

SOIXANTE-CINQUIÈME SESSION DU CONSEIL.

Compte-Rendu

de la séance secrète, tenue le mardi, 17 novembre 1931
à 11 H. 30 au Quai d'Orsay, Paris.

PRESIDENT: M. BRIAND.



Présents: Tous les Représentants des Membres
du Conseil, à l'exception des Re-
présentants de la Chine et du Japon,
et le Secrétaire Général.

L'Allemagne est représentée par M. von Mutius, puis
par M. von Bülow. L'Empire britannique est représenté par
Sir John Simon.

Assiste également à la séance: Lord Cecil.

APPEL DU GOUVERNEMENT CHINOIS EN VERTU DE L'ARTICLE 11

DU PACTE.

LE PRESIDENT a estimé qu'il était utile que les mem-
bres du Conseil, à l'exception des parties intéressées,
puissent librement échanger quelques idées sur les moyens
les plus propres à aboutir à une solution favorable.

Il rappelle dans quelles conditions le Conseil s'est



séparé, à Genève, après avoir voté sur un projet de résolution qui n'a pas force juridique puisqu'il n'a pas réuni l'unanimité. Un autre projet de résolution avait été soumis par le représentant du Japon. Dans le projet de résolution japonais, la presque totalité des propositions formulées dans l'autre projet de résolution avait été reprise, sauf l'article qui concernait un délai en matière d'évacuation et un autre article qui avait trait aux conditions de sécurité. Les Japonais avaient ajouté, comme devant faire partie de leur programme de négociations, une formule assez vague visant certains "points fondamentaux" qu'ils n'ont pas précisés et qui constituent les "points nostalgiques" de la question.

Depuis que le Conseil s'est séparé, il s'est produit un fait nouveau qui n'est pas sans intérêt: le représentant de la Chine, dans une communication qui a été rendue publique, a déclaré que la Chine reconnaissait les obligations des traités et qu'elle était prête à les respecter. Cette déclaration est de nature à amener, du côté du Japon, certains apaisements.

Le représentant du Japon avait fait valoir que la question du chemin de fer sud-mandchourien n'était pas négligeable, du point de vue de la sécurité, en ce qui dérivait des stipulations de certains traités et pour ce qui concernait surtout le fonctionnement du chemin de fer et le maintien de l'ordre. Sur une observation du Président quant au rapport existant entre cette question et celle de l'évacuation, il a répondu que l'acceptation de faire figurer, dans le programme de négociations, le respect des



traités impliquerait, de ce fait même, que l'ère d'évacuation s'ouvrirait.

Cette question, provoquée par la déclaration susdite de M. Sze, est restée en suspens, et il y a peut-être, de ce côté là, certains efforts à faire qui pourraient être de nature à rapprocher les points de vue.

On a évité d'engager le débat au fond, lors de la séance d'hier, car on avait été prévenu que les armes étaient préparées et qu'on assisterait à un duel redoutable qui aurait pu avoir des résultats fâcheux au point de vue de la solution de l'affaire. Avant que les points de vue opposés s'affrontent à nouveau, en séance publique, il y aurait lieu de voir les représentants de l'une et l'autre partie et de savoir jusqu'où ils sont susceptibles d'aller dans la voie d'une solution de conciliation.

Le Président voudrait demander aux Membres du Conseil d'exercer chacun son action, de causer avec les représentants des deux parties et de les faire parler, en faisant valoir, étant donné la situation des deux pays dans la Société des Nations, l'intérêt qu'il y aurait pour eux à s'élever, au dessus des considérations égoïstes, jusqu'à des considérations plus élevées, d'ordre moral, et à tout faire pour éviter un ébranlement de l'édifice de la Société.

Le Japon a déclaré nettement qu'il n'avait aucune arrière-pensée en ce qui concerne l'intégrité de la Chine et le Président est heureux de rendre hommage à son prédécesseur qui a pu obtenir, à cet égard, une déclaration ^{claire} nette et favorable. D'autre part, le Président a trouvé M. Sze dans des dispositions plus calmes, sans doute grâce à l'heureuse influence d'une conversation pacifiante que M. Sze avait eue, la veille, avec l'un des Membres du Conseil.

Il semble donc que la question ait fait un pas en avant, en ce qui concerne le respect des traités. Quant à la question du délai, elle ne se pose plus, puisque la situation ne s'est pas modifiée et que le délai est expiré. Dans ces conditions, on ne saurait se faire à l'idée qu'une solution ne puisse pas intervenir.

Les mouvements de troupes fournissent des moyens d'action sur lesquels les civils ne peuvent toujours exercer un contrôle très efficace, et la confusion est facile entre des opérations de police et des opérations militaires. Or, on peut constater avec satisfaction que les Japonais n'ont pas profité de la situation pour modifier considérablement leurs effectifs et qu'ils n'ont pas dépassé les chiffres globaux fixés par les traités, soit 16.000 hommes. Il y a là un fait significatif qui indique une certaine préoccupation de ne pas se faire adresser un reproche à ce sujet. M. Briand croit qu'il serait utile, si ses collègues sont de cet avis, qu'il exprimât, en sa qualité de Président du Conseil, la préoccupation qu'éprouve le Conseil de ne pas voir augmenter les chiffres des effectifs prévus par les traités. Il pourrait y avoir là un utile "effet de retenue".

Il y aurait lieu également de dire aux Japonais: Comment comprenez-vous l'introduction du point 5 dans les discussions? Quelle solution jugez-vous possible? Quels sont, de votre côté, les traités que vous, Japonais, vous vous engagez à respecter? - Car, il ne faut pas oublier qu'il y a des engagements synallagmatiques. Il importe d'obtenir, sur ce point, des renseignements précis afin que le Conseil se trouve en présence d'une situation nette.

M. SCIALOJA rappelle que la Chine a dénoncé la conduite du Japon comme violant l'article 11 du Pacte. Cet article parle de "guerre" et de "menace de guerre" et envisage l'intervention de la Société d'une manière différente dans le premier cas et dans le second. Dans le cas présent, la guerre n'existait pas au moment où l'affaire a été portée devant le Conseil, mais il s'est produit une série de faits qui pourraient amener la guerre. Pour remplir la tâche qui lui est assignée, le Conseil doit trouver les moyens permettant d'assurer que la menace de guerre n'existe plus en ce moment. Ce serait trop exiger de lui que de vouloir qu'il écarte toutes les causes de conflit: il lui suffira d'écarter les causes présentes qui offrent un danger immédiat.

Tel est le principe que l'on doit poser pour déterminer ce que le Conseil a à faire. Si l'on peut renvoyer les parties à la Cour pour décider les questions juridiques, le Conseil aura accompli sa tâche. En dehors de la question de la validité des traités (et il y a lieu de faire remarquer que la Chine, qui contestait ce point, reconnaît aujourd'hui la validité des traités), il y a encore la question des traités valides, mais dont l'interprétation est douteuse. Est-ce le cas? M. Scialoja ne le sait pas. C'est sur ce point qu'ont porté les efforts du Président.

LE PRESIDENT et le SECRETAIRE GENERAL font observer que le Gouvernement chinois se réserve de discuter certains traités.

M. SCIALOJA signale que, si la Chine n'accepte pas, il faut faire résoudre la question par les autorités juridiques créées à cet effet, c'est-à-dire soit par la Cour de la Haye, soit par des arbitres.

LE PRESIDENT donne lecture, ~~à nouveau~~, du premier paragraphe de la communication du Représentant de la Chine (Doc. C.761.M.359.1931.VII.) Ce paragraphe est conçu comme suit et le Président insiste sur l'expression "Il est disposé...":

"La Chine, comme tout Membre de la Société des Nations, est tenue, aux termes du Pacte, de "respecter scrupuleusement toutes les obligations des Traités". Le Gouvernement chinois, pour sa part, est déterminé à exécuter loyalement toutes les obligations que lui impose le Pacte. Il est disposé à donner les preuves de cette intention en s'engageant à régler par voie de solution arbitrale ou judiciaire, ainsi que le stipule l'article 13 du Pacte, tous les différends avec le Japon relatifs à l'interprétation des traités . "

Le Président

Il fait remarquer que le Japon n'a pas accepté l'interprétation arbitrale en cas de contestation.

M. SCIALOJA estime que le Japon ne peut pas ne pas accepter le renvoi à la Cour de la Haye, qui est un tribunal mondial.

Le SECRETAIRE GENERAL souligne à nouveau le refus très net du Japon sur ce point. Il n'est pas possible de porter la question devant la Cour de la Haye.

LE PRESIDENT estime que, si l'interprétation touche à la question de sécurité, il est peut-être possible d'arriver à une solution, mais il croit que les points qui intéressent le Japon sont, sans doute, en dehors des conditions de sécurité et qu'il s'agit de préoccupations - d'ordre économique, par exemple -, pour l'avenir.

M. SCIALOJA croit qu'il serait nécessaire de savoir avec précision quelles sont les intentions du Japon sur ce point.

LE PRESIDENT déclare que le problème a été exactement posé par M. Scialoja sur le terrain de l'article 11. Il s'agit, en effet, non pas de prendre des mesures pour un avenir lointain, mais de régler une situation inquiétante, de la nature de celles que prévoit l'article 11. Dès que la certitude aura été acquise que le moment dangereux est passé, la tâche du Conseil prendra fin. Toute la question de la menace de guerre se ramène à ceci: Le Japon a occupé des territoires chinois, et la Chine déclare que, tant que ces territoires seront occupés, elle considère que son intégrité est atteinte et se réserve d'agir en conséquence, ce qui implique des menaces de guerre.

Sir John SIMON, qui est un nouveau venu dans l'étude de cette question et qui a écouté attentivement les orateurs précédents, a éprouvé, dès le début, de grandes difficultés en raison du fait qu'à l'heure actuelle, il ne voit pas clairement quel est le sens du cinquième point indiqué par le Japon. La formule "respect de tous les traités concernant la Mandchourie" peut avoir des sens différents.

S'agit-il d'obtenir de la Chine l'engagement solennel qu'elle respectera tous les traités? Il serait ^{peu probable} inconcevable que la Chine soulève, à cet égard, de sérieuses objections, mais il resterait à décider la question de savoir quels sont les traités par lesquels la Chine se considérerait comme engagée.

Un autre sens plus précis de la formule sus-mentionnée est le suivant: S'agit-il d'obtenir de la Chine l'engagement solennel de respecter certains traités bien déterminés, dont la date serait indiquée, ce qui équivaldrait, pour la Chine, à approuver la validité des traités.

Sir John Simon est d'accord avec ce qu'a dit M. Scialoja au sujet de la nécessité de soumettre à une interprétation juridique la question de la validité d'un

traité particulier. Pour les besoins d'une étude pratique, il est nécessaire de connaître exactement ce que le Japon entend par la formule qu'il a énoncée.

Il se pourrait que certains des éléments constitutifs du cinquième point, tout en découlant de traités, soient associés d'une manière précise avec la question de sécurité. Dans ce cas, il y aurait lieu de diviser ce cinquième point et de prendre séparément, en vue d'une étude immédiate, les éléments qui sont associés avec la question de sécurité. Ici encore, il est absolument indispensable, pour un examen pratique, d'obtenir du Japon des précisions quant au sens qui doit être donné à ce cinquième point.

Le SECRETAIRE GENERAL souligne qu'à la base de toute la question se trouve la résolution du 30 septembre, acceptée par le représentant du Japon, et qui dit, en parlant du retrait des troupes, "dans la mesure où la sécurité de la vie des ressortissants japonais et la protection de leurs biens seront effectivement assurées".

Jusqu'ici le Japon a maintenu son attitude primitive, mais il s'est produit un certain changement dans la délégation japonaise. Il serait possible que le Japon fût en mesure d'indiquer un peu plus clairement dans quelles conditions il veut donner effet à cette question de sécurité, mais un délai de 48 heures environ serait nécessaire, ~~à cet effet~~.

Si l'on peut arriver à faire préciser le point de vue japonais sur la question de sécurité, on aura réalisé un progrès réel.

LE PRESIDENT declare qu'il est souvent difficile d'obtenir des renseignements rapides et qu'il ne faudrait pas que, sous couleur de se renseigner, il fût pris des délais successifs qui pourraient avoir de mauvais effets au point de vue de l'autorité morale du Conseil. Il importerait, en tout cas, de bien établir la différence entre des négociations d'ordre économique et une négociation s'incorporant à la sécurité.

Le SECRETAIRE GENERAL croit qu'il serait possible d'obtenir des informations demain, 18 novembre, dans l'après-midi.

Sir John SIMON demande s'il serait possible au Président d'indiquer aux représentants du Japon que le Conseil est disposé à ajourner sa séance dans l'espoir qu'il ~~lui sera possible~~^{pourra} d'obtenir, au cours de la journée de demain, des précisions sur le point de vue japonais. Si le Conseil s'ajournait de sa propre initiative et sans préciser le motif sus-indiqué, cela pourrait avoir un effet regrettable sur l'opinion publique et donnerait quelque peu l'impression d'une manifestation d'impuissance. Il serait préférable qu'il fût nettement indiqué que l'ajournement en question a uniquement pour but d'obtenir des précisions sur le point de vue japonais.

LE PRESIDENT declare que c'est uniquement dans ce sens que peut être envisagé l'ajournement de la prochaine réunion du Conseil. Il est donc entendu que le Secrétaire général verra les représentants du Japon. S'ils sont disposés à discuter certains points fondamentaux touchant uniquement à la sécurité, on peut envisager qu'il y aura



un moyen d'accord . S'ils déclaraient ne pas vouloir mettre de limites à cette négociation, on se trouverait dans les mêmes conditions qu'au mois d'octobre.

La séance est levée à 12 H. 45.