



# SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS

ELEVENTH YEAR

**735**<sup>th</sup> MEETING: 5 OCTOBER 1956

---

5<sup>ème</sup> SEANCE: 5 OCTOBRE 1956

ONZIEME ANNEE

# CONSEIL DE SECURITE DOCUMENTS OFFICIELS

NEW YORK

---

## TABLE OF CONTENTS

	<i>Page</i>
Provisional agenda (S/Agenda/735) . . . . .	1
Expression of thanks to the retiring President . . . . .	1
Statement by the representative of the United States of America . . . . .	1
Adoption of the agenda . . . . .	2
Situation created by the unilateral action of the Egyptian Government in bringing to an end the system of international operation of the Suez Canal, which was confirmed and completed by the Suez Canal Convention of 1888 (S/3654) . . . . .	2

## TABLE DES MATIERES

Ordre du jour provisoire (S/Agenda/735) . . . . .	1
Remerciements au Président sortant . . . . .	1
Déclaration du représentant des Etats-Unis d'Amérique . . . . .	1
Adoption de l'ordre du jour . . . . .	2
Situation créée par l'action unilatérale du Gouvernement égyptien mettant fin au système de gestion internationale du canal de Suez, système confirmé et complété par la Convention du canal de Suez de 1888 (S/3654) . . . . .	2

Relevant documents not reproduced in full in the records of the meetings of the Security Council are published in quarterly supplements of the *Official Records*.

*Symbols of United Nations documents are composed of capital letters combined with figures. Mention of such a symbol indicates a reference to a United Nations document.*

\* \* \*

Les documents pertinents qui ne sont pas reproduits *in extenso* dans les comptes rendus des séances du Conseil de sécurité sont publiés dans des suppléments trimestriels aux *Documents officiels*.

*Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.*

## SEVEN HUNDRED AND THIRTY-FIFTH MEETING

Held in New York, on Friday, 5 October 1956, at 3.00 p.m.

## SEPT CENT TRENTE-CINQUIEME SEANCE

Tenue à New-York, le vendredi 5 octobre 1956, à 15 heures.

*President:* M. C. PINEAU (France).

*Present:* The representatives of the following countries: Australia, Belgium, China, Cuba, France, Iran, Peru, Union of Soviet Socialist Republics, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America, Yugoslavia.

### Provisional agenda (S/Agenda/735)

1. Adoption of the agenda.
2. Situation created by the unilateral action of the Egyptian Government in bringing to an end the system of international operation of the Suez Canal, which was confirmed and completed by the Suez Canal Convention of 1888.
3. Actions against Egypt by some Powers, particularly France and the United Kingdom, which constitute a danger to international peace and security and are serious violations of the Charter of the United Nations.

### Expression of thanks to the retiring President

1. The PRESIDENT (*translated from French*): Before we consider our agenda, I should like to pay a tribute to the outgoing President of the Council, Mr. Núñez Portuondo, the representative of Cuba, whose courtesy, authority and wisdom are known to all of us and who so ably opened the discussions last week which we are to continue today.
2. I should now like to welcome my colleagues who are sitting here for the first time. It is an honour and a pleasure to me to be presiding over this meeting. I hope that, working together, we shall achieve constructive results after a calm and objective discussion.
3. Mr. NUÑEZ PORTUONDO (Cuba) (*translated from Spanish*): I should like to thank the President for his kind words. I am sure that the office of the President is in more expert hands than when I held it myself.

### Statement by the representative of the United States of America

4. Mr. DULLES (United States of America): Before the Council begins its consideration of the first item on the agenda, I would like to take this opportunity to say a word of welcome from the United States, which is the host country of the United Nations.

*Président:* M. C. PINEAU (France).

*Présents:* Les représentants des pays suivants: Australie, Belgique, Chine, Cuba, France, Iran, Pérou, Union des Républiques socialistes soviétiques, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, États-Unis d'Amérique, Yougoslavie.

### Ordre du jour provisoire (S/Agenda/735)

1. Adoption de l'ordre du jour.
2. Situation créée par l'action unilatérale du Gouvernement égyptien mettant fin au système de gestion internationale du canal de Suez, système confirmé et complété par la Convention du canal de Suez de 1888.
3. Mesures que certaines puissances, notamment la France et le Royaume-Uni, ont prises contre l'Égypte et qui mettent en danger la paix et la sécurité internationales et sont de graves violations de la Charte des Nations Unies.

### Remerciements au Président sortant

1. Le PRESIDENT: Avant d'aborder l'examen de notre ordre du jour, je veux saluer le Président sortant du Conseil, le représentant de Cuba, M. Núñez Portuondo, dont la courtoisie, l'autorité et la science sont connues de tous ici et qui a ouvert avec tant de talent, la semaine dernière, les débats que nous allons poursuivre aujourd'hui.
2. Je voudrais maintenant souhaiter la bienvenue à mes collègues qui siègent ici pour la première fois. Quant à moi, je suis heureux et honoré d'avoir à présider cette réunion. Je souhaite que nous parvenions ensemble à un résultat constructif, après avoir mené nos débats dans le calme et l'objectivité.
3. M. NUÑEZ PORTUONDO (Cuba) [*traduit de l'espagnol*]: Je voudrais remercier le Président de ses aimables paroles. Je suis sûr qu'il dirigera nos débats avec une compétence bien plus grande que la mienne.

### Déclaration du représentant des États-Unis d'Amérique

4. M. DULLES (États-Unis d'Amérique) [*traduit de l'anglais*]: Avant que le Conseil n'entreprenne l'étude du premier des points inscrits à son ordre du jour, je voudrais saisir l'occasion qui m'est offerte pour prononcer quelques paroles de bienvenue, au nom des États-Unis, qui sont l'hôte de l'Organisation des Nations Unies.

5. This meeting of the Security Council is historic in having such a large number of Foreign Ministers at its Council table. This fact reflects the importance of the question we are about to discuss. It reflects also the vital interest of the people of the world in the United Nations and in these proceedings.

6. On behalf of the Government and the people of the United States, I extend my warm greetings to the representatives of their countries who sit at this Council table, and to the Foreign Ministers who have come to New York to join in our deliberations. I am glad that you are here, and I believe that your presence is a good augury for the success of our meetings.

#### Adoption of the agenda

*The agenda was adopted.*

**Situation created by the unilateral action of the Egyptian Government in bringing to an end the system of international operation of the Suez Canal, which was confirmed and completed by the Suez Canal Convention of 1888 (S/3654)**

7. The PRESIDENT (*translated from French*): The President has received a letter dated 3 October 1956 from the representative of Israel [S/3663] requesting that he may appear before the Security Council to speak on the situation resulting from the non-application of the Security Council's decision of 1 September 1951 [S/2322] that Israel vessels should be permitted free passage through the Suez Canal.

8. The President has also received a letter dated 4 October 1956 from the representatives of seven Arab States [S/3664] requesting permission to participate in the whole discussion which we are beginning today.

9. Mr. POPOVIC (Yugoslavia) (*translated from French*): As the President has just announced, the Council has before it two requests, one by Israel and the other by Iraq, Jordan, Lebanon, Libya, Saudi Arabia, Syria and Yemen, for permission to take part in the debates on either one or both of the items on our agenda.

10. I do not think the Council should take an immediate decision on either of these requests. I therefore formally propose that any decisions on the requests made in the two letters sent to the President should be postponed until later.

11. Mr. NUÑEZ PORTUONDO (Cuba) (*translated from Spanish*): For how long does the Yugoslav representative propose that this question should be postponed?

12. The PRESIDENT (*translated from French*): Does the representative of Yugoslavia wish to reply to this question?

13. Mr. POPOVIC (Yugoslavia) (*translated from French*): I have nothing to add. I have proposed that the matter should be postponed until later.

14. The PRESIDENT (*translated from French*): I think I may answer the representative of Cuba by saying that the Security Council may take any decision it thinks fit at any time. Subject to this reservation,

5. La présente séance du Conseil de sécurité est une séance historique en raison du grand nombre de ministres des affaires étrangères qui siègent à la table du Conseil. Leur présence est un témoignage de l'importance de la question que nous allons examiner. Elle montre aussi que l'Organisation des Nations Unies et le présent débat présentent un intérêt vital pour les peuples du monde.

6. Au nom du Gouvernement et du peuple des Etats-Unis, je salue cordialement les représentants des pays membres du Conseil ainsi que les ministres des affaires étrangères qui sont venus à New-York pour participer à nos débats. Je suis heureux que vous soyez présents et je suis convaincu que votre présence fait bien augurer du succès de nos travaux.

#### Adoption de l'ordre du jour

*L'ordre du jour est adopté.*

**Situation créée par l'action unilatérale du Gouvernement égyptien mettant fin au système de gestion internationale du canal de Suez, système confirmé et complété par la Convention du canal de Suez de 1888 (S/3654)**

7. Le PRESIDENT: Le Président a reçu une lettre, en date du 3 octobre 1956, émanant du représentant d'Israël [S/3663], par laquelle il demande à venir exposer, devant le Conseil de sécurité, la situation qui résulte de la non-application de la décision du Conseil de sécurité du 1er septembre 1951 [S/2322] stipulant que les bateaux israéliens devaient avoir libre passage par le canal de Suez.

8. Le Président a d'autre part reçu une lettre en date du 4 octobre 1956, émanant des représentants de sept Etats arabes [S/3664], par laquelle ils demandent à participer à l'ensemble de la discussion que nous commençons aujourd'hui.

9. M. POPOVIC (Yougoslavie): Le Conseil se trouve saisi, comme vient de l'annoncer le Président, de deux demandes — l'une formulée par Israël, l'autre par l'Arabie saoudite, l'Irak, la Jordanie, le Liban, la Libye, la Syrie et le Yémen — de participation aux débats soit de l'un, soit des deux points qui figurent à notre ordre du jour.

10. Il me semble qu'il ne serait pas utile que le Conseil statue dès maintenant sur l'une ou l'autre de ces demandes. Je propose donc formellement d'ajourner à plus tard toute décision au sujet des demandes formulées dans les deux lettres qui ont été adressées au Président.

11. M. NUÑEZ PORTUONDO (Cuba) [*traduit de l'espagnol*]: Quelle est la date à laquelle le représentant de la Yougoslavie propose d'ajourner cette décision?

12. Le PRESIDENT: Le représentant de la Yougoslavie veut-il répondre à cette question?

13. M. POPOVIC (Yougoslavie): Je n'ai rien à ajouter. J'ai proposé que ce fût ajourné à plus tard.

14. Le PRESIDENT: Je crois pouvoir répondre au représentant de Cuba que le Conseil de sécurité aura à tout moment la faculté de prendre la décision qu'il jugera la plus opportune. Sous cette réserve, et s'il

and if there are no objections, I shall regard the Yugoslav representative's proposal as adopted.

*It was so decided.*

15. The PRESIDENT (*translated from French*): In accordance with the decision taken by the Council at its last meeting, I shall invite the representative of Egypt to take a place at the Council table.

*Mr. Fawzi, representative of Egypt, took a place at the Security Council table.*

16. Mr. LLOYD (United Kingdom): The situation which we are asking the Security Council to consider today arises out of the action of the Egyptian Government taken on 26 July 1956 with regard to the Suez Canal. On that date, in a manner and for stated reasons to which I shall refer later, the Government of Egypt issued a nationalization law purporting to nationalize the Universal Suez Canal Company and to transfer all its funds, rights and obligations to the Egyptian State.

17. In a letter dated 12 September 1956 [S/3645], the representatives of France and the United Kingdom drew the attention of the President of the Security Council to the situation created by this action. Now we have come to the Council and a draft resolution [S/3666] has been submitted which I shall seek to recommend to the Council in the course of my speech.

18. The problem with which we are confronted concerns the rights of user countries in the Suez Canal. What is the extent and nature of those rights? How have they been guaranteed in the past? What is the effect on them of the Egyptian Government's action? How will they be guaranteed in the future?

19. Of course, the Canal is geographically part of Egypt. It is under Egyptian sovereignty. But that does not mean the absence of international rights. That does not confer upon Egypt the right to destroy the international rights which exist.

20. In order to consider what those international rights are, we have to have some regard to the history of this matter.

21. Plans to connect the Mediterranean with the Red Sea by a navigable waterway go back to very ancient times, thousands of years ago. In more modern times, schemes for that purpose were under discussion from the seventeenth century onwards. Those schemes, I think I am right in saying, were of non-Egyptian origin. When, in the period between 1855 and 1866, the Khedive of Egypt finally granted concessions for the construction and operation of such a waterway, they were given to a Frenchman, Ferdinand de Lesseps. They were granted specifically on the basis that de Lesseps should found a company to operate the Canal which would be called the "Universal Suez Canal Company". I draw attention to the significance of the word "universal" in this title and in the original concessions granted by the Khedive.

22. This company, the Universal Suez Canal Company, was duly founded, and founded on an obviously international basis as regards its substantive ownership, the provision of capital, its senior personnel and its operation and management. It operated under statutes and concessions granted or approved by the Egyptian

n'y a pas d'objection, je considérerai que la proposition du représentant de la Yougoslavie est adoptée.

*Il en est ainsi décidé.*

15. Le PRESIDENT: Conformément à la décision prise par le Conseil au cours de sa dernière séance, j'invite le représentant de l'Egypte à prendre place à la table du Conseil.

*M. Fawzi, représentant de l'Egypte, prend place à la table du Conseil.*

16. M. LLOYD (Royaume-Uni) [*traduit de l'anglais*]: La situation que nous demandons au Conseil de sécurité d'examiner aujourd'hui résulte de la décision que le Gouvernement égyptien a prise le 26 juillet 1956 au sujet du canal de Suez. Ce jour-là, agissant d'une façon et alléguant des raisons que je décrirai par la suite, le Gouvernement de l'Egypte a publié une loi de nationalisation qui prétendait nationaliser la Compagnie universelle du canal de Suez et transférer tous ses fonds, droits et obligations à l'Etat égyptien.

17. Dans une lettre en date du 12 septembre 1956 [S/3645], le représentant de la France et le représentant du Royaume-Uni ont appelé l'attention du Président du Conseil de sécurité sur la situation créée par cette action. Aujourd'hui, nous venons devant le Conseil et nous avons déposé un projet de résolution [S/3666] que je m'efforcerais de recommander à votre approbation au cours de ce discours.

18. Le problème qui nous occupe est celui des droits des pays usagers du canal de Suez. Quelles sont la nature et l'étendue de ces droits? Comment ont-ils été garantis dans le passé? Quel effet aura sur eux la décision du Gouvernement égyptien? Comment seront-ils garantis à l'avenir?

19. Bien entendu, du point de vue géographique, le canal fait partie de l'Egypte. Il est sous la souveraineté de l'Egypte. Mais cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de droits internationaux. Cela ne donne pas à l'Egypte le droit de détruire les droits internationaux existants.

20. Pour comprendre ce que sont ces droits, il convient de replacer le problème dans sa perspective historique.

21. Des plans destinés à relier la Méditerranée à la mer Rouge par une voie navigable ont été envisagés depuis l'antiquité, depuis des milliers d'années. A l'époque moderne, des plans ont été discutés à cet effet depuis le XVIIe siècle. Ces plans n'avaient pas pour auteurs des Egyptiens, je crois pouvoir l'affirmer. Lorsque, entre les années 1855 et 1866, le Khédivé d'Egypte a finalement accordé des concessions pour la construction et la gestion d'une voie navigable de ce genre, elles ont été accordées à un Français, Ferdinand de Lesseps. Ces concessions ont été accordées à la condition expresse que de Lesseps fonde une société qui serait chargée de gérer le canal de Suez et qui porterait le nom de Société universelle du canal de Suez; j'appelle votre attention sur l'importance du mot "universelle" qui figure dans ce titre et dans le texte original des concessions accordées par le Khédivé.

22. Cette société, la Compagnie universelle du canal de Suez, a été dûment fondée et elle a été fondée sur une base internationale évidente, en ce qui concerne l'essentiel des droits de propriété, les capitaux fournis, son personnel de direction, son fonctionnement et sa gestion. La Compagnie a fonctionné en vertu d'un statut

Government, designed to secure the impartial and non-political operation of the Canal, on a non-discriminatory basis, in the interests of the vessels of all nations, without distinction of flag.

23. There were objects whose attainment could never have been assured in the same way by the operation of the Canal on a purely national basis. But they could be and were secured by the operation of the Canal by a company owned and managed in the way in which the Universal Suez Canal Company was owned and managed.

24. I draw attention to this fact because I think it is worth noticing that the idea of internationalization in the strict sense—a concept well known to us today—was a comparatively novel proposition in the nineteenth century. The idea of an undertaking run by an international organization or entity made up of member Governments was foreign to nineteenth-century thought. But the same object could be and was achieved by other means, such as operation by a company possessed of an international character, like the Universal Suez Canal Company. This was in effect the nineteenth-century way of doing what today we should do by means of an inter-governmental international régime.

25. That this was the conception behind the Suez Canal Company and its operation of the Canal is made quite clear by certain passages in the Suez Canal Convention of 1888<sup>1</sup>, with which I shall deal shortly. But from the start the Suez Canal, although it runs through Egyptian territory, was not regarded as a purely Egyptian affair. On the contrary, its management and operation were largely, if not entirely, on an international basis.

26. Unless this is realized and seen in its historical setting, and unless it is realized that this was a fact to which the greatest importance was attached by all the interests making use of the Canal because it afforded to them a guarantee of the Canal's efficient and impartial operation, the real character and implications of the present Egyptian action and attitude cannot be seen in their proper perspective.

27. I now turn to the 1888 Convention. This contained a number of provisions, some of them providing for and guaranteeing rights of passage through the Canal on a basis of complete freedom and equality for the ships of all nations, without discrimination of flag; and others safeguarding the position of Egypt. I draw attention to the fact that the Convention constantly emphasizes the notion of freedom of passage. Phrases that occur frequently are "free use" (articles 1, 8, 11 and 12); "free passage" (articles 4 and 8); "free navigation" (article 4); "liberty and... entire security of... navigation" (article 8); "free and open" (article 1).

28. Such language indicates the existence of a system by which the enjoyment of these rights, and their effective application in practice, would be secured and guaranteed. In fact, this is exactly what we find, for the Convention was not an isolated instrument, nor

et de concessions accordés ou approuvés par le Gouvernement de l'Egypte, et destinés à garantir une gestion impartiale, non politique et non discriminatoire du canal, dans l'intérêt des navires de tous les pays sans distinction de pavillon.

23. Ce sont là des buts qu'il n'aurait jamais été possible d'atteindre dans la même mesure si le canal avait été géré sur une base purement nationale. En revanche, ces buts pouvaient être atteints et ils l'ont été du fait que la gestion du canal a été confiée à une société dont la propriété et la gestion étaient organisées comme celles de la Compagnie universelle du canal de Suez.

24. J'appelle l'attention sur ce fait, car il est intéressant de relever, à mon avis, que l'idée d'internationalisation au sens propre du terme—concept qui nous est aujourd'hui familier—était une idée relativement nouvelle au XIX<sup>e</sup> siècle. L'idée d'une entreprise gérée par une organisation ou société internationale composée d'Etats membres était étrangère à la pensée du XIX<sup>e</sup> siècle. Cependant, le même résultat pouvait être obtenu, et il l'a été par d'autres moyens, par exemple en confiant le soin d'assurer la gestion à une société de caractère international, telle que la Compagnie universelle du canal de Suez. En fait, c'était là la méthode du XIX<sup>e</sup> siècle pour faire ce que nous ferions aujourd'hui en établissant un régime international intergouvernemental.

25. Que ces idées aient présidé à la création de la Compagnie du canal de Suez et au fonctionnement du canal, c'est ce qui ressort clairement de certains passages de la Convention de 1888 relative au canal de Suez<sup>1</sup>, que je vais citer. En tout cas, dès l'origine, le canal de Suez, bien qu'il traverse le territoire de l'Egypte, n'a jamais été considéré comme une entreprise purement égyptienne. Au contraire, il était géré, il fonctionnait essentiellement, sinon exclusivement, sur une base internationale.

26. Si ce fait n'est pas compris, si on ne le replace pas dans son contexte historique, si l'on ne se rend pas compte qu'il s'agit là d'un fait auquel tous les usagers du canal attachaient la plus haute importance parce qu'ils y voyaient la garantie d'une gestion efficace et impartiale, on ne peut se faire une idée exacte du caractère véritable et des conséquences éventuelles de l'attitude de l'Egypte et de l'action qu'elle a entreprise.

27. J'en viens à la Convention de 1888. Parmi les clauses de cet instrument, certaines prévoyaient et garantissaient la liberté du passage par le canal sur une base de complète liberté et égalité pour tous les navires, quel que fût leur pavillon, et d'autres avaient pour objet de protéger les intérêts de l'Egypte. J'attire l'attention sur le fait que la Convention met constamment l'accent sur la notion de liberté de passage. On y trouve répétées à maintes reprises les expressions suivantes: "libre usage" (art. 1er, 8, 11 et 12); "passage libre" (art. 4 et 8); "libre navigation" (art. 4); "la sécurité ou le libre passage du canal" (art. 8); "libre et ouvert" (art. 1er).

28. Ces termes reflètent bien l'existence d'un régime destiné à consacrer et à garantir la jouissance de ces droits et leur application dans la pratique. Et il en était bien ainsi en fait, car la Convention n'était pas un instrument isolé, elle ne constituait pas non plus, si

<sup>1</sup> Convention respecting the free navigation of the Suez Maritime Canal, signed at Constantinople on 29 October 1888.

<sup>1</sup> Convention destinée à garantir le libre usage du canal maritime de Suez, signée à Constantinople, le 29 octobre 1888.

was it, from a practical point of view, the sole guarantee of free and non-discriminatory passage through the Canal. It had been preceded, as we know, by the various concessions granted to, and the agreements made with, the Company by the Egyptian Government. Under these agreements the Company, subject to compliance by users with its regulations, was bound to grant passage without discrimination of any kind, and was obliged, for that purpose, to maintain the Canal in proper operating condition.

29. Nor was this all. Note must be taken of another international instrument which is relevant, and that is a declaration made by the Turkish Government as suzerain over Egypt—and therefore binding upon Egypt—attached to the report of the Commission on International Tonnage and Suez Canal Dues which met at Constantinople in 1873. By this declaration, the Turkish Government undertook that “no modification of the conditions of passage through the Canal” in respect of the dues levied on navigation, pilotage, towage, anchorage etc., should be effected “except with the consent of the Sublime Porte”, which would not take any decision “without previously coming to an understanding with the Powers interested therein”.

30. This was a clear recognition and confirmation, in an international instrument, of the interest of the user countries not merely in passage as such but in the conditions of operation of the Canal.

31. The Suez Canal Convention of 1888, therefore, constituted the completion rather than the initiation of a system which, taken as a whole, guaranteed passage rights through the Canal. It did not so much originate those rights as confirm them, and place them on a definite international treaty basis.

32. This position is clearly reflected in the Convention itself. I expect that members of the Security Council have already studied that Convention, but I may remind them of the words of the preamble, which states explicitly that the Powers desired to establish “a definite system designed to guarantee at all times, and for all the Powers, the free use of the Suez Maritime Canal, and thus to complete the system under which the navigation of this Canal has been placed by the firman of His Imperial Majesty the Sultan, dated the 22nd February 1866... and sanctioning the concessions of His Highness the Khedive”. The firman referred to confirmed the important concessionary agreement entered into between the Company and Ismael Pasha, Viceroy of Egypt, dated the same day, 22 February 1866. That agreement in turn, by its article 17, confirmed the two previous principal concessions granted to the Company—covering also its statutes—respectively dated 30 November 1854 and 5 January 1856.

33. I do not think that anything could be clearer than the words of that preamble. And, as a matter of accepted legal principle, if one instrument is entered into expressly in order to “complete the system” established by a previous instrument, it must be a necessary basis of the later instrument, and implicit

l'on se place d'un point de vue pratique, la seule garantie que l'ont eût d'un passage libre et sans discrimination par le canal. On sait en effet que la Convention venait à la suite des diverses concessions que le Gouvernement égyptien avait accordées à la Compagnie et des accords intervenus entre lui et la Compagnie. Ces accords obligeaient la Compagnie, à condition que les usagers respectent ses règlements, à laisser passer, sans la moindre discrimination, tous les navires quels qu'ils soient et, à cette fin, elle était obligée de maintenir le canal en bon état de fonctionnement.

29. Ce n'était pas tout. Il convient en effet de rappeler un autre instrument international pertinent. Il s'agit de la déclaration faite par le Gouvernement turc en sa qualité de suzerain de l'Égypte (et qui a donc force obligatoire pour l'Égypte); cette déclaration figure en annexe au rapport de la Commission sur le tonnage international et les droits de passage du canal de Suez qui s'était réunie à Constantinople en 1873. Le Gouvernement turc y déclarait: “aucune modification ne pourra être apportée à l'avenir aux conditions de transit, soit en ce qui concerne les droits de navigation, soit en ce qui concerne les droits de remorquage, d'ancrage, de pilotage, etc., sans l'assentiment de la Sublime Porte qui, de son côté, s'entendra à ce sujet avec les principales puissances intéressées, avant de prendre aucune détermination”.

30. C'est là la reconnaissance nette, la confirmation, dans un instrument international, du fait que l'intérêt des pays usagers ne se limite pas au passage par le canal, mais porte également sur les conditions de son fonctionnement.

31. En conséquence, on peut dire que la Convention du canal de Suez de 1888 est le couronnement — et non le point de départ — d'un régime qui, dans son ensemble, avait pour objet de garantir la liberté du passage par le canal. La Convention n'a pas créé ces droits, elle les a confirmés et formellement sanctionnés sur le plan du droit international.

32. C'est ce que reflètent clairement les dispositions mêmes de la Convention. Le texte de cette convention est, je le présume, familier aux membres du Conseil; qu'il me soit permis cependant de citer expressément les termes mêmes du préambule. Il déclare que les puissances voulaient “consacrer par un acte conventionnel l'établissement d'un régime définitif destiné à garantir en tout temps et à toutes les puissances le libre usage du canal maritime de Suez et compléter ainsi le régime sous lequel la navigation par ce canal a été placée par le firman de Sa Majesté impériale le Sultan, en date du 22 février 1866... sanctionnant les concessions de Son Altesse le Khédivé”. Le firman dont il s'agit confirmait l'important accord de concession intervenu le même jour, le 22 février 1866, entre la Compagnie et Ismaïl Pacha, vice-roi d'Égypte. L'article 17 de l'accord lui-même confirmait les deux principales concessions précédemment accordées à la Compagnie (elles intéressaient aussi son statut), la concession du 30 novembre 1854 et celle du 5 janvier 1856.

33. Je ne crois pas qu'il soit possible d'être plus clair que les termes de ce préambule. Or, selon un principe juridique bien établi, quand on a adopté un instrument expressément en vue de “compléter le régime” instauré en vertu d'un instrument antérieur, le nouvel instrument repose nécessairement sur ce principe, implicite

in it, that the system in question will continue, at any rate for the period for which that system was originally established. This position is confirmed by article 14 of the Convention, which had the object of ensuring that the régime of the Convention would continue even after the termination of the Company's concession. By the very fact of so providing, this article recognized "the duration of the acts of concession of the Universal Suez Canal Company", and assumed, as did the preamble, that operation by the Company would continue for the full period provided for by the Company's concessions.

34. I think it is also of interest to note in passing that these concessions, while providing that operation by the Company should come to an end after ninety-nine years if no contrary agreement was reached, nevertheless clearly contemplated the possibility that such an agreement might be reached—this is set out in article 16 of the 1856 firman and article 15 of the 1866 agreement—and provision was made for what would occur in that event. Indeed, one of these articles contemplated possible renewal for several successive periods of ninety-nine years.

35. So we find that, under the system of the Convention and the concessions, and the Turkish declaration of 1873 to which I have referred, the interests of the user countries were safeguarded not only in respect of passage but in respect of operation also, without which passage could not take place. For the right of passage would in practice have been a dead letter, and of no real value, unless the Canal itself was properly maintained, and unless its operation was of such a nature that passage could take place under secure and orderly conditions. This was the fundamental reason why the 1888 Convention assumed, and based itself upon the assumption of, operation by the Company for the period of its concession.

36. To put the matter in a different way, the Convention, together with the Company's concessions, constituted a balanced scheme. The position of Egypt was secured by various provisions of the Convention and by the fact that the Canal was within Egyptian territory and under Egyptian sovereignty. The position of the users, on the other hand, was safeguarded partly by the Convention and partly by the fact that the Canal was operated by a company so constituted as to be capable of providing for user interests. Operation by this Company for the period of its concession formed part of the basis of the Convention, as declared in its preamble. There was a balance in the scheme safeguarding the rights of Egypt and safeguarding the rights of users.

37. The Egyptian Government, by its action of 26 July 1956, has destroyed the balance of this scheme; it has taken out of the scheme the operation of the Canal by the Universal Suez Canal Company. It has thus removed one of the guarantees afforded under the régime of the Convention to user interests. This is contrary to the basis of the Convention. The Egyptian Government cannot require the user countries to recognize the consequences of its action or to accept a purely Egyptian authority for the operation of the Canal, or to pay the passage dues to that authority.

38. Our view of the legal position may therefore be summed up as follows. According to the scheme of the

en lui, que le régime en question va subsister, en tout cas pendant le temps prévu à l'origine. C'est ce que confirme l'article 14 de la Convention, qui avait pour objet de garantir que le régime défini dans la Convention durerait même après l'expiration de la concession de la Compagnie. De ce fait, cet article reconnaissait "la durée des actes de concession de la Compagnie universelle du canal de Suez", et supposait, comme le préambule, que la Compagnie assurerait la gestion du canal pendant toute la durée de sa concession.

34. Il convient de noter également que, s'il est bien prévu dans les actes de concession que la Compagnie cessera de gérer le canal à l'expiration d'une période de 99 ans, à défaut d'une nouvelle entente, il n'en reste pas moins vrai que ces actes envisageaient clairement qu'une entente de ce genre pouvait intervenir — il en est question à l'article 16 du firman de 1856 et à l'article 15 de la Convention de 1866 — et définissaient les dispositions à prendre dans ce cas. C'est si vrai que l'un de ces articles envisageait la possibilité de renouveler les concessions par périodes successives de 99 années.

35. En conséquence, la Convention, les concessions et la déclaration turque de 1873 que j'ai mentionnée safeguardaient les intérêts des usagers, non seulement quant au droit de passage, mais aussi quant à la gestion, sans laquelle il n'y aurait pas de passage. Car ce droit de passage aurait été en pratique lettre morte et aurait perdu toute valeur si l'on n'avait pas convenablement entretenu le canal lui-même et si on ne l'avait pas géré de manière à assurer le passage dans des conditions satisfaisantes d'ordre et de sécurité. Telle est la raison fondamentale pour laquelle la Convention de 1888 avait pour prémisses et pour base que la Compagnie assurerait la gestion du canal pendant toute la durée de sa concession.

36. En d'autres termes, la Convention et les concessions de la Compagnie formaient un système bien équilibré. Les intérêts de l'Égypte étaient garantis par les diverses dispositions de la Convention et par le fait que le canal se trouvait en territoire égyptien et sous la souveraineté de l'Égypte. D'un autre côté, les intérêts des usagers étaient safeguardés par la Convention et par le fait que le canal était géré par une Compagnie constituée de manière à pouvoir veiller à ces intérêts. La gestion du canal par cette compagnie pendant la durée de sa concession constituait la base même de la Convention, et c'est ce que dit son préambule. Il existait un équilibre dans le système qui safeguardait les droits de l'Égypte et ceux des pays usagers.

37. Le Gouvernement égyptien a détruit cet équilibre lorsqu'il a, le 26 juillet 1956, enlevé à la Compagnie du canal de Suez la gestion du canal. Il a ainsi supprimé l'une des garanties que le régime institué par la Convention donnait aux pays usagers. Cet acte est contraire aux dispositions essentielles de la Convention. Le Gouvernement égyptien ne peut exiger des pays usagers qu'ils en acceptent les conséquences, ou qu'ils admettent la gestion du canal par un organisme égyptien, ou encore qu'ils paient à cet organisme les droits de passage.

38. A notre avis, la situation, juridiquement parlant, se résume donc ainsi. Selon le régime institué par la



Convention, the Company was the proper entity to operate the Canal during the term of its concessions. The user countries are not obliged to accept an Egyptian public authority as the operating entity in lieu of the Company.

39. It therefore follows that the user countries are entitled, within the limits of the relevant international instruments, to set up their own association to safeguard their passage rights, and this is what they have done. It also follows that they are entitled to call upon Egypt to restore the guarantees it has impaired by nationalizing the Company. If the Company itself cannot be restored, it should be replaced by an operating authority of an international character which will serve the same purpose. This is the legal foundation of the proposals which we now ask the Security Council to endorse and to recommend to the Egyptian Government as a just and equitable basis for negotiation.

40. That is the juridical aspect of the matter. Juridical aspects of matters are sometimes somewhat dull and dry to explain, but I have done my best to put as clearly as I could a situation which in law, I think, is clear beyond peradventure. But our apprehensions as to the future have been greatly increased by the way in which the Egyptian Government has behaved in practice.

41. In the Anglo-Egyptian Agreement of 19 October 1954, Colonel Nasser solemnly reaffirmed the 1888 Convention. On 17 November 1954, Colonel Nasser stated that there remained fourteen years until the end of the Universal Suez Canal Company's concession. He said that good relations existed between the Company and the Egyptian Government. He said that the Egyptian Government had full confidence in the attitude of the Company. It had no grievance against the Company's administration. Well, either he was quite insincere when he said that, or else his attacks upon the Company since are without foundation.

42. On 10 June 1956, the present Government of Egypt again formally recognized the validity of the concession. It approved an agreement under which the Company was to invest in Egypt large sums of money—£10 million sterling by the end of 1956; a further £3 million sterling by the end of 1957; a further £2 million sterling by the end of 1958 and instalments to be increased thereafter each year until the end of 1963. The whole agreement recognized that the concession ran until 1968.

43. That agreement was signed on 10 June 1956: yet, six weeks later, on 26 July 1956, the concession was summarily cancelled. It is precisely because of that course of conduct that we say that the guarantees for the user rights under the 1888 Convention must be more than just verbal promises or written promises.

44. We have no quarrel with the right to nationalize as such. That is not in issue in this matter. Most countries, for better or for worse, have nationalized undertakings in their territories. But this was not an ordinary undertaking. Although technically registered in Egypt, it was in substance as in name an international company enjoying concessions built into an international treaty. The principle of the general right to

Convention, la Compagnie devait assurer elle-même la gestion du canal pendant toute la durée de ses concessions. Les pays usagers ne sont pas obligés d'accepter qu'un service d'Etat de l'Egypte assure cette gestion au lieu et place de la Compagnie.

39. Il s'ensuit par conséquent que les usagers ont le droit, dans les limites des instruments internationaux pertinents, d'instituer leur propre association pour garantir leur droit de passage; c'est ce qu'ils ont fait. Il en résulte également qu'ils peuvent inviter l'Egypte à rétablir les garanties qu'elle a compromises en nationalisant la Compagnie. S'il est impossible de rétablir la Compagnie elle-même, il faut la remplacer par un organisme de caractère international qui servira aux mêmes fins. Tel est le fondement juridique des propositions que nous demandons au Conseil de sécurité d'adopter et de recommander au Gouvernement égyptien comme juste et équitable base de négociation.

40. Voilà l'aspect juridique de l'affaire. L'aspect juridique des questions est parfois un sujet ingrat, mais j'ai fait de mon mieux pour exposer aussi clairement que je puis le faire une situation qui, du point de vue juridique, est parfaitement claire. Cependant, nos appréhensions quant à l'avenir ont été fortement accrues par la façon dont le Gouvernement égyptien s'est comporté dans la pratique.

41. Dans l'Accord anglo-égyptien du 19 octobre 1954, le colonel Nasser a solennellement réaffirmé la Convention de 1888. Le 17 novembre 1954, le colonel Nasser a déclaré qu'il restait 14 ans à courir jusqu'à l'expiration de la concession de la Compagnie universelle du canal de Suez. Il a dit que les relations entre la Compagnie et le Gouvernement égyptien étaient excellentes. Le Gouvernement de l'Egypte avait pleine confiance dans l'attitude de la Compagnie. Il n'avait aucun grief contre son administration. Ou bien cette déclaration manquait entièrement de sincérité, ou bien les attaques qu'il a dirigées depuis contre la Compagnie sont fausses.

42. Le 10 juin 1956, le Gouvernement actuel de l'Egypte a une fois de plus reconnu formellement la validité de la concession. Il a approuvé un accord aux termes duquel la Compagnie devait investir en Egypte de fortes sommes d'argent: 10 millions de livres sterling avant la fin de 1956; une nouvelle somme de 3 millions de livres sterling avant la fin de 1957; encore 2 millions de livres sterling avant la fin de 1958, après quoi les annuités seraient augmentées d'année en année jusqu'à la fin de 1963. Tout l'accord reconnaissait que la concession devait courir jusqu'en 1968.

43. Cet accord a été signé le 10 juin 1956: or, six semaines plus tard, le 26 juillet 1956, la concession a été annulée sans autre forme de procès. C'est précisément à cause de cette façon d'agir que nous estimons que les droits conférés aux usagers par la Convention de 1888 doivent avoir d'autres garanties que de simples promesses verbales ou écrites.

44. Nous ne contestons pas le droit de nationaliser, en tant que tel. Ce n'est pas ce droit qui est en jeu. La plupart des pays ont nationalisé, à tort ou à raison, des entreprises situées sur leur territoire. Mais, en l'occurrence, il ne s'agissait pas d'une entreprise ordinaire. Bien qu'elle fût techniquement immatriculée en Egypte, cette compagnie était, dans son essence et de par son nom, une société internationale jouissant de conces-

nationalize is not in question and is quite irrelevant to the matter before the Security Council.

45. I pass over the point that this act of "de-internationalization", as it has been called, is contrary to the trend of the times; I pass over the point that the cancelling of a concession, even if lawful, is hardly likely to encourage confidence; I pass over the point that this was a discriminatory action directed solely against a foreign entity. There are many points of that kind which could be made, and which could be discussed, but the real issue in this matter is the sanctity of treaties and respect for international obligations.

46. It was not merely the disregard for a treaty, not merely the repudiation of an agreement made six weeks earlier, that worried us. The reasons given by the President of Egypt were most disturbing to any future confidence or reliance upon the undertakings of his Government. In an angry speech, he stated that the action was taken because the United States Government had refused aid to Egypt to build the Aswan dam. He made it clear that this action against the Company was a form of retaliation. He described it as a triumph and said that his intention was to secure triumph after triumph, and he indicated that the revenues of the Canal would be used to build the Aswan dam.

47. In other words, he was indicating that action in regard to the Canal was being taken for political reasons, and that in future its finances would be conducted for the benefit of one country, Egypt. That was not all. The decision was taken without notice, without any discussion with any Governments, Arab or any other, or with the Canal Company itself. It was staged in the manner of a *coup d'état*, with armed personnel occupying the Company's premises; in the decree of nationalization the employees of the Company were told that they would be liable to imprisonment if they did not continue at their work.

48. I have recounted all this for one purpose, because I think it is extremely relevant when we consider what international guarantees should be sought for the conduct of a Government in the future and for its respect for its legal obligations. I say quite frankly that the United Kingdom Government does not feel, after what has happened, that we can take any chances in the future. The guarantees for the users must be clear and specific. The methods for ascertaining breaches of those guarantees must be defined, and the consequences, if those guarantees are broken, must be clearly specified.

49. I must say that the Egyptian Government has only itself to blame for this lack of confidence; if it were alone concerned in this matter and if this had been a domestic issue, then of course that lack of confidence would have been its punishment. But this is a matter in which many other peoples besides Egypt are concerned.

sions incorporées dans un traité international. Le principe général du droit de nationalisation ne se pose pas ici; il n'a rien à voir avec la question dont le Conseil de sécurité est saisi.

45. Je laisse de côté le fait que cet acte de "désinternationalisation", comme on l'a appelé, est contraire à la tendance de notre époque; je laisse de côté le fait que la révocation d'une concession, même si elle est légale, n'est guère de nature à encourager la confiance; je laisse de côté le fait qu'il s'agit, en l'occurrence, d'un acte discriminatoire dirigé exclusivement contre un organisme étranger. On pourrait faire beaucoup de constatations de ce genre, mais le fond du problème qui nous occupe ici, c'est l'inviolabilité des traités et le respect des obligations internationales.

46. Cependant, ce qui nous a troublé, ce n'est pas seulement la non-observation d'un traité, la répudiation d'un accord conclu six semaines auparavant. Les raisons données par le Président de l'Égypte étaient fort inquiétantes, en ce qu'elles minaient la confiance qu'on pourrait avoir dans tout engagement pris à l'avenir par le Gouvernement égyptien. Dans un discours virulent, le Président de l'Égypte a déclaré que son action était causée par le refus du Gouvernement des États-Unis d'aider l'Égypte à construire le barrage d'Assouan. Il a précisé que l'action dirigée contre la Compagnie était une mesure de représailles. Il l'a présentée comme un triomphe et il a annoncé son intention de remporter un triomphe après l'autre; il a déclaré aussi que les recettes du canal serviraient à construire le barrage d'Assouan.

47. En d'autres termes, il indiquait que la décision relative au canal était due à des raisons politiques et qu'à l'avenir la gestion financière du canal se ferait au profit d'un seul pays, l'Égypte. Mais ce n'était pas tout. La décision a été prise sans préavis, sans discussion préalable avec d'autres gouvernements arabes ou autres, ni avec la Compagnie du canal. Elle a été montée comme un coup d'État, les locaux de la Compagnie étant occupés par des hommes en armes; dans le décret de nationalisation, les employés de la Compagnie étaient avisés qu'ils seraient passibles d'emprisonnement s'ils ne poursuivaient pas leur travail.

48. Si j'ai rappelé tout cela, c'est parce que je pense qu'il importe d'en tenir compte au moment où nous cherchons à établir les garanties internationales qui nous donneront l'assurance qu'à l'avenir un certain gouvernement se conduira comme il le doit et qu'il honorera ses obligations juridiques. Je déclare en toute franchise qu'après ce qui s'est produit, le Gouvernement du Royaume-Uni ne pense pas que nous puissions courir de nouveaux risques dans l'avenir. Les garanties qui seront données aux usagers devront être expresses et précises. Il faudra arrêter les méthodes qui permettront de constater toute violation de ces garanties et définir clairement les mesures qui seront prises en cas de violation.

49. Je dois ajouter que le Gouvernement égyptien ne peut s'en prendre qu'à lui-même s'il a perdu notre confiance. S'il était le seul intéressé et si l'affaire qui nous occupe était une affaire purement intérieure, ce déni de confiance aurait été sa punition, et l'affaire pourrait en rester là. Mais en dehors de l'Égypte, il y a bien d'autres peuples intéressés.

50. The second matter which is at stake is the economic future of many countries east and west of Suez. This is not an issue between the United Kingdom, France and Egypt; it is not an issue between East and West, between Europe and Asia; it is not an issue between so-called colonial Powers and others. The pattern of trade, the pattern of economic development have been set in their present form in many countries because of the existence of the Suez Canal and because Governments in many countries, traders in many countries, have been able confidently to rely on its free and open use.

51. If one Government is to have the power to control the Canal, then the confidence of those countries that the present patterns of their trade and economies can be maintained is bound to be sadly shaken. If, according to the transient impulses of the President of Egypt, ships with cargoes from particular countries bound for particular countries can be stopped; if some complicated process of international litigation has to be undertaken to get a ship through with a particular cargo from a particular country, or going to a particular country, then there will be no confidence in the future of this Canal as an international waterway.

52. Of course, to some extent alternative means of transportation can be devised. Other pipelines can be constructed; very large tankers can be built to go by alternative routes; patterns of trade can be changed—all these are possible, and may, indeed, be necessary. But they are extremely costly, and may cause great hardship to many people. To give a small example: shopkeepers in Port Said, in Aden and in Ceylon are already suffering grievously because the big passenger liners to the Far East are no longer going through the Canal.

53. The oil-producing countries in the Middle East must regard with grave disquiet the possibility that the direct route for their oil supplies for Western Europe through the Canal may be interrupted. If this oil has to go around the Cape, less of it can be moved, and there is a virtual certainty that Western Europe will look increasingly to the western hemisphere and that production in the Middle East will fall.

54. These are weighty economic considerations, but there is more at stake than economic considerations. It is respect for the rule of law, it is respect for international obligations that is in jeopardy. That strikes at the foundations of the new system of international society that we are seeking so painstakingly to construct. It is important for us not to forget that Egypt has already put itself in the wrong over the Canal by flagrantly disregarding a Security Council resolution of 1951 [S/2322] with regard to the passage of Israel ships.

55. What might happen if this example were to be followed elsewhere? To take one case, I suppose that the Government of Switzerland would be entitled to nationalize the Bank of International Settlements, which is an entity having a legal personality under

50. C'est qu'il y a un second enjeu: l'avenir économique de nombreux pays, situés tant à l'est qu'à l'ouest de Suez. Il ne s'agit pas là d'une question à débattre entre le Royaume-Uni, la France et l'Égypte, entre l'Orient et l'Occident, entre l'Europe et l'Asie, ou entre les prétendues puissances coloniales et les autres puissances. Si les courants commerciaux et le développement économique ont pris leur forme actuelle dans un grand nombre de pays, c'est parce que le canal de Suez existait et parce que les gouvernements et les commerçants de nombreux pays pouvaient compter l'utiliser en toute liberté.

51. Si un seul gouvernement a le pouvoir de dominer le canal, il est certain que les pays en question, qui comptaient pouvoir maintenir leur système commercial et économique sous sa forme actuelle, verront leur confiance sérieusement ébranlée. Si, au gré des impulsions passagères du Président de l'Égypte, on arrête des navires qui se rendent dans un pays donné avec une cargaison provenant d'un pays donné, et s'il faut engager des procédures internationales compliquées pour faire passer à travers le canal un navire transportant une certaine cargaison en provenance ou à destination d'un pays déterminé, l'avenir du canal en tant que voie maritime internationale n'inspirera plus aucune confiance.

52. Certes, on pourrait imaginer, dans une certaine mesure, d'autres moyens de transport. On pourrait construire d'autres pipe-lines ou des pétroliers de très fort tonnage qui emprunteraient des itinéraires différents; on pourrait modifier les courants des échanges commerciaux; il est possible, et il sera peut-être même nécessaire, d'avoir recours à tous ces moyens. Cependant, ils sont extrêmement coûteux et peuvent mettre en difficulté de nombreuses personnes. C'est ainsi que les petits commerçants de Port-Saïd, d'Aden et de Ceylan subissent déjà des pertes graves du fait que les gros paquebots à destination de l'Extrême-Orient ne passent plus par le canal.

53. Les pays producteurs de pétrole du Moyen-Orient doivent être très inquiets en pensant que l'itinéraire direct par lequel ils envoient leur pétrole vers l'Europe occidentale, itinéraire qui emprunte le canal de Suez, pourrait être coupé. Si les pétroliers doivent passer par Le Cap, on transportera de moins grandes quantités de pétrole, et il est à peu près certain que les pays d'Europe occidentale s'adresseront de plus en plus à l'hémisphère occidental et que la production de pétrole diminuera au Moyen-Orient.

54. Ce sont là des considérations économiques de poids; mais l'enjeu déborde le plan économique. Ce qui est en danger, c'est le respect du droit, c'est l'observation des obligations internationales. Ce sont les bases mêmes du nouveau système de société internationale que nous essayons de bâtir à grand-peine. Nous ne devons pas oublier que l'Égypte s'est déjà mise dans son tort à propos du canal de Suez en violant de façon flagrante une résolution que le Conseil de sécurité a adoptée le 1er septembre 1951 [S/2322], au sujet du passage des navires israéliens.

55. Que pourrait-il se produire dans d'autres parties du monde si l'on suivait l'exemple de l'Égypte? Pour ne prendre qu'un cas, le Gouvernement suisse serait fondé à nationaliser la Banque des règlements internationaux, en la considérant, en vertu de sa législation,

Swiss law. One can go into many other cases where this principle might have extraordinary effects.

56. Against this background, is it surprising that the Egyptian Government's action of 26 July 1956 was greeted with widespread alarm and disapproval?

57. I have tried to indicate the legal position; I have tried to indicate some of the implications of the action of the Egyptian Government.

58. However, although we regard Colonel Nasser's forcible seizure of the assets of the Canal Company in Egypt as illegal and as an act of violence, our concern from the beginning has been to try to establish basic principles and also practical methods which would ensure that the international aspects of the system for the operation of the Suez Canal should be preserved in the future. We are prepared to concentrate on adequate guarantees for the users to replace those destroyed by the action of Mr. Nasser on 26 July.

59. It was in that spirit that, on 2 August 1956, the United Kingdom Government, after consultation with the Governments of France and the United States, invited the Powers principally concerned, including of course Egypt, to discuss the matter at a conference in London. We invited twenty-four countries to come. It did not seem to us either practicable or desirable to invite every nation to that conference, whether or not it had a concern in the Suez Canal. In order to keep the conference to manageable proportions, we set up certain objective criteria, which I think are familiar to everyone here. We invited the twenty-four countries principally concerned.

60. I think it was a great pity that the Egyptian Government refused to attend. It did indeed send a special representative, who was in London throughout the Conference, but who made no attempt to get in touch with the Conference. I believe that if an Egyptian representative had come to the Conference with the same desire as ourselves to reach a solution ensuring the interests of both sides, the whole matter could have been settled at that stage to the great advantage of everybody concerned, and perhaps especially to the advantage of the Egyptian people themselves.

61. It must be kept clearly in mind too that, from the very beginning, the United Kingdom Government and the other Governments co-operating with it have recognized that any just solution, and any solution likely to last, must scrupulously respect the sovereignty of Egypt. The statement put out by the Governments of France, the United Kingdom and the United States at the time of the invitation to the first London Conference declared that the three Powers "do not question the right of Egypt to enjoy and exercise all the powers of a fully sovereign and independent nation".

62. The proposals put forward by Mr. Dulles on behalf of the United States delegation at the Conference on 20 August 1956 showed a similar regard both for Egypt's rights and Egypt's interests. The modifications submitted the next day by the representatives of Ethiopia, Iran, Pakistan and Turkey were expressly designed to underline this concern for Egyptian

comme une société suisse. On pourrait citer bien d'autres exemples où l'application de ce principe produirait des effets extraordinaires.

56. Dans ces conditions, est-il surprenant que la décision prise par le Gouvernement égyptien le 26 juillet 1956 ait suscité une inquiétude et une désapprobation aussi généralisées?

57. J'ai essayé de définir la situation du point de vue juridique et d'exposer certaines des incidences de l'action du Gouvernement égyptien.

58. Cependant, tout en considérant que le colonel Nasser a agi illégalement et a commis un acte de violence en s'emparant par la force des biens que la Compagnie du canal de Suède possède en Egypte, nous nous sommes attachés dès le début à définir les principes fondamentaux, et aussi les méthodes pratiques qui puissent préserver à l'avenir l'aspect international du régime du canal de Suez. Nous sommes prêts à nous en tenir à l'examen de garanties suffisantes pour les usagers, à la place de celles que M. Nasser a fait disparaître le 26 juillet.

59. C'est dans cet esprit que, le 2 août 1956, le Gouvernement du Royaume-Uni, après avoir consulté les Gouvernements de la France et des Etats-Unis, a invité les puissances principalement intéressées, y compris l'Egypte, bien entendu, à examiner la question dans une conférence qui se tiendrait à Londres. Nous avons adressé une invitation à 24 pays. Il ne nous a semblé ni pratique ni souhaitable d'inviter tous les pays, qu'ils aient ou non un intérêt dans le canal de Suez. Pour que la Conférence ne prenne pas des proportions excessives, nous avons adopté certains critères objectifs, qui sont, je pense, connus de nous tous. Nous avons invité les 24 pays principalement intéressés.

60. Je trouve très regrettable que le Gouvernement égyptien ait refusé d'assister à cette conférence. Certes, il y a envoyé un représentant spécial, qui est resté à Londres pendant toute la durée de la Conférence, mais qui n'a nullement essayé d'y participer. Je crois que si un représentant de l'Egypte s'était rendu à la Conférence, animé comme nous du désir d'aboutir à une solution qui réponde aux intérêts des deux parties, nous aurions pu régler toute l'affaire dès ce moment-là, pour le plus grand bien de tous les intéressés, et tout particulièrement peut-être pour le bien du peuple égyptien lui-même.

61. Il convient de ne pas oublier non plus que, dès le début, le Gouvernement du Royaume-Uni et les autres gouvernements qui lui ont apporté leur concours ont reconnu que, pour être juste et avoir de bonnes chances d'être durable, toute solution devait respecter scrupuleusement la souveraineté de l'Egypte. Dans la déclaration qu'ils ont publiée au moment de l'invitation à la première Conférence de Londres, le Gouvernement de la France, celui du Royaume-Uni et celui des Etats-Unis ont déclaré que les trois puissances "ne mettaient pas en doute le droit de l'Egypte à posséder et à exercer tous les pouvoirs d'une nation pleinement souveraine et indépendante".

62. Les propositions que M. Dulles a faites à la Conférence, le 20 août 1956, au nom de la délégation des Etats-Unis, témoignaient du même respect pour les droits de l'Egypte et pour ses intérêts. Les amendements présentés le lendemain par les délégations de l'Ethiopie, de l'Iran, du Pakistan et de la Turquie avaient expressément pour objet de souligner ce souci

sovereignty. I do not think that any of those four Powers can seriously be charged with favouring so-called imperialism or wishing to infringe the sovereignty of small nations.

63. Those proposals were subscribed to by eighteen Powers representing in fact the overwhelming user interests in the Canal, over 90 per cent of the traffic passing through it.

64. I need not describe to the Council how a team of five distinguished statesmen, chosen each from a different continent, and led by the Prime Minister of Australia, presented those proposals to the Egyptian Government.

65. The eighteen-Power proposals are designed as the basis for "a peaceful solution in conformity with the purposes and principles of the United Nations"; they would respect the sovereign rights of Egypt and also, in the words of the 1888 Convention, establish "a definite system destined to guarantee at all times and for all the Powers the free use of the Suez Maritime Canal".

66. Such a system, as was set out in the proposals, it seemed to us, should assure four things: first of all, the efficient and dependable operation and development of the Canal as a free, open and secure international waterway; secondly, the insulation of the operation of the Canal from the politics of any nation—and that, to my mind, is a point of the greatest importance; thirdly, a financial return to Egypt which will be equitable and increase as the Canal is enlarged and used by more shipping; fourthly, Canal dues as low as is consistent with these provisions. It would be interesting to know whether my colleagues really quarrel with any one of those propositions.

67. To achieve these results on a permanent and reliable basis, the eighteen Powers recommended that a convention should be negotiated with Egypt providing for a Suez Canal Board responsible for operating, maintaining and developing the Canal. The Board would include Egypt and other States chosen with due regard to the use of the Canal, pattern of trade and geographical distribution. The Board "would make periodic reports to the United Nations"; there would be an arbitral commission to settle disputes; there would be effective sanctions for violation of the convention, sanctions which would treat any use or threat of force to interfere with the operating of the Canal as a threat to peace and a violation of the purposes and principles of the Charter.

68. Members of the Security Council will notice that the proposals specifically provide for appropriate reference to the United Nations.

69. Those were the proposals of the eighteen Powers. They were not presented as an ultimatum. They were put forward as a basis for discussion. The *aide mémoire* from the five-man committee spoke of the "negotiation of a convention along the lines suggested". Once again it made clear the desire to avoid any violation of Egyptian sovereignty. The *aide mémoire* continued:

"In case it should be thought that what we are proposing conflicts with the sovereign rights of Egypt with regard to the Canal, which flows through

de respecter la souveraineté de l'Égypte. Je ne pense pas que l'on puisse sérieusement accuser aucune de ces quatre puissances d'être favorable à ce qu'on appelle l'impérialisme, ou de vouloir porter atteinte à la souveraineté des petites nations.

63. Ces propositions ont reçu l'appui des 18 puissances, qui représentent en fait l'écrasante majorité des usagers du canal, plus de 90 pour 100 du tonnage qui l'emprunte.

64. Je n'ai pas besoin de vous rappeler dans quelles conditions un groupe de cinq éminents hommes d'État, chacun originaire d'un continent différent, et qui avait à sa tête le Premier Ministre d'Australie, a présenté ces propositions au Gouvernement égyptien.

65. Les 18 puissances ont présenté leurs propositions comme base d'une solution pacifique conforme aux buts et principes des Nations Unies, qui respecterait les droits souverains de l'Égypte et qui, pour reprendre les expressions de la Convention de 1888, établirait "un régime définitif destiné à garantir en tout temps et à toutes les puissances le libre usage du canal maritime de Suez".

66. Un pareil régime, un régime comme celui qu'exposaient ces propositions, devrait, il nous semble, assurer quatre points: premièrement, une gestion et un développement efficaces et sérieux du canal en tant que voie navigable libre, ouverte et sûre; deuxièmement — et c'est là un point extrêmement important — une gestion indépendante de la politique de toute nation; troisièmement, un revenu financier pour l'Égypte qui soit équitable et qui augmente au fur et à mesure que plus de navires emprunteront le canal élargi; quatrièmement, des droits de passage aussi bas que les trois points précédents le permettraient. Il serait intéressant de savoir si mes collègues ont vraiment des objections à faire contre l'une ou l'autre de ces propositions.

67. Pour obtenir ces résultats de façon permanente et sûre, les 18 puissances ont recommandé de négocier avec l'Égypte une convention qui créerait un conseil du canal de Suez, chargé de gérer, d'entretenir et de développer le canal. Ce conseil serait composé de l'Égypte et d'autres États choisis compte dûment tenu de la mesure dans laquelle ils utilisent le canal, des courants commerciaux et de la répartition géographique. Il adresserait des rapports périodiques à l'Organisation des Nations Unies; une commission d'arbitrage serait chargée de régler les différends; en cas de violation de la convention, on instituerait des sanctions efficaces qui permettraient de traiter l'usage de la force ou la menace d'un recours à la force en vue d'entraver le fonctionnement du canal comme une menace à la paix et une violation des buts et principes de la Charte.

68. Le Conseil remarquera que ces propositions prévoient expressément que l'Organisation des Nations Unies sera appelée à jouer un rôle approprié.

69. Telles sont les propositions des 18 puissances. Ces propositions n'avaient pas le caractère d'un ultimatum. Elles se présentaient comme une base de discussion. Dans son aide-mémoire, le comité mentionnait "des négociations en vue de régler une convention selon les lignes indiquées". Il répétait que les 18 puissances voulaient éviter toute atteinte à la souveraineté de l'Égypte. Il ajoutait:

"Au cas où on aurait l'impression que nos propositions sont contraires aux droits souverains de l'Égypte en ce qui concerne le canal, qui traverse le

Egyptian territory, we should at the outset of our discussions make it clear that we do not believe that the Convention of 1888 and a convention of the kind we are suggesting supplementary to that of 1888 affect Egypt's sovereign rights at all. Indeed it is the existence of those sovereign rights and their continued recognition which afford the whole basis of our proposals. It is our desire and need that there should be a definite system for the operation, maintenance and development of the Canal which, while it recognizes Egyptian sovereignty, will serve, for a long time to come, the manifest interests not only of Egypt, but of all users of this most important waterway."

70. The Chairman of the Committee, in his letter of 7 September 1956 to President Nasser, again referred to this point. "Nowhere in our proposals", he wrote, "is there any denial of Egypt's territorial sovereignty". He explained that the whole essence of the eighteen-Power proposals was that "Egypt's position as the landlord of the Canal being completely accepted, it should proceed by international agreement to instal a tenant so constituted that the future of the Canal would be satisfactory both to its owners"—that is to say, to Egypt—"and to the many countries that use it."

71. As Mr. Menzies said, it cannot seriously be maintained that, when a landlord grants a lease, this derogates from his ownership; the fact is that any lease or any similar arrangement is an expression of his ownership.

72. What is more, slightly different from the ordinary landlord and tenant arrangement, it was proposed that Egypt, apart from its position as landlord, should also be fully and adequately represented on all the organs which furnished the international guarantees and which administered and developed this international waterway.

73. These proposals seemed to us to be fair and just to both sides. They were put forward then, and they still stand now, as an outline of the sort of solution which we believe should be arrived at. The committee of five proposed negotiations on this basis, and said that there would be room for adjustments. I repeat that assurance now.

74. There is another aspect of any fair and durable solution to which I should like to call your attention, and that is: which system for the Canal is likely to bring the greatest material benefits to the people of Egypt? The major economic problem of Egypt is that, while its population is rising rapidly, it is difficult for its national income to keep pace with this population growth, let alone provide for a higher standard of living.

75. Under the system set up by President Nasser, Egypt would derive certain revenues from the Canal. He has stated more than once that large sums will go into the coffers of the Egyptian treasury. But in fact, if proper compensation is to be paid to the Universal

territoire égyptien, nous voudrions, avant même d'entamer les pourparlers, préciser qu'à notre avis ni la Convention de 1888, ni un instrument comme celui que nous suggérons pour compléter la Convention de 1888, ne sont de nature à violer de quelque manière que ce soit les droits souverains de l'Égypte. Bien plus, c'est sur l'existence même de ces droits souverains et sur le désir de continuer à les reconnaître que se fondent l'ensemble de nos propositions. Ce que nous souhaitons, ce qu'il nous faut, c'est un régime définitif qui assure le fonctionnement, l'entretien et le développement du canal et qui, tout en étant fondé sur la reconnaissance de la souveraineté de l'Égypte, garantisse, pour une longue période de temps les intérêts patents, non seulement de l'Égypte, mais de tous les usagers de cette importante voie maritime."

70. Le Président du Comité a insisté à nouveau sur ce point dans la lettre qu'il a adressée le 7 septembre 1956 au président Nasser. "Aucune de nos propositions, écrivait-il, ne met en cause la souveraineté territoriale de l'Égypte." Le Président a expliqué que les propositions des 18 puissances se fondaient essentiellement sur l'idée que "la position de l'Égypte en tant que propriétaire du canal étant définitivement reconnue, l'Égypte devrait, en souscrivant à un accord international, accepter un locataire tel que le sort du canal soit réglé d'une façon qui satisfasse à la fois le propriétaire — c'est-à-dire l'Égypte — et les nombreux pays usagers".

71. Comme le soulignait M. Menzies, on ne saurait soutenir qu'un propriétaire porte atteinte à ses droits lorsqu'il passe un contrat de location: bien au contraire, l'acte de donner à bail ou tout autre acte du même ordre n'est qu'une confirmation du droit de propriété.

72. De plus, on propose — et cette formule s'écarte légèrement des rapports habituels entre propriétaire et locataire — non seulement de reconnaître la position de l'Égypte en tant que propriétaire, mais aussi de lui assurer une représentation pleine et entière dans tous les organes constitués pour garantir le caractère international de cette voie maritime internationale et pour assurer la gestion et l'entretien du canal.

73. Il nous semble que ces propositions sont justes et équitables pour les uns comme pour les autres. Aujourd'hui comme au moment où nous les avons présentées, nous voyons en elles les grandes lignes du système qu'il conviendrait, à notre avis, de mettre sur pied. Le comité des Cinq, en proposant d'entamer des négociations sur ces bases, a déclaré qu'il n'écartait pas la possibilité de divers ajustements. Je réitère cette assurance.

74. Tout règlement juste et durable devra avoir un autre aspect encore, sur lequel je voudrais maintenant appeler votre attention. Sous quel régime le canal apporterait-il les plus grands bienfaits au peuple égyptien? Le plus grand problème économique auquel l'Égypte ait à faire face est que sa population augmente rapidement et qu'elle a de la peine à développer son revenu national à la cadence où augmente sa population et, a fortiori, à élever son niveau de vie.

75. Sous le régime créé par le président Nasser, le canal assurerait certaines recettes à l'Égypte. Le président Nasser a déclaré plus d'une fois que le Trésor égyptien encaisserait de grosses sommes. En réalité, si l'on dédommage convenablement la Compagnie, comme



Suez Canal Company, as has been undertaken, if funds are to be reserved for development, if the Canal is to be properly run, there will be very little left over for other purposes; and I suspect, in fact, rather less than the Egyptian treasury was getting under the old régime if taxes and indirect payments are taken into account.

76. The main problem in the future will be the provision of enough money for the enlargement and development of the Canal itself. Only a system with adequate guarantees will create enough confidence to attract further international capital on a large scale; and only the attraction of this capital can hope to bring to the Egyptian people in future years that increasing income which we should like to see them enjoy. Let us make no mistake about this. International assistance was need on a large scale—in those days on a very large scale—to build the Canal in the first place, and it is necessary for its adequate expansion now. The revenue from this expansion is Egypt's chief hope of improving its standard of living. That money will not come without a restoration of the confidence so disturbed by Colonel Nasser's action.

77. As we all know, the Egyptian Government refused to treat the eighteen-Power proposals as a basis for discussion, just as it had refused to attend the London Conference.

78. Thus, our efforts to negotiate with the Egyptian Government have so far been frustrated. I do not think that the blame for that lies with us. The eighteen-Power proposals were summarily rejected by President Nasser. Mr. Menzies, in his final letter, was careful to leave the door open for further suggestions. His letter asked President Nasser to supplement his statement with such views as he might care to express.

79. As we know, President Nasser put forward no proposal in reply to the committee of five, although they had spent a week in discussions with him. Yet, within twenty-four hours of their departure, on 10 September 1956, the Egyptian Government issued a vague counter-statement. When the eighteen user Powers met in London for the second time, on 19 September, they readily agreed with the proposal that this Egyptian statement should be studied and considered. But, as is known, they, all eighteen of them, found that proposal "too imprecise to afford a useful basis for discussion".

80. Everyone, I think, is familiar with what happened at the second London Conference. The main idea under consideration then was that the users of the Suez Canal should form themselves into an association. What was the object of that? The main users of the Canal, which had been associated in formulating and putting to President Nasser the eighteen-Power proposals, felt that they should give their association corporate form, so as to protect their rights, and indeed the rights of all nations which are served by the ships of the Association's members. This Association is in no way provocative or bellicose. The Egyptian Government, so I understand, has all along recognized the validity of the 1888 Convention from which the rights of the users derive. It was made clear at the Conference in London that the co-operation of the Government of

on en a pris l'engagement, si l'on réserve des fonds pour des travaux de développement, si l'on gère le canal comme il faut, il restera bien peu d'argent pour toute autre entreprise, et je crains que le Trésor égyptien ne se trouve moins bien partagé qu'il ne l'était sous l'ancien régime, compte tenu des impôts et des recettes invisibles.

76. La grande difficulté, en ce qui concerne l'avenir, sera de trouver l'argent pour élargir et améliorer le canal lui-même. Seul un régime qui offrira des garanties suffisantes pourra inspirer assez de confiance pour attirer d'importants capitaux étrangers; et c'est seulement en attirant ce capital que l'on peut espérer faire bénéficier le peuple égyptien, dans les années à venir, du revenu accru dont nous l'aimerions voir jouir. Mais ne nous y trompons pas. Il a fallu, pour commencer, une aide internationale très importante pour construire le canal, et il faut à présent une aide internationale pour développer le canal d'une façon appropriée. D'ailleurs, c'est dans les recettes que l'Égypte pourrait retirer de ce développement que réside son principal espoir de pouvoir améliorer son niveau de vie. Or cet argent ne viendra pas tant que ne sera pas rétablie la confiance que l'acte du colonel Nasser a tellement ébranlée.

77. Nous savons tous que le Gouvernement égyptien a refusé de considérer comme base de discussion les propositions des 18 puissances, tout comme il avait refusé d'assister à la Conférence de Londres.

78. Ainsi, les efforts que nous avons faits pour négocier avec le Gouvernement égyptien ont jusqu'à présent été déçus. Je ne pense pas que ce soit notre faute. Le président Nasser a rejeté les propositions des 18 puissances sans autre forme de procès. M. Menzies, dans sa dernière lettre, a eu soin de laisser la porte ouverte à de nouvelles propositions. Dans cette lettre, il demandait au président Nasser de compléter sa déclaration par toutes observations qu'il souhaiterait faire.

79. Comme nous le savons, le président Nasser n'a fait aucune proposition en réponse à la demande du comité des Cinq, bien que ce comité eût passé plus d'une semaine en pourparlers avec lui. Cependant, dans les 24 heures du départ du comité, le Gouvernement égyptien a publié, le 10 septembre 1956, une vague contre-déclaration. Le 19 septembre, lorsque les 18 pays usagers se sont réunis à Londres pour la deuxième fois, ils ont accepté avec empressement la proposition d'examiner et d'étudier cette déclaration de l'Égypte. Mais, on le sait, ces pays ont, tous les 18, trouvé la déclaration "trop imprécise pour pouvoir constituer une utile base de discussion".

80. Tout le monde, je pense, est au courant de ce qui s'est passé à la deuxième Conférence de Londres. La principale idée examinée a été celle de constituer en association les usagers du canal de Suez. Quel était le but de ce projet? Les principaux usagers du canal, qui s'étaient concertés pour rédiger et soumettre au président Nasser les propositions des 18 pays, ont estimé qu'il fallait donner à leur association la forme d'une société, de manière à sauvegarder leurs droits, et même les droits de tous les pays desservis par les navires des membres de l'association. Ce n'est pas une association qui cherche à provoquer ou à attaquer qui que ce soit. Le Gouvernement égyptien, me semble-t-il, a toujours explicitement reconnu la validité de la Convention de 1888, dont découlaient les droits des usagers. On a fait ressortir à la Conférence que la collaboration du Gou-

Egypt would be necessary in order to make these rights effective.

81. We do not yet know how the Egyptian authorities on the Canal will in practice conduct themselves. It is true that before the Users Association was even founded, certain statements were made suggesting that there would be no co-operation. But we trust that, when the Egyptian Government reflects upon this matter and sees what the Association involves, co-operation will not be withheld. I think that the attitude of the Egyptian Government in this matter, as indeed in others, may be decisively influenced by the Security Council's conclusions.

82. In all this we have set great store by the part which the United Nations might play in the new régime for the Suez Canal. It has always been our intention that there should be an appropriate link between the United Nations and any international system set up for the Canal. From the beginning of the controversy created by the action of 26 July 1956, it has been in the mind of Her Majesty's Government in the United Kingdom that it might be necessary at some stage to bring the matter before the Security Council. The second Conference in London made clear the general belief of the eighteen Powers that, having done what we could by peaceful means to secure our just rights in accordance with the United Nations Charter, we should lay the matter before the Security Council at an early date. And this is what we have now come, in all good faith, to do.

83. I repeat that the situation which we are asking the Council to consider is indeed a grave one. It is one that threatens the very life and strength of countless nations. It is not just a quarrel between Egypt and a group of countries who own the ships that ply through the Suez Canal. It is a matter of vital importance to peoples in every part of the globe, the peoples of Asia and Africa no less than the peoples of Europe. No nation can or should stand aside, indifferent, when the greatest international waterway in the world is subjected to the unrestricted control of one Government, when that is done in contravention of a treaty of long standing.

84. These are the principal considerations in the light of which the draft resolution of France and the United Kingdom [S/3666] now before the Council has been presented. I do not propose to go through this draft paragraph by paragraph. Everything in it, I think, is already covered by what I have said. I would, however, draw the attention of the Council to the fact that it falls into three principal parts.

85. The draft resolution begins with five paragraphs setting out in summary form the grounds on which we think that the Egyptian action in regard to the Canal is unacceptable and that measures to correct it are called for.

86. It then goes on to recapitulate briefly the steps that have been taken with a view to formulating proposals that would be acceptable to the countries principally using the Canal as a basis of negotiation with Egypt, and the steps taken to try to procure Egyptian agreement to a negotiation on that basis. There is also a paragraph noting the inauguration of the Suez Canal

vernement égyptien sera nécessaire si l'on veut donner effet à ces droits.

81. Nous ne savons pas encore comment les autorités égyptiennes du canal se comporteront dans la pratique. Il est vrai qu'avant même la constitution de l'Association des usagers du canal de Suez, elles ont fait certaines déclarations qui laissent entendre qu'il n'y aurait pas de collaboration de leur part. Mais nous espérons fermement que, lorsque le Gouvernement égyptien y réfléchira et se rendra exactement compte de ce qu'implique l'Association, il ne refusera pas sa collaboration. Je pense que les conclusions du Conseil de sécurité auront une influence décisive sur l'attitude du Gouvernement égyptien dans cette affaire — comme aussi dans d'autres.

82. A cet égard, nous avons attaché beaucoup de prix au rôle que l'Organisation des Nations Unies pourrait jouer dans le nouveau régime du canal de Suez. Nous avons toujours tenu à ce qu'il y ait un lien approprié entre l'Organisation des Nations Unies et n'importe quel système international créé pour la gestion du canal. Dès le début du litige né de l'acte du 26 juillet 1956, le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni a toujours pensé qu'il pourrait falloir, à un moment ou un autre, porter la question devant le Conseil de sécurité. A la deuxième Conférence qui a réuni les 18 puissances à Londres, il est apparu clairement que nous pensions d'une façon générale qu'après avoir fait, par des moyens pacifiques, tout ce que nous pouvions pour sauvegarder nos droits légitimes conformément à la Charte des Nations Unies, il fallait sans tarder saisir le Conseil de cette question. Si nous sommes venus ici, c'est précisément pour le faire en toute bonne foi.

83. Je le répète, la situation que nous demandons au Conseil d'examiner est réellement grave. Elle menace les forces et la vie même d'innombrables nations. Il ne s'agit pas simplement d'une querelle entre l'Égypte et un groupe de pays, ceux dont les navires empruntent le canal de Suez. C'est une question d'importance vitale pour les peuples de toutes les parties du monde, ceux de l'Asie et de l'Afrique autant que ceux de l'Europe. Aucune nation ne peut ni ne doit se tenir à l'écart et rester indifférente lorsque la plus importante des voies navigables internationales est soumise à la domination exclusive d'un seul gouvernement, et cela contrairement aux dispositions d'un traité ancien et toujours valable.

84. Telles sont les principales considérations qui ont présidé à la rédaction du projet de résolution de la France et du Royaume-Uni [S/3666] dont le Conseil est actuellement saisi. Je n'ai pas l'intention de commenter ce projet de résolution paragraphe par paragraphe. Je crois avoir déjà rendu compte de toutes ses dispositions. J'appellerai cependant l'attention du Conseil sur le fait qu'il se divise en trois parties principales.

85. Les cinq premiers paragraphes du projet de résolution exposent brièvement les raisons pour lesquelles nous pensons que l'acte commis par l'Égypte à l'égard du canal est inacceptable et appelle des mesures correctives.

86. Les paragraphes suivants récapitulent brièvement les démarches entreprises pour formuler des propositions que les pays principaux usagers du canal pussent accepter comme base de négociation avec l'Égypte, ainsi que les tentatives faites pour obtenir de l'Égypte qu'elle accepte de négocier sur cette base. Un autre paragraphe du projet de résolution note que l'Asso-



Users Association, which was formally inaugurated on 1 October 1956.

87. Finally, there are the five operative paragraphs, in which we suggest the action which we believe that the Security Council should take. Briefly this is: first, to reaffirm the principle of freedom of navigation in accordance with the Suez Canal Convention; secondly, to affirm the necessity for safeguarding the rights and guarantees which all the users of the Canal enjoyed under the system upon which the Convention was founded—that is to say, the operation of the Canal by an entity having international character; thirdly, to approve the proposals which I have already described, put forward by the eighteen Powers, which are designed to bring about a peaceful solution of the question in conformity with justice; fourthly, to recommend to the Government of Egypt that it negotiate on the basis of these proposals and thus co-operate in working out an effective system of operation for the Canal; fifthly and finally, to recommend to the Government of Egypt in the meantime that it co-operate with the Suez Canal Users Association.

88. I do not have to remind members in this chamber that it is part of the duty of the Security Council to keep the peace, and that it is also its role to preserve the rule of law, which is the only underlying guarantee for harmonious relations between nations.

89. This Council must act in accordance with the purposes and principles of the United Nations. In this connexion I cannot do better than quote a passage from one of the speeches delivered by Mr. Dulles at the second London Conference on Suez, a passage which seems to me to embody a principle of the very first importance in the sphere of international relations.

90. This is what Mr. Dulles said on that occasion:

“Now I would like to point out that the United Nations Charter itself does not just say there must be peace. What does it say? The very first Article of the United Nations Charter says that the purpose of the United Nations is to bring about settlements by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, and if that part of it is forgotten, the first part of it will inevitably be ignored. We have got to realize, I think, who have to deal with problems of this character, that we are not really in the long run furthering the cause of peace, even peace for ourselves who seem remote from the particular problem, if we do not realize that we have just as much a responsibility to try to seek a solution in conformity with the principles of justice and international law as we have a duty to try to prevent the use of force. If we only put our emphasis upon one side of that problem and forget the other, then our efforts are going to be doomed, and the effort represented by this Charter of the United Nations is equally going to be doomed.”

Mr. Dulles went on to say, dealing with the problem of Suez:

“Now we are faced here with a problem in which great nations are faced with a great peril. Nobody I think can fairly dispute that fact. It is a peril that they could readily remedy if they resorted to the

ciation des usagers du canal de Suez a été créée officiellement le 1er octobre 1956.

87. Viennent ensuite les cinq paragraphes du dispositif dans lesquels nous suggérons les mesures que le Conseil de sécurité devrait prendre, à notre avis, et que voici: en premier lieu, le Conseil affirmerait à nouveau le principe de la liberté de la navigation à travers le canal de Suez, conformément à la Convention de 1888; il affirmerait, en deuxième lieu, la nécessité de sauvegarder les droits et les garanties dont tous les usagers du canal jouissaient dans le cadre du système établi par la Convention de 1888—c'est-à-dire la gestion du canal par un organisme ayant un caractère international; il approuverait, en troisième lieu, les propositions présentées par les 18 puissances, que j'ai déjà décrites et qui sont destinées à procurer un règlement de la question par des moyens pacifiques et conformément à la justice; en quatrième lieu, il recommanderait au Gouvernement de l'Égypte de négocier sur la base de ces propositions et de coopérer ainsi à la mise au point d'un système efficace de gestion du canal; en cinquième et dernier lieu, il recommanderait au Gouvernement de l'Égypte de coopérer avec l'Association des usagers du canal de Suez.

88. Je n'ai pas besoin de rappeler aux représentants qui siègent dans cette enceinte que si le Conseil de sécurité a pour devoir de maintenir la paix, son rôle est aussi d'assurer le règne du droit, ce qui est le seul moyen de garantir des relations harmonieuses entre les nations.

89. Le Conseil doit agir conformément aux buts et aux principes des Nations Unies. A cet égard, je ne puis mieux faire que de citer un passage de l'un des discours prononcés par M. Dulles à la deuxième Conférence de Londres relative au canal de Suez; ce passage énonce, à mon avis, un principe primordial dans le domaine des relations internationales.

90. Voici ce que M. Dulles a dit à cette occasion:

“Il faut bien voir que la Charte même des Nations Unies ne dit pas simplement que la paix doit régner. Que dit-elle? Le tout premier Article de la Charte des Nations Unies déclare que le but des Nations Unies est de réaliser des règlements par des moyens pacifiques, et conformément aux principes de la justice et du droit international; or, si cette seconde clause est oubliée, il est inévitable que la première le soit aussi. Nous qui avons à nous occuper de problèmes de ce genre, nous devons comprendre qu'en fin de compte nous ne servirons pas vraiment la cause de la paix, que nous n'assurerons même pas la paix à notre pays qui peut sembler en dehors de telle ou telle affaire, en oubliant que, si nous avons le devoir de nous efforcer d'empêcher l'usage de la force, il nous incombe tout autant de rechercher une solution conforme aux principes de la justice et du droit international. Si nous ne nous attachons qu'à un seul aspect du problème, en oubliant l'autre, nos efforts vont être voués à l'échec, et l'effort que symbolise la Charte des Nations Unies va être lui aussi voué à l'échec.”

Parlant du problème de Suez, M. Dulles a poursuivi:

“Le problème qui se pose à nous aujourd'hui est un problème qui fait courir un grand danger à de grands pays. Nul ne saurait, je crois, contester de bonne foi cette vérité. C'est un danger auquel ces

methods which were lawful before this Charter was adopted . . . There has been exercised, and is being exercised a very great restraint in the face of a very great peril, but you cannot expect that to go on indefinitely unless those of us who appreciate the problem and who are sympathetic with it rally our forces to try to bring about a settlement which is not only a peaceful settlement but a settlement in conformity with the principles of justice and international law. Some of us may feel—and although I do not think anyone here feels, it could be felt by some nations—that they are not immediately involved in this problem, and the only aspect of it that concerns them is the problem of peace, and that if we can just be sure force will not be used we can forget about the rest of it. But, as I say, that is only half of the problem, and you cannot solve the problem just by half-way measures which relate only to peace, and which do not also put the full weight of our strength behind what we believe to be a solution in conformity with the principles of justice and international law.”

91. That was a fine statement, worthy of much thought. It goes to the roots of the problem with which the Security Council is confronted in this controversy, and I believe that our deliberations provide a great opportunity for the United Nations to uphold justice and redress a situation which endangers the economic and perhaps the political life of so many nations. We for our part are confident that the Security Council will not fail in its duty and that, by upholding justice and the sanctity of international obligations, it will help towards a peaceful outcome of this dangerous situation.

92. By adopting our draft resolution, the Security Council will not only be upholding the rule of law in the world but will, we believe, be opening the way towards further efforts to promote a peaceful solution of this grave situation.

93. The first prerequisite is to establish a just and fair basis for negotiations. We therefore ask the Council to lay down such a basis. We have indicated the basis in the eighteen-Power proposal. We believe that negotiations upon that basis resulting in agreement would lead to the restoration of the international system of operation for the Suez Canal, which is, as I said earlier, built into and part of the Convention of 1888.

94. I have been thinking, during the last day or two, of the best way for us to organize our deliberations with regard to this matter, and perhaps it may be convenient if I indicate my thoughts at this stage to my colleagues.

95. It seems to me that, after there has been a chance for those who wish to state their views in public session, it might be a good thing for this Council to move into private session. I would hope that we might reach that point some time on Tuesday, 9 October, perhaps. That would give up the opportunity to consider the next steps in a less formal atmosphere. Some of us have come a long way. We have other tasks waiting for us which are also pressing, and we have no time to waste. Nor

pays pourraient aisément remédier en recourant aux méthodes qui étaient légitimes avant l'adoption de la Charte . . . On a fait preuve et l'on fait encore preuve de la plus grande modération devant un très grave danger, mais vous ne pouvez pas espérer que cette modération durera indéfiniment, à moins que ceux d'entre nous qui comprennent le problème et qui désirent le résoudre n'unissent leurs efforts pour essayer d'aboutir à un règlement qui soit non seulement pacifique, mais encore conforme aux principes de la justice et du droit international. Certains d'entre nous pourraient avoir le sentiment — je ne pense pas que tel soit le sentiment d'aucun de ceux qui sont présents ici, mais c'est un sentiment que pourraient éprouver certaines nations — que ce problème ne les touche pas directement, que son seul aspect qui les intéresse est celui qui touche à la paix et que, si l'on peut obtenir la certitude qu'il ne sera pas fait usage de la force, on peut oublier tout le reste. Cependant, comme je l'ai dit, ce n'est là que la moitié du problème, et vous ne pouvez pas résoudre le problème par des demi-mesures, qui concernent uniquement la paix, sans que nous venions appuyer de toute notre force une solution que nous croyons être conforme aux principes de la justice et du droit international.”

91. C'est là une noble déclaration, qui mérite qu'on y réfléchisse longuement. Elle touche au cœur même du problème dont le Conseil de sécurité est appelé à se préoccuper dans cette controverse, et je crois que l'Organisation des Nations Unies a aujourd'hui une magnifique occasion de défendre la justice et de remédier à une situation qui met en danger la vie économique et peut-être même la vie politique d'un si grand nombre de pays. Nous sommes persuadés, quant à nous, que le Conseil de sécurité ne manquera pas à son devoir et qu'en faisant respecter la justice et le caractère sacré des obligations internationales, il contribuera à l'aboutissement pacifique de cette dangereuse situation.

92. En adoptant notre projet de résolution, le Conseil de sécurité ne se bornera pas à faire respecter le droit dans le monde, mais, nous en sommes persuadés, il ouvrira également la voie à de nouveaux efforts en vue de trouver une solution pacifique à cette grave situation.

93. Ce qu'il faut tout d'abord, c'est poser une juste et équitable base de négociation. Nous demandons donc au Conseil d'établir cette base; c'est celle que nous avons indiquée dans la proposition des 18 puissances. Nous sommes persuadés que des négociations aboutissant à un accord sur cette base permettraient de rétablir le système international de gestion du canal de Suez, système qui, je l'ai déjà dit, fait partie intégrante de la Convention de 1888.

94. Ces derniers jours, j'ai réfléchi au meilleur moyen d'organiser nos débats sur cette question, et il pourrait être utile, à ce stade de nos travaux, que j'en parle à mes collègues.

95. Lorsque ceux d'entre nous qui désirent exposer leurs vues en séance publique auront été à même de le faire, il me semble que le Conseil ferait bien de tenir des séances privées. J'espère que nous pourrions atteindre ce point dans la journée du mardi 9 octobre. Nous pourrions ainsi étudier les mesures à prendre dans une atmosphère moins solennelle. Certains d'entre nous viennent de très loin. D'autres tâches urgentes nous attendent et nous n'avons pas de temps à perdre. D'ail-

does the problem we are seeking to solve admit of delay. We of the United Kingdom have come here earnestly seeking a peaceful solution and we wish to explore the possibilities for a peaceful solution as rapidly as possible. That is why I throw out the suggestion of a private meeting early next week.

96. Having said that, may I summarize very briefly the position which the Government of the United Kingdom takes up in this matter. I think I can put it in two short propositions.

97. The first proposition is that we are determined to uphold our rights—rights, properly secured and guaranteed, to free transit through this international waterway. In this we act not merely for ourselves but for all those who depend upon this Canal.

98. The second proposition is that we seek a peaceful solution by negotiation and have stated a basis for negotiation which we believe to be just both to the users and to Egypt.

99. For these two propositions—which are more widely defined in the draft resolution we have submitted—we seek, in the cause of peace, the endorsement of this Council.

100. The PRESIDENT (*translated from French*): I shall now speak as the representative of FRANCE.

101. The Government of the French Republic, together with the Government of the United Kingdom, has referred to the Security Council “the situation created by the unilateral action of the Egyptian Government in bringing to an end the system of international operation of the Suez Canal, which was confirmed and completed by the Suez Canal Convention of 1888”.

102. This situation, in the opinion of the two Governments, is serious, and liable, if it continues, to threaten international peace and security.

103. On 12 September 1956, the permanent representatives of the United Kingdom and France brought this situation to the attention of the President of the Security Council. On 23 September, in accordance with Article 35, paragraph 1, of the Charter, they referred it to the Security Council.

104. Perhaps it would not be out of place to recall the facts on which our appeal is based.

105. Egypt passed a law nationalizing the Universal Suez Canal Company. In application of that law, the Egyptian Government forcibly seized the Canal itself, the installations connected with it, and all property of the Company situated in Egypt, and handed over their management to an office responsible to it alone.

106. The Egyptian Government maintains that the Suez Canal Company is an Egyptian company and that it comes under Egyptian domestic law. That is why it invokes the right which it, like any other State, possesses to nationalize the undertakings situated in its territory.

107. The French Government considers that the premises of this argument are false: it is not correct that the Universal Suez Canal Company is subject solely to Egyptian law: this “universal” company is an essential part of the system, recognized by the Convention of Constantinople of 29 October 1888, as indispensable

leurs, le problème que nous essayons de résoudre ne souffre aucun délai. La délégation du Royaume-Uni est venue ici avec le désir sincère de trouver une solution pacifique, et nous voulons étudier aussi rapidement que possible les chances d'une telle solution. C'est pourquoi je suggère que nous nous réunissions en séance privée au début de la semaine prochaine.

96. Qu'il me soit permis maintenant de résumer très brièvement la position du Gouvernement du Royaume-Uni en cette matière. Je crois pouvoir la formuler en deux brèves propositions:

97. Premièrement, nous sommes résolus à soutenir nos droits—droits dûment protégés et garantis—au libre passage par cette voie navigable internationale. Ce faisant, nous n'agissons pas seulement pour nous-mêmes, mais pour tous ceux qui sont tributaires du canal.

98. Deuxièmement, nous recherchons une solution pacifique par la voie des négociations et nous avons défini une base de négociation que nous croyons juste tant pour les usagers que pour l'Égypte.

99. Ce sont ces deux propositions, exposées plus au long dans notre projet de résolution, que nous demandons au Conseil de faire siennes, dans l'intérêt de la paix.

100. Le PRESIDENT: Je prends maintenant la parole en qualité de représentant de la FRANCE.

101. Le Gouvernement de la République française, de concert avec le Gouvernement du Royaume-Uni, a saisi le Conseil de sécurité de la “situation créée par l'action unilatérale du Gouvernement égyptien mettant fin au système de gestion internationale du canal de Suez, système confirmé et complété par la Convention du canal de Suez de 1888”.

102. Cette situation, de l'avis des deux gouvernements, est grave; elle est susceptible, si elle devait se prolonger, de menacer la paix et la sécurité internationales.

103. Dès le 12 septembre 1956, les représentants permanents du Royaume-Uni et de la France la portaient à la connaissance du Président du Conseil de sécurité. Le 23 septembre, invoquant le paragraphe 1 de l'Article 35 de la Charte, ils en saisissaient le Conseil.

104. Il n'est pas inutile de rappeler les faits sur lesquels se fonde notre recours.

105. L'Égypte a nationalisé par une loi la Compagnie universelle du canal de Suez. En exécution de cette loi, le Gouvernement égyptien a saisi par la force le canal lui-même, les installations qui en dépendent, les biens de la Compagnie situés en Égypte et en a confié la gestion à un office dépendant exclusivement de son autorité.

106. Sans doute le Gouvernement égyptien soutient-il que la Compagnie du canal de Suez est une société égyptienne et relève du droit interne égyptien. Aussi invoque-t-il le droit qu'il possède, comme tout autre Etat, de nationaliser les entreprises situées sur son territoire.

107. Le Gouvernement français considère que les prémisses de ce raisonnement sont fausses. Il n'est pas exact que la Compagnie universelle du canal relève seulement du droit égyptien. Cette compagnie “universelle” constitue un élément essentiel du système reconnu par la Convention de Constantinople du 29 octobre 1888

to the maintenance of an international régime for the Suez Canal.

108. It is thus clear that the Egyptian Government, although it has—and we do not dispute the fact—the right to nationalize Egyptian concerns, did not, in our view, have any right to nationalize the Universal Suez Canal Company. It is certain that the Egyptian Nationalization Act of 26 July 1956 violates the Convention of 1888, which was signed by Turkey, whose signature is binding on Egypt.

109. The Universal Suez Canal Company has a status which is *sui generis*. To some extent it is subject to Egyptian law; it was constituted by acts of the Turkish or Egyptian executive power, and the Egyptian courts retain jurisdiction in certain cases. At the same time, in certain other respects, it is subject to French law and to international law.

110. Thus, it was set up as a joint-stock company under French law; its administrative headquarters are in Paris and the French courts have sole jurisdiction in respect of litigation between the stockholders and the Company.

111. The Company is international by virtue of its capital, which is made up of securities issued in eight European capitals and printed in five languages; by virtue of its board of directors, which includes representatives of several nationalities; and above all by virtue of its purpose, which is the operation of a public service of value to the entire world.

112. Thus, for a company represented to us as being purely Egyptian it certainly has quite a number of unusual features. Furthermore, the Egyptian Government did not apply its company law to the Company, but, until June 1956, negotiated agreements with it as it would have done with a foreign Power. Between 1856 and June 1956, more than one hundred agreements were negotiated between Egypt and the Company, dealing with the most varied subjects: customs, company law, control of foreign exchange, the work of the employees, taxes, etc.

113. There is no need to go into further details here. I shall merely note that the Egyptian courts themselves, in decisions handed down in 1925, 1931 and 1940, recognized the Company as being both Egyptian and international in character. The court of Alexandria affirmed in 1940:

“Other undertakings have a purely national purpose, while that of the Canal Company is primarily universal in character, affecting the interests of all nations.”

114. This universal character, this international public service rendered by the Company, do not stem only from its special status. They also stem from an international convention, to which Egypt is a party, and which makes the Company one of the essential elements in a system of guarantees established in order to maintain freedom of passage through the Canal for the benefit of its users.

115. Indeed, the Canal was intended, by its very nature, to be used by all nations. As long ago as 5 January 1856, in article 14 of the firman signed by the Viceroy of Egypt, it was asserted that the Canal and the ports dependent on it should “always remain open as a neutral passage to every merchant ship crossing from one sea to another, without any distinction, exclusion or preference of persons or nationalities”.

comme indispensable au maintien d'un régime international du canal de Suez.

108. Il est donc clair que le Gouvernement égyptien, s'il possède — nous ne le contestons pas — le droit de nationaliser des entreprises égyptiennes, n'avait pas, à notre sens, celui de nationaliser la Compagnie universelle du canal de Suez. Il est certain que la loi égyptienne dite de nationalisation, du 26 juillet 1956, viole la Convention de 1888 que la Turquie, dont la signature engage l'Égypte, avait signée.

109. La Compagnie universelle du canal de Suez bénéficie d'un statut *sui generis*. Elle est soumise, par certains aspects, à la loi égyptienne; elle a été constituée par des actes du pouvoir exécutif turc ou égyptien et, si les tribunaux égyptiens restent compétents sur certains litiges, elle est, par certains autres aspects, soumise à la loi française et à la loi internationale.

110. C'est ainsi qu'elle est constituée en société anonyme selon la loi française; c'est ainsi que son domicile administratif est à Paris et que les tribunaux français sont seuls compétents pour les litiges entre actionnaires et la Compagnie.

111. Internationale, la Compagnie du canal de Suez l'est par son capital formé de titres émis en cinq langues dans huit des capitales européennes, par son conseil d'administration où siègent des représentants de diverses nationalités; elle l'est surtout par son objet même qui est l'exploitation d'un service public d'intérêt mondial.

112. Voilà, certes, beaucoup de traits anormaux pour une société qu'on nous décrit comme simplement égyptienne. En outre, le Gouvernement égyptien ne lui applique pas sa législation sur les sociétés, mais, jusqu'en juin 1956, il négocie avec elle des accords, comme il l'aurait fait avec une puissance étrangère. Il existe, depuis 1856 et jusqu'en juin 1956, plus de 100 accords négociés entre l'Égypte et la Compagnie et qui portent sur les sujets les plus divers: douanes, droit des sociétés, contrôle des changes, travail des employés, taxes, etc.

113. Il n'est point besoin ici de multiplier les détails. Je me bornerai simplement à dire que les tribunaux égyptiens eux-mêmes, dans des décisions de 1925, 1931, 1940, reconnaissaient à la Compagnie un double caractère égyptien et universel. C'est la Cour d'Alexandrie qui affirmait en 1940:

“D'autres entreprises ont un objet purement national, tandis que la Compagnie du canal a pour objet une entreprise de caractère universel avant tout, affectant les intérêts de toutes les nations.”

114. Ce caractère universel, cette vocation à gérer un service public international, ne résultent pas seulement du statut particulier de la Compagnie. Ils résultent aussi d'une convention internationale à laquelle l'Égypte est partie et qui fait de la Compagnie un des éléments essentiels du système de garanties créé afin de maintenir la libre circulation à travers le canal au bénéfice des usagers de celui-ci.

115. En effet, par sa nature même, le canal est destiné à l'usage de toutes les nations. Dès le 5 janvier 1856, dans l'article 14 du firman signé par le Vice-Roi d'Égypte, il était affirmé que le canal et les ports qui en dépendent devaient être “ouverts à toujours, comme passage neutre, à tout navire de commerce, traversant d'une mer à l'autre, sans aucune distinction, exclusion ni préférence de personnes ou de nationalité”.

116. The principle of free passage was thus written into the law granting a concession to the Company. There was not as yet any international guarantee other than the Company's universal character.

117. During the first twenty years, a system of international guarantees was gradually developed—with the participation of the Company and, as it were, around it—a system which was to receive its final sanction in the Convention of 1888. In those first years, it was already definitely established that passage through the Canal, the establishment of moderate tolls without discrimination, as well as the security and maintenance of the Canal, were matters over which the international community should exercise control.

118. In 1873, an international commission established the standards on which the tolls levied on vessels were to be based. At that time, Turkey, the Power whose rights and obligations have devolved upon Egypt, declared that no change in the conditions of passage through the Canal from the point of view of dues should be made without the consent of the Sublime Porte, which would not take its decision until it had reached prior agreement with the interested Powers.

119. In 1885, another international commission met to draw up, under the terms of the London declaration, a conventional act which would establish a definitive system destined to guarantee the free use of the Suez Maritime Canal at all times and for all Powers. It is significant that this commission, which drafted the Convention of Constantinople of 29 October 1888, was convened at the initiative of the Governments of the principal European Powers.

120. Moreover, this Convention only completed "the system under which the navigation of this Canal has been placed by the firman of His Imperial Majesty the Sultan, dated 22 February 1866, and sanctioning the concessions of His Highness the Khedive". I have just quoted from the preamble to the 1888 Convention, which clearly links this instrument with the Universal Suez Canal Company. And finally, the system established by the firman of 1866, and completed by the 1888 Convention, was the very one which resulted from the concession granted to the Canal Company. The operation of the Canal by the Suez Canal Company was really, as Mr. Eden said on 12 September 1956, a part of a comprehensive system, designed by the 1888 Convention to ensure the free use of the Canal by all the Powers concerned.

121. If it were necessary to continue here to analyse texts and to interpret facts, the following would clearly emerge. The major European Powers, which comprised nearly all the users of the Canal in the last half of the nineteenth century, did in fact establish the Universal Suez Canal Company; in 1873, they established the standards for tolls; they called the Paris Conference of 1885 in order to supplement the existing system by a formal international guarantee. It was those Powers, in fact, which conceded the international public service, in the name of the users. Turkey merely granted right of way through part of its territory. Egypt, its successor, cannot today exercise the rights of a grantor over an international public service.

122. What is left of the Egyptian argument? In the first place, the Universal Suez Canal Company is not

116. Le principe de libre passage se trouvait ainsi inscrit dans l'acte de concession à la Compagnie. Il n'existait pas encore d'autre garantie internationale que le caractère universel de celle-ci.

117. Au cours des 20 premières années, allait se créer peu à peu, avec la participation de la Compagnie et, en quelque sorte, autour d'elle, un système de garanties internationales qui trouvera sa consécration définitive dans la Convention de 1888. Il était, dès ces premières années, définitivement établi que le passage par le canal, l'établissement de tarifs modérés sans discrimination, la sécurité, l'entretien du canal constituaient des matières sur lesquelles devait s'exercer le contrôle de la communauté internationale.

118. En 1873, c'est une commission internationale qui établit les normes selon lesquelles seront établis les droits perçus sur les navires. À ce moment, la Turquie, puissance dont l'Égypte a hérité les droits et obligations, déclarait qu' "aucune modification des conditions de passage à travers le canal au point de vue des taxes ne serait effectuée sauf avec le consentement de la Sublime Porte qui ne prendrait sa décision qu'après s'être entendue au préalable avec les puissances intéressées".

119. En 1885, une autre commission internationale se réunit pour rédiger, aux termes de la déclaration de Londres, un acte conventionnel qui établisse "un régime définitif destiné à garantir, en tout temps et à toutes les puissances, le libre usage du canal de Suez". Détail significatif, cette commission avait été convoquée sur l'initiative des gouvernements des principales puissances européennes. C'est elle qui élaborera la Convention de Constantinople du 29 octobre 1888.

120. Cette convention ne fit du reste que compléter "le régime sous lequel la navigation par le canal avait été placée par le firman de Sa Majesté le Sultan en date du 22 février 1866, sanctionnant les concessions de Son Altesse le Khédive". Je viens de citer les termes du préambule de la Convention de 1888. Ce texte lie de façon évidente cette convention avec la Compagnie universelle. Le régime du firman de 1866, enfin, que complète la Convention de 1888, était celui-là même qui résultait de la concession accordée à la Compagnie du canal de Suez. L'exploitation du canal par la Compagnie du canal de Suez était bien, comme l'a dit M. Eden le 12 septembre 1956, "un élément du système général établi par l'accord de 1888, en vue d'assurer le libre usage du canal à toutes les puissances intéressées".

121. S'il était nécessaire de poursuivre ici l'analyse des textes et l'interprétation des faits, il apparaîtrait clairement que les principales puissances européennes qui, dans la dernière moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, représentaient presque tous les usagers du canal, ont, en fait, créé la Compagnie universelle; elles sont intervenues en 1873 pour fixer les bases de la tarification et, en 1885, elles ont réuni la Conférence de Paris pour compléter, par une garantie internationale formelle, le régime existant. Ce sont elles qui ont concédé le service public international au nom des usagers. La Turquie s'est bornée à céder une servitude de passage sur une portion de son territoire. L'Égypte, qui lui succède, ne saurait aujourd'hui exercer sur le service public international les droits d'un concédant.

122. Que reste-t-il de la thèse égyptienne? Premièrement, la Compagnie du canal de Suez n'est pas soumise

subject solely to Egyptian law; its existence, the fact that it operates the Canal, constitutes one of the essential elements of the guarantees established by the Convention of 1888.

123. The action whereby Egypt nationalized the Company is therefore unlawful. The Egyptian Government could not nationalize something which was inherently international and which was intended perpetually to remain so; it could not, without violating an international convention, replace the Universal Suez Canal Company by an Egyptian Government organ, operating the Canal for purely national interests. Would anyone maintain that the Egyptian Government could have nationalized the Canal in 1888, soon after the Convention had been signed? Certainly not. It has no more right to do so today without violating the 1888 Convention.

124. This is not a question of sovereignty. In the world today, the essential sovereignty of every independent State has definite limitations. These are, in particular, the limitations deriving from treaties freely concluded.

125. It is not enough to establish clearly the respective rights of Egypt and of the users of the Canal. In order to form an objective opinion on the case we are discussing, we must view it, as Mr. Lloyd has done, in the political setting in which the head of the Egyptian Government placed it at the very start.

126. On 26 July 1956, Colonel Nasser's first concern was, according to his own statements, to retaliate against the withdrawal of the offer made by the United States Government several months earlier to finance the construction of the Aswan high dam. The timing clearly proves that for the head of the Egyptian Government the nationalization of the Suez Canal Company constituted a measure of reprisal. That purpose is therefore completely different from the purposes laid down in the 1888 Convention and has no connexion with free transit through the Canal.

127. Moreover, we find in the speech of 26 July appeals to violence, incitement to hatred and glorification of anti-foreign feelings. Nothing in all this can possibly be regarded as a justification of the decision to nationalize the Suez Canal Company. "We shall regain all our rights", Colonel Nasser declared, "for all these funds (the Company's) are ours and this Canal is the property of Egypt". It would be difficult to give a clearer definition of the objective, which was not so much to assert Egyptian sovereignty as to take over the Company's assets.

128. The head of the Egyptian Government has, of course, stated on several occasions that his decision was also designed to raise the standard of living of his countrymen and to develop the domestic economy. If this had been Colonel Nasser's only purpose, he could easily have secured international agreement. France has never disputed Egypt's right to receive, in return for the international concession of its territory, compensation which would enable it to invest the capital necessary for the development of the Egyptian economy.

129. The methods adopted by the head of the Egyptian Government, and the threats which he inserted in the nationalization decree, have given a very different impression of his intentions. Not only did the Egyptian Government give no notice to the Universal Suez Canal

au seul droit égyptien; deuxièmement, son existence, le fait qu'elle gère le canal constituent un des éléments essentiels des garanties établies par la Convention de 1888.

123. L'action par laquelle l'Égypte a nationalisé la Compagnie du canal de Suez est donc contraire au droit. Le Gouvernement égyptien ne pouvait nationaliser ce qui était par nature et devait perpétuellement rester international; il ne pouvait, sans rompre une convention internationale, substituer à la Compagnie un organisme gouvernemental égyptien, gérant le canal dans un intérêt purement national. Soutiendrait-on que le Gouvernement égyptien aurait pu nationaliser le canal en 1888, peu après la signature de la Convention? Certes pas. Il ne le peut davantage aujourd'hui sans violer la Convention de 1888.

124. Il ne s'agit pas ici de souveraineté. La souveraineté nécessaire de chaque Etat indépendant a, dans le monde moderne, des limites précises. Ce sont celles, en particulier, qui résultent des traités librement conclus.

125. Mais il ne suffit pas d'établir clairement les droits respectifs de l'Égypte et ceux des usagers du canal. Nous devons, pour porter un jugement objectif sur l'affaire dont nous discutons, la replacer, comme l'a d'ailleurs fait M. Selwyn Lloyd, dans le cadre politique où le chef du Gouvernement égyptien l'a placée dès l'origine.

126. Le 26 juillet 1956, la préoccupation première du colonel Nasser était, d'après ses propres déclarations, de répondre au retrait de l'offre faite par le Gouvernement américain, plusieurs mois auparavant, de financer la construction du haut barrage d'Assouan. Le choix du moment prouve à l'évidence que la nationalisation de la Compagnie du canal de Suez constituait pour le chef du Gouvernement égyptien une mesure de représailles. Il s'agissait donc d'un but tout autre que ceux qui sont définis par la Convention de 1888 et n'ayant aucun rapport avec le libre transit à travers le canal.

127. Nous trouvons d'autre part, dans le discours du 26 juillet, des appels à la violence, des excitations à la haine, l'exaltation de sentiments de xénophobie. Rien dans tout cela ne constitue une justification de la décision de nationaliser la Compagnie du canal de Suez. "Nous reprendrons tous nos droits", déclare le colonel Nasser, "car tous ces fonds (ceux de la Compagnie) sont les nôtres et ce canal est la propriété de l'Égypte." Il est difficile de définir plus clairement l'objectif qui est moins d'affirmer la souveraineté égyptienne que de mettre la main sur les avoirs de la Compagnie.

128. Sans doute le chef du Gouvernement égyptien a-t-il indiqué à plusieurs reprises que sa décision avait également pour objet d'élever le niveau de vie de ses concitoyens et de développer l'économie locale. Si tel était le seul but du colonel Nasser, il eût été facile pour lui de trouver un accord sur le plan international. La France n'a jamais contesté le droit pour l'Égypte de recevoir, en contrepartie de la servitude internationale établie sur son territoire, une compensation qui lui permit d'investir les sommes nécessaires au développement de son économie.

129. Les méthodes employées par le chef du Gouvernement égyptien, les menaces qu'il a introduites dans le décret de nationalisation ont donné une impression toute différente de ses intentions. Non seulement le Gouvernement égyptien n'a donné aucun préavis à la



Company, but the Company's offices and installations were forcibly occupied by the Egyptian army and police. The Company's funds were seized. Articles 4 and 5 of the nationalization decree required the Company's employees to serve under the orders of the new authority and subjected them to forced labour, forbidding then to leave their posts on pain of imprisonment.

130. Acts, statements and methods of this kind were bound to disturb the French and British Governments profoundly; hence the military measures taken by them.

131. If we had been acting with aggressive intent, we would not have shown the patience we have shown ever since 26 July; we would not have made repeated attempts to negotiate, nor would we have appealed to the Security Council.

132. Those who assert that our precautionary moves were uncalled for would do well to consider them in relation to developments. Over the past few weeks, Colonel Nasser's tone has altered, and his recent speeches are not comparable with the speech of 26 July. Moreover, numerous ships have been moving through the Suez Canal without remitting tolls to the Egyptian authority. Lastly, despite the terms of article 5 of the nationalization decree, Canal pilots and employees have been able to leave Egypt without being subjected to sanctions or ill treatment.

133. Unfortunately we cannot avoid seeing a connexion between these concessions made by the head of the Egyptian Government and the apprehensions he may have had about French and British counter-moves. But we had to remove the Suez Canal problem from the atmosphere of passion and violence into which Colonel Nasser's words and acts had plunged it.

134. In the course of recent international conferences, the French Government has had occasion to outline the main features of a possible solution of the Canal question.

135. Egyptian sovereignty over the territory of Egypt in general, and over the Canal zone in particular, has never been questioned. It was recognized by the firmans of 1856 and 1866 and confirmed by the 1888 Convention; but we maintain that respect for treaty obligations is itself one of the essential attributes of sovereignty.

136. The French Government has never challenged the right of the Egyptian people to receive a fair share of the profits accruing from the use of the Canal by ships of foreign nations.

137. On the other hand, the French Government continues to believe that passage through the Canal ought to be managed by an international body. It draws a clear distinction in this respect between management and control. Canal users are entitled to the assurance that traffic arrangements, the fixing of tolls, the assignment of pilots, and maintenance and modernization work will always be carried out with the legitimate interests of the users primarily in mind.

138. If traffic conditions could be rendered uncertain as a result of sudden measures taken out of purely national considerations, the whole flow of trade between Europe and Asia would be endangered.

Compagnie universelle du canal de Suez, mais les bureaux et les installations de celle-ci ont été occupés de force par l'armée et la police égyptiennes. Les fonds de la Compagnie ont été mis sous séquestre. L'article 4 et l'article 5 du décret de nationalisation obligeaient les employés de la Compagnie à servir sous les ordres de la nouvelle autorité et les soumettaient à un régime de travail forcé. Ils n'avaient, en effet, pas le droit d'abandonner leur emploi sous peine d'être jetés en prison.

130. De tels actes, de tels discours, de telles méthodes ne pouvaient manquer d'émouvoir profondément les Gouvernements français et britannique et justifient les mesures que ceux-ci ont prises dans le domaine militaire.

131. S'il s'était agi de notre part d'intentions agressives, nous n'aurions pas fait montre, depuis le 26 juillet, de la patience qui a été la nôtre; nous n'aurions pas répété nos tentatives de négociation. Enfin, nous n'aurions pas fait appel au Conseil de sécurité.

132. A ceux qui prétendent que nos précautions étaient inutiles, je demande d'établir un lien entre celles-ci et l'évolution des événements. Depuis quelques semaines, le colonel Nasser a changé de ton et les discours qu'il a prononcés récemment ne sont pas comparables à celui du 26 juillet. D'autre part, de nombreux navires transitent à travers le canal sans régler pour autant des redevances à l'autorité égyptienne. Enfin, contrairement aux termes de l'article 5 du décret de nationalisation, les pilotes et les employés du canal ont pu quitter l'Égypte sans être l'objet de sanctions ou de sévices.

133. Il nous est malheureusement impossible de ne pas rapprocher ces concessions, faites par le chef du Gouvernement égyptien, des craintes qu'il pouvait avoir à l'égard des réactions françaises et britanniques. Mais il nous fallait dégager le problème du canal de Suez du climat de passion et de violence dans lequel l'avaient placé les paroles et les actes du colonel Nasser.

134. Au cours des récentes conférences internationales, le Gouvernement français a été amené à définir les principaux éléments de la solution possible à l'affaire du canal.

135. La souveraineté égyptienne sur le territoire de l'Égypte en général et sur la zone du canal en particulier n'a jamais été mise en cause. Reconnue par les firmans de 1856 et de 1866, elle a été confirmée par la Convention de 1888. Mais nous soutenons que le respect d'obligations conventionnelles est précisément l'un des attributs essentiels de la souveraineté.

136. Le Gouvernement français n'a jamais contesté le droit du peuple égyptien de recevoir une part équitable des bénéfices résultant de l'utilisation du canal par les navires des nations étrangères.

137. Par contre, le Gouvernement français insiste pour que le transit à travers le canal soit géré par un organisme international. Il fait une nette distinction à cet égard entre la gestion et le contrôle. Les usagers du canal doivent avoir l'assurance que l'organisation du trafic, la fixation des droits de passage, le choix des pilotes, les travaux d'entretien et de modernisation seront toujours fixés en prenant pour critère leurs intérêts légitimes.

138. Si, à tout moment, des considérations d'ordre purement national pouvaient intervenir et soumettre ainsi les conditions du trafic à de dangereuses incertitudes, le problème des courants commerciaux entre l'Europe et l'Asie se trouverait posé.

139. It is true that the feelings aroused by its action have prompted the Egyptian Government to do its best to reassure public opinion, but it could hardly expect others to rely solely upon it to safeguard respect for the rights and interests which it had just violated. The Egyptian Government may find it advantageous to appear reasonable at this juncture, but can we expect that this will always be the case? Have we any assurance that Egypt will always be able to withstand the pressure placed upon it by some Power that may covet special privileges on the Canal?

140. In this connexion, a disturbing precedent comes to mind. Has not the Egyptian Government in fact refused to carry out a unanimous recommendation of the Security Council concerning the use of the Canal by vessels belonging to Israel?

141. One of the administrators of the Egyptian authority set up on 26 July 1956 wrote in a recent publication that Egypt will be able to close the Canal to ships belonging to any Power at war with Egypt; to take less drastic measures, such as searching ships belonging to an enemy State and neutral ships which help the enemy or have commerce with it; and also to prevent the supplying and loading of these ships. He went on to say that the Egyptian Government will then organize movement through the Canal in any way it thinks fit. Such statements justify our apprehensions; that was why we decided that we must stand by the principle of international operation, since that of international control does not meet the requirements of the situation. It is in the day-to-day operation of the Canal that the discrimination, delays and difficulties may occur that the 1888 Convention was designed to prevent.

142. On the basis of the views I have just outlined, the French Government has for over two months been seeking some means of finding a peaceful solution to the problem created by Colonel Nasser's decision.

143. After presenting to the Egyptian Government on 30 July a note of protest against the arbitrary nature of the measures taken, the French Government, in agreement with the Governments of the United Kingdom and the United States, called for a conference of twenty-two States which together account for 95 per cent of the trade passing through the Canal. The purpose was to explore the possibility of devising an international system which, without infringing upon Egyptian interests, would give effects to the principles set forth in the Convention of 1888. In six days, eighteen of those Governments had worked out the basis of a solution which would ensure respect for the rights of the users as well as those of Egypt.

144. In order to stress still further their eagerness to come to terms with the Egyptian Government, the eighteen Governments decided to ask Mr. Menzies, the Prime Minister of Australia, along with the representatives of four other Governments, to present their proposals to Colonel Nasser and to explain to him all the various aspects of those proposals. The conversations took place in Cairo from 3 to 9 September 1956. Unfortunately, they were of no avail. From those talks, the Chairman of the five-nation committee emerged with the feeling that Colonel Nasser was not prepared in any circumstances to consider the guarantees which the

139. Certes, le Gouvernement égyptien, devant l'émotion créée par son geste, s'est efforcé de rassurer l'opinion. Mais il lui a été difficile de demander qu'on lui fit confiance pour assurer seul le respect des droits et des intérêts qu'il venait de violer. Il est possible que le Gouvernement égyptien ait avantage pour le moment à se montrer raisonnable. Mais pouvons-nous espérer qu'il en sera toujours de même? Sommes-nous certains que l'Égypte sera toujours en mesure de résister aux pressions auxquelles elle sera exposée de la part de telle ou telle puissance désireuse d'obtenir des avantages particuliers sur le canal?

140. Nous pouvons, à cet égard, citer un précédent fâcheux. Le Gouvernement égyptien n'a-t-il pas refusé d'exécuter une recommandation unanime du Conseil de sécurité relative à l'utilisation du canal par des bateaux israéliens?

141. Un des administrateurs de l'autorité égyptienne créée le 26 juillet 1956 a, dans un ouvrage récent, écrit que l'Égypte "pourra fermer le canal devant les navires appartenant à une puissance quelconque en état de guerre avec elle, pourra prendre des mesures moins graves telles que la perquisition des navires appartenant à un Etat ennemi et des navires neutres qui aident l'ennemi ou traitent avec lui; elle pourra aussi empêcher le ravitaillement et le chargement de ces navires". Le même administrateur ajoutait: "Le Gouvernement égyptien organisera alors le mouvement du transit du canal de la façon qu'il jugera convenable." De telles déclarations justifient nos inquiétudes. Aussi avons-nous estimé que nous devons nous en tenir au principe de la gestion internationale, celui du contrôle ne répondant pas à la situation. C'est dans les opérations quotidiennes que peuvent intervenir les discriminations, les retards, les difficultés que la Convention de 1888 avait pour but d'éviter.

142. Sur la base des positions que je viens de rappeler, le Gouvernement français a, depuis plus de deux mois, cherché le moyen de trouver une solution pacifique au problème posé par la décision du colonel Nasser.

143. Après avoir remis, le 30 juillet, au Gouvernement égyptien, une note de protestation contre le caractère arbitraire des mesures prises, le Gouvernement français, en accord avec les Gouvernements du Royaume-Uni et des Etats-Unis, proposait la réunion d'une conférence groupant 22 Etats représentant, à eux seuls, 95 pour 100 du commerce transitant par le canal. Il s'agissait d'examiner les possibilités de trouver un système international ne lésant pas les intérêts de l'Égypte, mais donnant effet aux principes inscrits dans la Convention de 1888. Dix-huit d'entre ces gouvernements ont, en six jours, élaboré les bases d'une solution de nature à assurer le respect des droits des usagers, ainsi que de ceux de l'Égypte.

144. Pour mieux marquer encore leur désir de s'entendre avec le Gouvernement égyptien, les 18 gouvernements décidaient de charger M. Menzies, premier ministre d'Australie, accompagné de représentants de quatre autres gouvernements, de présenter au colonel Nasser leurs propositions, et de lui en commenter tous les aspects. Les entretiens eurent lieu au Caire du 3 au 9 septembre 1956. Ils furent malheureusement inutiles. De ces conversations, le président du comité des Cinq a retiré le sentiment qu'en aucune façon le colonel Nasser n'était disposé à prendre en considération les garanties que les usagers considéraient comme indis-



users felt to be essential, nor to explore with them the basis of a settlement.

145. Indeed, Mr. Menzies had no sooner left Cairo than the Egyptian Government circulated to a large number of countries, and communicated to the United Nations, a note outlining its point of view on the Suez question. The document put forward proposals which were both vague and inadequate, and formally rejected the proposals of the eighteen Governments.

146. On 12 September, the Governments of France and the United Kingdom took the step of informing the Security Council of the situation; and in their anxiety to exhaust all peaceful means, consulted together as to their next moves.

147. At the suggestion of the United States Government, they proposed to the eighteen Governments which had met in London in August that an association be set up designed chiefly to assist its members in exercising their rights under the 1888 Convention. It is, after all, a perfectly normal practice for the users of a service or the customers of an enterprise to join together in a co-operative association to defend their rights and interests.

148. Although the association in question could hardly be described as a threat to Egypt in view of the wide latitude left to its members to use or not to use its services and to accept or not accept its obligations, the Egyptian Government nevertheless stated in extremely violent terms that it considered the establishment of the users' association as a threat of war and would consider those who agreed to become members as advocates of war.

149. Thus the attitude of the Egyptian Government to the various proposals placed before it in recent weeks has been consistently negative. This confirms the misgivings which many users of the Canal have harboured since 26 July.

150. I turn now to another aspect of the problem which is no less important. During the second London Conference, Mr. Dulles stated that the problem was far more than just a question of whether a boat or two got through the Canal or did not get through, or even whether the Canal broke down, adding that in his opinion what we did would very largely determine whether or not in fact we were going to build a peaceful world. Thus he raised the problem of confidence, and it is fair to say that the acts and methods of Colonel Nasser have done irreparable harm to international confidence, without thereby protecting the real interests of the Egyptian people.

151. What is likely to happen during the months or years to come if shipping companies and undertakings which send their products through the Canal are not given assurance of protection against sudden and arbitrary decisions? We shall witness a gradual sterilization of the Canal, and in the long run the Egyptian people will bear the brunt of the drop in income from the operation of the Canal.

152. An atmosphere of international confidence is as essential to the countries which have recently achieved independence and need outside assistance to raise their standard of living as it is to anyone else. At a time when schemes for foreign aid are the subject of suggestions from all quarters—at the very time when the establishment of an international system more in keeping with

pensables, ni à rechercher avec eux les bases d'une entente.

145. En effet, M. Menzies avait à peine quitté le Caire que le Gouvernement égyptien faisait distribuer à un grand nombre de capitales, et communiquer aux Nations Unies, une note exposant son point de vue sur la question de Suez. Ce document présentait des solutions aussi imprécises qu'insuffisantes et rejetait formellement les propositions des 18 gouvernements.

146. Le 12 septembre, les Gouvernements de la France et du Royaume-Uni prenaient l'initiative d'informer le Conseil de sécurité de la situation et, dans leur désir d'épuiser tous les moyens pacifiques, se consultaient sur les mesures à prendre.

147. Sur la suggestion du Gouvernement des Etats-Unis, ils proposèrent aux 18 gouvernements qui s'étaient réunis à Londres au mois d'août, de créer une association dont le but principal serait d'aider ses membres à exercer les droits qu'ils tenaient de la Convention de 1888. Il est en effet tout à fait normal que les utilisateurs d'un service, ou les clients d'une entreprise, se constituent en association coopérative pour défendre leurs droits et leurs intérêts.

148. Bien que l'association en question, du fait de la très grande latitude laissée à ses membres de recourir ou non à ses services et de faire ou non face à ses obligations, rende cette association peu menaçante pour l'Egypte, le Gouvernement égyptien faisait néanmoins savoir en termes très violents qu'il considérait la création de l'association des usagers comme une menace de guerre, et qu'il tiendrait pour partisans de la guerre ceux qui accepteraient d'en être membres.

149. Il apparaît ainsi que l'attitude prise par le Gouvernement égyptien face aux différentes propositions dont il a été saisi depuis plusieurs semaines est toujours restée négative. Cela confirme les craintes que de nombreux usagers du canal éprouvaient depuis le 26 juillet.

150. J'aborde maintenant un autre aspect du problème qui n'est pas moins important. Au cours de la seconde Conférence de Londres, M. Foster Dulles a déclaré que le problème était "infiniment plus important que la question de savoir si un bateau ou deux transiteraient ou ne transiteraient pas par le canal, ou même si le canal deviendrait inutilisable". Il ajoutait: "De ce que nous ferons dépend à mon avis, dans une très large mesure, la question de savoir si nous réussissons ou non à construire un monde pacifique." Il posait ainsi le problème de la confiance. Or, il est permis de dire que les actes et les méthodes du colonel Nasser ont porté à celle-ci une atteinte irréparable, sans que pour autant les véritables intérêts du peuple égyptien aient été protégés.

151. Que risque-t-il de se passer au cours des mois ou des années à venir si les compagnies de navigation, si les entreprises qui font passer leurs produits à travers le canal, n'ont pas l'assurance qu'elles sont protégées contre des décisions soudaines et arbitraires. Nous assisterons à une stérilisation progressive du canal, et finalement le peuple égyptien sera la victime de la diminution des recettes d'exploitation.

152. Un climat de confiance internationale est aussi indispensable qu'à tous autres aux pays qui ont récemment accédé à l'indépendance et qui ont besoin d'une aide extérieure pour élever leur niveau de vie. Au moment où les procédures d'aide à l'étranger font l'objet de suggestions multiples, au moment même où est envisagée la mise au point d'un système international plus

present-day realities is being considered—the atmosphere created by Colonel Nasser's action does not make for the success of this effort. Some of those who unthinkingly applaud what they believe to be an act of independence should bethink themselves that they may be the saddest victims of what in our view is nothing more than a violation of international law.

153. I would draw the attention of the Security Council to a trend whose dangers we should not overlook, the confusion of anti-colonialism with the violation of commitments entered into. If independence is to be manifested merely in the right of a young State to withdraw unilaterally from the obligations which it has contracted, anarchy and chaos will reign in international relations. I do not think that this is the purpose of the United Nations.

154. One last point: reading Colonel Nasser's writings and hearing his speeches one cannot help feeling even more gravely concerned. Is not the nationalization of the Suez Canal the first stage in a policy which may lead the world to disaster? In his book, *Egypt's Liberation: The Philosophy of the Revolution*, Colonel Nasser goes over the events of his time and concludes that there are a number of circles which will constitute Egypt's field of activity, and in which it should endeavour to bring into play all its reserves of energy. Surrounding Egypt, he envisages an "Arab circle"; on the southern borders of his country, an African continent; over a vaster area, an "Islamic world", and he wonders whether this does not portend a great role for his hero.

155. All this makes one wonder whether it is the well-being of the Egyptian people or the boundless expansion of one man's ambition that is at issue. Twenty years ago we were unwilling to listen to the clear warnings given us. Nearly 20 million men and women paid for our apathy with their lives.

156. We wish to bring home our apprehensions to the Security Council. We feel that it is incumbent on the United Nations to restore international confidence for the greater good of all peoples, especially those commonly referred to as "under-developed". It is also the duty of the United Nations to state plainly that the violation of international undertakings is no proof of a nation's independence.

157. In the face of a problem whose issues are so clear and so unequivocal, half-measures will not do. No settlement would be acceptable on the mere pretext that it preserved the peace for the time being. The United Nations Charter recognizes that there is no genuine peace without the maintenance of justice and international law, thus recognizing that circumstances may arise where weakness is more perilous than firmness. We are eager for a peaceful settlement, but, we cannot accept any solution which would condone the *fait accompli* and admit the right of a Chief of State to release his country from international undertakings to which it had freely subscribed.

158. The question is a serious one. The future of the United Nations—and, for that matter, future peace—will depend on the way in which you answer it.

adapté aux réalités nouvelles, le climat créé par le geste du colonel Nasser est défavorable au succès de cet effort. Certains de ceux qui applaudissent, sans beaucoup de réflexion, à ce qu'ils croient être un acte d'indépendance, devraient songer qu'ils seront peut-être les principales victimes de ce que nous considérons n'être qu'une violation du droit international.

153. J'attire l'attention du Conseil de sécurité sur une tendance dont nous ne devons pas méconnaître les dangers: c'est celle qui consiste à confondre l'anticolonialisme avec la violation des engagements pris. Si la manifestation de l'indépendance doit seulement consister dans le droit pour un jeune État de se dégager unilatéralement des obligations qu'il a contractées, alors l'anarchie et le chaos s'installeront dans les relations internationales. Je ne pense pas que tel soit le but de l'Organisation des Nations Unies.

154. Enfin, lorsque l'on a lu les textes du colonel Nasser et entendu les discours qu'il a prononcés, on ne peut s'empêcher d'être saisi d'une inquiétude encore plus grave. La nationalisation du canal de Suez n'est-elle pas la première étape d'une politique qui peut conduire le monde aux pires désastres. Dans son livre *La libération de l'Égypte: philosophie d'une révolution*, le colonel Nasser passe en revue les événements de son temps et en déduit qu'il existe un certain nombre de zones qui formeront le champ d'activité de l'Égypte et dans lesquelles son pays devra essayer de déployer toute sa réserve d'énergie. Il considère autour de l'Égypte la présence d'une "zone arabe"; aux frontières méridionales de son pays, la présence d'un continent africain; sur une zone plus vaste, la présence d'un "monde musulman" et il se demande s'il n'y a pas un grand rôle qui attend son héros.

155. C'est pourquoi nous avons le droit de poser la question de savoir s'il s'agit du bien-être du peuple égyptien, ou du développement démesuré des ambitions d'un homme. Il y a 20 ans, nous n'avons pas voulu comprendre les avertissements qui nous étaient clairement donnés. Près de 20 millions d'hommes et de femmes ont payé de leur vie l'insouciance que nous avons montrée.

156. Au Conseil de sécurité nous faisons part de notre inquiétude, nous pensons que le rôle de l'Organisation des Nations Unies doit être de rétablir la confiance internationale, pour le plus grand bénéfice de tous les peuples et notamment de ceux qu'il est convenu d'appeler "sous-développés". Il doit être aussi d'affirmer que la violation d'un engagement international ne constitue pas la preuve de l'indépendance d'une nation.

157. Face à un problème qui se présente d'une manière si claire et si nette, il ne peut s'agir d'apporter des demi-mesures. Il serait inadmissible qu'un règlement fût accepté, sous le seul prétexte qu'il sauvegarde momentanément la paix. La Charte des Nations Unies considère qu'il n'y a pas de paix véritable sans le maintien de la justice et du droit international, reconnaissant ainsi qu'il est des circonstances où la faiblesse est plus dangereuse que la fermeté. Nous souhaitons un règlement pacifique, mais nous ne pouvons accepter une solution qui, consacrant le fait accompli, reconnaîtrait à un chef d'État le droit de libérer son pays des engagements internationaux qu'il a librement souscrits.

158. La question est grave; l'avenir des Nations Unies, comme celui de la paix, dépend de la réponse que vous lui ferez.

159. Mr. DULLES (United States of America): I should like to postpone until a later date my own participation in this debate. I do, however, wish at this point to make clear that the United States adheres to the position which it took at the first London Conference last August as a party to the eighteen-nation proposals, and that the United States intends to vote for the draft resolution which has been introduced by the United Kingdom and France [S/3666].

160. Let me add that I welcome the suggestion made by the United Kingdom representative for restricted meetings of the Security Council after the general debate has been concluded.

*The meeting rose at 5 p.m.*

159. M. DULLES (Etats-Unis d'Amérique) [*traduit de l'anglais*]: J'aimerais ne participer à ce débat qu'à une date ultérieure. Pour l'instant, je voudrais seulement déclarer que les Etats-Unis s'en tiennent à la position qu'ils ont prise à la première Conférence de Londres, en août 1956, en tant que coauteur des propositions des 18 puissances, et que les Etats-Unis ont l'intention de voter pour le projet de résolution présenté par le Royaume-Uni et la France [S/3666].

160. J'ajoute que j'approuve la suggestion du représentant du Royaume-Uni tendant à ce que le Conseil de sécurité se réunisse en séance privée après la clôture de la discussion générale.

*La séance est levée à 17 heures.*

## SALES AGENTS FOR UNITED NATIONS PUBLICATIONS DEPOSITAIRES DES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

### ARGENTINA-ARGENTINE

Editorial Sudamericana S.A., Alsina 500, Buenos Aires.

### AUSTRALIA-AUSTRALIE

H. A. Goddard, 255a George St., Sydney; 90 Queen St., Melbourne.

Melbourne University Press, Carlton N.3, Victoria.

### AUSTRIA-AUTRICHE

Gerald & Co., Graben 31, Wien, 1.  
B. Willerstorff, Markus Sittikusstrasse 10, Salzburg.

### BELGIUM-BELGIQUE

Agence et Messageries de la Presse S.A., 14-22 rue du Persil, Bruxelles.

W. H. Smith & Son, 71-75, boulevard Adolphe-Max, Bruxelles.

### BOLIVIA-BOLIVIE

Libreria Selecciones, Casilla 972, La Paz.

### BRAZIL-BRESIL

Livraria Agir, Rio de Janeiro, Sao Paulo and Belo Horizonte.

### CAMBODIA-CAMBODGE

Papeterie-Librairie Nouvelle, Albert Portail, 14 Avenue Bouloche, Phnom-Penh.

### CANADA

Ryerson Press, 299 Queen St. West, Toronto.

### CEYLON-CEYLAN

Lake House Bookshop, The Associated Newspapers of Ceylon, Ltd., P. O. Box 244, Colombo.

### CHILE-CHILI

Editorial del Pacifico, Ahumada 57, Santiago.

Libreria Ivent, Casilla 205, Santiago.

### CHINA-CHINE

The World Book Co., Ltd., 99 Chung King Road, 1st Section, Taipei, Taiwan.  
The Commercial Press Ltd., 211 Honan Rd., Shanghai.

### COLOMBIA-COLOMBIE

Libreria América, Medellín.  
Libreria Buchholz Galería, Bogotá.  
Libreria Nacional Ltda., Barranquilla.

### COSTA RICA-COSTA-RICA

Trejos Hermanos, Apartado 1313, San José.

### CUBA

La Casa Realja, O'Reilly 455, La Habana.

### CZECHOSLOVAKIA-TCHECOSLOVAQUIE

Ceskoslovensky Spisovatel, Národní Trída 9, Praha 1.

### DENMARK-DANEMARK

Einar Munksgaard, Ltd., Norregade 6, København, K.

### DOMINICAN REPUBLIC- REPUBLIQUE DOMINICAINE

Libreria Dominicana, Mercedes 49, Ciudad Trujillo.

### ECUADOR-EQUATEUR

Libreria Científica, Guayaquil and Quito.

### EGYPT-EGYPTE

Librairie "La Renaissance d'Égypte", 9 Sh. Adly Pasha, Cairo.

### EL SALVADOR-SALVADOR

Manuel Navas y Cia., 1a. Avenida sur 37, San Salvador.

### FINLAND-FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa, 2 Keskuskatu, Helsinki.

### FRANCE

Editions A. Pédone, 13, rue Soufflot, Paris V.

### GERMANY-ALLEMAGNE

R. Eisenschmidt, Kaiserstrasse 49, Frankfurt/Main.

Elwert & Meurer, Hauptstrasse 101, Berlin-Schöneberg.

Alexander Horn, Spiegelgasse 9, Wiesbaden.

W. E. Saarbach, Gereonstrasse 25-29, Köln (22c).

### GREECE-GRECE

Kauffmann Bookshop, 28 Stadion Street, Athens.

### GUATEMALA

Sociedad Económica Financiera, Edificio Brix, Despacho 207, 6a Av. 14-33, Zona 1, Guatemala City.

### HAITI

Librairie "A la Caravelle", Boite Postale 111-B, Port-au-Prince.

### HONDURAS

Libreria Panamericana, Tegucigalpa.

### HONG KONG-HONG-KONG

The Swindon Book Co., 25 Nathan Road, Kowloon.

### ICELAND-ISLANDE

Bokaverzlun Sigfusar Eymundssonar H. F., Austurstræti 18, Reykjavik.

### INDIA-INDE

Orient Longmans, Calcutta, Bombay, Madras and New Delhi.

Oxford Book & Stationery Co., New Delhi and Calcutta.

P. Varadachary & Co., Madras.

### INDONESIA-INDONESIE

Pembangunan, Ltd., Gunung Sahari 84, Djakarta.

### IRAN

"Guity", 482 Avenue Ferdowsi, Teheran.

### IRAQ-IRAK

Mackenzie's Bookshop, Baghdad.

### ISRAEL

Blumstein's Bookstores Ltd., 35 Allenby Road, Tel-Aviv

### ITALY-ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni, Via Gina Capponi 26, Firenze.

### JAPAN-JAPON

Maruzen Company, Ltd., 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, Tokyo.

### LEBANON-LIBAN

Librairie Universelle, Beyrouth.

### LIBERIA

J. Momolu Kamara, Monrovia.

### LUXEMBOURG

Librairie J. Schummer, Luxembourg.

### MEXICO-MEXIQUE

Editorial Hermes S.A., Ignacio Mariaca 41, México, D.F.

### NETHERLANDS-PAYS-BAS

N.V. Martinus Nijhoff, Lange Voorhout 9, 's-Gravenhage.

### NEW ZEALAND-NOUVELLE-ZELANDE

United Nations Association of New Zealand, C.P.O. 1011, Wellington.

### NORWAY-NORVEGE

Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augustgt. 7A, Oslo.

### PAKISTAN

The Pakistan Co-operative Book Society, Dacca, East Pakistan (and at Chittagong).

Publishers United Ltd., Lahore.  
Thomas & Thomas, Karachi, 3.

### PANAMA

José Menéndez, Plaza de Arango, Panamá.

### PARAGUAY

Agencia de Librerías de Salvador Nizzo, Calle Pte. Franco No. 39-43, Asunción.

### PERU-PEROU

Libreria Internacional del Perú, S.A., Lima and Arequipa.

### PHILIPPINES

Alemar's Book Store, 749 Rizal Avenue, Manila.

### PORTUGAL

Livraria Rodrigues, 186 Rua Aurea, Lisboa.

### SINGAPORE-SINGAPOUR

The City Book Store, Ltd., Winchester House, Collyer Quay.

### SPAIN-ESPAGNE

Libreria Bosch, 11 Ronda Universidad, Barcelona.

Libreria Mundi-Prensa, Lagasca 38, Madrid.

### SWEDEN-SUEDE

C. E. Fritze's Kungl. Hovbokhandel A-B, Fredsgatan 2, Stockholm.

### SWITZERLAND-SUISSE

Librairie Payot S.A., Lausanne, Genève.  
Hans Rauhhardt, Kirchgasse 17, Zurich 1.

### SYRIA-SYRIE

Librairie Universelle, Damas.

### THAILAND-THAÏLANDE

Pramuan Mit Ltd., 55 Chakrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.

### TURKEY-TURQUIE

Librairie Hachette, 469 Istiklal Caddesi, Beyoglu, Istanbul.

### UNION OF SOUTH AFRICA- UNION SUD AFRICAINE

Van Schaik's Bookstore (Pty.), Ltd., Box 724, Pretoria.

### UNITED KINGDOM-ROYAUME-UNI

H. M. Stationery Office, P.O. Box 369, London, S.E.1 (and at H.M.S.O. shops).

### UNITED STATES OF AMERICA- ETATS-UNIS D'AMERIQUE

International Documents Service, Columbia University Press, 2960 Broadway, New York 27, N. Y.

### URUGUAY

Representación de Editoriales, Prof. H. D'Elia, Av. 18 de Julio 1333, Montevideo.

### VENEZUELA

Libreria del Este, Av. Miranda, No. 52, Edf. Galipán, Caracas.

### VIET-NAM

Papeterie-Librairie Nouvelle, Albert Portail, Boite Postale 283, Saigon.

### YUGOSLAVIA-YOUGOSLAVIE

Cankarjeva Založba, Ljubljana, Slovenia.

Drzavno Preduzece, Jugoslovenska Knjiga, Terazije 27/11, Beograd.

(5681)

Orders and inquiries from countries where sales agents have not yet been appointed may be sent to: Sales and Circulation Section, United Nations, New York, U.S.A.; or Sales Section, United Nations Office, Palais des Nations, Geneva, Switzerland.

Les commandes et demandes de renseignements émanant de pays où il n'existe pas encore de dépositaires peuvent être adressées à la Section des ventes et de la distribution, Organisation des Nations Unies, New-York (Etats-Unis d'Amérique), ou à la Section des ventes, Organisation des Nations Unies, Palais des Nations, Genève (Suisse).