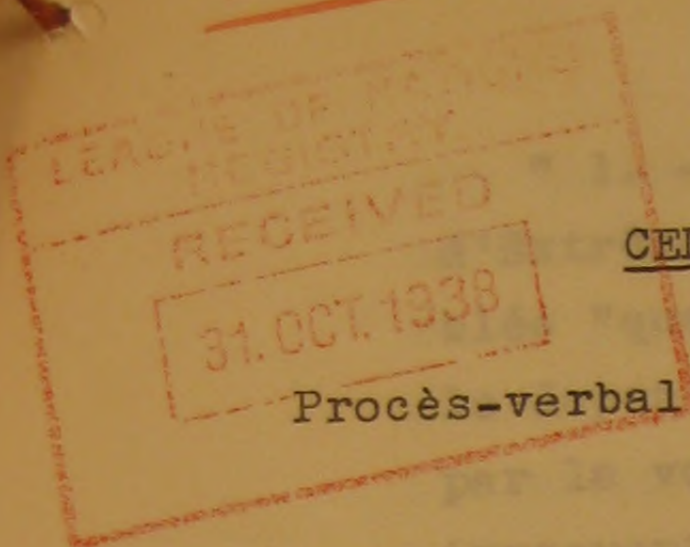


Secret

R. 6232
1938 mk

XX

SOCIÉTÉ DES NATIONS



CENT-TROISIÈME SESSION DU CONSEIL

d'un échange de vues
Procès-verbal ~~de la séance secrète~~ tenu le jeudi 29 septembre
1938, à 10 heures.

Président: M. GARCIA CALDERON

Les Membres du Conseil sont représentés comme suit:

Belgique:	M. Bourquin
Bolivie:	M. Costa du Rels
Royaume-Uni	M. Butler
Chine:	M. Wellington Koo
République dominicaine:	M. Henriquez Urena
France:	M. Paul-Boncour
Grèce:	M. Politis
Iran:	M. Aalam
Italie:	-
Lettonie:	M. Feldmans
Nouvelle-Zélande:	M. Campbell
Pérou:	M. Garcia Calderon
Suède:	M. Westman
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. (Suite)

LE PRÉSIDENT rappelle qu'au cours du précédent échange de vues entre les membres du Conseil, qui avait eu lieu la veille, il avait été décidé de charger le rapporteur d'établir, d'accord avec le représentant de la Belgique, un nouveau texte de projet de rapport au Conseil, afin de concilier les opinions divergentes qui avaient été exprimées. Le nouveau texte est le 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 1926".



2. Le Gouvernement japonais, invité conformément au paragraphe 1 de l'article 17 à se soumettre aux obligations qui s'imposent aux membres de la Société pour le règlement de leurs différends, a décliné cette invitation.

3. S'il appartient en principe aux Membres de la Société de décider dans chaque cas d'espèce si les conditions requises pour l'application de l'article 16 et de l'article 17, paragraphe 3, se trouvent réunies, dans le cas spécial dont le Conseil est actuellement saisi, le caractère illicite des opérations militaires auxquelles le Japon se livre en Chine a déjà été constaté par l'Assemblée comme il est rappelé ci-dessus et cette constatation de l'Assemblée garde toute sa valeur.

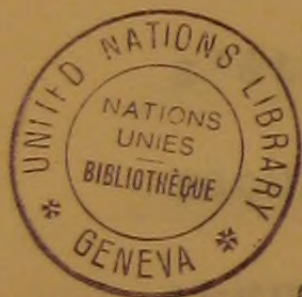
4. Il en résulte que les Membres de la Société sont fondés à agir comme précédemment sur la base de ladite constatation et, vu le refus opposé par le Japon à l'invitation qui lui a été adressée, à prendre individuellement les mesures prévues aux articles 16 et 17.

5. 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.

6. 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".



7. 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."

M. POLITIS signale que d'ores et déjà il est en possession de deux demandes d'amendement à ce texte.

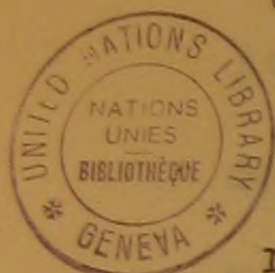
Le premier amendement vise le paragraphe 1. Au lieu de "Il résulte du rapport du Comité consultatif et.....", on dirait "Le rapport du Comité consultatif d'Extrême-Orient a constaté que". M. Politis ne croit pas que cette

R. 6232
1938 mk

- 4 -

modification, qui est de pure forme, puisse soulever d'objection.

Le second amendement vise le paragraphe 4 et émane de la délégation chinoise. M. Wellington Koo voudrait, en effet, revenir à l'affirmation du fait que l'article 16 est applicable en l'espèce, et il a préparé un nouveau texte qui serait substitué au texte actuel du paragraphe 4.



M. WELLINGTON KOO rend hommage aux efforts que fait le rapporteur, M. Politis, pour trouver une rédaction qui donne satisfaction au représentant de la Belgique et à ceux qui s'étaient associés aux observations de ce dernier. Il a reçu, tard dans la soirée d'hier, le nouveau texte et il regrette de dire qu'il ne croit pas pouvoir accepter intégralement cette nouvelle rédaction. En effet, celle-ci est de nature à laisser entendre qu'il n'existe aucune obligation juridique pour les membres de la Société et que l'affaire est laissée entièrement à la discrétion des membres pris individuellement. Or, cela ne correspond ni aux intentions du Pacte ni aux vues de tous les membres de la Société ou même du Conseil. C'est pourquoi M. Wellington Koo a rédigé un texte amendé du paragraphe 4 qui est conçu comme suit:

« 4. Vu le refus opposé par le Japon à l'invitation qui lui a été adressée, il en résulte que l'article 16 est, dans la présente condition, applicable et que les membres de la Société des Nations sont fondés ^{non seulement} à agir comme précédemment sur la base de la dite constatation, mais aussi à prendre individuellement les mesures prévues à l'article 16. »

M. POLITIS et M. BOURQUIN acceptent le texte proposé par M. Wellington Koo.

M. WESTMAN déclare qu'étant donné hier M. Undén, qui représentait la Suède au Conseil, s'était rallié sans réserve aux observations présentées par M. Bourquin, il est prêt à accepter le paragraphe 4 dans la rédaction nouvelle de M. Politis. Il regrette qu'il ne soit pas possible de réaliser l'unanimité sur ce texte. Il ne s'opposera pas à l'adoption de l'amendement déposé par M. Wellington Koo. Toutefois, il réserve pour le représentant de la Suède le droit de faire une déclaration en séance publique, au cas où le texte proposé par M. Wellington Koo serait adopté par tous les membres du Conseil.



M. BUTLER préfère, comme M. Westman, la rédaction de M. Politis. Il serait dommage de ne pas conserver la suite des idées telles qu'elles se développent dans le projet actuellement soumis au Conseil. La construction logique du paragraphe 4 dans la rédaction de M. Politis lui paraît meilleure que dans l'amendement de M. Wellington Koo et, de plus, le paragraphe 5 en découle tout naturellement. Enfin, la rédaction de M. Politis représente fidèlement les idées essentielles exprimées au cours du précédent échange de vues.

M. LITVINOFF déclare que le texte de M. Politis, (amendé au paragraphe 4 selon le désir de M. Wellington Koo), pourrait être accepté par lui à l'exception du paragraphe 3. Il ne voit pas en effet sur quel texte on a pu se fonder pour rédiger la première partie de ce paragraphe 3.

M. Litvinoff soutient que c'est au Conseil qu'il appartient de décider si les conditions requises pour l'application de l'article 16 se trouvent réunies. Dans le texte actuel, au contraire, on voit apparaître une nouvelle idée que ne partagent pas toutes les délégations. Il lui semble étrange que l'on cherche à établir dans un cas d'espèce de nouveaux principes. En tout cas, il serait heureux d'avoir des explications de la part de ceux qui ont rédigé ce texte.

M. BOURQUIN estime qu'il n'y a aucun doute sur la jurisprudence de la Société des Nations en cette matière.

La question de savoir qui est compétent pour se prononcer sur l'application du paragraphe 3 de l'article 16 a été examinée dès le début de la Société, en 1921, lorsqu'on s'est occupé de "l'arme économique", et l'Assemblée a été unanime à reconnaître que cette question était de la compétence exclusive des Membres de la Société pris à titre individuel. Voilà toute la doctrine. Quant à l'application, elle ne s'est produite que dans un seul cas: l'affaire d'Ethiopie. Or, dans ce cas, on s'est soigneusement préoccupé de sauvegarder la doctrine; au Conseil, on a pris soin de marquer très nettement dans le procès-verbal la distinction entre la décision du Conseil, d'une part, et les réponses individuelles de ses Membres, d'autre part. Il en a été de même à l'Assemblée. C'est donc en se fondant sur cette doctrine et l'application qui en a été faite, que l'on a rédigé le début du paragraphe 3 du texte soumis au Conseil.

En terminant, M. Bourquin signale que par esprit de conciliation, il a donné son agrément à l'amendement de



R. 6232
1938 mk

- 7 -

M. Wellington Koo pour le paragraphe 4, bien qu'il préférât la rédaction de M. Politis; mais il tient à déclarer immédiatement qu'au cas où le paragraphe 3 serait supprimé, il serait obligé de voter contre le rapport.

M. CAMPBELL fait observer, au sujet du paragraphe 3, que si l'on emploie dans la première partie de la phrase le mot "if", la seconde partie doit être la conclusion logique de la première. Or, ce n'est pas le cas. Au lieu de dire "if", il vaudrait mieux dire "though" ou "while".

M. LITVINOFF déclare que lorsqu'il a été saisi hier soir du texte actuellement en discussion, il a recherché les résolutions de l'Assemblée qui pouvaient légitimer l'affirmation de principe contenue dans la première partie du troisième paragraphe. Il doit dire qu'il n'en a pas trouvé. Mais peut-être ses recherches n'ont-elles pas été complètes. En effet, on vient de faire allusion aux résolutions de l'Assemblée de 1921. Mais alors il faudrait faire mention d'une résolution précise en indiquant sa date. Il y a là un point qui reste à vérifier. De plus, s'il en est ainsi, pourquoi insister sur le principe déjà établi.

M. Litvinoff rappelle alors la procédure suivie dans le cas de l'Ethiopie: l'élaboration d'un rapport par un comité de six membres et l'adoption de ce rapport par le Conseil. C'est ensuite l'Assemblée qui a décidé la formation du Comité de coordination. Mais M. Litvinoff insiste sur le fait que c'est le Conseil qui a tranché la question et non pas l'Assemblée. Or, si on accepte le texte actuel, le Conseil n'a plus rien à faire. Il faut porter la question devant

l'Assemblée et chacun des membres de la Société aura alors à se prononcer. Le texte que l'on examine en ce moment paraît en contradiction avec la procédure prévue par le Pacte en cas de conflit. M. Litvinoff devra réserver son opinion jusqu'à ce qu'il ait obtenu des assurances à ce sujet. Dans le cas où l'on ne pourrait pas invoquer de textes pour justifier le début du paragraphe 3, il devrait s'opposer à ce que l'on introduise, à l'occasion d'un cas d'espèce, de nouveaux principes qui sont peut-être chers à certains membres de la Société, mais qui ne sauraient être acceptés par tous.



M. PAUL-BONCOUR souligne que le paragraphe 3 du nouveau projet ne répondait pas exactement à sa pensée. Mais par esprit de conciliation, il n'aurait rien dit si des divergences de vues assez graves ne s'étaient pas manifestées au cours des discussions. C'est pourquoi il se permettra de rétablir la situation exacte en ce qui concerne la jurisprudence de la Société des Nations. Il est vrai qu'en 1921 l'Assemblée a adopté certaines résolutions, mais il ne faut pas oublier que les amendements au Pacte qui s'ensuivirent^{aient} n'ont pas été ratifiés. On a longuement discuté à cette époque et on est arrivé à la conclusion que ces résolutions auraient le caractère de directives et d'indications. M. Paul-Boncour lui-même s'est référé à ces textes devant la Sixième Commission et le Comité des Vingt-Huit pour atténuer la rigueur de l'article 17. Mais comme M. Bourquin présente cet ensemble de textes comme une doctrine, alors qu'en fait il s'agit d'un compromis substitué à une doctrine qui reste intacte, M. Paul-Boncour ne saurait souscrire à ces observations.

Dans le texte en discussion, il serait peut-être préférable de ne pas invoquer la doctrine et de ne pas parler de principe, mais plutôt de constater la pratique qui s'est établie. On pourrait peut-être ainsi concilier les opinions exprimées.

En outre, il se demande, puisque l'on fait état de la pratique établie, si le mot "décider", employé à la deuxième ligne du paragraphe 3, répond bien à la réalité. Il est exact qu'en 1935 le Comité de rédaction a élaboré un rapport. Ce rapport a été soumis au Conseil et là, au lieu d'en arriver à une décision du Conseil (ce qui eût été conforme à la doctrine) on a recouru à un expédient heureux: les déclarations individuelles par lesquelles chacun des membres a constaté l'agression. Il s'est donc agi d'un simple expédient adopté pour se plier à une nécessité.

En résumé, M. Paul-Boncour estime que dans ce paragraphe il faudrait se référer à la pratique et non pas au principe, et employer le mot "constater" au lieu du mot "décider". On dirait donc:

"Si, selon la pratique qui s'est établie, il appartient aux Membres de la Société de constater dans chaque cas d'espèce etc..."

M. POLITIS accepte la suggestion de M. Paul-Boncour, mais il ne ^{voudrait} ~~faudrait~~ pas que l'on supprimât les mots "en principe" qui veulent dire simplement "en règle générale".

M. LITVINOFF insiste sur le rôle que doit jouer le Conseil dans l'application de l'article 16 et il rappelle à cet effet la résolution adoptée le 4 octobre 1921 par l'Assemblée, au sujet du second alinéa de l'article 16. Dans



le cas de l'Ethiopie, il s'est trouvé que l'Assemblée était alors réunie et que les Membres de la Société ont ainsi pu être tous consultés. Il ne faut toutefois pas oublier que le Conseil a fait siennes les conclusions du Comité des Six et, par conséquent, a pris une décision. (Voir Journal Officiel, Novembre 1935, page 1225).

M. WESTMAN tient beaucoup lui aussi au maintien du texte du paragraphe 3, mais il est sensible aux observations de M. Paul-Boncour et il est prêt à accepter la rédaction suivante:

"Si, conformément à la pratique établie, il appartient en principe aux Membres de la Société de constater...."

M. LITVINOFF serait prêt à accepter, à titre de compromis, cette rédaction à condition que l'on dise "examiner" au lieu de "constater".

M. BOURQUIN rappelle qu'en 1921, dans les résolutions sur l'"arme économique", on a employé, à la résolution n° 4, le mot "déterminer". En conséquence, il accepterait la formule de M. Paul-Boncour, mais il ne saurait admettre que l'on remplace le mot "accepter" par "examiner".

M. LITVINOFF n'insiste pas pour le maintien de son amendement.

LE PRESIDENT constate que les Membres du Conseil sont tombés d'accord sur le paragraphe 3 dans sa nouvelle rédaction.

Il met ensuite en discussion le paragraphe 4 et demande à ses collègues de bien vouloir choisir entre la rédaction



présentée par M. Politis et l'amendement présenté par M. Wellington Koo.

M. BUTLER n'avait pas eu connaissance de l'amendement présenté par M. Wellington Koo, qui lui a été remis au début de la présente séance. Il se déclare prêt à accepter cet amendement dans une forme légèrement modifiée qui serait la suivante:

"Vu le refus opposé par le Japon à l'invitation qui lui a été adressée en vertu du paragraphe 3 de l'article 17, les dispositions de l'article 16 sont, dans les présentes conditions, applicables et les membres de la Société sont fondés non seulement à agir comme précédemment sur la base de ladite constatation, mais aussi à prendre individuellement les mesures prévues à l'article 16."

M. WELLINGTON KOO déclare accepter les modifications demandées par M. Butler.

Le paragraphe 4 ainsi modifié est approuvé.

L'ensemble du projet de rapport est approuvé.

M. WESTMAN se réserve le droit de faire, le cas échéant, une déclaration en séance publique au sujet du paragraphe 4.

EMPLOI DE GAZ TOXIQUES PAR LES TROUPES JAPONAISES.

M. WELLINGTON KOO rappelle que le Conseil doit également de la question de l'emploi de gaz toxiques dont il a été saisi à la précédente séance par le représentant de la Chine.

M. Wellington Koo soumet le projet de résolution suivant qui

a déjà été communiquée aux Membres du Conseil:

"Le Conseil

"Vu la seconde partie de sa résolution du 14 mai 1938 qui rappelle que l'emploi des gaz toxiques constitue une méthode de guerre condamnée par le droit international et qui ne manquerait pas, s'il y était recourir, de soulever la réprobation du monde civilisé et qui prie les gouvernements qui peuvent être en mesure de le faire de communiquer à la Société des Nations toutes informations qu'ils recueilleraient à ce sujet;


"Vu les informations contenues dans les diverses communications du représentant de la Chine à ce sujet et vu que ce dernier a déclaré qu'il était urgent de constituer une commission d'observateurs neutres en Chine pour enquêter sur les cas d'emploi des gaz toxiques en Chine, pour suivre la situation en ce qui concerne cet emploi et pour présenter des rapports aux fins d'examen;

"Invite les gouvernements des Etats représentés au Conseil et au Comité consultatif et qui ont des représentants officiels en Chine à leur donner pour instructions de se constituer en comité afin de mener l'enquête nécessaire en consultation avec les autorités compétentes du Gouvernement chinois, de suivre la situation touchant le recours à cette pratique illégale et de présenter de temps à autre des rapports aux fins d'étude et d'examen."

M. BUTLER propose de remplacer le dernier paragraphe de ce projet par le texte suivant:

"Invite les gouvernements des Etats représentés au Conseil et au Comité consultatif, qui ont des représentants officiels en Chine, à étudier par la voie diplomatique les méthodes les plus appropriées à *leur* enquêter, dans la mesure du possible, sur les cas susceptibles de leur être signalés et, lorsqu'ils le jugeront nécessaire, de soumettre des rapports pour étude et examen."

M. Butler fait observer que la proposition de M. Wellington Koo prévoit la constitution immédiate d'un comité d'enquête. Il lui paraît préférable qu'il soit tout d'abord procédé, par la voie diplomatique, à un échange de vues entre les gouvernements dont les représentants seraient appelés à faire partie de ce comité. Il lui serait impossible d'accepter immédiatement la constitution du comité.




M. WELLINGTON KOO rappelle que cette méthode en vue d'établir les faits concernant l'emploi des gaz toxiques a été suggérée par un comité d'experts de la Conférence du désarmement en 1932. Etant donné que cette méthode a déjà été étudiée et recommandée à la Conférence du désarmement, la délégation chinoise croit possible de l'appliquer sans nouvelle étude. Il paraît évident que dans les circonstances actuelles le comité ainsi constitué représenterait l'organisme le plus qualifié pour s'acquitter de cette tâche. Le but essentiel de la Chine est de faire apparaître la vérité. Les renseignements qui sont fournis par la délégation chinoise ont un caractère unilatéral et n'ont pas le même poids que les informations fournies par un comité impartial.

La méthode préconisée par M. Butler serait nécessairement lente. Or, il est indispensable de faire vite. Mais il est clair que le but est le même.

M. BUTLER souligne qu'il ne suffit pas de constituer le comité. Il faut encore en fixer la composition, le mandat et la procédure. Or, le Conseil ne dispose pas des données indispensables à cet effet.

M. WELLINGTON KOO comprend les objections de M. Butler et serait disposé à se rallier à sa proposition, avec quelques modifications.

Après un échange de vues, les Membres du Conseil approuvent, pour le dernier paragraphe du projet de résolution, la rédaction suivante:



"Invite les gouvernements des Etats représentés au Conseil ou au Comité consultatif d'Extrême-Orient, et qui ont des représentants officiels en Chine, à enquêter par la voie diplomatique, dans toute la mesure possible et selon la méthode la mieux appropriée, sur les cas qui seraient portés à leur connaissance et à soumettre tous rapports utiles aux fins d'étude et d'examen."

L'ensemble du projet de résolution est approuvé.

PROCEDURE A SUIVRE EN SEANCE PUBLIQUE.

Après un échange de vues, les membres du Conseil arrêtent la procédure qui sera suivie en séance publique pour l'examen de l'appel du Gouvernement chinois en vertu de l'article 17 du Pacte.

La séance est levée.