1933 →

/35593/1198. VII

SOCIETE DES NATIONS

LEAGUE OF NATIONS ★ SECRETARIAT
UNITED NATIONS LIBRARY
NATIONS UNIES BIBLIOTHÈQUE GENEVA

COMPTE RENDU

d'une réunion secrète tenue le mercredi 17 mai 1933, à 15h.30, à la demande du Comité des Trois désireux de consulter les autres Membres du Conseil au sujet de la situation créée par la déclaration de guerre du Paraguay à la Bolivie.

PRESIDENT: le comte PIOLA CASELLI (Italie).

Les Membres du Conseil sont représentés comme suit:

Allemagne:	M. von Keller
Chine:	M. Wellington Koo
Espagne:	M. Pedroso
France:	M. Massigli
Guatémala:	M. Matos
Etat libre d'Irlande:	M. Lester
Italie:	le comte Piola Caselli
Mexique:	M. Castillo Najera
Norvège:	M. Lange
Panama:	M. Amador
Pologne:	le comte Raczynski
Royaume-Uni:	M. Carr
Tchécoslovaquie:	M. Kunzl Jizersky

Secrétaire général: Sir Eric Drummond.

PROJET DE RAPPORT PREPARE PAR LE COMITE DES TROIS .

M. LESTER, Président du Comité des Trois, donne lecture du projet de rapport paragraphe par paragraphe.

Les paragraphes 1, 2, 3, 4, et 5, qui constituent un exposé de l'historique de l'affaire sont approuvés sans discussion.

Au sujet du paragraphe 6, il est décidé, après un échange de vues, de l'amender. Le paragraphe serait, sauf modifications de forme, rédigé comme suit:

"Il incombe au Conseil de trouver une solution au différend. Il existe entre les deux pays un vaste territoire contesté."

UNITED NATIONS LIBRARY
NATIONS UNIES BIBLIOTHÈQUE
GENEVA

M. MASSIGLI accepte la nouvelle rédaction. Toutefois il fait observer que l'on se borne à dire qu'il incombe au Conseil de trouver une solution au différend. A son avis, il conviendrait de spécifier en vertu de quoi le Conseil agit; étant donné que l'on ne cite aucun article du Pacte on se trouve dans une situation un peu paradoxale. Il faudrait donc soit supprimer cette phrase, soit la préciser. Il se réserve de revenir plus tard sur ce point.

Le paragraphe 7 est approuvé avec une légère modification de forme.

Le paragraphe 8 est approuvé.

Paragraphe 9 .

Le comte RACZYNSKI soulève des objections contre la seconde phrase de ce paragraphe où il est dit que "une telle autorité, après une étude approfondie, déciderait quelle doit être, dans l'intérêt de la paix, la frontière entre les deux pays". Il fait observer qu'en disant "dans l'intérêt de la paix" on en dit trop ou pas assez. A son avis, il faut ou supprimer la phrase ou invoquer des considérations d'ordre géographique ou historique.

Le SECRETAIRE GENERAL fait observer au comte Raczynski que, par l'autorité en question, on entend non pas la Commission elle-même, mais éventuellement le Conseil ou la Cour permanente de Justice internationale à qui il incombera de fixer la frontière.

M. MASSIGLI appuie les observations du comte Raczynski.

Le PRESIDENT considère qu'au point de vue de la forme, l'objection du comte Raczynski est fondée. Il faudrait, à son avis, supprimer les mots "dans l'intérêt de la paix".

Par ailleurs, le Secrétaire général a soulevé une questio

R.5232

UNITED NATIONS LIBRARY
NATIONS UNIES
BIBLIOTHEQUE
GENEVE

de fond, puisqu'il fait intervenir dans la question une autre autorité qui pourrait être éventuellement la Cour permanente de Justice. Toutefois, de l'avis du Président, cette idée ne semble pas ressortir nettement du reste du texte.

Le SECRETAIRE GENERAL fait observer qu'étant donné que dans la première phrase du paragraphe 9 on parle de confier ce règlement à une autorité impartiale "qui tire ses pouvoirs d'un traité liant les deux Etats, à savoir le Pacte de la Société des Nations", il ne peut s'agir que du Conseil ou de la Cour, car aucune autre autorité ne tire ses pouvoirs du Pacte.

Le PRESIDENT souligne que dans la suite du document on envisage toujours l'intervention du Conseil. Or ici, selon l'interprétation donnée par le Secrétaire général, on paraît envisager l'intervention d'une autre autorité de caractère judiciaire.

M. LESTER se demande si les Parties accepteront la juridiction de la Cour. Le Comité des Trois, en rédigeant ce paragraphe, avait eu une autre idée. Il envisageait que l'organisme chargé de procéder à l'arbitrage pourrait être nommé par le Conseil.

Le PRESIDENT insiste sur le fait qu'étant donné que le rapport, s'il est adopté par le Conseil, aura un caractère obligatoire pour les deux Parties, il est indispensable de préciser très exactement la portée des engagements pris. Il faut, en effet, que les Parties sachent très exactement à quoi elles sont liées.

M. CARR est un peu embarrassé par le fait que l'on prévoit le retrait de la déclaration de l'état de guerre faite par le Paraguay. Il relève d'ailleurs une certaine contradiction avec le reste du texte où l'on prévoit plus loin que les hostilités continueront peut-être. Il doute que le Paraguay retire sa déclaration de guerre.

R.5232

UNITED NATIONS LIBRARY
NATIONS UNIES
BIBLIOTHEQUE

En outre, il désirerait obtenir l'avis d'une autorité en matière de droit sur cette question du retrait de la déclaration de guerre. Dans son esprit, la guerre est déclarée par un acte unilatéral, mais il est mis fin à la guerre par un acte bilatéral ou multilatéral. Il serait heureux de savoir s'il existe des précédents en la matière.

M. LESTER ne prétend pas être une autorité en matière de droit international, mais l'idée qui avait guidé le Comité des Trois est la suivante: on ne saurait s'attendre à ce que les Parties acceptent les propositions du Conseil dans l'état actuel des choses. On voulait donc que, par un acte unilatéral, le Paraguay rétablît la situation antérieure.

M. CASTILLO NAJERA constate lui aussi qu'il existe une contradiction manifeste entre le fait que, d'une part, on demande la cessation immédiate des hostilités et que, d'autre part, on envisage la possibilité pour les hostilités de se poursuivre, puisque la Commission aurait pour tâche, selon les termes mêmes du projet de rapport, "de négocier la cessation des hostilités si celles-ci n'avaient pas déjà pris fin avant son arrivée". Il semble qu'on laisse ainsi aux belligérants la faculté de continuer les hostilités. Il est bien évident que la Commission devra avoir le droit de s'occuper des hostilités si celles-ci n'ont pas pris fin avant son arrivée. Il faudrait donc, pour éviter l'inconvénient qu'il a signalé, modifier le texte et dire, par exemple, que la Commission veillera à ce que les hostilités aient pris fin.

Le SECRETAIRE GENERAL reconnaît qu'il y a une contradiction entre ces deux phrases du rapport. Il souligne cependant que les deux Parties ne cesseront pas les hostilités tant qu'elles ne seront pas certaines que le différend peut être réglé par voie d'arbitrage. Il rappelle d'ailleurs que dans une affaire précédente, lorsque le Conseil a institué la Commission Lytton,

R.5232

UNITED NATIONS LIBRARY
NATIONS UNIES
BIBLIOTHÈQUE
GENEVA

celle-ci a été chargée, au cas où les hostilités entre les deux pays en cause se poursuivraient, de faire de son mieux pour y mettre fin. Le Secrétaire général estime qu'il serait préférable, au lieu de modifier la phrase visée par M. Castillo Najera, de supprimer au paragraphe 9 le mot "immédiate".

M. MASSIGLI appuie les observations d'ordre général faites par M. Carr et M. Castillo Najera sur l'alinéa 1 du paragraphe 10.

M. Massigli passe ensuite au mécanisme institué pour régler le différend. Il est dit, à l'alinéa 2 du paragraphe 10, que la Commission, si ses consultations n'aboutissaient pas à un accord entre les deux gouvernements au sujet du compromis d'arbitrage, aurait qualité pour prendre à ce sujet une décision définitive que les deux gouvernements s'engagent à accepter. Le représentant de la France se demande si, en prévoyant cette disposition, l'on ne dépasse pas la limite permise par les termes mêmes du Pacte. Il croit notamment que l'on excède les pouvoirs accordés au Conseil en vertu des articles 12 et 13 du Pacte.

A son avis, la procédure devrait être la suivante:

La Commission instituée par le Conseil proposera aux deux Parties un compromis d'arbitrage. Si les deux Parties l'acceptent, la question est réglée. Si par contre elles ne l'acceptent pas, la Commission change de caractère et devient un organe du Conseil aux termes de l'article 15 du Pacte. En terminant, il souligne que le Pacte ne permet pas d'imposer un compromis d'arbitrage aux Parties en litige.

Le SECRETAIRE GENERAL croit qu'il convient de donner suite à la suggestion de M. Massigli et de modifier le texte dans le sens indiqué par ce dernier. On supprimerait donc le pouvoir accordé à la Commission d'établir le compromis d'arbitrage et de l'imposer au cas où les deux Parties ne l'accepteraient pas.

R.B232

UNITED NATIONS LIBRARY
NATIONS UNIES BIBLIOTHÈQUE
GENEVA

M. LESTER fait observer que si les efforts de la Commission ne sont pas couronnés de succès, elle aurait à faire rapport au Conseil et à lui soumettre des propositions en vue de l'établissement d'un compromis d'arbitrage. C'est le Conseil, alors, qui aurait à se prononcer. La Commission pourrait en tout cas proposer une méthode d'arbitrage.

M. MASSIGLI persiste à croire que l'on n'a pas le droit d'imposer l'arbitrage. Par contre, on peut imposer un règlement pacifique du différend. Il faut donc offrir aux Parties en cause une alternative: le compromis d'arbitrage, si les deux Parties sont d'accord pour l'accepter; mais si l'une d'elles refuse, on passerait à la procédure de l'article 15 devant le Conseil.

M. Massigli accepterait la suggestion de M. Lester à condition que l'on n'introduise pas l'idée de l'arbitrage dans la seconde phase de la procédure en cas de refus des Parties.

Le PRESIDENT croit que ses collègues sont d'accord sur la procédure suivante: la tâche essentielle de la Commission serait d'établir un compromis d'arbitrage. Si les deux Parties acceptent ce compromis, tout est bien. Si les deux Parties ou l'une d'entre elles refusent, la Commission feraitrapport au Conseil et c'est au Conseil qu'il appartiendrait de déterminer les mesures pour assurer le règlement du conflit.

Au sujet du compromis d'arbitrage, le Président désirerait obtenir de M. Lester quelques éclaircissements. En règle générale un compromis d'arbitrage fixe la matière du litige, mais il détermine aussi les arbitres, soit directement, soit indirectement, c'est-à-dire,dans ce dernier cas, en indiquant comment les arbitres seront nommés. Le Comité des Trois s'est-il inspiré de l'idée que le compromis envisagé comprendrait ces différents points?

U.N.O. NATIONS LIBRARY
NATIONS UNIES BIBLIOTHÈQUE GENEVA

M. LESTER répond affirmativement. De l'avis du Comité des Trois, le compromis serait complet.

M. von KELLER, passant à l'examen de l'alinéa 3 du paragraphe 10, fait observer qu'à son avis on donne à la Commission une trop grande indépendance. En effet, selon le texte du projet, la Commission ne fera rapport au Conseil sur les faits que si elle l'estime désirable. Si donc elle ne l'estime pas désirable, le Conseil restera dépourvu de renseignements. Il rappelle que lorsque l'on a institué la Commission Lytton, on avait donné à cette dernière non seulement le mandat d'étudier le problème, mais aussi de faire rapport au Conseil. De l'avis de M. von Keller, le projet de texte actuel donne l'impression que le Conseil s'efface un peu trop. Il faudrait lier plus étroitement la Commission au Conseil.

M. LESTER précise que le Comité des Trois a voulu étendre la tâche de la Commission au-delà du compromis d'arbitrage pour le cas où un autre article du Pacte viendrait à être invoqué. Toutefois, le Comité n'a pas voulu dire expressément que la Commission aurait à préparer un exposé des faits, ce qui constitue une tâche longue et ardue. Néanmoins, il pense que l'on pourrait améliorer le texte du projet de rapport dans le sens indiqué par M. von Keller, mais M. Lester voudrait conserver l'idée que le rapport de la Commission sur les faits n'est pas la partie essentielle de son mandat.

M. MASSIGLI se demande s'il ne conviendrait pas de supprimer la phrase où il est dit que la Commission pourra adresser au Conseil toute proposition susceptible de faciliter un règlement du différend. Si, en effet, on adopte la procédure qui semble se dégager du présent débat, à savoir: établissement d'un compromis d'arbitrage et, en cas de refus, application de l'article 15, c'est seulement au moment où l'on envisagera l'application de l'article 15 que les propositions en question trouveront leur place. De l'avis de M. Massigli, il ne faudrait

R.5232

UNITED NATIONS LIBRARY GENEVA

pas faire mention ici de ces propositions.

M. LESTER se déclare d'accord pour supprimer cette indication.

Le PRESIDENT désire intervenir dans le débat en qualité de représentant de l'Italie. Dès que le projet de rapport a été établi, il l'a communiqué à son gouvernement. Le Gouvernement italien est favorable à l'institution d'une commission qui serait aussi dans son idée une commission d'enquête bien qu'elle ne porte pas ce nom dans le projet de rapport.

D'autre part, l'Italie se trouve, à l'égard du conflit actuel dans l'Amérique du Sud, dans une situation différente de celle de beaucoup d'autres pays. Il existe en effet, dans ces pays, d'importantes colonies italiennes. Il s'agit donc, pour l'Italie, de trouver le moyen d'assurer la protection de la vie et des biens de ses nationaux. C'est pourquoi le Gouvernement italien exprime le voeu de pouvoir être représenté au sein de la Commission dont on envisage la création.

En lisant le projet de rapport, le Président avait été frappé par le fait que les pouvoirs accordés à la Commission étaient, en un certain sens, en opposition avec les pouvoirs du Conseil; mais l'amendement adopté sur la proposition de M. von Keller lui donne satisfaction.

En ce qui concerne la tâche de la Commission, le Président a été frappé par le fait que l'on dit à la fin du paragraphe 12: "il est vrai que la procédure qui est aujourd'hui proposée n'implique pas nécessairement l'établissement des responsabilités relatives des Parties pour le passé". Le Président croit, en effet, qu'il est difficile d'établir dès l'origine qui a été l'agresseur et qui a été la victime. A son avis cependant, on pourrait peut-être demander à la Commission de recueillir des éléments en vue d'établir les responsabilités au cours des phases successives du litige, ou tout au moins au cours de la dernière phase. Ce serait une documentation précieuse pour orienter le

R.5232

Conseil en vue de l'application de la procédure ultérieure au cas où la conciliation s'avèrerait impossible. Le Président fait observer que la Commission pourrait notamment recueillir des renseignements au sujet des quantités d'armes introduites par la voie ferrée qui relie la Bolivie au Pacifique. En tout cas, il ne lui semble pas bon d'écarter complètement l'idée de recueillir cette documentation. Il répète une observation qu'il avait déjà formulée au cours de la séance précédente, à savoir qu'il est indispensable d'établir les faits avant d'appliquer le droit.

Le Président demande donc, en premier lieu, que la Commission soit considérée comme une commission d'enquête, en second lieu, que l'on supprime la dernière phrase du paragraphe 12 et que l'on laisse à la Commission la possibilité de réunir une documentation sur les faits, soit pour établir les responsabilités au moins au cours de la dernière période du litige, soit pour mettre le Conseil en mesure de prendre ses décisions sur une base claire et bien établie.

M. PEDROSO fait observer qu'il existe aussi en Amérique du Sud de nombreuses et riches colonies espagnoles. Par conséquent, en dehors de l'intérêt général que présente la question pour tout signataire du Pacte, l'Espagne est elle aussi tout spécialement intéressée à la protection de ses ressortissants dans les pays en conflit.

M. LESTER répond au Président que le Comité des Trois a envisagé la plupart des points soulevés par lui, mais il est arrivé à la conclusion que si la Commission réussissait à obtenir un accord sur la base du compromis d'arbitrage, il était inutile de prévoir la recherche d'une documentation sur les faits antérieurs.

Pour ce qui est des responsabilités, le Comité des Trois n'a jamais réussi, sur la base des documents qui lui ont été communiqués, à déterminer l'agresseur; mais étant donné qu'il

R.B232

qu'il existe une déclaration de guerre et que de toute évidence l'état de guerre existait antérieurement, il est important de dire que la procédure proposée par le Conseil n'implique pas nécessairement l'établissement des responsabilités. Si la conciliation sur la base de l'arbitrage échoue, la Commission fera rapport au Conseil.

Le PRESIDENT souhaite, comme tous ses collègues, le succès des efforts de conciliation. Toutefois, il se place dans l'hypothèse où la conciliation n'aboutirait pas. Dans ce cas, le Conseil serait certainement heureux de posséder une documentation sur les faits. M. Lester lui-même a déclaré que le Comité des Trois était incapable de fixer les responsabilités mais, de l'avis du Président, c'est précisément parce qu'aucune enquête impartiale n'a encore été faite. D'autre part, si le Conseil doit être saisi de la question, il est logique que l'on se préoccupe dès maintenant de l'éclairer. Le Président ne veut pas obliger la Commission à une tâche impossible, mais elle peut, à son avis, essayer de recueillir des éléments de fait. Il insiste donc pour que le mandat de la Commission soit modifié dans le sens qu'il a précédemment indiqué.

Le SECRETAIRE GENERAL croit que si le Président étudie l'ensemble du projet de rapport, il aura toute satisfaction. La tâche essentielle de la Commission consiste à établir un compromis d'arbitrage accepté par les deux Parties. On espère que ses efforts seront couronnés de succès, et le meilleur moyen d'assurer le succès, c'est d'y croire. On ne se préoccupe pas d'établir les responsabilités parce que l'on compte que la conciliation réussira. Si les efforts de conciliation échouent, la Commission aura deux tâches bien nettes à accomplir: d'abord adresser au Conseil toute proposition susceptible de faciliter un règlement du différend, et ensuite faire rapport au Conseil sur les faits. Le Secrétaire général ajoute qu'évidemment le Conseil peut, à tout moment,

R.B232

demander à la Commission de lui adresser d'autres rapports.

M. LESTER propose de supprimer dans la phrase visée par le Président les mots "il est vrai que",et de relier cette phrase au dernier paragraphe du projet.

Le PRESIDENT remercie le Secrétaire général. Personnellement, il est obligé par sa profession d'étudier les lois et d'en tirer un sens qu'elles n'ont pas toujours à première vue. Il ne voudrait pas être obligé de faire la même chose pour le rapport du Conseil. A son avis, il faut être plus clair et plus explicite. Les amendements déjà adoptés lui donnent, dans une certaine mesure, satisfaction, mais il voudrait cependant que l'on modifiât le texte pour éviter toute difficulté d'interprétation.

M. MASSIGLI, revenant sur le paragraphe 9 du projet, souligne que le texte ne fait aucune allusion au Pacte pour modifier l'action du Conseil. On dit simplement; "le moment est venu". Or si le moment est venu, c'est parce que l'on se trouve en présence d'une déclaration de guerre. M. Massigli ne demande pas l'application de l'article 16 du Pacte, mais à son avis il faut dire que l'on voit la difficulté et indiquer pourquoi on a adopté la procédure proposée, sinon on crée un précédent très grave. Il est impossible d'ignorer qu'il existe un texte bolivien, d'ailleurs reproduit en tête du présent rapport, où la Bolivie invoque l'article 16. Le Conseil peut se refuser à appliquer cet article pour le moment, mais il faut dire pourquoi. De l'avis de M. Massigli, on pourrait faire ressortir que d'une part on demande au Paraguay de retirer sa déclaration de guerre, que d'autre part on invite les deux Parties à cesser les hostilités. La situation se présente donc d'une façon telle qu'il n'est pas nécessaire de s'engager dans la procédure de l'article 16.

M. Massigli insiste très vivement sur le fait que si l'on ne procède pas ainsi, on établira un texte qui sera juridiquement très fragile et on créera un précédent fâcheux.

R.5232

UNITED NATIONS LIBRARY
NATIONS UNIES
BIBLIOTHÈQUE
GENEVA

M. CASTILLO NAJERA appuie les observations de M. Massigli.

M. LESTER reconnaît que l'on pourrait peut-être améliorer le rapport dans le sens indiqué par M. Massigli.

Le PRESIDENT, en sa qualité de représentant de l'Italie, appuie les observations de M. Massigli qui renforcent ses propres remarques.

Le SECRETAIRE GENERAL croit difficile de dire que la Commission d'enquête serait chargée d'appliquer l'article 16, mais on pourrait rédiger le début du paragraphe visé par M. Massigli de la façon suivante:

"Aux termes du Pacte les deux pays ont l'obligation de régler leur conflit par des moyens pacifiques. Pour l'exécution de cette obligation le Conseil recommande la procédure suivante: Les deux gouvernements confieraient le règlement définitif du différend à une autorité impartiale qui tire ses pouvoirs,etc..."

M. CARR se rallie à la formule proposée par le Secrétaire général; si l'on veut expliquer pourquoi l'article 16 n'est pas applicable, il sera peut-être difficile de trouver une rédaction satisfaisante. Personnellement, il attache beaucoup moins d'importance que M. Massigli à la déclaration de guerre elle-même. De l'avis de M. Carr, s'il y a eu violation du Pacte, c'est au mois de juillet, lorsque les hostilités ont commencé. Il estime que la déclaration de guerre faite par le Paraguay ne constitue pas une violation du Pacte déclenchant automatiquement les sanctions de l'article 16.

M. von KELLER se rallie aux observations de M. Carr. Il a suivi de près les événements survenus entre le mois de juillet et le mois de décembre 1932, et il n'a pas l'impression que la déclaration de guerre ait beaucoup modifié la situation. A son avis, il ne faut pas accorder une importance exagérée à cette déclaration de guerre.

R.B232
1932 →

UNITED NATIONS LIBRARY
NATIONS UNIES
BIBLIOTHÈQUE
GENEVA

Après un nouvel échange de vues, il est décidé que le Comité des Trois modifiera son rapport dans le sens indiqué au cours du débat, et soumettra un texte amendé aux autres membres du Conseil au cours d'une prochaine séance.

La séance est levée.