

SOIXANTE-CINQUIÈME SESSION DU CONSEIL



Compte-Rendu

de la séance secrète, tenue le vendredi 20 novembre 1931,  
à 16 heures, au ministère des Affaires étrangères, à 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 Bülow,  
l'Empire britannique par Lord Cecil, l'Espagne par M. de  
Madariaga.

-----

LE PRESIDENT met ses collègues au courant des conver-  
sations qu'il a eues depuis hier. Avec le Secrétaire général,  
il a vu, hier, le représentant du Japon et le représentant  
de la Chine et, ce matin, le Général Dawes.

Le représentant du Japon a déclaré qu'il avait reçu la  
réponse de Tokio et que son Gouvernement avait donné son  
adhésion de principe à la création d'une Commission d'enquê-  
te, avec un certain nombre de conditions qui ne figureraient  
pas dans le mandat de la Commission, mais qui exprimaient  
les désirs du Gouvernement japonais. Celui-ci souhaite une  
enquête étendue, ne se limitant pas au conflit.





Le Président a indiqué au représentant du Japon qu'il n'était guère possible d'envisager un mandat de cette étendue, qui dépasserait celui du Conseil. Le représentant du Japon a déclaré qu'il télégraphierait à ce sujet à son Gouvernement et qu'il espérait obtenir une réponse favorable. Le Président lui a demandé, au cas où une Commission d'enquête serait instituée, s'il ne croyait pas que cette création dût être accompagnée d'un engagement visant la cessation des hostilités et l'abstention de tout acte susceptible d'aggraver la situation. Le représentant du Japon a déclaré qu'il croyait pouvoir dire que son Gouvernement serait favorable à cette idée. Le Président a ajouté qu'il serait désirable que rien ne fût retiré des engagements du passé et qu'il fût indiqué que l'évacuation devait être poursuivie au fur et à mesure que les éléments de sécurité seraient réalisés.

Le Président lui ayant posé une question au sujet de la situation dans le nord de la Mandchourie, et lui ayant indiqué qu'il y aurait quelque chose à faire pour montrer que le Japon était décidé à respecter les engagements de septembre, le représentant du Japon a répondu que son Gouvernement prendrait des dispositions à cet égard dès que la situation serait stabilisée.

M. Sze, qui était d'abord disposé à faire en public des déclarations assez hardies, était ensuite dans un état d'esprit plus conciliant. Il a l'intention, en cas de séance publique, de se borner à apporter des propositions



concernant la cessation des hostilités et l'organisation des éléments de sécurité en vue de hâter l'évacuation. Il s'est montré désireux de collaborer à tout règlement qui serait honorable pour son pays, mais il a rappelé que la Chine n'accepterait jamais de payer l'évacuation au moyen de renonciations aussi graves que celles qui sont demandées.

Le Général Dawes, d'ordre de son Gouvernement, reste en collaboration avec la Société des Nations dans la poursuite du but commun. Si, à un moment psychologique, il lui fallait faire un geste ou prononcer une parole, il y serait disposé; mais il ne saurait sortir du cadre de collaboration qui a été fixé (Pacte de Paris et, éventuellement, Traité des neuf puissances). Quant à l'idée d'une Commission, son Gouvernement y est entièrement favorable.

Telles sont les conditions dans lesquelles on semble s'orienter vers la création d'une Commission.

Lord CECIL rappelle que les deux parties avaient pris, le 30 septembre, l'engagement de ne rien faire qui pût aggraver la situation. Depuis cette date, il s'est produit des deux côtés des événements qui ont aggravé la situation, bien qu'il soit difficile de dire qui est à blâmer, car les deux parties se rejettent la faute.

Lord Cecil désirerait poser deux questions: 1)  
Ne serait-il pas essentiel d'établir, de quelque manière,



une surveillance sur la région située dans le voisinage des troupes japonaises, et entre elles et le reste de la Chine, non seulement au moyen d'observateurs occasionnels, comme certains pays en ont envoyés, mais au moyen d'un système régulier d'observation, qui ferait partie du règlement à intervenir. L'organisation établie à cet effet ferait rapport directement à la Société, ou au Gouvernement de chacun des pays intéressés, qui transmettrait ces renseignements à la Société, par laquelle ils seraient communiqués au Conseil. Faute de ce système régulier d'observation, un engagement concernant la cessation des hostilités risquerait d'être illusoire.

2) Lord Cecil rappelle qu'il a été soumis un aide-mémoire dans lequel le Gouvernement japonais indique comment il entend les conditions fixées pour l'évacuation. Dans les quatre premières pages, il est demandé que la Chine exécute les traités concernant la Mandchourie, notamment le Traité de 1905, la Convention de 1909 et le Traité de 1915. S'il en est ainsi, - et nous savons que les Chinois ont décliné cette condition, - il y a lieu de craindre que l'occupation n'ait un caractère permanent. Lord Cecil n'a rien pu trouver dans les déclarations faites par le Japon avant le 30 septembre qui indiquât une condition de ce genre, et la situation du Conseil est rendue plus difficile, du fait qu'il se trouve en présence de conditions qui sont différentes de celles qui ont été alors formulées. Le Président a-t-il examiné cet aspect de la question? [ Lord Cecil demande si une séance publique aura lieu demain. Il estime qu'elle ne saurait être retardée davantage.





LE PRESIDENT déclare qu'il y aura une séance publique demain et propose, étant donné que le représentant du Japon attend une réponse à son télégramme, de la fixer, dans l'après-midi, à 16H. 30, par exemple.

↑  
La question posée par Lord Cecil est la même qui s'est posée depuis que le Conseil a été saisi de cette question. Le Conseil est venu se heurter sur cette considération de la sécurité; il s'est trouvé en face de deux thèses et il n'a pas été possible de trouver de solution. Si la création d'une commission offre des possibilités de renseignements et d'amélioration des rapports entre les deux pays, il ne faut pas hésiter à s'engager dans cette voie, qui, de toute façon, est celle où il faudrait s'engager si l'on passait de l'article 11 à l'article 15 .

Le Président partage l'avis de Lord Cecil quant à l'opportunité qu'il y aurait à établir un système régulier d'observation sur place. Il y aurait également lieu de prévoir un nouvel engagement solennel, qui serait pris devant le Conseil, qui serait plus fort encore que le précédent, et qui devrait s'accompagner de dispositions en vue d'empêcher, dans l'avenir, les manquements qui se sont produits dans le passé.

Au cours de la séance publique le Japon formulera sa proposition, la Chine dira ce qu'elle en pense. Il conviendra ensuite de désigner un rapporteur chargé de présenter un projet de résolution où il sera tenu compte des points indiqués ci-dessus.

Lord CECIL accepte les propositions du Président, mais la question de l'évacuation continue à le préoccuper. Il donne lecture du paragraphe suivant de l'aide-mémoire japonais qui semble indiquer, peut-être, la possibilité



d'une évacuation à une date plus rapprochée:

"Ceci n'empêche pourtant pas que le Gouvernement japonais soit préparé à retirer ses troupes dans la Zone, s'il peut considérer que la sécurité de ses ressortissants et la protection de leurs biens est effectivement assurée par la mise en exécution pratique du côté chinois des principes fondamentaux".

Il suggère qu'il serait peut-être utile d'obtenir des précisions sur ce point.

Le SECRETAIRE GENERAL indique que l'on pourrait, à ce sujet, adresser une communication au <sup>représentant du</sup> Japon.

M. SCIALOJA appuie la proposition du Président. Il rappelle que dans des cas précédents où le Conseil a pu renvoyer une question, cette solution a donné de bons résultats. Ici, le renvoi pur et simple n'est pas possible, mais l'envoi de la Commission permettrait d'arriver à une solution assez analogue. Les parties auront du temps pour réfléchir et, peut-être, pour se mettre d'accord spontanément, ce qui éviterait des rancœurs pour l'avenir; elles tiendront sans doute à ne pas se donner tort aux yeux de la Commission. La création de la Commission constituerait, pour ainsi dire, une sorte de pont qui permettrait au Conseil de poursuivre sa route interrompue.

M. DE MADARIAGA arrive aux mêmes constatations que M. Scialoja, mais par des voies différentes. On est préoccupé, en Espagne, de l'effet que peut avoir l'attitude du Conseil, en cette matière, pour l'avenir de la Société des Nations, ainsi qu'au point de vue des rapports entre les puissances grandes et fortes et les puissances moins grandes ~~et~~ moins organisées. M. de Madaraga désirerait formuler les considérations suivantes:

Dans l'aide-mémoire japonais, il y a un changement de front, et ce serait chose grave que de laisser passer sous silence un changement aussi considérable dans l'interprétation des textes conclus. - Le Conseil se doit d'affirmer que, lorsqu'on parle de sécurité comme condition de l'évacuation, on entend la sécurité immédiate et non une sorte de sécurité





"astronomique".- Il y aurait lieu d'insister sur la nécessité d'évacuer, moyennant la seule condition d'une sécurité immédiate.- D'après ses informations, les Etats-Unis semblent assez fermes sur la question du respect de l'article 2 du Pacte Kellog. S'ils sont prêts à accompagner le Conseil, tant que le Pacte de Paris est menacé, il ne faudrait pas risquer de rester en arrière de l'opinion publique des Etats-Unis.

On pourrait envisager, comme constituant une sous-commission de la Commission d'enquête, une sous-commission de la Sécurité, qui permettrait de collaborer avec la Chine et le Japon à un commencement d'évacuation. Pour conclure, M. de Madariaga estime que l'on pourrait dire à la délégation japonaise que la proposition visant une commission peut constituer une base de discussion, avec des modalités à déterminer.

LE PRESIDENT déclare qu'il ne faudrait pas croire que le Conseil reste en deçà des Etats-Unis. Les Etats-Unis ne vont pas au-delà du Pacte de Paris et n'envisagent aucune sanction. Ils hésitent précisément à siéger au Conseil parce que celui-ci approche de l'article 15.

Il faut craindre de faire un manifeste éclatant qui n'aurait pas de résultats pratiques, ce qui serait grave. D'autre part, le Président est d'accord avec M. de Madariaga pour estimer qu'il faut empêcher la continuation des actes militaires; il faut trouver le moyen de "contenir" la situation, et même de l'améliorer. D'ailleurs la Société a déjà fait beaucoup pour contenir cette situation. Si la Commission envisagée comprend des personnalités représentant des pays puissants, elle aura un rayonnement avec lequel il faudra compter et elle constituera une sorte de "centre de cristallisation", avec des résultats qui ne manqueront pas d'être favorables. Le Président comprend parfaitement les préoccupations morales de ses collègues; il faudra rappeler dans le projet de résolution ce qu'on a demandé, ce qui a été promis et ce qui n'a pas été tenu.





LE SECRETAIRE GENERAL désirerait souligner le point suivant: il croit se rappeler que le général Dawes n'a pas dit que son pays n'était pas disposé, en cas de nécessité, à imposer des sanctions. Il n'a pas non plus dit le contraire. En fait, il n'a pas voulu envisager la question, mais il a indiqué qu'il désirerait que la Commission fût constituée en vertu de l'article 11, et non pas de l'article 15.

LE PRESIDENT ajoute que le général Dawes croit fermement que les Etats-Unis d'Amérique seraient représentés dans la Commission.

M. ZALESKI demande si l'on a des indications quant à l'attitude de la Chine au sujet de l'envoi d'une commission.

LE PRESIDENT répond que la Chine, tout en désirant utiliser cette proposition pour obtenir certains avantages, a envisagé cette éventualité, puisqu'elle a parlé de faire appel à l'article 15.

M. COLBAN estime qu'il serait utile, avant la séance publique, de faire comprendre à la délégation chinoise que l'idée d'une commission peut donner satisfaction, en application de l'article 11, sans entrer avec elle dans des discussions juridiques. Le Pacte stipule que l'on peut nommer la Commission d'enquête sans unanimité, mais ce résultat serait désastreux. Dans ces conditions, M. Colban appuie les suggestions du Président, telles qu'elles ont été corroborées par les déclarations de Lord Cecil et de M. de Madariaga.

Lord CECIL estime désirable que l'on donne à cette commission tous pouvoirs pour présenter des rapports provisoires, car le rapport définitif ne pourra, sans doute, être élaboré à bref délai.



Il estime que, dans l'attitude japonaise, il y a deux aspects qui demandent à être examinés: 1) Il y a incontestablement un changement dans l'attitude japonaise en ce qui concerne les conditions fixées pour l'évacuation. Primitivement, il ne s'agissait que de la protection des ressortissants japonais dans la zone évacuée et non pas du respect des traités. 2) La question se pose de savoir quelle serait l'attitude internationale convenable à adopter en ce qui concerne ces expéditions militaires qui constituent l'étape précédant immédiatement la guerre. Il existe de nombreuses formes d'intervention, de la part des Puissances, pour protéger leurs ressortissants, depuis les expéditions punitives jusqu'à la pression militaire, qui semble avoir été utilisée dans le cas présent et qui ne diffère de la guerre qu'en degré.

Il serait désirable, - à moins que les inconvénients n'en soient plus grands que les avantages - de protéger la Société contre tout soupçon qu'elle ~~puisse~~<sup>pourrait</sup> accepter l'emploi de cette forme de pression militaire, qui est incompatible avec la conception même de la Société, avec le Pacte de Paris et avec le Traité des neuf Puissances. Lord Cecil ne voudrait pas que le Conseil eût l'impression que l'utilisation de l'article 15 est un pas vers l'article 16 qui, lui, vise uniquement le recours à la guerre.

M. von BULOW estime que, pour la Commission, il faudrait envisager des pouvoirs et un mandat garantissant qu'elle reste assez longtemps sur place. Il croit, comme le Président, que la présence de la Commission empêchera bien des choses et permettra de régler bien des questions qui semblent actuellement difficiles. Si l'on pouvait adjoindre à la Commission des sous-commissions, comme M. de Madariaga l'a proposé, - avec l'aide des consuls par exemple - on pourrait même faire beaucoup plus que ne l'indiquerait le mandat de la Commission. Il y aurait également lieu, dans le projet de résolution, d'insister sur la cessation des hostilités et de prévoir, comme Lord Cecil l'a demandé, la faculté pour la Commission d'envoyer des rapports provisoires.





En ce qui concerne l'élargissement des demandes formulées par les Japonais, M. von Bülow croit qu'il y aurait lieu de rappeler la décision du Conseil de septembre et d'insister pour que, quand l'ordre et la tranquillité seront rétablis, l'évacuation progresse par étapes. Sous l'influence de la Commission, les autorités locales et l'opinion publique de Mandchourie prendront une vue différente des événements, et la contestation portant sur des traités changera peut-être de caractère. Il serait utile que les Etats-Unis participent à cette Commission.

LE PRESIDENT partage entièrement le point de vue exprimé par M. von Bülow quant à l'oeuvre d'apaisement que pourra accomplir la Commission.

La réunion publique aura donc lieu demain à 16 h. 30, puis il y aura lieu d'envisager un projet de résolution et la création d'un Comité de rédaction.

Lord CECIL demande si, à la séance publique de demain, il y aura discussion, en dehors des exposés des parties.

LE PRESIDENT déclare qu'il appartiendra à chacun des membres du Conseil d'apprécier s'il doit prendre la parole.

M. COLBAN signale que, si les parties acceptent, il y aura lieu, pour le Conseil, de procéder à la nomination de la Commission et la question suivante se pose: chaque membre de la Commission doit-il représenter un Gouvernement, ou bien les membres doivent-ils être nommés pour leurs qualités et leurs titres personnels? M. Colban se déclare en faveur de cette deuxième solution.

LE PRESIDENT déclare que la question devra être étudiée, ainsi que celle des frais de la Commission.

La séance est levée à 17 H. 50.