

**Middle East - Suez story No
37-40: Middle East - Suez
story No 37-40 - 28**

HS L 179:116a



National Library
of Sweden

Dag Hammarskjöld's saml.

Middle East / Suez story - 39

17 Aug. 56

Pineau, Christian (Foreign Minister of
France)

- text of address at London Conference.

Annex to Working Paper
7 Feb. - 57

AMBASSADE DE FRANCE

SERVICE DE PRESSE ET D'INFORMATION

972 FIFTH AVENUE, NEW YORK 21, N. Y. REgent 7-9700

TEXTE DU DISCOURS PRONONCE PAR M. CHRISTIAN PINEAU

MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES

A LA CONFERENCE DE LONDRES LE 17 AOUT 1956

Monsieur le Président,

Messieurs,

Vous ne serez pas surpris que la France attache un intérêt particulier au problème du Canal de Suez. En tant que puissance maritime et puissance commerciale, son économie est liée à la vie du Canal et son approvisionnement en pétrole (12 millions de tonnes en 1955 par le Canal) constitue un élément vital. Mais je voudrais rappeler aussi que c'est la France qui a conçu et réalisé le Canal contre tous les scepticismes, et que le peuple français a apporté une contribution décisive au financement de cette grande oeuvre. Enfin mon pays, depuis 87 ans, a joué le rôle principal dans la gestion du Canal. Mais ce rappel n'a qu'un caractère historique, et le Gouvernement français n'entend nullement en tirer un argument particulier dans le problème qui nous occupe. Je vous rappelle, d'autre part, qu'en ce qui concerne le Gouvernement égyptien, la France a fait preuve, au cours de ces derniers mois, d'une extraordinaire patience. Malgré les provocations multiples dont elle a été l'objet, malgré l'attitude prise par le Colonel Nasser et ses interventions dans le problème algérien, nous avons tenu à conserver avec l'Egypte des relations pacifiques.

Nul ne peut donc prétendre que nous ayons manifesté pour notre part une attitude belliqueuse et les attaques récemment dirigées contre la France n'étaient justifiées par aucun acte de sa part. Mais, là encore, il s'agit d'un rappel historique dont je n'entends pas tirer d'argument particulier.

Le seul problème qui se pose à nous est celui de la manière dont nous allons régler la question du Canal de Suez après la nationalisation décrétée par le Colonel Nasser.

Je me permets de souligner au passage que cette nationalisation et la manière dont elle a été réalisée ont fait l'objet, de la part de certains pays, d'approbations étayées sur des considérations beaucoup plus politiques que juridiques.

Le Gouvernement français, non seulement n'a jamais contesté le principe des nationalisations, mais il en a réalisé un certain nombre sur son propre territoire. Toutefois, il s'agissait exclusivement de services publics d'intérêt national et aucun intérêt international ne se trouvait mis en jeu. Notre thèse est donc qu'un pays a parfaitement le droit de nationaliser des biens et installations situés sur

son propre territoire, mais que, lorsque des intérêts internationaux sont en cause, le droit et la courtoisie exigent que des consultations préalables permettent de régler au mieux les intérêts des étrangers. Cette thèse est à notre avis encore beaucoup plus valable lorsqu'il s'agit, comme dans le cas du Canal de Suez, d'un service public international. Il est très frappant, en effet, de constater que le Colonel Nasser a nationalisé, non pas, ce qui aurait été concevable, le Canal et ses installations, mais la Compagnie Universelle du Canal de Suez elle-même.

Or, cette décision ne tient aucun compte du statut très particulier de la Compagnie. En effet, la Compagnie ressort de la loi égyptienne, de la loi française et du droit international.

Si cette Compagnie est, par certains aspects, soumise à la loi égyptienne, elle reste par certains autres soumise aux lois françaises. Il s'agit en effet d'une société anonyme constituée selon le droit français, dont le domicile est à Paris et dont, le 25 juillet dernier, le Gouvernement égyptien reconnaissait encore que les litiges portant sur la vie interne de la société relevaient des tribunaux français.

Je rappelle quant aux aspects internationaux de la Compagnie, que le Canal a été construit selon les règles d'une commission scientifique internationale, il a toujours été géré par un conseil d'administration international, il a été financé par des titres émis en cinq langues dans huit places internationales dont New York et Saint-Pétersbourg. Ce sont là des traits anormaux pour une société qui serait seulement égyptienne. La société a donc un statut très particulier, que le Gouvernement égyptien a d'ailleurs reconnu lui-même, puisque, depuis 1856 il a négocié cent accords, conventions, contrats, arrangements, ou ententes avec la Compagnie, tant sur les douanes que sur le droit des sociétés, le contrôle des changes, le travail des employés, les taxes téléphoniques etc...

Voulez-vous quelques exemples des cas où le Gouvernement égyptien lui-même a reconnu le caractère international de la Compagnie?:

- 1) Il n'a pas soumis la Compagnie à la loi égyptienne sur les douanes.
- 2) Il n'a pas appliqué à la Compagnie la loi de 1947 sur le rapatriement des avoirs.
- 3) Il n'a pas appliqué la loi du 29 juillet 1947 sur la composition des sociétés égyptiennes.

Enfin les tribunaux égyptiens ont reconnu en ces termes l'aspect proprement universel de la Compagnie:

- 1) Tribunal d'Alexandrie - 4 juin 1925. Je cite: "Il apparaît très nettement de l'examen des textes que cette Compagnie a une nature universelle".
- 2) Cour d'Alexandrie - 18 juin 1931 - 26 septembre 1940. Je cite: "De cette double qualité de la Compagnie à la fois égyptienne et universelle". Je cite encore: "Tandis que la Compagnie a la nationalité égyptienne, elle a en plus un caractère universel. Il a été définitivement établi que cette compagnie est à la fois égyptienne et une compagnie universelle comme l'indique son nom". Je cite enfin: "D'autres entreprises ont un objet purement national tandis que la Compagnie du Canal de Suez a pour objet une entreprise d'un caractère universel avant tout, affectant les intérêts de toutes les nations".

Tous les arrêts de la Cour d'Alexandrie, sans exception, ont repris la même thèse. Pour notre part, nous l'acceptons volontiers et nous estimons que la Compagnie est égyptienne par le siège de ses activités, mais universelle par son objet.

Il nous paraît donc que si, sous certaines réserves, le Gouvernement égyptien avait le droit de nationaliser des terrains et des installations qui se trouvent sur son territoire, il ne pouvait aller plus loin.

La nationalisation du Canal de Suez, telle que l'a décrétée le Colonel Nasser, porte en effet sur un trafic qui, d'après la convention de 1888, et du point de vue de l'intérêt de tous les usagers est, et doit rester, international. Il y a donc novation dans le fait que la responsabilité du transit appartient à un pays dont le moins que l'on puisse dire est qu'il n'apparaît pas particulièrement neutre dans ses sympathies et non plus à un organisme dont la neutralité politique apparaissait comme une garantie pour les usagers. Nous n'entendons pas, sur ce point, revenir sur les droits de la Compagnie. Sans doute, de toute manière, elles les eut perdus dans 12 ans, mais à l'expiration de ce délai, tout permet de croire que les usagers auraient réclamé des garanties qui n'existent plus dans l'état présent des choses.

La nationalisation porte en outre sur le portefeuille de la Compagnie et ses avoirs à l'étranger. Ceci pose un très sérieux problème de droit international sur lequel j'attire l'attention de la Conférence, en demandant aux délégués d'imaginer ce qui pourrait se passer si chaque gouvernement pouvait nationaliser les avoirs à l'étranger de toutes les sociétés de caractère international qui se trouvent sur son territoire. Prenons, si vous le voulez bien, un exemple tout à fait comparable à celui de la Compagnie du Canal de Suez, celui de la Banque des Règlements internationaux dont le siège est, vous le savez, à Bâle. Si nous admettons le geste du Colonel Nasser, nous devrions admettre le droit, pour la Suisse, de nationaliser la Banque des Règlements internationaux et de mettre la main sur tous ses avoirs à l'étranger, ce qui aurait les résultats les plus étonnants. Bien entendu, si j'ai cité cet exemple, c'est parce que je ne crains pas de donner à nos amis suisses une tentation irrésistible. Cet exemple vous permet de comprendre quel danger il peut y avoir à ne pas respecter un certain nombre de règles internationales. Si chaque pays suivait la voie ou s'est engagé le Colonel Nasser, aucune société internationale ne pourrait plus se constituer, puisqu'aussi bien chacune d'entre elles serait obligée, tout au moins quant à son siège social, de prendre un caractère national et de courir de ce fait le risque de la nationalisation pour ses actifs où qu'ils soient. Mais je voudrais, à ce point du débat, élever le problème. Vous savez que je suis l'auteur d'un plan d'aide aux pays sous-développés auquel je suis particulièrement attaché et dont j'espère qu'il viendra un jour en discussion devant les Nations Unies. Je prétends que ce plan serait irréalisable si le principe du respect des engagements internationaux devait être constamment mis en cause. Beaucoup de pays, notamment en Asie et en Afrique, se sont fait, depuis un certain nombre d'années, les champions de l'anticolonialisme, voire de l'anticapitalisme. Je me garderai bien de défendre ici les abus évidents qui ont été commis, mais il ne faudrait pas que de la part de certains pays le prétexte de l'anticolonialisme devienne un moyen trop facile de répudier des engagements que l'on n'a plus envie de tenir. C'est précisément dans un système offrant le maximum de garanties politiques aux pays intéressés et assurant leur complète indépendance que la morale internationale doit être respectée avec le plus de soin. Supposons que demain, dans le cadre des Nations Unies et non plus dans le cadre d'une organisation nationale ou privée nous soyons en mesure d'assurer à certains pays des prêts à long terme à intérêts très bas permettant de développer leur économie. Pouvons-nous imaginer que les engagements de remboursement

pris à l'égard de l'ONU pourraient n'être pas tenus? Or, l'attitude actuelle d'un certain nombre de pays tend à décourager des entreprises de cette nature en sapant la confiance internationale, en empêchant les capitaux privés, publics, nationaux ou internationaux de s'investir normalement, en sorte que finalement ce sont les pays d'Asie et d'Afrique qui ont le plus particulièrement appuyé certains gestes malheureux qui en seraient en définitive les principales victimes. Je suis d'accord avec le délégué de l'Indonésie lorsqu'il affirme la nécessité d'élever le niveau de vie des populations asiatiques. Est-il sûr que la méfiance internationale soit le plus sûr moyen d'arriver à ce but?

M'excusant d'être quelque peu sorti du sujet précis de mon exposé, je reviens au problème de la nationalisation du Canal en soulignant que le Colonel Nasser a également nationalisé le personnel.

Je ne pense pas qu'il y ait ici un seul délégué qui puisse penser qu'un pays quelconque a le droit de menacer des personnes de nationalité étrangère qui refuseraient de servir sur son territoire une entreprise déterminée. Si vous admettiez cette thèse, vous admettriez que le travail forcé et le séjour forcé d'étrangers sur un territoire national sont licites et conformes au droit international. Nous ne cachons pas que jusqu'ici, dans l'espoir d'une solution pacifique du problème du Canal, nous avons fait pression sur la Compagnie pour qu'en fait ses agents, sous réserve de leurs droits, continuent à assurer le fonctionnement du Canal, mais il est bien entendu que nous n'accepterons pas pour autant la situation actuelle. Quel est le pays qui renoncerait à assurer le respect des droits essentiels de ses nationaux? Si vous voulez bien vous rappeler qu'une partie importante du personnel du Canal est de nationalité française, vous comprendrez mieux certaines réactions très vives du Gouvernement français et de notre opinion publique. Nous ne cachons pas non plus les inquiétudes soulevées en ce qui concerne la sécurité de nos nationaux par la campagne de xénophobie impudente déclenchée par le Colonel Nasser. L'argumentation que je viens de développer prouve que si nous acceptions purement et simplement l'état de choses actuel:

- 1) nous ratifierions un acte contestable dans les plus importantes de ses parties;
- 2) nous accepterions des atteintes formelles au droit international;
- 3) nous ne résoudrions pas le problème de la liberté de navigation dans le Canal.

Il est nécessaire d'apprécier les faits avec sang-froid mais avec réalisme. Depuis quelques semaines, le ton du Colonel Nasser a changé et nous recevons presque quotidiennement la promesse du dictateur égyptien qu'il assurera sans aucune discrimination à des tarifs normaux la libre circulation de tous les navires sur le Canal. Pouvons-nous, dans les circonstances actuelles et dans le cadre actuel de la loi de nationalisation, nous fier à une telle promesse? Je ne voudrais pas insister trop évidemment sur la personnalité de l'auteur d'un livre dont je vous conseille la lecture et qui s'intitule "Philosophie de la Révolution". J'avais beaucoup espéré que cet opuscule était une erreur de jeunesse, malheureusement, il y a dix jours à Alexandrie, le Colonel Nasser en revendiquait la paternité. Je serais pour ma part très heureux de savoir si parmi les membres de la Conférence ou parmi ceux qui approuvent l'acte récemment accompli, il en est qui se trouvent en même temps d'accord sur les principes posés dans cet intéressant opuscule. Mais j'abandonne volontiers

tout argument ad hominem et j'admets pour la facilité du raisonnement que le Colonel Nasser vient d'acquérir subitement un esprit coopératif et qu'il ne représente plus un danger pour personne, y compris pour les pays arabes qu'il comptait assujettir à ses lois. Restons sur le terrain des faits: l'exemple de l'interdiction faite aux navires israéliens de naviguer dans le Canal a été maintes fois rappelé au cours de ces dernières semaines, or, il s'agissait bien d'une violation de la liberté de navigation et de la non-application d'une décision des Nations Unies. Un éminent délégué à cette Conférence auquel je rappelais hier cet exemple, m'a répondu à peu près textuellement que cette attitude de l'Egypte n'était pas dirigée contre la liberté de navigation dans le Canal mais était simplement destinée à apaiser l'opinion publique des pays arabes. Vous me permettrez de souligner le danger de cet argument car cette opinion publique peut exiger demain d'autres interdictions de passage. Un deuxième fait dont le Gouvernement français en particulier ne peut pas ne pas tenir compte est la prise de position politique du Colonel Nasser à l'égard de certains pays. Seul maître du Canal, il disposerait évidemment de sanctions contre les pays dont la politique ne serait pas conforme à la sienne ou qui voudraient s'opposer à certaines de ses visées. Les victimes pourraient d'ailleurs changer selon les circonstances. Or il n'est pas douteux qu'une autorité purement égyptienne aurait les plus larges possibilités d'action sur le trafic à travers le Canal qu'il s'agisse du pilotage, de l'ordre de passage des bateaux, ou de droits de caractère discriminatoire. Un troisième fait inquiétant réside dans le prétexte donné par le Colonel Nasser lui-même pour nationaliser le Canal. Il s'agissait en effet pour le chef de l'Etat égyptien de financer le barrage d'Assouan avec les ressources du Canal. Or dans le cadre actuel des recettes et compte tenu des dépenses considérables nécessaires pour la construction du barrage il n'y a aucune commune mesure entre les unes et les autres. Il y a impossibilité matérielle à financer le barrage par les recettes du Canal sans un relèvement massif des tarifs. Nous courons donc tous sur ce point un risque particulier.

Aussi nul ne peut-il affirmer que les usagers disposent des garanties nécessaires pour être certains que leurs bateaux pourront librement, sans discrimination et à un tarif raisonnable, franchir le Canal de Suez et ceci est aussi vrai, je m'adresse à mon collègue indonésien, pour les puissances asiatiques que pour les puissances européennes. Faute de ces garanties, il est nécessaire d'envisager la création d'un organisme international destiné à rendre aux puissances intéressées les garanties qu'elles viennent de perdre. Nous avons écouté avec beaucoup d'attention les propositions de M. Dulles. Celles que fait le Gouvernement français sont inspirées du même esprit. Il y a des points sur lesquels nous considérons que l'accord doit être facilement acquis, encore qu'il comporte pour certains, dont nous sommes, des sacrifices évidents. Ces points sont les suivants:

A) La propriété du Canal et de ses installations est reconnue à l'Egypte, ce qui entraîne en faveur de celle-ci le principe d'une redevance adéquate.

B) La Compagnie Universelle devra être convenablement indemnisée et elle pourra devenir par exemple une sorte de holding gérant son propre portefeuille. Nous avons en France de nombreux cas de sociétés dont les installations ont été nationalisées et qui continuent à vivre en gérant leur propre portefeuille et en percevant les indemnités auxquelles elles ont droit (nationalisation des Chemins de Fer Français).

La question à débattre concerne la forme et les pouvoirs de l'organisation internationale. Devons-nous nous contenter d'un système de contrôle, ou, au contraire, envisager un système de gestion internationale du Canal? Les risques d'un simple contrôle sont certains. Il y a d'abord le risque de l'inefficacité, si les contrôleurs ne disposent pas de pouvoirs suffisants. On peut admettre qu'il sera impossible du dehors d'entrer dans le détail de la gestion et d'exercer une surveillance suffisamment attentive sur ce qui se passe réellement dans le Canal. Un deuxième risque est celui d'un conflit entre les contrôleurs et la compagnie égyptienne. L'on voit mal, dans ce cas, quelles sont les possibilités d'arbitrage, et surtout comment pourront être appliquées les décisions des arbitres. Enfin, le contrôleur n'a pas pour mission, en principe, de fixer les tarifs, il ne peut qu'en vérifier l'application. Il nous semble donc qu'un simple contrôle international ne répond pas aux impératifs qui sont les nôtres. Il nous faut donc envisager une forme de gestion.

L'Egypte étant reconnue propriétaire du Canal et des installations peut confier par traité à une autorité internationale la gestion du Canal. Nous respecterions ainsi ce qui peut l'être du principe de la nationalisation opérée par le Colonel Nasser. Cet organisme serait composé des principaux pays intéressés et usagers du Canal, y compris, bien entendu, l'Egypte. Nous accepterions une association de l'autorité internationale avec les Nations Unies. Il y aurait même un intérêt, pour assurer la sécurité du Canal, à prévoir, dès le départ, que toute atteinte à l'autorité internationale serait automatiquement considérée comme un cas d'agression au sens de la Charte de l'ONU. Les pouvoirs de cette autorité internationale seraient les suivants: fixation des tarifs, fonctionnement du Canal, détermination des investissements nécessaires, indemnisation de la Compagnie Universelle, redevance à l'Egypte.

Je voudrais bien préciser que, dans notre esprit, l'autorité internationale ne ferait pas de bénéfice, et que l'excédent des recettes du Canal sur les dépenses serait, après indemnisation de la Compagnie Universelle, entièrement réservé à l'Egypte. Ce système aurait un double avantage:

- 1) Il mettrait fin à une campagne tendancieuse qui prétend que certains d'entre nous défendent ici des intérêts égoïstes.
- 2) Il montrerait au peuple égyptien que nous n'avons en rien l'intention de lui dénier le droit à une redevance équitable pour le canal qui traverse son territoire.

Nous pourrions, par exemple, adopter un système qui comporterait, pendant les douze premières années, une part des ressources du Canal réservée à l'indemnisation de la Compagnie, une autre part à la redevance à l'Egypte, celle-ci devenant au bout de douze ans seule partie prenante. L'Egypte se trouverait ainsi en 1968, du point de vue financier, dans une situation aussi favorable que celle qui aurait résulté pour elle, à cette époque, de la reprise du Canal après les règlements prévus par les textes. La solution que nous proposons ne lèse donc en rien le peuple égyptien. On nous dira comme on l'a déjà souvent fait, qu'elle pourrait compromettre le prestige du Colonel Nasser. Pour ma part, je ne pense pas que nous puissions les uns et les autres, discuter sous la pression d'un tel argument qui n'a pas de valeur en droit international. Aucun de nous n'est là pour obtenir un succès de prestige, notre tâche est de trouver une solution pratique à un problème bien défini. Au cours de ces derniers jours, la question suivante nous a souvent été posée:

Si le Colonel Nasser n'accepte pas la solution proposée par les membres de la Conférence, faut-il lui imposer cette solution, et dans ce cas, comment la lui imposer?

En fait, les moyens seraient nombreux, mais je ne pense pas que nous soyons ici pour les examiner, notre rôle étant de trouver une solution et non les procédés pour la faire prévaloir. Mais une chose est, à mon avis, certaine. Le Colonel Nasser acceptera d'autant plus facilement une solution qu'il ne constatera pas, chez les usagers du Canal, des oppositions qu'il lui serait trop facile d'exploiter.

Je suis un partisan convaincu de la paix, et, au cours des derniers mois, j'estime en avoir donné quelques preuves. Mais l'histoire montre que les vrais responsables des conflits sont souvent ceux qui ont le plus prêché la paix et se sont montré sans courage à l'époque où il eût fallu se montrer ferme. Les dictateurs ont toujours joué et gagné sur la faiblesse et la division des victimes qu'ils avaient choisies.

Je ne voudrais surtout pas que l'on parle ici d'opposition entre l'Occident et l'Orient. Les intérêts sont communs, et la morale devrait être la même, sinon nous renoncerions à toute coopération internationale réelle, et nous entrerions dans la voie d'une division irrémédiable du monde. Pour les puissances asiatiques ou arabes, le problème n'est pas de prendre une revanche sur l'Occident, il est d'arriver, à leur tour, au niveau de vie de l'Occident, et nous sommes prêts pour notre part, à tout faire dans ce but. Mais nul ne me convaincra qu'en acceptant des violations du droit et de la morale internationale et en nous soumettant aux possibilités d'usage de la force ou de l'arbitraire, nous parviendrions à nos fins de la manière la plus sûre et la plus rapide. C'est pourquoi, Messieurs, j'adjure les membres de la Conférence de faire un large effort pour que nous trouvions ensemble une solution dont aucun de nous n'ait à rougir et dont aucun peuple ne soit la victime.