



NATIONS UNIES

ASSEMBLEE
GENERALE



Distr.
GENERALE
A/4031
5 décembre 1958
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Treizième session
Point 41 de l'ordre du jour

QUESTION DE LA FRONTIERE ENTRE LE TERRITOIRE SOUS TUTELLE DE LA
SOMALIE SOUS ADMINISTRATION ITALIENNE ET L'ETHIOPIE

Rapport du Gouvernement éthiopien sur les mesures prises pour instituer
un tribunal arbitral et arrêter le mandat de ce tribunal, conformément à la
résolution 1213 (XII) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1957

1. Dans les rapports présentés le 27 novembre 1957 à l'Assemblée générale à sa douzième session (A/3753 et A/3754), le Gouvernement éthiopien et le Gouvernement italien ont indiqué l'état des négociations et les questions qui restaient en suspens en ce qui concerne la délimitation de la frontière entre l'Ethiopie et le Territoire sous tutelle de la Somalie.
2. Les frontières du Territoire sous tutelle sont celles qui ont déjà été fixées par des arrangements internationaux, comme il ressort de l'Accord de tutelle lui-même et de la résolution 392 (V) de l'Assemblée générale en date du 15 décembre 1950. Dans cette résolution, qui constitue le texte de base adopté par les Nations Unies en la matière, l'Assemblée recommande que les frontières du Territoire sous tutelle avec la Somalie britannique et avec l'Ethiopie, pour autant qu'elles ne se trouvent pas délimitées par des arrangements internationaux, soient délimitées par la voie de négociations directes, le recours à un médiateur ou à une procédure d'arbitrage pouvant éventuellement être envisagé.
3. Les frontières n'ayant été délimitées ni dans un cas ni dans l'autre par les accords applicables, il a fallu recourir à des négociations pour les délimiter sur place conformément aux arrangements internationaux pertinents, comme cela était recommandé dans la résolution 392 (V) de l'Assemblée générale. Pour ce qui est de la frontière avec l'Ethiopie, les négociations ont eu lieu en 1956 et en 1957.

4. Comme dans le cas de la frontière avec la Somalie britannique, il n'y avait aucun doute quant à la validité et à l'applicabilité de l'accord international fixant la frontière entre l'Ethiopie et le Territoire sous tutelle. Le texte sur lequel il faut se fonder pour délimiter la frontière conformément aux recommandations contenues dans la résolution 392 (V) de l'Assemblée générale, est la Convention du 16 mai 1908 entre l'Italie et l'Ethiopie pour le règlement de la question de la frontière. L'Italie elle-même l'a reconnu à maintes reprises et a déclaré que non seulement cette convention est pleinement valide et applicable au cas considéré, mais encore qu'elle règle complètement la question de la frontière dans tous ses détails. C'est ainsi que le Gouvernement italien a précisé dans le rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale à sa onzième session : "La délégation italienne s'est déclarée d'accord avec la délégation éthiopienne au sujet de la pleine validité de la Convention italo-éthiopienne du 16 mai 1908. Les deux délégations ont établi que cette Convention doit constituer la base des négociations pour la délimitation des frontières" (document A/3463, du 19 décembre 1956 - c'est nous qui soulignons le mot "la"). De même, dans le rapport qu'il a présenté à la douzième session, le Gouvernement italien a reconnu "la pleine validité de la Convention italo-éthiopienne du 16 mai 1908 en tant que base de négociations pour la délimitation de la frontière italo-éthiopienne" (document A/3755, du 27 novembre 1957). En outre, le Gouvernement italien a affirmé que cette convention "avait incontestablement réglé la question des droits territoriaux de l'Italie et de l'Ethiopie dans ses articles 1, 2, 3 et 4" (séance du 23 août 1957 de la Commission de la frontière), et que "la délégation italienne aurait le droit de renoncer à poursuivre les pourparlers sur une question que les deux gouvernements ont déjà discutée il y a un demi-siècle et qui a reçu un règlement définitif et approprié dans la Convention de 1908" (séance du 5 août 1957).

5. En conséquence, les négociations qui ont eu lieu conformément aux recommandations contenues dans la résolution 392 (V) ont porté exclusivement sur l'application de cette Convention aux fins de la délimitation de la frontière sur place. A l'une des séances tenues en 1956 et 1957 par la Commission mixte italo-éthiopienne de la frontière, le représentant de l'Italie a déclaré : "Je crois que nous nous accordons tous à reconnaître qu'il sera manifestement impossible de délimiter la frontière sur place tant que nous ne nous serons pas entendus,

comme nous l'espérons tous, sur l'interprétation des dispositions de la Convention de 1908" (12 mars 1956). Le 25 août 1957, le même représentant a dit : "Je n'ai aucune difficulté à donner à Son Excellence tous les éclaircissements demandés; elle a déjà répondu elle-même à la question, de la façon la plus appropriée, dans la déclaration qu'elle a faite à notre dernière séance et qui figure au procès-verbal. On lit à la page 8, à la fin du quatrième paragraphe de la déclaration de Son Excellence : 'Il va de soi que nous ne sommes pas réunis pour reviser le texte mis au point par les négociateurs de 1908, ni pour modifier leur travail. Nous sommes ici pour appliquer les clauses non équivoques du Traité.'".

6. Les seules questions qui se posaient concernaient donc la Convention et son interprétation aux fins de la délimitation de la frontière. Dans ces conditions les problèmes étaient d'ordre purement juridique. Le Gouvernement italien l'a lui-même souligné pendant les négociations, lorsqu'il a rejeté un règlement politique précisément parce que le problème était juridique et qu'il fallait chercher une solution de caractère juridique. La délégation italienne a insisté sur ce point lorsqu'elle a déclaré le 12 juillet 1957 : "Lors des sessions précédentes, la délégation italienne a rejeté le compromis proposé par Votre Excellence non pas par refus d'aboutir à un accord, mais, comme elle l'a indiqué, pour des raisons juridiques."

7. Non seulement les deux parties ont reconnu la nature purement juridique du problème, mais l'Assemblée générale elle-même a confirmé ce point de vue lorsqu'elle a recommandé dans sa résolution 1213 (XII) de recourir directement à l'arbitrage prévu dans sa résolution 392 (V), plutôt qu'à la procédure politique de la médiation.

8. Du moment que la nature juridique des problèmes est reconnue, il semble évident qu'il faille recourir à des méthodes juridiques pour les résoudre. La délégation italienne a déclaré elle-même le 9 décembre 1957 : "Nous sommes entièrement d'accord avec la délégation éthiopienne pour estimer que le tribunal arbitral devra statuer conformément au droit. C'est l'évidence même. Voilà comment il faut procéder".

9. Dans sa résolution 1213 (XII), l'Assemblée a reconnu la nature juridique de l'arbitrage et recommandé en conséquence d'instituer un tribunal composé de

juristes et de déterminer par accord entre les parties le mandat dudit tribunal pour le saisir des problèmes juridiques en question. Un accord sur le mandat est toujours une condition préalable à l'arbitrage; ce n'est pas toujours le cas pour la médiation. En fait, l'Assemblée générale attachait une telle importance au mandat qu'elle a recommandé dans sa résolution que les deux parties s'assurent l'assistance d'une personne indépendante pour aboutir à un compromis.

10. Il paraît clair, en conséquence, qu'il s'agit de résoudre, par la procédure reconnue comme juridique de l'arbitrage, les problèmes apparus au cours des négociations reconnues comme juridiques, engagées en application de la résolution 392 (V) pour la délimitation de la frontière conformément à la Convention reconnue comme applicable. Il paraît clair également que, dans ces conditions, le problème doit pouvoir être réglé rapidement, s'il est tenu compte loyalement et soigneusement des recommandations contenues dans la résolution 1213 (XII).

11. La résolution 1213 (XII) traitant essentiellement de deux questions : a) la création du tribunal arbitral, et b) le mandat de ce tribunal, nous nous proposons, après avoir indiqué les progrès accomplis en ce qui concerne la création du tribunal, de rendre compte des négociations entreprises au sujet du mandat et, à cette occasion, d'analyser les difficultés que le Gouvernement éthiopien a rencontrées dans les négociations relatives au mandat menées conformément aux recommandations contenues dans cette résolution.

12. Création du tribunal arbitral. Bien que la résolution 1213 (XII) n'exclue nullement la désignation par chaque pays d'un juriste de sa propre nationalité comme membre du tribunal arbitral, le Gouvernement éthiopien est fermement convaincu de la nécessité d'une stricte neutralité et impartialité de la part des membres du tribunal. Pour cette raison, il a examiné exclusivement la candidature de juristes éminents, ayant une réputation bien établie dans le domaine du droit international, mais n'ayant eu à aucun moment de rapports, si éloignés soient-ils, avec l'Ethiopie. C'est cette même préoccupation qui a amené le Gouvernement éthiopien à préférer des professeurs de droit international à des fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires de gouvernements étrangers, si neutres soient-ils. Toutes ces considérations ont abouti au choix et à la désignation de M. Milos Radojkovic, Doyen de la Faculté de droit de l'Université de Belgrade et

professeur de droit international. Le Gouvernement éthiopien a été informé que le Gouvernement italien avait désigné un ressortissant suisse, le juge Plenio Bolla. Pour des raisons indépendantes de la volonté des parties, ces deux juristes n'ont pas pu se rencontrer avant le mois d'août 1958 pour discuter du choix du tiers arbitre. Après une deuxième rencontre en septembre, les deux juristes ont pu s'entendre sur la désignation du professeur Eric Castren, de l'Université d'Helsinki, comme tiers arbitre.

13. Négociations relatives au mandat. En ce qui concerne les négociations relatives au mandat, prévues par la résolution 1213 (XII), il est apparu au Gouvernement éthiopien que le premier problème à résoudre était la désignation des négociateurs des deux gouvernements. En conséquence, si chaque partie pouvait, et devait, procéder unilatéralement à la préparation d'un projet de mandat, celui-ci ne pouvait être communiqué à l'autre partie avant que les négociateurs aient été désignés. Dès avril 1958, le Gouvernement éthiopien a informé le Gouvernement italien qu'il avait rédigé un projet de compromis et était disposé à le discuter dès que le Gouvernement italien aurait désigné ses négociateurs. Cependant, comme il est indiqué plus loin, ce dernier gouvernement n'a envoyé sa réponse à ce sujet que six mois plus tard, le 29 octobre. Entre temps, au mois de juin, le Gouvernement italien a communiqué au Gouvernement éthiopien son propre projet de compromis, sans toutefois avoir désigné de négociateurs. Lorsqu'il est enfin devenu apparent qu'il s'écoulerait de nombreux mois avant que le Gouvernement italien ne désigne ses négociateurs, le Gouvernement éthiopien a, à la fin de juillet, communiqué son projet de mandat ainsi que ses observations sur le projet italien reçu le mois précédent.

14. En ce qui concerne la préparation de propositions en vue d'un compromis, le Gouvernement éthiopien a cru devoir comprendre qu'en utilisant le mot "mandat" dans sa résolution 1213 (XII), l'Assemblée générale avait voulu recommander, comme dans tout cas classique d'arbitrage, l'élaboration d'un document juridique important, définissant les questions qui feraient l'objet de l'arbitrage, de manière à permettre la délimitation prévue dans cette résolution et dans le texte de base qui l'a précédée, la résolution 392 (V).

15. Lorsqu'il a préparé son projet de compromis, le Gouvernement éthiopien a été guidé par la conviction que, si les recommandations formulées dans les

résolutions 392 (V) et 1213 (XII) n'étaient pas rigoureusement suivies, aucun progrès sensible ne pourrait être réalisé vers la solution du problème. Autrement dit, il était essentiel de tenir compte de ce qui avait été fait en application de la résolution 392 (V) et des éléments qui avaient amené l'Assemblée générale à décider de recommander le recours à la procédure juridique de l'arbitrage [résolution 1213 (XII)]. Les deux résolutions concernent le problème de la délimitation d'une frontière, pour autant qu'elle ne se trouve pas déjà délimitée par des arrangements internationaux. En conséquence, c'est de ce problème, et non de la négociation d'une nouvelle frontière, qu'il s'agit. Le projet de mandat éthiopien tient compte de ce problème essentiel. Les négociations prévues par la résolution 392 (V) concernent exclusivement cette délimitation et non une nouvelle frontière. Il a été tenu compte de ce fait dans les propositions éthiopiennes. Les deux parties ayant pleinement reconnu, au cours des négociations et à l'Organisation des Nations Unies, l'entière validité de la Convention de 1908 qui a déjà, voici un demi-siècle, pleinement déterminé la frontière dans tous les détails et les négociations n'ayant et ne pouvant avoir pour objet que cette Convention, le projet de compromis de l'Ethiopie tient compte de ce fait. La résolution 392 (V) prévoyant expressément que l'arbitrage doit viser à résoudre les problèmes apparus au cours des négociations en vue de la délimitation, le texte proposé par l'Ethiopie énonce de façon précise les problèmes qui sont apparus au cours de ces négociations, afin que la délimitation puisse se faire conformément à la Convention de 1908 qui, de l'aveu même de l'Italie, constitue la seule base sur laquelle se fonder pour délimiter la frontière. Le Gouvernement éthiopien n'entend pas qu'on ne tienne pas compte des négociations et des accords auxquels elles ont abouti ni qu'on exclue la possibilité de régler par l'arbitrage les problèmes que ces négociations n'ont pas permis de résoudre. Les deux parties ayant reconnu que la solution de ces problèmes par l'arbitrage exige l'application de méthodes et de procédures juridiques, des dispositions à cet effet ont été incluses dans le projet de compromis éthiopien. Enfin, il convient de rappeler que l'arbitrage proposé serait le second pour le même territoire et pour la même question, le premier étant celui de 1935. Se souvenant des difficultés rencontrées lors du premier arbitrage avec l'Italie sur cette question, le Gouvernement éthiopien a prévu des dispositions de nature à empêcher que les mêmes problèmes ne se posent de nouveau.

16. Le projet de compromis italien, par contre, évite soigneusement toute allusion à la Convention de 1908 reconnue comme applicable, bien qu'il s'agisse de la seule Convention pertinente qui a fait l'objet de négociations au cours des deux dernières années. Il ne mentionne pas non plus les négociations elles-mêmes ni les problèmes apparus à cette occasion, bien que la résolution 392 (V) dispose expressément que ce sont ces problèmes qui doivent être soumis à un arbitrage. Ce projet omet aussi toute allusion à la délimitation qui pourtant fait l'objet des résolutions 392 (V) et 1213 (XII).

17. De plus, le projet de "mandat" italien traite du problème de la délimitation comme si deux années de négociations et d'accords sur des points précis n'avaient jamais existé; il aurait, en fait, pour conséquence de ramener l'ensemble du problème à l'état où il se trouvait voici plus de soixante ans, avant la conclusion de tout accord concernant la frontière.

18. Il propose de soumettre à un arbitrage tant les questions qui ont été résolues que celles qui ne l'ont pas été, ignorant ainsi les dispositions de la résolution 392 (V) aux termes de laquelle la procédure d'arbitrage est expressément prévue pour les questions non résolues par les négociations, et répudiant en outre par là même les accords précis conclus au cours de ces négociations.

19. Il propose que le tribunal arbitral fonde ses décisions non pas sur la seule Convention existante qui, de l'avis des parties, régisse les négociations et le règlement des questions de frontière, mais sur d'autres considérations - telles que "les intérêts et le bien-être des populations" - qui n'ont jamais été discutées au cours des négociations et sur d'autres "actes" auxquels l'Ethiopie n'est pas partie, à savoir des accords avec des tierces parties démembrant l'Ethiopie au bénéfice de l'Italie, bien que le Gouvernement italien, par l'intermédiaire de ses représentants, ait à maintes reprises précisé que les considérations non conventionnelles et tous "actes" auxquels l'Ethiopie n'est pas partie ne doivent pas entrer en ligne de compte. Par exemple, le 19 mars 1956, le représentant de l'Italie à la Commission mixte italo-éthiopienne a déclaré : "Le distingué président de la délégation éthiopienne a souligné que s'il est convenu que la Convention de 1908 doit servir de base à nos discussions et si chaque partie reconnaît la pleine validité de ce texte, toute solution doit être

fondée sur les critères qu'il énonce et compatible avec eux. Il y aurait à notre avis, contradiction à affirmer que nous devons tenir compte dans nos travaux d'autres considérations non conventionnelles ou d'accords avec des tierces parties, tout en reconnaissant que la Convention de 1908 est pleinement valide. Ou les dispositions de cet instrument sont valides et nos travaux doivent s'en inspirer, ou elles ne le sont pas et d'autres considérations peuvent être invoquées. Cette dernière possibilité se trouve exclue non seulement par accord mutuel, mais aussi par les termes clairs et précis de l'article premier de l'Accord de tutelle. Je suis prêt à partager l'avis de mon distingué collègue sur ce point".

20. Dans ses notes explicatives No 03326 et 03311 des 16 et 29 octobre 1958, dans lesquelles il défend son projet de compromis et critique le projet de mandat éthiopien, le Gouvernement italien déclare :

- a) Le projet éthiopien est inacceptable parce qu'il est trop précis, non seulement en ce qui concerne l'arbitrage, mais même pour ce qui est des questions soumises à l'arbitrage;
- b) Le projet éthiopien fait uniquement allusion à la Convention de 1908, à l'exclusion de tous autres "actes" internationaux - c'est-à-dire d'accords avec des tiers auxquels l'Ethiopie n'est pas partie;
- c) Le projet éthiopien est inacceptable parce qu'il contient des règles de procédure pour l'arbitrage.

21. En ce qui concerne la désignation d'une "personne indépendante" qui aiderait les parties lors des négociations relatives au mandat, désignation recommandée par la résolution 1213 (XII), il est clair, semble-t-il, que pour la rédaction d'un document strictement juridique visant à donner une solution juridique à des questions juridiques, seul un juriste peut fournir "l'assistance" prévue. Si un homme politique devait prendre la place d'un juriste et si les problèmes à traiter étaient politiques et non juridiques, il s'agirait de médiation plutôt que d'arbitrage. Or la résolution 1213 (XII) ne parle pas de médiation, mais d'arbitrage. Tenant compte de cela, le Gouvernement éthiopien a proposé cinq candidats. Bien que ces candidats soient des juristes éminents et hautement qualifiés de pays neutres, ils ne répondent pas aux critères politiques de l'Italie. Le Gouvernement italien a maintenu la seule candidature qu'il propose, affirmant que les fonctions envisagées ne doivent pas nécessairement revenir à un juriste.

22. Ainsi donc en vidant le "mandat" de son contenu réel - ne conservant que des propositions purement administratives relatives à la désignation, à la rémunération, au lieu de réunion, etc. du tribunal - et en ôtant à ce compromis toute signification juridique, le Gouvernement italien refuserait apparemment la "délimitation" au mépris d'un accord valide qui, ainsi qu'il l'a reconnu lui-même, a réglé complètement voici un demi-siècle la question de la frontière.

23. Une telle politique de revirements, qui rappelle les stratagèmes de Pénélope, ne peut que retarder la solution du problème que l'Ethiopie a tenté de résoudre dans le cadre des résolutions 392 (V) et 1213 (XII).

24. Malheureusement, le retard occasionné par ces revirements s'est aggravé d'un retard dans la poursuite des négociations directes relatives au mandat prévues par la résolution 1213 (XII). Le Gouvernement éthiopien, qui avait une première fois, en avril, demandé au Gouvernement italien de désigner ses négociateurs pour le mandat, a renouvelé sa demande les mois suivants. Le 28 juillet, il a rappelé au Gouvernement italien que le Ministère des affaires étrangères éthiopien serait très désireux de poursuivre ces négociations. Le 25 août encore, par une communication écrite, le Gouvernement éthiopien a renouvelé sa demande. Comme la note du Gouvernement éthiopien en date du 2 septembre l'a expressément fait observer, la réponse du Gouvernement italien en date du 27 août ne portait pas sur cette question extrêmement importante. Une nouvelle demande écrite a été adressée à ce sujet le 16 octobre au Gouvernement italien. Ce n'est que le 29 octobre, après six mois d'attente, qu'il a été répondu définitivement que l'Ambassade d'Italie à Addis Abeba était, depuis le début, habilitée à mener les négociations. Si tel était le cas, on ne s'explique pas le retard avec lequel il a été répondu aux demandes répétées du Gouvernement éthiopien touchant les personnalités italiennes désignées pour négocier, ni le retard apporté à la communication des observations relatives au projet de compromis soumis par l'Ethiopie. Le Gouvernement éthiopien, qui avait sans délai présenté ses observations sur le projet italien, a dû attendre plus de trois mois les observations du Gouvernement italien sur le projet de compromis éthiopien.

RESUME

On peut donc résumer de la façon suivante ce qui a été fait pour appliquer la résolution 1213 (XII) de l'Assemblée générale :

1. Les trois arbitres constituant le tribunal arbitral ont été désignés.
2. En ce qui concerne le choix de la "personne indépendante", prévue dans la résolution, l'Ethiopie a présenté une liste de cinq juristes éminents de pays neutres, tandis que l'Italie a maintenu sa proposition en faveur d'une personne de l'Organisation des Nations Unies. L'Ethiopie a estimé que la personne indépendante appelée à aider à négocier un document juridique comme le mandat en question devait être un juriste et n'avoir aucun intérêt dans les questions à arbitrer. L'Italie n'a pas partagé cette façon de voir et a continué à s'y opposer.
3. Les parties ont échangé en vue d'accord final, et de présentation au Tribunal, des projets de mandat et des notes explicatives, mais ces projets de mandat font apparaître de profondes divergences de vues entre les parties intéressées.
4. Le projet de mandat éthiopien se fonde sur la résolution de base 392 (V) de l'Assemblée générale, qui prévoit que seules les divergences se produisant au cours des négociations seront soumises à l'arbitrage, ainsi que sur l'usage en matière d'arbitrage, et sur les accords intervenus entre les parties au cours de deux années de négociations. Ce projet comprend :
 - a) L'indication des points sur lesquels un accord est intervenu au cours des deux années de négociations;
 - b) Une liste des questions non résolues par négociation directe comme il est indiqué dans les rapports, questions qui en vertu de la résolution 392 (V) doivent être soumises à l'arbitrage;
 - c) Des règles de procédure pour l'arbitrage.
5. En revanche, le projet de mandat italien,
 - a) Ne tenant pas compte des dispositions de la résolution 392 (V) propose de soumettre au Tribunal indifféremment les questions résolues et les questions non résolues;

/...

- b) Ne tenant aucun compte des accords intervenus au cours des deux années de négociations et signalés à l'Assemblée générale, propose de reprendre entièrement la question générale de la frontière comme si rien n'avait été accompli au cours de ces deux années de négociations;
- c) Introduit des éléments politiques nouveaux et non définissables qui, de l'avis du Gouvernement éthiopien, ne feraient que rendre plus difficile la solution du problème.

6. Il n'a pas été possible d'entamer les négociations relatives au mandat prévues par la résolution 1213 (XII) tant que le Gouvernement italien n'a pas eu désigné ses représentants à cette fin. La décision du Gouvernement italien à ce sujet n'a été communiqué au Gouvernement éthiopien qu'à la fin d'octobre 1958.

CONCLUSION

Tant que les résolutions de base ne seront pas strictement appliquées, il est évident que tout progrès dans la délimitation de la frontière sera inévitablement retardé. Le Gouvernement éthiopien demeure néanmoins persuadé que si ces résolutions sont strictement appliquées et si une sentence arbitrale est rendue en conformité, la délimitation sur place de la frontière pourra être rapidement réalisée.
