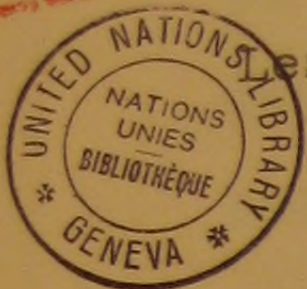


*d'un échange de vues*

Procès-verbal de la séance secrète tenue le mercredi

28 septembre 1938 à midi.

Président: M. GARCIA CALDERON



Les membres du Conseil sont représentés comme suit:

Belgique  
Bolivie  
Royaume-Uni  
Chine  
République dominicaine  
France  
Grèce  
Iran  
Italie  
Lettonie  
Nouvelle-Zélande  
Pérou  
Suède  
Union des Républiques  
soviétiques socialistes  
Yougoslavie

M. Bourquin  
M. Costa du Rels  
M. Butler  
M. Wellington Koo  
M. Henriquez Urena  
M. Paul-Boncour  
M. Politis  
M. Aalam  
  
M. Munters  
M. Campbell  
M. Garcia Calderon  
M. Uden  
  
M. Litvinoff  
M. Soubotitch

Secrétaire général: M. J. Avenol.

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

PACTE (suite).

Le PRESIDENT rappelle qu'à la suite de l'échange de vues qui a eu lieu hier entre les membres du Conseil, le Comité de rédaction qui avait alors été institué a élaboré le projet de rapport suivant:

1. Il résulte du rapport du Comité consultatif d'Extrême-Orient adopté le 6 octobre 1937 par l'Assemblée "que les opérations militaires actuelles auxquelles le Japon se livre contre la Chine sur terre, sur mer et par la voie des airs, ne peuvent se justifier ni en invoquant des instruments légaux existants, ni en arguant du droit de légitime défense, et qu'elles sont contraires aux obligations du Japon telles qu'elles sont définies par le Traité des Neuf Puissances signé le 6 février 1922 et par le Pacte de Paris du 27 août 1928".

R. 6232  
1938 mk



2. Le Gouvernement japonais ayant, dans ces conditions, refusé l'invitation que lui a adressé le Conseil en conformité du premier paragraphe de l'article 17 du Pacte, l'hypothèse prévue au paragraphe 3 du même article se trouve réalisée.

3. Comme, en vertu du paragraphe 3 de l'article 17, l'article 16 est, dans les présentes conditions, applicable, tout membre de la Société est fondé à prendre, individuellement, les mesures prévues audit article.

4. Quant à la coordination de pareilles mesures, il est évident qu'elle exige, comme l'a montré l'expérience du passé, le concours d'éléments de coopération qui ne sont pas encore tous assurés.

5. L'Assemblée, par sa Résolution du 6 octobre 1937, a assuré la Chine de son appui moral et a recommandé aux Membres de la Société des Nations "de s'abstenir de toute action de nature à affaiblir le pouvoir de résistance de ce pays, aggravant ainsi ses difficultés dans le présent conflit, ainsi que d'examiner dans quelle mesure ils pourraient, à titre individuel, accorder leur aide à la Chine".

Se référant en particulier à cette Résolution, le Conseil a, le 14 mai 1938, adressé un pressant appel aux Membres de la Société "pour qu'ils fassent tout leur possible afin de donner effet aux recommandations contenues dans les Résolutions antérieures de l'Assemblée et du Conseil, et pour qu'ils prennent en sérieuse considération et examinent avec sympathie les demandes qu'ils peuvent recevoir du Gouvernement chinois conformément auxdites Résolutions".

6. Si la coordination des mesures que les Gouvernements ont prises ou pourraient prendre ne saurait encore être envisagée, il n'en reste pas moins que la Chine, dans sa lutte héroïque contre l'envahisseur, a droit à la sympathie et à l'aide des autres Membres de la Société. La grave tension internationale qui s'est développée dans une autre région du monde ne saurait leur faire oublier ni les souffrances du peuple chinois, ni leur devoir de ne rien faire qui puisse affaiblir le pouvoir de résistance de la Chine, ni leur engagement d'examiner dans quelle mesure ils pourraient, à titre individuel, lui accorder leur aide.

Il met ce projet de rapport en discussion paragraphe par paragraphe.

Paragraphe 1.

Pas d'observation.





Paragraphe 2.

Pas d'observation.

Paragraphe 3.

M. CAMPBELL reconnaît qu'il s'agit là d'un compromis entre les diverses opinions assez divergentes exprimées au cours du premier échange de vues qui a eu lieu entre les membres du Conseil et, en tant que compromis, il est prêt à l'accepter. Néanmoins, il fait observer que la rédaction des deux dernières lignes du troisième paragraphe où il est dit : " tout membre de la Société est fondé à prendre individuellement les mesures prévues audit article (article 16) n'est pas conforme à l'article 16 lui-même, où il est dit, au premier paragraphe, que les membres de la Société s'engagent à rompre immédiatement, etc..". A son avis, il serait préférable de dire dans le rapport "Tout membre de la Société est tenu, conformément au Pacte, de prendre les mesures définies à l'article 16".

M. BOURQUIN vient à peine de recevoir le texte de ce projet de rapport. Celui-ci est très important. Il voudrait y réfléchir et consulter son gouvernement. Dès maintenant, toutefois, il tient à formuler une observation. Dans ce rapport, le Conseil en tant que tel constate que la Chine a été victime d'une agression et que, par suite, l'article 16 est applicable, mais M. Bourquin tient à souligner que la pratique constante à la Société des Nations a toujours été que la constatation de l'agression relève de chacun des Etats - Membres de la Société. C'est ainsi que, dans le cas de l'Ethiopie, il n'y a pas eu de décision du Conseil, mais on a demandé l'avis de chacun des membres et ceux-ci ont répondu individuellement. On a évité avec beaucoup de soin une décision collective du Conseil. Ici,





au contraire - et M. Bourquin en est frappé, - on déroge à une tradition déjà établie de la Société des Nations.

M. POLITIS explique, en sa qualité de rapporteur du Comité de rédaction que le Comité, en rédigeant ce paragraphe, n'a nullement oublié la jurisprudence du Conseil, mais le cas actuel est différent des cas précédents. Dans le cas présent, il ne faut pas oublier que, depuis un an, un organisme compétent a déjà procédé aux constatations nécessaires et que, dans le projet de rapport, le paragraphe 1 reproduit les constatations essentielles en question. C'est là un fait incontestable. Dans le cas de l'Ethiopie, on se trouvait en présence de la rupture des relations pacifiques entre deux membres de la Société. Il s'agissait de savoir si l'on se trouvait en présence d'une agression au sens du Pacte. On a donc demandé d'abord à chaque membre du Conseil, puis à chaque membre de l'Assemblée, de faire connaître sa manière de voir. C'est l'ensemble des déclarations individuelles des Membres de la Société qui a ensuite formé l'opinion collective de la Société, mais, M. Politis y insiste, il y a une différence capitale entre les deux cas et le paragraphe 3 ne constitue nullement un renversement de la jurisprudence du Conseil.


M. BOURQUIN croit qu'il convient de dépouiller la question de tout caractère d'actualité et de discuter sur le plan général. Pour lui, il ne s'agit ni de la Chine, ni du Japon, mais d'un pays A et d'un pays B.

Il est vrai que l'on se trouve déjà en présence ~~d'une décision et~~ d'une constatation antérieures dont les termes sont reproduits au premier paragraphe du projet





D'ailleurs, M. Litvinoff signale que les observations de M. Bourquin sont un peu tardives, car, sur la requête de la Chine, le Conseil a décidé, la semaine dernière, d'envoyer une invitation au Japon en vertu de l'article 17. Or, l'article 17 n'entre en jeu que dans le cas de guerre ou de menace de guerre. Au cours de cette même séance publique du Conseil, le président du Conseil a signalé qu'il avait été déjà satisfait aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 17, puisqu'une enquête sur la situation avait été déjà effectuée. Or, le Japon a opposé un refus à l'invitation qui lui avait été adressée. Il s'ensuit donc que l'article 16 est applicable car, il est impossible de nier qu'il existe un état de guerre.



Le PRESIDENT, parlant en sa qualité de représentant du Pérou, fait observer que le représentant de la Belgique a soulevé un point très important et, pour sa part, il lui serait également impossible d'accepter le paragraphe 3 du projet de rapport avant d'avoir demandé l'avis de son gouvernement.

M. BUTLER déclare que s'il jugeait la question aussi complexe que l'a envisagée M. Bourquin, il éprouverait lui aussi des hésitations. Mais il croit que les thèses développées par M. Politis et par M. Litvinoff sont fondées. Ce qui est dit dans ce paragraphe 3 lui paraît plus simple qu'à M. Bourquin et il ne croit pas qu'il y ait lieu de retarder la procédure.

M. BOURQUIN attire l'attention du Conseil sur l'argumentation suivante: Si l'on admet que le Conseil est compétent pour désigner l'agresseur, il faut bien que cette désignation lie tous les membres de la Société des Nations



ou alors elle ne signifierait rien. Dans l'affirmative, d'autres membres de la Société qui ne font pas partie du Conseil se trouveraient liés sans avoir eu l'occasion de faire connaître leur opinion. Il rappelle la procédure suivie dans des cas analogues par l'Assemblée. On a toujours évité avec soin, même l'apparence d'une décision collective. Il répète qu'il ne faut pas oublier que tous les membres de la Société ne sont pas représentés au Conseil. Or, celui-ci en désignant l'agresseur prendrait une décision très grave puisqu'elle mettrait en jeu toute l'application de l'article 16.

M. UNDEN se rallie entièrement aux observations de M. Bourquin.

M. POLITIS tient à éviter toute confusion. Il répète que, dans son esprit, lorsqu'il a rédigé ce paragraphe 3, il n'a nullement eu l'intention de modifier la jurisprudence du Conseil, qui est fondée sur des considérations extrêmement graves et de caractère permanent. Il faut en effet laisser à chacun des membres de la Société le soin de se prononcer sur la constatation de l'agression et sur l'application de l'article 16. C'est là une règle à laquelle on ne peut pas déroger. Toutefois, si, dans le cas présent, on s'attache à la jurisprudence, si on ne fait rien et que les déclarations unilatérales dont M. Bourquin a parlé ne se produisent pas, dans quelle situation se trouvera-t-on ? Le Conseil se trouvera alors en contradiction avec les opinions formulées par le Comité consultatif d'Extrême-Orient; il se trouvera en contradiction avec les décisions



antérieurement prises par l'Assemblée et par le Conseil  
lui-même, qui ont implicitement constaté que la Chine  
était victime d'une agression. Enfin, il se trouverait en  
contradiction avec sa propre décision visant l'invita-  
tion au Japon en vertu de l'article 17.

Comme l'a dit M. Litvinoff, pour décider l'application  
de l'article 17, on s'est fondé sur une situation qui  
justifiait cette invitation. Certes, le Pacte prévoit le  
cas le plus normal, c'est-à-dire l'envoi de l'invitation  
avant le début des hostilités, mais le fait que les  
hostilités ont commencé avant que l'on ait fait état de  
l'article 17 ne saurait être considéré comme empêchant le  
jeu de cet article. Si, aujourd'hui, on refuse de tenir  
compte de cette série de faits qui, en réalité, préjugent  
la question, M. Politis craint que l'attitude de  
la Société des Nations ne soit très critiquée et ne paraisse incompréhensible.  
En fait, on se trouve en présence de deux préoccupations  
légitimes: d'une part, le souci de la Belgique et d'autres  
pays de ne pas déroger à la jurisprudence de la Société,  
d'autre part, la nécessité pour la Société des Nations  
de ne pas paraître se contredire elle-même après la série  
de faits qui viennent d'être rappelés.

M. PAUL-BONCOUR sera très bref. Il comprend très bien  
le souci de certains membres du Conseil qui voudraient  
consulter leur gouvernement. On ne saurait donc les presser  
indûment. Toutefois, dès à présent, il déclare pour sa part  
qu'il se rallie sans réserve à ce qu'ont dit M. Politis,  
M. Litvinoff et M. Butler.

Le PRESIDENT constate qu'il y a au sein du Conseil  
deux courants d'opinions très différents qu'il lui apparaît





R. 6232  
1938 mk

- 9 -

difficile de concilier. Peut-être pourrait-on renvoyer la question au Comité de rédaction, mais il ne voit pas trop comment celui-ci pourrait trouver un compromis.

M. BOURQUIN, sans vouloir s'engager formellement dès maintenant, n'est toutefois pas si pessimiste que le président. Il a l'impression qu'il est possible de trouver un terrain d'entente. En effet, M. Politis a exposé les deux préoccupations légitimes dont il y a lieu de tenir compte. Si ces deux préoccupations trouvaient leur expression dans le texte du projet de rapport, on arriverait - semble-t-il - à une solution acceptable. On a fait valoir en effet que le caractère illicite des opérations militaires en Chine avait déjà été constaté et M. Politis a implicitement laissé entendre qu'au point de vue de l'application de l'article 17, on se trouvait dans une situation en somme anormale. Peut-être conviendrait-il de dire, tout en confirmant la jurisprudence passée, que le refus opposé par le Japon à l'invitation du Conseil réalise les conditions prévues à l'article 17 du Pacte.

M. LITVINOFF déclare que si le texte actuellement soumis au Conseil devait constituer un précédent, il ne pourrait pas intégralement l'accepter, car il y a plusieurs points sur lesquels il aurait des objections à formuler et notamment il se déclare d'accord avec M. Campbell sur la rédaction du troisième paragraphe, mais M. Litvinoff accepte ce texte comme l'expression d'un avis qui s'applique exclusivement au cas d'espèce considéré. Il ne s'ensuit pas que, dans tout autre cas, il accepterait la même résolution.





- 10 -

M. Litvinoff est surpris que les représentants de la Belgique et de la Suède ne puissent pas accepter un texte qui s'applique uniquement à un cas particulier, car, s'il se souvient bien, les représentants de ces deux pays ont déclaré au sein de la sixième Commission que dans un conflit, chaque cas devait être examiné séparément et jugé sur le fond. Il ne saurait donc être question de créer en ce moment un précédent.

Le PRESIDENT demande à M. Bourquin de se joindre au Comité de rédaction pour voir s'il est possible de rédiger un nouveau texte .

M. POLITIS préférerait d'abord se concerter personnellement avec M. Bourquin pour arriver à un compromis. On soulignerait que le texte s'applique uniquement au cas d'espèce envisagé et, comme l'a dit M. Litvinoff, on sauvegarderait la jurisprudence du Conseil.

M. Wellington KOO tient à déclarer que le projet actuellement en discussion reste déjà très en-deçà des demandes de la Chine. Toutefois, il est prêt à l'accepter à titre de compromis qu'il lui paraît seul possible, étant données les circonstances. Il rappelle ensuite ce qui s'est passé à la séance publique du Conseil où il a été décidé d'envoyer une invitation au Japon. En effet, une fois cette décision prise, le président a déclaré que le paragraphe 2 de l'article 17 avait déjà trouvé son application par les soins du Comité consultatif d'Extrême-Orient. Aucun des membres du Conseil n'a présenté d'observation . Il semble donc que la question était réglée et

- M. Wellington Koo tient à le souligner -, c'était une séance à laquelle assistaient des représentants de la





Belgique, de la Suède et du Pérou.

En terminant, M. Wellington Koo se déclare d'accord avec M. Politis et M. Litvinoff sur le maintien de la jurisprudence de la Société des Nations.

Le PRESIDENT se rallie à la suggestion de M. Politis. Celui-ci pourrait s'entendre avec M. Bourquin.

M. LITVINOFF propose que le représentant de la Chine soit associé aux discussions qui auront lieu entre M. Politis et M. Bourquin pour l'établissement d'un avant-projet. Cela permettrait de ne pas faire revenir ce texte devant le Comité de rédaction avant de le soumettre à l'ensemble des membres du Conseil.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée.

Union des Républiques  
soviétiques socialistes: M. Litvinoff  
Yougoslavie: M. Soubbotitch

Secrétaire général: M. J. Avenol.

