

ATIONS UNIES
CONSEIL
DE SECURITE



Distr.
GENERALE

S/3673
13 octobre 1956
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

LETTRE EN DATE DU 13 OCTOBRE 1956, ADRESSEE AU PRESIDENT DU CONSEIL
DE SECURITE PAR LE REPRESENTANT D'ISRAEL

J'ai l'honneur de me référer à la décision par laquelle le Conseil de sécurité a, le 13 octobre, invité mon gouvernement à présenter par écrit ses vues sur la question dont le Conseil est saisi, en attendant qu'il puisse les exposer de vive voix.

Répondant à cette invitation, j'ai l'honneur de vous adresser sous ce pli un exposé de la position de mon gouvernement concernant la question du libre passage dans le canal de Suez.

Veuillez agréer, etc.

(Signé) Abba Eban

Représentant permanent d'Israël
auprès des Nations Unies

Le 13 octobre 1956

On ne saurait examiner comme il convient, et de façon complète, le problème du canal de Suez sans tenir compte de l'expérience qu'a faite Israël en s'efforçant d'exercer son droit de passage inoffensif à travers cette voie navigable internationale. C'est surtout dans le cas d'Israël que l'Egypte a le plus régulièrement violé la Convention de 1888 et la résolution de 1951 du Conseil de sécurité. Pour d'autres nations, l'obstruction illégale du canal par une action arbitraire de la Puissance sur le territoire de laquelle se trouve le canal est une grave menace. Pour Israël et pour les Etats qui entretiennent avec lui des relations commerciales, il s'agit d'un fait qui dure depuis huit ans sans que l'on y ait porté remède.

Les débats actuels du Conseil de sécurité ont souligné l'importance de l'expérience d'Israël. Les membres du Conseil de sécurité, dont les points de vue ont été très divergents à bien des égards, ont cependant été unanimes sur un point. Les onze membres du Conseil de sécurité ont, à nouveau, insisté sur la valeur suprême de la Convention de 1888. Ils ont déclaré unanimement qu'en vertu de cette Convention tous les Etats ont, en tout temps, un droit inconditionnel de libre passage à travers le canal de Suez pour leurs navires et leurs marchandises. Aucun membre du Conseil n'a admis la moindre dérogation à ce droit. En fait, la plupart des membres du Conseil ont, au cours des débats actuels ou à l'occasion des événements récents, publiquement contesté à l'Egypte le droit qu'elle revendique de faire une discrimination quelconque à l'égard des navires israéliens ou de navires à destination ou en provenance d'Israël.

Aujourd'hui, alors que les droits de la collectivité internationale à l'égard du canal de Suez retiennent l'attention du monde entier, Israël croit devoir rappeler au Conseil de sécurité les faits suivants :

- 1) L'Egypte viole depuis huit ans la disposition essentielle de la Convention de 1888;
- 2) L'Egypte continue, à l'heure actuelle, de violer la Convention de 1888;
- 3) Aucune mesure efficace n'a encore été concertée pour garantir que l'Egypte observera à l'avenir la Convention de 1888;
- 4) Le Conseil de sécurité, par une décision dont l'Egypte persiste à ne tenir aucun compte, avait déjà constaté et condamné le refus de l'Egypte de satisfaire à ses obligations internationales pour ce qui est de la libre navigation dans le canal de Suez.

I. La mise en application du blocus par l'Egypte

Pour examiner les agissements actuels de l'Egypte en ce qui concerne le canal de Suez, il faut rappeler deux textes où sont définies ses obligations juridiques :

L'article premier de la Convention de 1888 est ainsi conçu :

"Le canal maritime de Suez sera toujours libre et ouvert, en temps de guerre comme en temps de paix, à tout navire de commerce ou de guerre, sans distinction de pavillon.

"En conséquence, les hautes parties contractantes conviennent de ne porter aucune atteinte au libre usage du canal, en temps de guerre comme en temps de paix.

"Le canal ne sera jamais assujéti à l'exercice du droit de blocus."

Le 1er septembre 1951, le Conseil de sécurité, après avoir examiné une plainte d'Israël et la réplique de l'Egypte, a invité l'Egypte :

"... à lever les restrictions mises au passage des navires marchands et marchandises de tous pays par le canal de Suez, quelle que soit leur destination, et à ne plus mettre d'entraves à ce passage, si ce n'est dans la mesure indispensable pour assurer la sécurité de la navigation dans le canal même et faire observer les conventions internationales en vigueur."

Au mois de mai 1948, au cours d'une action militaire engagée et poursuivie en violation des résolutions du Conseil de sécurité relatives à une suspension d'armes, l'Egypte a établi un blocus général à l'encontre d'Israël et a entrepris de visiter et de fouiller les navires traversant le canal de Suez, quel que fût leur pavillon. Le Gouvernement égyptien a dressé une longue liste d'articles sur laquelle figurent des navires et plusieurs catégories de marchandises importantes, dont le pétrole, qui pouvaient être saisis comme articles de contrebande si l'on découvrait qu'ils étaient destinés à Israël. Les navires transportant de telles marchandises ou soupçonnés d'en transporter étaient arrêtés et devaient se soumettre à l'inspection. Des marchandises appartenant à certaines catégories ont été déchargées et confisquées. Ces dispositions ont par la suite pris un caractère officiel en vertu du décret du 6 février 1950.

En septembre 1950, la portée de ces restrictions a été étendue par un décret en vertu duquel les capitaines de navires et, en particulier, les capitaines de pétroliers, sont tenus de garantir que leurs navires ne déchargeront aucune partie de leur cargaison dans un port israélien. En vertu d'une autre disposition, toujours en vigueur, les pétroliers désireux de traverser le canal de Suez en direction du sud doivent présenter leur livre de bord. Si l'on découvre qu'un navire a fait

escale dans un port israélien, il est inscrit sur une liste noire et se voit refuser dans les ports égyptiens, y compris ceux qui se trouvent aux deux extrémités du canal de Suez, tous approvisionnements, combustibles et moyens de réparation.

La menace d'une intervention par la force décourage la majeure partie du trafic normal à travers le canal de Suez à destination et en provenance d'Israël. Ainsi, les centaines de pétroliers qui chaque année empruntent le canal n'obtiennent le droit de passage qu'à condition d'éviter tout port israélien. De ce fait, le blocus est appliqué sous deux formes, celle de la législation égyptienne dont l'effet est préventif et celle de l'intervention effective, dans les cas, peu nombreux, où les règlements ne suffisent pas, à eux seuls, à empêcher le voyage projeté.

a) Décrets de blocus

Le texte législatif en vertu duquel les autorités égyptiennes empêchent la libre navigation dans le canal de Suez est le décret en date du 6 février 1950 dont le texte arabe a été publié au Journal officiel égyptien (No 36) en date du 8 avril 1950.

L'article premier est ainsi conçu :

"L'inspection des navires aux fins de capturer les articles de contrebande de guerre aura lieu conformément aux dispositions ci-après."

L'article III dispose :

"On pourra toujours recourir à la force contre tout navire qui essaierait de se soustraire à l'inspection en tirant le feu, s'il le faut, pour le contraindre à s'arrêter afin de subir la visite. Si la visite révèle par la suite que le navire ne transporte pas d'articles de contrebande, il lui sera permis de continuer son voyage."

Il y a lieu de comparer ces textes avec les termes de la Convention de 1888 qui exige le libre passage, en temps de guerre comme en temps de paix, de tout navire, sans distinction de pavillon.

L'article IV dispose :

"Si l'équipage du navire s'oppose à la visite en employant la force, le navire perd sa neutralité en tant qu'il a commis un acte d'hostilité. Dans ce cas, le navire pourra être capturé alors même que la visite ne révèle pas qu'il transportait des marchandises de contrebande, et sa cargaison pourra être capturée pour cette raison."

On ne saurait prétendre que les termes employés ou l'intention qui les a inspirés soient compatibles avec les nobles principes de paix et d'universalité que proclame la Convention de 1888.

L'article VII est rédigé en ces termes :

"S'il existe des informations particulières ou d'autres renseignements qui rendent le navire suspect, celui-ci pourra être soumis à une visite minutieuse quel que soit le lieu de départ et quelle que soit la destination du navire."

L'article X définit les articles qui :

"sont contrebande de guerre et doivent être capturés comme prises."

Ils comprennent "les armes et munitions; les matières chimiques et les drogues; les combustibles de toutes sortes; les avions, les bateaux et leurs pièces détachées; les remorqueurs et les automobiles; l'argent, les lingots d'or ou d'argent, les valeurs mobilières ainsi que les métaux, les matières premières, les planches et les machines".

Le même article précise que la marchandise sera "considérée comme destinée à l'ennemi" :

- a) "Si la marchandise est chargée sur un navire passant par les ports palestiniens contrôlés par l'ennemi;
- b) Si la marchandise est expédiée sur un navire à destination des ports méditerranéens avoisinant les ports contrôlés par l'ennemi...;
- f) Si les propriétaires du navire ou les destinataires des marchandises sont associés à Israël, ou si leur commerce est en rapports étroits avec des établissements situés en Israël ou relève de ces établissements;
- g) Si l'expéditeur ou le destinataire est une personne connue, d'après une liste noire établie à cet effet, pour être un contrebandier au profit d'Israël."

Il est instructif de comparer la teneur de ces dispositions sordides avec le noble langage de la Convention de 1888 qui, sur le plan le plus élevé de l'universalité et de l'égalité, consacre le canal de Suez voie navigable internationale ouverte au libre passage de tous les navires. Toutefois, l'histoire des dispositions législatives ne prend pas fin avec les décrets de 1950. Ceux-ci ont été suivis d'autres règlements qui tous tendent à aggraver les restrictions primitives.

Ainsi, un arrêté, publié le 28 novembre 1953 et portant modification du décret du 6 février 1950, a ajouté le paragraphe suivant à la liste des articles qui peuvent être saisis comme contrebande :

"Les denrées alimentaires et tous autres produits de nature à renforcer, de quelque manière que ce soit, le potentiel de guerre des sionistes de Palestine (sic)."

Les Puissances maritimes qui utilisent le canal ont exprimé leur réprobation à l'égard de ces restrictions arbitraires. La plupart d'entre elles ont protesté vigoureusement contre ces restrictions soit au Conseil de sécurité, soit directement auprès du Gouvernement égyptien. Aucune d'entre elles n'admet la légalité de ces décrets. Néanmoins, ils restent en vigueur. Pour y résister, il faudrait une fermeté plus grande que celle dont les nations maritimes ont fait preuve jusqu'ici. Cela devient évident lorsque l'on considère la rigueur avec laquelle ces règlements sont appliqués.

b) La liste noire

En vertu du décret du 6 février 1950, il a été établie une liste noire de navires auxquels est refusé le libre usage du canal de Suez parce qu'ils ont enfreint ou sont soupçonnés d'avoir enfreint le blocus égyptien. La dernière édition de cette liste énumère 104 navires qui y ont été inscrits entre 1950 et 1955 parce qu'ils ont "commis le délit" d'avoir, en conformité de la Convention de 1888, exercé le droit de libre passage par le canal de Suez. Il s'agit de navires battant pavillon de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis d'Amérique, de la Suède, de la Grèce, de la Norvège, des Pays-Bas, du Danemark, du Panama, du Libéria, de la Suisse, du Costa-Rica et de l'Italie. Ainsi, toutes ces nations ont été frustrées d'une partie essentielle des droits que leur reconnaît la Convention de 1888. Aux termes d'une loi égyptienne que doivent appliquer les fonctionnaires égyptiens de la zone du canal de Suez, les marchandises transportées par ces navires sont "réputées destinées à l'ennemi" et peuvent être confisquées et saisies, tandis que les navires eux-mêmes se voient refuser l'usage des services indispensables pour traverser le canal. En conséquence, l'existence de la liste noire constitue la plus sérieuse des entraves que l'Egypte a mises au commerce avec Israël à travers une voie d'eau internationale.

Par suite de ces dispositions illicites imposées aux Puissances maritimes, on a réussi, au cours des huit années écoulées, à faire obstacle, dans la mesure de 90 pour 100, au trafic normal à destination ou en provenance d'Israël.

c) Mesures punitives à l'encontre des navires empruntant le canal

Nonobstant les décrets égyptiens, quelques navires ont essayé d'exercer les droits que leur reconnaît la Convention de 1888.

L'affaire du "Rimfrost"

Le 31 octobre 1952, a été confisquée une cargaison de viande transportée par le navire norvégien "Rimfrost" qui, partant de Massaoua, traversait le canal à destination de Haïfa. A la suite de pressions internationales, la cargaison a été restituée trois mois plus tard, mais elle n'était plus utilisable.

L'affaire du "SS Parnon"

Le 2 septembre 1953, le navire grec "Parnon", transportant 500 tonnes d'asphalte et un certain nombre d'automobiles montées en Israël, a été retenu dans le canal; la cargaison et le navire étaient menacés de confiscation. A la suite de démarches pressantes des Puissances intéressées, le navire a été autorisé à poursuivre sa route, avec un retard de douze jours.

L'affaire du "SS Rimfrost" (2)

Le 4 novembre 1953, le navire norvégien "Rimfrost" a été à nouveau retenu dans le canal et deux bateaux transportés à destination de l'Italie ont été débarqués.

L'affaire du "SS Franca Mari"

Le 16 décembre 1953, le navire italien "Franca Mari", qui transportait une cargaison de viande et de peaux, a été retenu alors qu'il se rendait de Massaoua à Haïfa. La cargaison a été confisquée et le navire a, par la suite, été autorisé à continuer sa route.

L'affaire du "SS Triton"

Le 22 décembre 1953, le navire norvégien "Triton", venant de Melbourne et se rendant à Gênes via Israël, avec une cargaison de vêtements et de motocyclettes, a été retenu dans le canal et sa cargaison a été confisquée.

L'affaire du "Bat Galim"

Le 28 septembre 1954, le cargo israélien "Bat Galim", qui transportait d'Erythrée à Haïfa 93 tonnes de viande, 42 tonnes de contre-plaqué et 3 tonnes de peaux a été retenu dans le canal et le traitement suivant lui a été infligé : la cargaison a été confisquée et les membres de l'équipage, faussement accusés d'avoir tiré sur des pêcheurs égyptiens à l'entrée du canal, ont été jetés en prison. Des identités ont été inventées pour ces prétendus pêcheurs. La Commission mixte d'armistice israélo-égyptienne a rejeté l'accusation égyptienne comme dénuée

de tout fondement. Dans l'intervalle, de hauts fonctionnaires du Gouvernement du colonel Nasser avaient donné une large publicité à cette fausse nouvelle qui avait même été annoncée au Conseil de sécurité des Nations Unies. A la suite des débats du Conseil de sécurité, le Gouvernement égyptien a fait conduire les membres de l'équipage, par voie de terre, à la frontière égypto-israélienne et les a refoulés en territoire israélien. Le représentant de l'Egypte au Conseil de sécurité avait donné à l'époque l'assurance que le navire et sa cargaison seraient restitués. Cette promesse a été violée. Le Gouvernement égyptien s'est emparé de la cargaison et il vient d'incorporer le navire dans la marine égyptienne.

Il est difficile d'imaginer une accumulation de violations du droit international et des traditions maritimes plus grande que celle dont l'Egypte s'est rendue coupable dans la seule affaire du Bat Galim. On y trouve une entrave à la liberté de la navigation; la saisie d'un navire dans des eaux internationales par acte de piraterie; des actes de violence contre des marins traversant paisiblement le canal; des accusations imaginaires portées contre l'équipage, un emprisonnement arbitraire; la production de faux témoignages devant les plus hautes instances de la sécurité internationale; la non-exécution flagrante d'une promesse donnée à la table du Conseil de sécurité par un pays Membre. Tous ces actes ont été commis par un gouvernement qui se prétend qualifié pour assurer le respect du droit maritime universellement reconnu.

L'affaire du "SS Fedala"

Le 8 juillet 1955, le navire néerlandais "Fedala", se rendant de Massaoua à Haïfa, a été retenu. Une partie de la cargaison a été confisquée et le navire retenu pendant trois jours contre le gré de son capitaine.

L'affaire du "SS Pannegia"

Le 25 mai 1956, le navire grec Pannegia, se rendant de Haïfa à Eilat avec une cargaison de 520 tonnes de ciment, a été retenu dans le canal de Suez. Pendant trois mois, les membres de l'équipage n'ont pas été autorisés à descendre à terre bien que plusieurs d'entre eux fussent malades. L'approvisionnement en eau a été cruellement réduit. Dans une déclaration faite à Haïfa, le 10 septembre 1956, le capitaine grec Koutales Costa a donné un compte rendu détaillé des traitements inhumains auxquels son équipage et lui-même ont été soumis (S/3653).

Exposé succinct de l'attitude de l'Egypte

Comme on peut le voir, les quelques navires que la législation de l'Egypte sur le blocus n'a pas empêché d'emprunter la route d'Israël ont été soumis aux caprices et aux fantaisies de l'Etat sur le territoire duquel se trouve le canal, à des actes arbitraires contre leurs pavillons, leurs cargaisons, l'autorité de leurs capitaines et la personne des membres de leurs équipages.

L'Egypte a confisqué et gardé des marchandises d'une valeur de 5.600.000 dollars saisies sur des navires exerçant leur droit de passage inoffensif dans le canal de Suez.

Au cours de ces huit dernières années, le Gouvernement égyptien n'a respecté aucune des immunités prescrites par la Convention de Constantinople.

Il est naturel qu'Israël prie le Conseil de sécurité d'examiner le texte des lois égyptiennes relatives au blocus; à prendre connaissance des listes noires de navires que l'Egypte écarte d'une route internationale, à réfléchir aux traitements infligés aux navires et aux équipages pacifiques dont la liste vient d'être donnée et à se demander comment il est possible de concilier tout cela avec la déclaration que le Ministre des affaires étrangères de l'Egypte a faite le 8 octobre et selon laquelle le canal "serait ouvert à toujours, comme passage neutre, à tous navires de commerce, traversant d'une mer à l'autre, sans aucune distinction, exclusion ni préférence de personnes ou de nationalités".

Les navires qui ont essayé de traverser le canal pour se rendre en Israël sont peu nombreux, mais il y a là non pas une circonstance atténuante mais une circonstance aggravante des actes de l'Egypte. Les conséquences les plus graves du blocus découlent des règlements en vigueur et de leur effet d'intimidation; les violences et les confiscations ne sont que conséquences secondaires. Toute la circulation des pétroliers étant entravée par l'inscription d'environ 75 navires pétroliers sur une liste noire, et les navires battant pavillon israélien étant confisqués automatiquement, deux catégories de navires qui devraient représenter une grande part du trafic normal ont été entièrement exclues du canal. Plus le volume du trafic à destination de pays autres qu'Israël est grand et plus celui du trafic à destination d'Israël est faible, plus il est clair que le blocus est efficace et rigoureux.

II. La situation juridique - La Convention de 1888

a) Violation de la Convention de Constantinople

Il reste à comparer la pratique actuellement suivie par l'Égypte avec les obligations juridiques qu'a ce pays en ce qui concerne le canal de Suez. L'obligation essentielle découle de la clause maîtresse de la Convention de 1888, qui dispose que le canal maritime de Suez :

"sera toujours libre et ouvert, en temps de guerre comme en temps de paix, à tout navire de commerce ou de guerre, sans distinction de pavillon."

Dans les articles suivants, la Convention développe le thème de l'universalité et de la non-discrimination dans l'utilisation de cette voie navigable. Embarrassée par l'insistance évidente avec laquelle la Convention interdit toute discrimination, l'Égypte a trouvé une piètre justification dans les articles IX et X qui autorisent l'État sur le territoire duquel se trouve le canal à prendre des mesures pour assurer la sécurité de ses propres forces et la défense de l'Égypte.

Le Gouvernement égyptien a prétendu que la sécurité des forces armées égyptiennes aurait été menacée par l'arrivée de viande congelée sur le "Rimfrost", de contre-plaqué et de peaux sur le "Bat Galim" et de ciment sur le "Pannegia", ainsi que par le transport, via Haïfa, de motocyclettes australiennes destinées à Gênes. Il prétend que la faculté qu'a l'Égypte d'assurer sa légitime défense serait compromise si l'on n'empêchait pas les pétroliers passant par le canal de Suez de décharger à Haïfa du pétrole brut à raffiner, destiné tant à la consommation intérieure qu'à l'exportation vers l'Europe. Cet argument est sans fondement et dépourvu de toute base juridique. Même si l'Égypte estimait sérieusement que l'arrivée à bon port de cette viande congelée, de ce pétrole, de ces peaux et de ces motocyclettes devait porter atteinte à sa "sécurité" elle n'aurait pas pour autant le droit de leur refuser le libre passage par le canal de Suez. L'article XI, où il est dit :

"Les mesures qui seront prises dans les cas prévus par les articles IX et X du présent Traité ne devront pas faire obstacle au libre usage du canal."

interdit nettement à l'Égypte d'invoquer les articles IX et X pour justifier ses restrictions à caractère de blocus.

Les représentants de l'Égypte au Conseil de sécurité, cherchant à fonder leur blocus sur les articles IX et X, ont toujours refusé de reconnaître

l'existence de l'article XI. Cet article réduit à néant l'effort que fait l'Egypte pour concilier ses restrictions avec le texte de la Convention de 1888.

Dans des observations qu'ils ont faites en dehors du Conseil, les représentants de l'Egypte ont eu recours à un nouvel argument. Ils reconnaissent que la Convention de 1888 stipule le libre passage des navires par le canal de Suez, même en temps de guerre, et même lorsqu'il s'agit de "belligérants". Mais ils déclarent que cette liberté s'applique uniquement à des "belligérants" en guerre avec des pays autres que l'Egypte. D'après cet argument, un usager du canal en guerre avec tout Etat autre que l'Egypte peut jouir de la plénitude de ses droits, mais lorsque l'Egypte se plaît à prendre le nom de "belligérant", son adversaire est déchu des droits que lui reconnaît la Convention de 1888.

Cette théorie est dépourvue de tout fondement. En effet, elle est expressément réfutée par l'article IV de la Convention de 1888, qui dispose :

"Le canal maritime restant ouvert en temps de guerre comme passage libre, même aux navires de guerre des belligérants, aux termes de l'article premier du présent Traité, les Hautes Parties Contractantes conviennent qu'aucun droit de guerre, aucun cas d'hostilité ou aucun acte ayant pour but d'entraver la libre navigation du canal ne pourra être exercé dans le canal et ses ports d'accès..., alors même que l'Empire ottoman serait une des Puissances belligérantes."

Il va de soi qu'aux fins de la Convention de 1888, Egypte est synonyme d'Empire ottoman.

La conclusion est évidente : même si l'Egypte possédait des droits de "belligérance", elle ne serait juridiquement autorisée à commettre "aucun acte ayant pour but d'entraver la libre navigation du canal".

b) La Convention de 1888 et l'opinion internationale

Le texte de la Convention de 1888 suffit par lui-même à rendre illégitimes les restrictions imposées par l'Egypte. S'il fallait encore un autre argument, on pourrait le trouver dans l'opinion des autres signataires de la Convention. L'Egypte ne peut être seul juge de la validité de ses propres obligations. Elle ne peut interpréter unilatéralement, dans son propre intérêt, un traité multilatéral.

Il ne s'est jamais trouvé un seul signataire de la Convention de Constantinople pour approuver la thèse de l'Egypte selon laquelle les restrictions prises contre Israël seraient compatibles avec la Convention. En revanche, tous les pays signataires de la Convention et autres, qui ont pris position sur cette question,

ont toujours jugé que les restrictions décrétées par l'Egypte contre Israël violaient la Convention. Le 16 août 1951, le représentant des Pays-Bas a déclaré au Conseil de sécurité :

"Quelques mots maintenant sur la Convention de Constantinople de 1888. Mon gouvernement estime que, quoi qu'il en soit de la question de savoir si l'Egypte peut se prévaloir de sa qualité de belligérant, les mesures de restriction prises par l'Egypte dans le canal de Suez sont incompatibles avec le préambule et les articles premier et IX de cette Convention. Les droits et obligations qui résultent de la Convention sont parfaitement clairs. Le principe général de la libre utilisation du canal en temps de guerre comme en temps de paix, sans distinction de pavillon, détermine la forme et l'esprit de la Convention dans toutes ses dispositions. La libre utilisation du canal constitue l'objectif général essentiel. Les articles IX et X contiennent des dispositions destinées à empêcher que cette libre utilisation ne dégénère en utilisation abusive, mais les mesures que l'Egypte est autorisée à prendre en vertu de ces dispositions elles-mêmes ne "devront pas", aux termes de l'article XI, "faire obstacle au libre usage du canal"; non seulement l'usage, mais le libre usage.

Etant donné ces dispositions, très claires à notre avis et exprimées en termes non équivoques, mon gouvernement estime que les restrictions apportées par l'Egypte à la libre utilisation du canal de Suez sont incontestablement contraires à l'esprit de la Convention de Constantinople de 1888."

(533ème séance du Conseil de sécurité,
16 août 1951)

Des déclarations analogues, selon lesquelles les restrictions décrétées par l'Egypte étaient contraires à la Convention de 1888, ont été faites le 4 janvier 1955 par le représentant de la Belgique. On trouve également consignées les vues du Gouvernement britannique et du Gouvernement français. De même, des Etats non signataires, qui représentent de nombreuses autres traditions juridiques, ont constaté qu'il y avait incompatibilité entre les pratiques de l'Egypte et la Convention de Constantinople. Ce fait a été attesté le 3 janvier 1955 par le représentant du Brésil au Conseil de sécurité; le 13 janvier 1955, par le représentant de la Nouvelle-Zélande; le 28 mars 1954, par le représentant de la Colombie; le 13 janvier 1955, par le représentant du Pérou; et enfin, le 28 mars 1954, par le représentant du Danemark.

Le 27 septembre 1956, le Président des Etats-Unis d'Amérique, parlant des restrictions apportées par l'Egypte à la navigation à destination d'Israël, a dit qu'elles "faisaient tache", qu'elles étaient "des plus injustes" et qu'elles "n'étaient pas conformes à la Convention de 1888".

c) Jurisprudence du Conseil de sécurité

Au cours des débats qu'il a consacrés au problème du canal de Suez en 1951, en 1954 et en 1955, le Conseil de sécurité a examiné tous les motifs que l'Égypte avait invoqués à l'appui de sa discrimination à l'égard de la navigation et du commerce d'Israël, et il les a tous rejetés.

L'Égypte a fondé son prétendu droit d'imposer ces restrictions sur la doctrine de l'"état de guerre". Or, même si l'Égypte possédait des "droits de belligérant", elle n'aurait toujours pas le droit, aux termes de la Convention de 1888, d'entraver le libre passage par le canal d'aucun navire, sans distinction de pavillon, en temps de guerre comme en temps de paix. Les articles premier, IV et XI sont catégoriques sur ce point. D'ailleurs, le Conseil de sécurité a arrêté qu'en fait, l'Égypte ne possède aucun droit de belligérant, ni sur le canal de Suez, ni ailleurs. La théorie des droits de belligérant a été le thème central des débats de 1951 du Conseil de sécurité. Avant d'être examinée au Conseil, cette doctrine avait été rejetée par les autorités chargées d'interpréter l'Accord de Rhodes qui, en février 1949, a défini les relations égypto-israéliennes au lendemain des hostilités. M. Ralph Bunche, représentant du Conseil de sécurité, avait assisté à la signature de l'Accord de Rhodes, conclu en application d'une résolution du Conseil. Dans son intervention au Conseil de sécurité, le 26 juillet 1949, M. Bunche a donné des conventions d'armistice l'interprétation juridique suivante :

"La navigation régulière devrait jouir de sa liberté de mouvement; tous les vestiges du blocus de guerre devraient être supprimés, car ils sont incompatibles non seulement avec la lettre, mais encore avec l'esprit des conventions d'armistice."

De 1949 à 1951, la Commission mixte d'armistice égypto-israélienne a souvent agité la même question. Le Chef d'état-major de l'Organisation des Nations Unies a présenté ses conclusions au Conseil de sécurité le 12 juin 1951. Au sujet des dispositions de la Convention d'armistice qui interdisent tout "acte agressif ou hostile", il a déclaré :

"Je suis absolument persuadé que les autorités égyptiennes, en entravant le transport à travers le canal de Suez des marchandises destinées à Israël, ont commis une action agressive... De même, je suis obligé de considérer comme un acte d'hostilité l'entrave au transport à travers le canal de Suez des marchandises destinées à Israël... A mon avis, cette entrave est une action agressive et un acte d'hostilité."

Telle était la situation lorsque le Conseil de sécurité a adopté sa résolution du 1er septembre 1951. Il suffit de lire cette résolution pour voir que le Conseil a appuyé de toute son autorité la thèse d'une suppression complète des restrictions égyptiennes.

Dans les deux premiers paragraphes de sa résolution, le Conseil rappelait ses résolutions antérieures, du 11 août 1949 et du 17 novembre 1950, dans lesquelles il avait interprété les conventions d'armistice comme renfermant un engagement ferme des parties contractantes "d'éviter tous actes ultérieurs d'hostilité".

Au paragraphe 3 de sa résolution, le Conseil prenait note du rapport où le Chef d'état-major avait, le 12 juin 1951, exprimé l'avis que les entraves mises par l'Egypte à la navigation "compromettent en fait l'application effective des dispositions [de la Convention d'armistice]". Dans le même rapport le Chef d'état-major avait qualifié cette pratique égyptienne d'"action agressive d'acte d'hostilité", et de politique que les parties n'avaient certainement pas envisagé de poursuivre lorsqu'elles avaient apposé leur signature à l'Accord de Rhodes.

Au paragraphe 4, le Conseil notait que l'Egypte n'avait pas donné suite à la demande instante, adressée au Gouvernement égyptien par le Chef d'état-major, de cesser "d'entraver le passage par le canal de Suez des marchandises destinées à Israël".

Au paragraphe 5, qui constitue ce que le représentant de la France devait appeler plus tard le "fondement juridique de la décision du Conseil de sécurité", le Conseil de sécurité considérait que, "puisque le régime d'armistice... a un caractère permanent, aucune des deux parties ne peut raisonnablement affirmer qu'elle se trouve en état de belligérance active, ni qu'elle a besoin d'exercer le droit de visite, de fouille et de saisie à des fins de légitime défense".

Au paragraphe 6, le Conseil constatait que la continuation des restrictions imposées par l'Egypte était incompatible avec les buts principaux de la Convention d'armistice.

Au paragraphe 7, le Conseil dénonçait les pratiques égyptiennes du point de vue du droit maritime international, et les qualifiait d'"abus de l'exercice du droit de visite, de fouille et de saisie".

Au paragraphe 8, le Conseil rejetait catégoriquement la thèse égyptienne qui aurait voulu justifier ces pratiques en alléguant la "légitime défense".

Au paragraphe 9, le Conseil de sécurité condamnait le Gouvernement égyptien pour avoir essayé d'imposer à d'autres pays sa législation et sa politique d'hostilité à l'égard d'Israël, et notait que ces restrictions constituaient une ingérence injustifiée dans le droit des nations à naviguer sur les mers et à commercer librement les uns avec les autres, y compris les Etats arabes et Israël.

Enfin, au paragraphe 10, le Conseil invitait l'Egypte "à lever les restrictions mises au passage des navires marchands et marchandises de tous pays par le canal de Suez, quelle que soit leur destination, et à ne plus mettre d'entraves à ce passage, si ce n'est dans la mesure indispensable pour assurer la sécurité de la navigation... et faire observer les conventions internationales".

Ainsi, par sa résolution du 1er septembre 1951, le Conseil de sécurité a nettement porté un jugement sur tous les aspects du problème dont il est actuellement saisi. Au cours de ces débats, et au cours de ceux qui ont eu lieu en 1954 et en 1955, quelque dix-huit Etats Membres des Nations Unies, en leur qualité de membres du Conseil de sécurité, ont condamné sans réserve, par leurs interventions et par leurs votes, les pratiques de blocus dont l'Egypte s'était rendue coupable. Les Etats qui se sont ainsi prononcés sont les suivants : Etats-Unis, Royaume-Uni, France, Pays-Bas, Belgique, Danemark, Colombie, Pérou, Brésil, Cuba, Equateur, Turquie, Yougoslavie, Australie.

En revanche, aucune voix ne s'est jamais élevée, parmi les membres du Conseil de sécurité, pour appuyer le prétendu droit de l'Egypte à commettre ces infractions.

d) Autres aspects de la résolution de 1951

Par sa résolution de 1951, le Conseil de sécurité avait condamné non seulement les pratiques de blocus dont l'Egypte s'était rendue coupable, mais aussi la doctrine de la "belligérance" dont s'inspiraient ces pratiques.

Au cours de ses débats de 1954, le Conseil de sécurité a encore ajouté à cette jurisprudence. Il a posé en principe que l'Egypte est tenue d'accorder la liberté de passage non seulement par le canal de Suez, mais aussi par le golfe d'Akaba. Le représentant du Royaume-Uni a énoncé ce principe au nom de la majorité, en déclarant :

"La deuxième partie de la plainte d'Israël a trait aux entraves imposées à la navigation dans le golfe d'Akaba. J'ai déjà parlé du paragraphe 5 de la résolution de 1951, qui est rédigé comme suit : "Puisque le régime d'armistice... a un caractère permanent, aucune des deux parties ne peut raisonnablement affirmer qu'elle se trouve en état de belligérance active, ni qu'elle a besoin d'exercer le droit de visite, de fouille et de saisie à des fins de légitime défense". C'est là un principe général qui ne s'applique pas seulement au canal de Suez, mais aussi au golfe d'Akaba et, en fait, partout."

Le représentant de la France a dit :

"... Les termes employés [dans la résolution de 1951] montrent bien qu'il s'agit d'une formule générale qui s'applique non seulement dans le trajet entre Suez et Port-Saïd, mais aussi en Méditerranée, en mer Rouge et dans le golfe même d'Akaba. La logique des choses est telle qu'on ne saurait contester à l'Egypte la qualité de belligérant dans le canal tout en l'en faisant bénéficier ailleurs, dans les zones avoisinantes."

Le représentant des Etats-Unis et d'autres représentants ont fait des déclarations analogues.

C'est au cours des débats de 1955 (affaire du "Bat Galim") que le Conseil a examiné pour la première fois la question du droit des navires qui battent pavillon israélien. A l'époque, la marine marchande d'Israël venait seulement de se développer assez pour donner à cette question une importance pratique. La majorité des membres du Conseil se sont clairement prononcés dans le sens de l'article premier de la Convention de Constantinople, qui prévoit la liberté de passage par le canal de Suez pour tout navire "sans distinction de pavillon". Il ressort clairement de cet article que le droit de libre navigation appartient aux navires qui battent pavillon israélien, comme à tout autre navire, sur un pied d'égalité absolue. Le représentant des Etats-Unis a clairement énoncé ce principe, le 4 janvier 1955, en disant :

"Ainsi, nous ne pouvons manquer de dire qu'à nos yeux les restrictions que l'Egypte impose aux bateaux qui empruntent le canal de Suez, qu'ils se rendent en Israël ou qu'ils en viennent, qu'ils arborent ou non le pavillon d'Israël, ne sont pas conformes à l'esprit et aux intentions de la Convention d'armistice général égypto-israélienne, qu'elles sont contraires à la résolution du Conseil de sécurité en date du 1er septembre 1951 (S/2322), et qu'elles constituent un recul par rapport aux buts déclarés que les deux parties se sont engagées à atteindre en signant la Convention d'armistice. Nous ne saurions manquer de dire, par conséquent, que nous attendons de l'Egypte qu'elle donne effet à ces décisions et à ces conventions."

Le 13 janvier 1955, le Président du Conseil de sécurité (Sir Leslie Munro, Nouvelle-Zélande) a résumé ainsi l'affaire du "Bat Galim" :

"Il est évident que la plupart des membres du Conseil considèrent que la résolution du 1er septembre 1951 continue d'avoir effet et de rester en vigueur; c'est dans le cadre de cette résolution et de la Convention de Constantinople qu'ils ont étudié l'incident du 'Bat Galim'."

Le Conseil de sécurité savait fort bien que si l'Egypte avait le droit de commettre à son gré des actes de belligérance contre Israël, il s'ensuivrait qu'Israël pourrait commettre à son gré des actes de belligérance contre l'Egypte. Il y a vu une raison convaincante de mettre un terme aux violations de l'Egypte.

Le représentant des Etats-Unis a déclaré :

"Le Gouvernement des Etats-Unis est fermement convaincu que les restrictions imposées par l'Egypte au passage des navires par le canal de Suez sont incompatibles avec l'esprit et l'intention de la Convention d'armistice... Le résultat de cet acte d'hostilité est d'engendrer des représailles et, par conséquent, de mettre en danger la paix et la stabilité politique dans la région."

Trois ans plus tard, le représentant du Brésil a repris la même idée :

"Si nous acceptons la thèse égyptienne, nous devrions admettre aussi toutes les mesures de représailles que pourrait prendre le Gouvernement israélien. Il est clair qu'avec les actes d'hostilité qui s'ensuivraient, de part et d'autre, il nous serait fort difficile de poser les bases d'une solution définitive de la question palestinienne."

III. L'avenir

La tâche la plus urgente qui incombe au Conseil de sécurité à propos de la question du canal de Suez est de veiller à l'application de la décision qu'il a déjà prise à ce sujet. Si le Conseil de sécurité et les principales Puissances maritimes avaient fait preuve d'une plus grande fermeté pour empêcher pendant les huit dernières années les violations de la Convention de 1888, il leur serait plus facile, aujourd'hui, de faire respecter cette Convention.

Le Gouvernement israélien désire porter ci-après à l'attention du Conseil de sécurité certaines des conséquences graves qu'auront ces violations si l'on n'y met fin.

Si l'on continue de fermer les yeux, ces violations ne manqueront pas de prendre de l'ampleur. Aucun pays n'a plus qu'Israël - ni moins qu'Israël - le droit d'emprunter librement le canal de Suez. Si l'Egypte a le droit d'entraver le passage des navires, des cargaisons ou des équipages qui ont pour destination Israël, elle a également le droit d'entraver le passage des navires, cargaisons ou équipages de tout autre Etat. Ceci est tellement vrai que le Conseil de sécurité lui-même s'est refusé à faire aucune distinction entre les droits d'Israël et ceux des autres Etats. Ceux qui se sont maintenant rendu compte des dangers de la politique suivie par l'Egypte à l'égard de la navigation sur le canal reconnaîtront sans aucun doute qu'aucune nation ne peut faire valoir effectivement ses propres droits si elle accepte qu'un droit égal et identique soit dénié à d'autres nations.

Les violations commises par l'Egypte portent un grave préjudice à l'Etat d'Israël, dont on ne peut exiger qu'il le supporte passivement. Un seul exemple suffira à montrer l'importance de ce préjudice. Soixante-dix pour cent environ de navires passant par le canal de Suez sont des pétroliers. Si l'Egypte respectait le droit international, ces pétroliers pourraient en toute liberté vendre leur pétrole dans le port israélien de Haïfa aussi bien que dans n'importe quel autre port. Mais, à la suite des sanctions que l'Egypte a prises, 75 pétroliers ont été inscrits sur la liste noire, et ils n'essaient plus d'alimenter le marché israélien. L'Etat d'Israël s'est donc trouvé obligé d'acheter ailleurs son combustible et de l'importer ensuite sans utiliser le canal de Suez. Il faut estimer qu depuis l'adoption de la résolution du Conseil de sécurité, en 1951, Israël a payé, pour s'approvisionner en pétrole, 44 millions de dollars de plus qu'il ne lui en

aurait coûté si les droits de chacun avaient été respectés dans le canal de Suez. Il n'est pas tenu compte, dans ce chiffre, des autres pertes imputables aux entraves dont souffrent les industries pétro-chimiques et les raffineries et au fait que les navires battant pavillon israélien ne peuvent passer d'une mer à l'autre et que les échanges toujours plus importants d'Israël avec l'Afrique et les pays d'Asie lui reviennent plus cher.

De nombreux pays doivent importer beaucoup plus de pétrole que l'Etat d'Israël; d'autres dépendent plus encore que lui du canal de Suez. L'exemple d'Israël montre l'ampleur des pertes économiques auxquelles ils pourraient être exposés, la seule garantie qu'ils aient à l'heure actuelle de ne pas avoir à les subir étant une garantie douteuse, le bon vouloir de l'Egypte.

L'Etat d'Israël lui-même n'est pas obligé de tolérer cet abus. On a beaucoup parlé, au Conseil de sécurité, de la nécessité d'établir une paix fondée sur la justice et le droit international. La paix qui existe actuellement dans la région du canal de Suez - si tant est que l'on puisse parler de paix - est fondée en grande partie sur la tolérance d'une violation de la justice et du droit international. Supporter passivement une violation, c'est en fait en encourager la répétition et l'aggravation.

Les violations égyptiennes seraient déjà suffisamment sérieuses si elles ne privaient qu'une seule nation des droits que lui confère la Convention de 1888. Lorsque l'universalité est violée dans un seul cas, elle n'existe plus du tout. En fait, cependant, de nombreuses nations ont toléré les atteintes à leur souveraineté que représentent les restrictions imposées par l'Egypte.

A propos des agissements de l'Egypte dans le canal de Suez, on a parlé ci-dessus des quelque vingt nations dont les droits, tels qu'ils sont définis dans la Convention de 1888, ont été violés. Lorsqu'un pays désire faire du commerce avec Israël par le canal de Suez et que l'Egypte l'en empêche, il y a atteinte à ses droits souverains. L'Egypte même a parfaitement le droit de ne pas commercer avec Israël. Mais l'Egypte n'a pas le droit d'empêcher d'autres nations de le faire, par le canal de Suez ou de toute autre manière. Les pays maritimes ne sont pas des colonies de l'Egypte. Leur politique commerciale n'est pas assujettie au contrôle de l'Egypte. Ce qu'ils vendent à Israël, ou ce qu'Israël leur vend, que

ce soit par le canal de Suez ou par toute autre route, c'est là une chose ne concerne que ces pays eux-mêmes et Israël, et dont il leur appartient en toute souveraineté. Ainsi donc, aussi longtemps que l'Egypte maintiendrait des restrictions, toutes les nations auront perdu pratiquement ou virtuellement une certaine partie de leurs droits souverains.

Le Conseil de sécurité lui-même a reconnu ce fait quand il a noté, dans sa résolution de 1951, que :

"Les restrictions apportées au passage par le canal de Suez de marchandises à destination des ports d'Israël privent des nations qui n'ont pas été impliquées dans le conflit de Palestine d'importantes fournitures nécessaires à leur reconstruction économique; et ... (que) ces restrictions et sanctions appliquées par l'Egypte à certains navires qui se rendent dans les ports israéliens constituent une ingérence injustifiée dans le droit de posséder les nations de naviguer sur les mers et de commercer librement avec les autres, y compris les Etats arabes et Israël."

Il est malheureusement exact que cette violation du droit international depuis plusieurs années, un fait accompli et qu'elle n'est pas la conséquence directe des mesures prises par l'Egypte le 26 juillet dernier. Mais il est d'autant plus nécessaire d'y mettre fin qu'elle existe depuis longtemps. Il serait illogique que la communauté internationale essaie de se prémunir contre les illégalités futures tout en tolérant le maintien de celles qui existent et qui comportent bien des dangers.

Le Gouvernement d'Israël demande que, dans tout projet nouveau qui vise à assurer et à garantir le respect de la Convention de 1888, ses propres droits soient expressément garantis. Il a été réconfortant de noter, au cours des dernières semaines, un puissant mouvement de l'opinion mondiale en faveur de garanties concernant la liberté de navigation sur le canal de Suez pour les navires de tous les pays, sans distinction de pavillon. Mais, étant donné ce qui est passé pendant les huit dernières années, il ne sert à rien d'énoncer ce principe général si l'on ne précise pas en même temps que ce principe doit s'appliquer à Israël aussi bien qu'à tout autre Etat. De même, ces huit dernières années ont nettement prouvé qu'il faut prendre des mesures d'application effectives pour empêcher ou faire cesser les violations.

Les droits d'Israël sont pleinement établis sur le plan juridique, et il n'est pas besoin de les faire proclamer à nouveau. Etant donné la Convention de 1888, la résolution de 1951 et l'opinion d'une majorité écrasante de pays, le droit d'Israël d'emprunter librement le canal est un axiome, un postulat du droit international. Le Gouvernement d'Israël est d'ores et déjà juridiquement habilité à exercer ce droit. Il n'est nullement tenu de prouver la légalité de ses droits, ni sur le plan général, ni dans aucun cas particulier. Si l'Egypte désirait être dispensée d'appliquer pleinement la Convention de 1888, c'est à elle qu'il appartiendrait de le demander et il lui faudrait éviter, en tout cas, d'apporter la moindre entrave au passage, par le canal de Suez, des navires qui se rendent en Israël ou ailleurs. Il importe que dans toutes les dispositions que l'on pourra prendre en vue de juger des violations, on ne fasse rien qui puisse jeter le moindre doute sur le droit actuel en ce qui concerne la Convention de 1888 et la résolution adoptée en 1951 par le Conseil de sécurité. Le 8 octobre, le Ministre des affaires étrangères de l'Egypte a réaffirmé l'engagement que le Gouvernement égyptien a pris il y a bien des années en déclarant que le canal de Suez serait ouvert "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 nationalités, moyennant le paiement des droits et l'exécution des règlements établis". Si cette déclaration est sincère, l'Egypte ne peut maintenir ses mesures de discrimination à l'encontre d'Israël dans le canal de Suez.

Les pays maritimes ont à leur disposition un moyen évident de faire valoir leurs propres droits, et ceux des autres, au regard du droit international. Il leur suffirait de refuser, en pratique, de se soumettre aux restrictions qu'ils ont souvent condamnées. Accepter les règlements restrictifs imposés par l'Egypte, s'abstenir humblement de faire légalement des choses que ces règlements interdisent illégalement, exclure Israël des courants d'échange normaux passant par le canal de Suez pour respecter le blocus imposé par l'Egypte, c'est s'associer illégalement et inutilement aux violations du droit international que commet l'Egypte.

En vertu de la Convention de 1888 et de la résolution de 1951, les pays maritimes ont le droit de commercer librement avec Israël par le canal de Suez. Il leur incombe donc, juridiquement et moralement, d'exercer effectivement ce droit.

et de rejeter sur l'Egypte la responsabilité de toutes les conséquences qui pourraient découler des violations qu'elle commet.

Le 12 octobre 1956, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a lu devant le Conseil de sécurité une liste de six principes acceptés par l'Egypte, la France et le Royaume-Uni. Deux de ces principes sont les suivants

- "1. Le transit à travers le canal sera libre et ouvert sans discrimination directe ou indirecte."
- "3. Le fonctionnement du canal sera soustrait à la politique de tous les pays."

Ces assurances sont incompatibles avec le maintien par l'Egypte, ne serait-ce que pendant une seule journée, des mesures patentées de discrimination qu'elle applique à l'encontre d'Israël dans le cadre d'une politique purement nationale que la communauté internationale a condamnée.

Si ces affirmations ne signifient pas l'arrêt immédiat de toute discrimination à l'encontre d'Israël dans le canal de Suez, elles sont sans aucune signification
