



Conseil de sécurité

Distr. générale
31 mars 2003
Français
Original: anglais

Rapport d'activité du Secrétaire général sur l'Éthiopie et l'Érythrée

Additif

Observation de la Commission du tracé de la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie

Introduction

1. Au moment de publier sa première série de directives concernant la démarcation de la frontière, à l'intention de l'équipe chargée de la démarcation, la Commission juge utile de soumettre aux Parties certaines observations sur la manière dont elle conçoit la phase de démarcation de ses travaux, notamment à la lumière de certaines considérations avancées par les Parties dans leurs observations du 24 janvier 2003. Ce faisant, elle est consciente qu'il n'est pas usuel que les tribunaux internationaux répondent à des observations et à des critiques concernant leurs décisions. Toutefois, du fait du caractère inhabituel de la présente situation, dans laquelle il est demandé à la Commission de poursuivre ses travaux en délimitant la frontière, mais sans que des dispositions soient prévues concernant l'argumentation écrite des Parties ou la procédure orale, il est souhaitable qu'elle explique plus en détail ses travaux à cet égard. De l'avis de la Commission, cela contribuera également à éviter certains malentendus concernant le contenu et l'effet de sa décision du 13 avril 2002 concernant la démarcation de la frontière (« Décision sur la démarcation »), ainsi que ses tâches prévues dans le cadre du processus de démarcation.

2. Dans la Décision sur la démarcation, la Commission a délimité la frontière établie par traité colonial entre l'Érythrée et l'Éthiopie, comme prescrit par le mandat qui lui a été confié par les Parties, à savoir sur la base des traités coloniaux pertinents et du droit international applicable en la matière. Aux termes de l'Accord de décembre 2000, « les Parties conviennent que les décisions de la Commission concernant le tracé et l'abornement de la frontière seront définitives et contraignantes ». Les deux Parties ont affirmé qu'elles acceptaient la Décision sur la démarcation.

Phase relative à la démarcation

3. La Commission est passée à la deuxième phase de ses travaux, à savoir l'abornement de la frontière. Étant donné que sa Décision sur la démarcation est



« définitive », ainsi que les Parties en sont expressément convenues, la délimitation doit être la démarcation, sur le terrain, de la frontière établie dans la Décision, et non pas une modification du tracé de cette frontière ou l'établissement d'une nouvelle frontière. Cette conclusion est reflétée au paragraphe 14A de ses Directives, en date du 8 juillet 2002, concernant la démarcation de la frontière, qui se lit comme suit :

« Partition du territoire des localités et des villages

A. La Commission n'est pas habilitée à modifier le tracé de la frontière. Si cette ligne traverse une localité ou un village et la/le divise, elle ne peut être modifiée que sur la base d'une demande expresse formulée par les deux Parties et convenue entre elles. »

Bien que l'Éthiopie ait, dans ses observations écrites sur le projet de cette disposition, exprimé l'espoir qu'il pourrait être assoupli, afin que les démarcations soient plus pratiques et atténuent les difficultés, la Commission a estimé qu'elle ne pouvait accéder à cette suggestion, compte tenu du caractère définitif de la Décision sur la démarcation, que les Parties ont reconnu, et du rôle qu'elles attribuaient à l'ONU afin de faciliter le règlement de ces problèmes.

4. L'affirmation énoncée au paragraphe 14A découle donc du mandat confié à la Commission par les Parties dans l'Accord de décembre 2000. La Commission ne peut d'elle-même élargir le pouvoir qui lui a été conféré. Si, toutefois, les Parties convenaient que le pouvoir de la Commission devait être étendu, elles seraient libres de le faire.

Flexibilité concernant la démarcation

5. À ce stade, la Commission doit examiner la question de la flexibilité inhérente au processus de démarcation et qui, d'après certains, lui permet de s'écarter de la stricte application de la ligne de démarcation qu'elle a prescrite, afin de prendre en compte la géographie humaine et physique de certains secteurs, mieux connue maintenant que lorsque la Décision sur la démarcation a été prise.

6. La Commission, comme il a déjà été indiqué, est limitée par les modalités de l'Accord de décembre 2000. Elle ne peut inférer de ce texte, qu'il soit pris séparément ou lu en conjonction avec d'autres accords associés conclus entre les Parties, aucun pouvoir l'habilitant à ajouter aux dispositions des traités coloniaux ou à en soustraire, ou à inclure dans le droit international applicable, des éléments de flexibilité qui n'y figurent pas déjà.

7. À ce sujet, la Commission souligne qu'il existe une pratique selon laquelle le personnel technique de démarcation peut se voir accorder une certaine latitude, pour divers motifs, pour le tracé de la ligne qui a été délimitée par une sentence arbitrale ou une décision d'ordre juridictionnel, ou par un traité établissant la frontière. Mais elle rappelle que cette pratique est normalement fondée sur l'accord des Parties concernées, tel qu'exprimé dans un instrument pertinent. En outre, cette pratique implique souvent la démarcation d'une frontière par des équipes mixtes, composées de représentants des deux États concernés, qui peuvent ainsi convenir, au nom de leurs États respectifs, de la flexibilité que l'équipe de démarcation peut juger appropriée au cours de ses travaux. La Commission n'est pas d'avis que l'on puisse dériver de cette pratique une règle établie du droit international coutumier à l'effet

que les experts chargés de la démarcation, s'ils n'y sont pas expressément habilités, possèdent néanmoins ce pouvoir.

8. De ce fait, comme les Parties sont convenues que le tracé était définitif, le champ de toute clarification de la frontière que la Commission a établie, ou de toute modification de cette frontière, est très limité. De l'avis de la Commission, le personnel technique de démarcation doit délimiter la frontière, comme indiqué dans l'instrument de délimitation, mais avec une marge d'appréciation limitée lui permettant de tenir compte de toute flexibilité en ce qui concerne la délimitation elle-même, ou l'échelle et l'exactitude des cartes utilisées dans le processus du tracé, et d'éviter d'établir une frontière manifestement impraticable.

9. Dans le cas présent, cette conclusion est particulièrement impérieuse, compte tenu notamment de trois considérations auxquelles les Parties avaient souscrit par avance :

a) Premièrement, elles savaient à l'avance, et sont convenues, que le résultat du tracé de la frontière par la Commission pourrait ne pas correspondre aux secteurs antérieurs de l'administration territoriale et aboutir à ce que des populations se trouvent du « mauvais » côté de la frontière et que, dans ce cas, les problèmes en découlant devaient être réglés par l'ONU et non pas par la Commission (art. 4.16 de l'Accord de décembre 2000);

b) Deuxièmement, les Parties savaient à l'avance, et sont convenues, que la Commission n'était pas habilitée à prendre des décisions *ex aequo et bono* (art. 4.2);

c) Troisièmement, les Parties savaient à l'avance, et sont convenues, que la frontière, telle que délimitée par la Décision de la Commission, concernant la démarcation, serait définitive (art. 4.15), c'est-à-dire qu'elle ne pouvait être modifiée, notamment pendant le processus consacré et limité à la démarcation de la frontière.

Flexibilité dans le cadre de la Décision sur la démarcation

10. En ce qui concerne certaines questions – Tserona, Zalambessa, Bure, le secteur oriental dans son ensemble, les cours d'eau, le nouveau calcul des coordonnées et la nécessité éventuelle de remplacer la carte « explicative » de la Commission par une carte finale et définitive –, la Commission a estimé qu'il était nécessaire de poursuivre les travaux, mais elle a spécifié, dans sa Décision sur la démarcation, ce que cela signifiait. Ce serait une erreur de déduire de ces références que la Commission serait disposée à dépasser les limites fixées ou y serait habilitée, voire à réexaminer d'autres sections de la frontière, à la lumière des nouvelles représentations qui pourraient lui être adressées.

a) Nouveau calcul des coordonnées

11. C'est notamment le cas de la spécification par la Commission dans la Décision sur la démarcation, des coordonnées des points entre lesquels la frontière devait passer. La Commission a expliqué que cette spécification était utilisée car les informations dont elle disposait, à ce stade, sur les cartes, étaient limitées. Elle a donc ajouté que toutes les coordonnées seraient recalculées et précisées pendant la démarcation, à mesure qu'elle obtiendrait les données supplémentaires nécessaires. Comme il ressort des termes utilisés et de leur contexte, le nouveau calcul des coordonnées avait pour unique objet de faire en sorte que, sur la base de

photographies aériennes que la Commission n'avait pu prendre, les coordonnées des endroits mentionnés dans la Décision étaient exactes. Rien dans les termes utilisés ne pouvait raisonnablement laisser à penser que la Commission envisageait de modifier les endroits eux-mêmes pendant la démarcation. Cela devait être une opération technique, n'impliquant aucune modification importante de la frontière. Aucune disposition de la Décision n'indiquait que la ligne était provisoire, autrement qu'en relation avec les endroits expressément identifiés au paragraphe 10 ci-dessus.

12. La Commission est donc contrainte de rejeter l'affirmation selon laquelle elle doit ajuster les coordonnées pour tenir compte de la géographie humaine et physique de la région frontalière. Elle rejette en outre résolument l'assertion selon laquelle, si ces ajustements ne sont pas effectués, ses travaux seraient dénués de tout fondement juridique adéquat.

b) Conduite ultérieure des Parties

13. De même, le fait que la Commission, dans sa Décision sur la démarcation de la frontière, a évalué l'effet de la conduite ultérieure des Parties sur les frontières établies par les trois traités coloniaux ne peut être interprété comme l'habilitant maintenant à revenir sur la Décision en question. En examinant cette conduite, la Commission s'est fondée sur les éléments de preuve qui lui ont été présentés par les Parties dans le cadre de leurs observations écrites et orales et a conclu qu'à certains égards, une modification de la frontière établie par traité était justifiée, tandis qu'à d'autres, elle ne l'était pas. Le fait que la Commission était disposée à examiner de cette manière la conduite ultérieure des Parties n'avait pas pour but de signifier, et ne pouvait être interprété comme signifiant, qu'elle accepterait maintenant des éléments de preuve supplémentaires de cette conduite ou s'efforceraient elle-même de les rassembler. Agir de cette manière signifierait que la frontière qu'elle a établie aurait pu faire l'objet de nouvelles modifications et aurait, de ce fait, été indéterminée. Cela serait également contraire à la stipulation de l'Accord de décembre 2000, selon laquelle sa Décision sur la démarcation était « définitive ». La frontière établie par cette Décision reflète l'évaluation par la Commission des preuves de conduite présentées par les Parties. La frontière établie, par exemple, dans le secteur des « Projections » de la Belesa et de l'Endeli n'est pas une limite temporaire, soumise à l'examen par la Commission de nouveaux éléments de preuve de la pratique des États dans ces secteurs. En bref, les Parties ne peuvent présenter de nouveaux éléments de preuve de leur conduite et la Commission ne peut solliciter de tels éléments.

Les trois secteurs

14. Ainsi que la Commission l'a indiqué dans sa Décision, l'approche adoptée pour délimiter la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie a été dictée par l'Accord de décembre 2000, dans lequel les Parties ont stipulé que le mandat de la Commission consistait à délimiter la frontière sur la base des trois traités et du droit international applicable en la matière. En conséquence, la Commission s'est attachée à délimiter les trois secteurs correspondant auxdits traités. Étant donné que ces derniers n'étaient pas identiques, elle a dû à chaque fois adopter une approche différente concernant leur interprétation et leur application au secteur concerné.

a) *Le secteur occidental*

15. La frontière du secteur occidental, définie par le Traité de 1902, n'avait jamais été totalement tracée avant le différend entre les Parties. L'une des tâches principales de la Commission consistait donc à finir de l'établir.

16. La Commission a conclu qu'à partir de 1935, la frontière dans la section non délimitée était représentée par une ligne droite joignant les points 6 à 9 de la carte accompagnant sa Décision. Cette ligne droite apparaissait sur de nombreuses cartes, y compris des cartes publiées par l'Éthiopie et par l'Érythrée.

17. La Commission a également examiné la situation après 1935 et en a conclu qu'aucun événement survenu depuis lors n'avait eu pour effet de modifier la frontière entre les Parties (par. 5.91). Pour la Commission, le fait que la frontière définie par le Traité de 1902 s'est figée en 1935 le long de la ligne traditionnelle signifie que c'est à l'Éthiopie de démontrer, comme elle le prétend, que cette ligne s'est déplacée et que, par conséquent, le village de Badme (qui se trouve à proximité de la ligne) est soumis à son contrôle. La Commission a spécifiquement fait référence dans sa Décision (par. 5.92 à 5.95) aux preuves fournies par l'Éthiopie. Elle a noté en particulier que ce pays n'avait fourni dans son mémoire introductif aucune preuve d'activités gouvernementales à l'ouest de cette ligne. Bien qu'elle ait apporté certaines preuves dans son contre-mémoire, elle n'en a pas fourni de nouvelles ou ne les a pas complétées dans sa réplique. En outre, le village de Badme n'apparaît pas toujours au même endroit sur les différentes cartes communiquées par l'Éthiopie. Globalement, les preuves fournies sont loin de ce à quoi on aurait pu s'attendre si l'Éthiopie avait maintenu dans la région préalablement à l'affaire une présence aussi importante qu'elle l'affirme maintenant. La Commission fait observer que ce qui importe en l'espèce est l'existence d'une activité publique et non d'une activité privée. Les références faites au contrôle du village de Badme et de ses environs par le Gouvernement éthiopien sont insuffisantes pour la convaincre que la présence de l'Éthiopie à l'ouest de la ligne joignant les points 6 à 9 constitue un motif suffisant de s'écarter d'un tracé figé depuis 1935.

18. Cette conclusion résulte des preuves insuffisantes fournies par l'Éthiopie. Étant donné que le village de Badme (contrairement à certaines autres parties de la région de Badme) se situe du côté érythréen de la ligne définie par le Traité, il était inutile que la Commission examine des preuves quelconques témoignant de la présence de l'administration érythréenne, même si l'Érythrée a de fait fourni de telles preuves. En outre, même certaines cartes fournies par l'Éthiopie non seulement font apparaître la ligne droite reliant la Setit et la Mareb, mais également montrent que le village de Badme se trouve du côté érythréen de cette ligne. La Commission observe par ailleurs que l'invocation par l'Éthiopie des conclusions de l'Organisation de l'unité africaine (Observations, par. 1.4, note 4) passe sous silence la déclaration de l'OUA, selon laquelle bien que [l'agglomération de Badme fût administrée par les autorités éthiopiennes avant le début de la dernière série d'affrontements] « il n'y avait pas là de quoi préjuger du statut définitif de cette région, qui serait déterminé à l'issue d'un processus de délimitation et de démarcation, et au besoin par voie d'arbitrage ».

b) *Le secteur central*

19. Pour ce qui est du secteur central, le tracé a été décidé en faisant référence, en premier lieu, au Traité de 1900. La Commission a ensuite examiné la conduite

ultérieure des Parties afin de déterminer si cela devait la conduire à s'écarter de la ligne fixée par le Traité. Elle a constaté qu'au vu des preuves fournies, cela était effectivement nécessaire en plusieurs endroits clairement décrits. Toutefois, en deux points, à savoir Tserona et Zalambessa, elle précisera le tracé ultérieurement. Rien dans sa Décision n'indique que la démarcation impliquerait de modifier ou de terminer de quelque façon que ce soit le tracé en d'autres endroits.

20. Toutefois, à la suite de nouveaux travaux réalisés dans le cadre du processus de démarcation, la Commission a identifié deux zones du secteur central dans lesquelles une stricte application de sa Décision serait manifestement impossible, à savoir sur certains plateaux situés à proximité du point 18 de la frontière, et dans la région similaire à un delta, où la Ragali se jette dans le Lac salé. Les instructions pour la démarcation de ces deux zones seront publiées ultérieurement.

21. Par ailleurs, la Commission est consciente du fait qu'il pourrait y avoir des problèmes techniques de démarcation en certains endroits de la partie située entre les points 17 et 18, où la frontière longe ce qui est simplement mentionné dans la Décision comme la « ligne de revendication érythréenne ». Ces questions seront traitées dans les futures instructions qui seront communiquées à l'équipe de démarcation.

22. La délimitation par la Commission de la frontière du secteur central pourrait nécessiter certaines précisions à deux autres égards.

23. Bien qu'il soit désormais clair que la Commission n'a peut-être pas reçu suffisamment d'informations concernant l'emplacement précis du Fort Cadorna, cela n'a pour autant pas d'incidence sur la délimitation de la région que la Commission dite d'« Acran », c'est-à-dire la région située dans la partie sud de la Projection de la Belesa définie par la Commission comme s'étendant sur les parties pertinentes de la ligne frontalière joignant les points 14 et 18. La Commission a estimé que les preuves d'activité érythréennes sont « suffisantes ... pour considérer que la région d'Acran fait partie de l'Érythrée ». Cette conclusion n'est pas remise en question par une éventuelle erreur quant à l'emplacement du Fort Cadorna et, par conséquent, il n'y a pas de raison que la Commission modifie la frontière de la partie sud de la Projection de la Belesa qu'elle a délimitée.

24. L'autre point de la Décision qui mérite d'être précisé concerne le tracé de la frontière entre les points 20 et 21, immédiatement au sud-est de Zalambessa. Il y a là contradiction entre, d'une part, le raisonnement suivi par la Commission (au paragraphe 4.42) et, d'autre part, son résumé de la définition de la frontière par le Traité [par. 4.59 (6) et (7)] et la partie pertinente du dispositif de sa Décision, tel qu'il figure sur la carte 11. La pratique en droit international veut que ce soit le dispositif qui s'applique de façon contraignante et qui prévaut en cas de contradiction avec le corps de la sentence arbitrale.

25. Un autre problème tient au fait que la Commission, sur la base des cartes fournies par les deux Parties, a placé le point 20 à la source d'un cours d'eau alimentant la Muna/Berbera Gado. Or, il est clair, au vu des levés photographiques aériens que la Commission n'a été autorisée que récemment à réaliser, que les données cartographiques fournies sont inexactes. Par conséquent, il se pourrait qu'il y ait une certaine incertitude quant à la ligne de délimitation autour de Zalambessa et au point de départ de la ligne qui suit la Muna jusqu'à ce qu'elle rencontre la

Enda Dashim au point 21. La Commission donnera à l'équipe de démarcation des instructions appropriées en temps voulu.

c) *Le secteur oriental*

26. La frontière du secteur oriental était régie par le troisième Traité, celui de 1908, selon lequel elle devait suivre parallèlement la côte à une distance de 60 kilomètres, les deux Gouvernements fixant la ligne sur le terrain d'un commun accord, en l'adaptant à la nature et aux variations du terrain. En conséquence, la Commission a cherché à obtenir les points de vue des Parties quant aux ajustements qui pourraient être nécessaires. Les deux Parties ont fait part de leurs points de vue à ce sujet dans leurs observations du 24 janvier 2003. La Commission a examiné avec soin ces observations, et est parvenue à des conclusions qu'elle a incorporées dans les instructions données aujourd'hui à l'équipe de démarcation.

Cours d'eau et îles

27. La Commission a également reconnu dans sa Décision que la démarcation de la frontière, lorsque celle-ci suit un cours d'eau, pourrait présenter certaines difficultés d'ordre pratique. Elle a par conséquent demandé aux deux Parties leurs points de vue sur ce sujet, ce qu'elles ont fait dans leurs observations du 24 janvier 2003. La Commission étudie à l'heure actuelle ces points de vue.

Conclusions

28. De par sa nature même, toute délimitation de frontière est susceptible de se traduire par des anomalies sur le terrain. De telles anomalies ont été expressément prévues et acceptées par les Parties dans l'Accord de décembre 2000, ainsi que par la Commission dans ses Directives de juillet 2002. Il s'agit là essentiellement d'une question pour laquelle les Parties doivent trouver un accord ou convenir d'autoriser la Commission à modifier la frontière ou encore saisir l'ONU, comme prévu à l'article 4.16 de l'Accord de décembre 2000.

29. Lorsqu'elle examine les observations des Parties, la Commission doit se montrer impartiale à l'égard de toutes les questions dont elle a à traiter. Elle ne peut permettre à une Partie de s'arroger le droit d'insister pour que soit modifiée telle ou telle partie du tracé qu'elle considère lui être défavorable. Elle a toujours le devoir à l'égard des deux Parties de s'acquitter des fonctions qu'elle lui ont confiées de par leur accord, et a l'intention de s'acquitter de ces fonctions intégralement et fidèlement.

30. Les prochaines étapes sont claires : les géomètres de la Commission doivent être autorisés à poursuivre, sans entraves, l'identification des lieux d'emplacement des bornes, et les entrepreneurs doivent être autorisés à construire ces bornes. Les Parties doivent coopérer avec la Commission afin de lui permettre de mener à bien ses travaux comme prévu dans le calendrier. La sécurité du personnel de la Commission doit être pleinement garantie. La Commission prend acte avec satisfaction de l'engagement ferme des deux Parties à cet égard, mais celles-ci

doivent encore prendre rapidement contact avec le géomètre en chef afin de préciser de quelle manière elles se proposent de s'acquitter de ces engagements.

Londres, le 21 mars 2003

Signé par les membres de la Commission :

Le Président

(Signé) Sir Elihu **Lauterpacht**

(Signé) Prince Bola Adesumbo **Ajibola**

(Signé) W. Michael **Reisman**

(Signé) Juge Stephen M. **Schwebel**

(Signé) Sir Arthur **Watts**

Le Secrétaire

(Signé) Hiroshi **Murakami**

Le Greffier

(Signé) Bette E. **Shifman**
