



Treaty Series No. 47 (1949)

Exchanges of Notes

between His Majesty's Government in the United Kingdom
and the French Government

regarding a proposed Cession of Territory
in the Zeila area to Ethiopia

[with Record of Conversations, Annex and Supplementary Note]

London, 10th May, 1949

*Presented by the Secretary of State for Foreign Affairs to Parliament
by Command of His Majesty*

LONDON
HIS MAJESTY'S STATIONERY OFFICE
TWO PENCE NET

EXCHANGES OF NOTES BETWEEN HIS MAJESTY'S GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM AND THE FRENCH GOVERNMENT REGARDING A PROPOSED CESSION OF TERRITORY IN THE ZEILA AREA TO ETHIOPIA

London, 10th May, 1949

No. 1

The French Ambassador to the Secretary of State for Foreign Affairs

Ambassade de France,

M. le Secrétaire d'Etat,

Londres, le 10 mai 1949.

J'ai l'honneur de faire savoir à votre Excellence que le Gouvernement français est disposé à donner son accord au mémorandum et à ses annexes préparés au mois de juin dernier à l'occasion d'une éventuelle cession à l'Ethiopie du port de Zeila.

Il estime, cependant, que la rédaction du paragraphe 4 de l'Annexe 1 ne correspond plus, au moins dans sa forme, à la situation nouvelle créée par la transformation de Djibouti en zone franche. Le Gouvernement français suggère donc la rédaction suivante:

“Le Gouvernement britannique examinera dans un esprit d'amicale coopération toutes les mesures dont le Gouvernement français souhaiterait lui faire part et dont l'application serait nécessaire au développement du régime de franchise institué à Djibouti le 1^{er} janvier 1949.”

Le Gouvernement français souhaiterait savoir si cette modification rencontre l'agrément du Gouvernement britannique.

Le Gouvernement français n'a pas, d'autre part, d'objection à accepter la modification suggérée par le Gouvernement britannique et tendant à supprimer la première phrase du paragraphe 6 du mémorandum.

Je saisis, &c.

(Ss.) R. MASSIGLI.

No. 2

The Secretary of State for Foreign Affairs to the French Ambassador

Foreign Office, S.W. 1,

Your Excellency,

10th May, 1949.

I have the honour to inform you, with reference to your letter of to-day's date, that His Majesty's Government in the United Kingdom approve the recommendations set forth in Annex 1 of the Memorandum regarding the eventual cession to Ethiopia of the port of Zeila, subject to the substitution of paragraph (d) of that Annex by the following redraft of that paragraph proposed in your Excellency's Note:—

“His Majesty's Government in the United Kingdom will examine in a spirit of friendly co-operation all measures which the French Government may wish to communicate to them and the application of which would be necessary to the development of the free customs régime instituted at Jibuti on 1st January, 1949.”

2. Further, I have the honour to propose to you that, in view of your Excellency's statement that the French Government agree to the deletion of the first sentence of paragraph 6 of the Memorandum, and given that no arbitration in this matter is now contemplated, paragraphs 5, 6 and 7 and Annex 2 of the Memorandum should be deleted.

3. I attach to this letter a copy of the Memorandum, which omits the above-mentioned paragraphs 5, 6 and 7, and of Annex 1 thereto, redrafted in the manner proposed by you, which have been approved by His Majesty's Government.

4. I have the honour to request that you will inform me whether the French Government likewise approve the terms of the attached Memorandum and of the Annex. In that event, the present Note, and your Excellency's reply in this sense, will be regarded as constituting an agreement between His Majesty's Government in the United Kingdom and the French Government to this effect.

I have, &c.
(Sd.) ERNEST BEVIN.

Record of Conversations between French and United Kingdom Officials relating to a possible Exchange of Territory between Ethiopia and British Somaliland

His Majesty's Government in the United Kingdom, having informed the French Government that they might wish to negotiate an exchange of territory between Ethiopia on the one hand and British Somaliland on the other hand, under which His Majesty's Government would cede to Ethiopia a certain area in the western portion of British Somaliland, giving Ethiopia access to the sea in the region of Zeila, and Ethiopia would cede to His Majesty's Government an area to the South of British Somaliland forming part of the territory known as the Ogaden, discussions were held between officials of the two Governments which took place first at Paris on 31st May and 1st June and were resumed at London on 9th and 10th June, 1948.

The following took part in the discussions in Paris: On the United Kingdom side, Mr. Cohen, Mr. Scott Fox and Mr. Galsworthy. On the French side, M. Bonneau, M. Gros, M. Le Roy, M. Monod, M. Clap, M. Delmont, M. Blanchard.

The following took part in the discussions in London: on the French side, M. Gros and M. Le Roy. On the United Kingdom side, Mr. Beckett, Mr. Galsworthy and Mr. Bell.

As the result of these discussions, the officials who took part in the discussions agreed to submit the following for the approval of their respective Governments:—

1. On the legal question as to whether the Agreement between Great Britain, France and Italy respecting Ethiopia signed at London on 13th December, 1906,⁽¹⁾ and in particular Articles 1 to 4 of that agreement remained still in force, there was a disagreement between the two Legal Advisers. The French view on the one hand is that the whole of the Agreement of 1906 was an agreement of a permanent character and remains in force between the United Kingdom and France, Italy having lost all rights and obligations thereunder by reason of the provisions of the Peace Treaty with Italy,⁽²⁾ in particular Articles 23, 34 and 38. In this connexion attention is

(1) "Treaty Series No. 1 (1907)," Cd. 3298.

(2) "Treaty Series No. 50 (1948)," Cmd. 7481.

drawn to Article 4 of the Agreement of 1906 and in particular to the words "in any case" in the second sentence as showing that the agreement was to apply even in the event of the gravest changes in the *status quo*, including changes of the kind which in fact took place in 1936.

2. The United Kingdom view is that the agreement lapsed, prior to World War II, owing to the Italian action in attacking and conquering and annexing Ethiopia and the action of the United Kingdom and France in recognising *de jure* the Italian annexation, the destruction of Ethiopia by one of the parties to the agreement removing the basis on which the agreement was concluded. On the other hand, the United Kingdom view with regard to the Agreement of 1906 does not prejudice the continued applicability of (*inter alia*) (1) the boundaries laid down in the agreements cited in Article 1 of the Agreement of 1906, or (2) of provisions, whether in the Agreement of 1906 itself or in the agreements cited in Article 1 of the Agreement of 1906, creating restrictions in the nature of real servitudes which, like boundary provisions, remain attached to the servient territory notwithstanding changes of sovereignty. The provisions relating to Lake Tsana in Article 3 of the Treaty of 15th May, 1902,⁽³⁾ between Ethiopia and the United Kingdom, and the undertaking mentioned at the end of Article 9 of the Agreement of 1906, relating to construction of railways entering Ethiopia from British Somaliland, have this character.

3. The French Legal Adviser agrees that the above-mentioned provision of Article 9 of the 1906 Agreement is an obligation which possesses the characteristics mentioned at the end of the previous paragraph. Consequently, in spite of the divergence of legal views on the 1906 Agreement as a whole, the agreement on this latter legal point has enabled the officials on both sides to propose to their respective Governments the arrangements set out in Annex I with regard to the exchange of territory between Ethiopia and British Somaliland at present contemplated by His Majesty's Government in the United Kingdom. This proposal in no way prejudices the legal view of either Government with regard to the 1906 Agreement as a whole.

4. Each of the two Governments should inform the other as soon as possible, bearing in mind the urgency of the matter, whether it agrees to the proposal in Annex I. If these proposals are agreed with or without amendments, His Majesty's Government in the United Kingdom will be free to proceed as and when it desires with negotiations with Ethiopia for the exchange of territory.

ANNEX I

The French Government will raise no objection to the contemplated exchange of territory between Ethiopia and British Somaliland on the following conditions :—

(a) That there shall be included in the treaty between the United Kingdom and Ethiopia, effecting the exchange of territory, a provision to the effect that the United Kingdom receives the territory ceded to it by Ethiopia, and Ethiopia receives the territory ceded to it by the United Kingdom, subject to all international rights and obligations at present attaching to the territory in question of the kind which under international law remain attached to the territory notwithstanding a change of sovereignty.

⁽³⁾ "Treaty Series No. 16 (1902)," Cd. 1370.

(b) That the United Kingdom shall, in the negotiations for this treaty, deliver to the Ethiopian Government a communication, in which it will be stated that, amongst the obligations referred to in the provision in (a) above, is the undertaking relating to railway construction contained at the end of Article 9 of the Agreement of 1906, and will consider that it is under a duty when transferring the territory to ensure that Ethiopia accepts this obligation which was binding on the United Kingdom in respect of British Somaliland.

(c) That irrespective of the question whether there do or do not exist any similar obligations arising under the Treaty of 1906, His Majesty's Government in the United Kingdom and the French Government, being desirous of promoting the welfare and interests of the peoples in their respective territories and being animated by a spirit of friendship towards each other, will in future consult each other with a view to arrangements for the common benefit in all matters of common interest or affecting the interest of the other in their territorial dependencies in North-Eastern Africa and in the areas adjoining these dependencies. In particular they will arrange for the local administrations of French and British Somaliland to consult together regularly and to exchange information on all such matters in accordance with their general policy of close collaboration in African affairs.

(d) His Majesty's Government in the United Kingdom will examine in a spirit of friendly co-operation all measures which the French Government may communicate to them and the application of which would be necessary for the development of the free customs régime instituted at Jibuti on 1st January, 1949.

Supplémentary Note to the Record of Conversations between French and United Kingdom Officials relating to a possible Exchange of Territory between Ethiopia and British Somaliland

The French representatives mentioned the possible eventuality of the Ethiopian Government contemplating action contrary to the stipulation in sub-paragraph (a) of Annex 1 of the record of conversations and expressed the hope that His Majesty's Government would now be able to give an assurance that, in such an event, His Majesty's Government and the French Government would consult with each other and examine whether and, if so, to what extent it might be possible and desirable to discourage the realisation of such plans.

The United Kingdom representatives said that, from the practical point of view, it was most improbable that any firm in the United Kingdom would be in a position to contract for the construction of a railway connecting Zeila with the Franco-Ethiopian railway in the foreseeable future. The United Kingdom, however, possess no legal powers to prevent a firm in the United Kingdom from undertaking such an enterprise. The French representatives might rest assured that His Majesty's Government would in no way encourage an enterprise which conflicted with Ethiopia's contractual treaty obligations but that any further assurance would be open to serious misinterpretation.

The United Kingdom representatives further pointed out that (c) of Annex 1 already envisages consultation between the two Governments and, should the French Government desire a consultation in this eventuality, it would be open to the French Government to approach His Majesty's Government accordingly.

The French Ambassador to the Secretary of State for Foreign Affairs

Ambassade de France,

M. le Secrétaire d'Etat,

Londres, le 10 mai 1949.

J'ai l'honneur d'accuser réception de la lettre de votre Excellence en date de ce jour, qui me fait part de l'accord donné par le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni au mémorandum et à l'annexe relatifs à l'éventuelle cession à l'Ethiopie du port de Zeila dont le texte était joint à la communication de votre Excellence.

Je suis heureux de vous faire savoir que le Gouvernement français donne également son accord aux termes du mémorandum et de l'annexe dont le texte français est joint à cette lettre.

Je saisis, &c.

(Ss.) R. MASSIGLI.

Procès-verbal des Conversations qui se sont tenues entre Représentants français et britanniques au sujet d'un éventuel Echange de Territoires entre l'Ethiopie et la Somalie britannique

Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni ayant fait savoir au Gouvernement français qu'il pourrait souhaiter négocier un échange de territoires entre l'Ethiopie, d'une part, et la Somalie britannique de l'autre, aux termes duquel le Gouvernement de Sa Majesté céderait à l'Ethiopie une certaine zone de la partie occidentale de la Somalie britannique qui donnerait à l'Ethiopie accès à la mer dans la région de Zeila, tandis que l'Ethiopie céderait au Gouvernement de Sa Majesté une zone située au Sud de la Somalie britannique et qui fait actuellement partie de la province d'Ogaden, des pourparlers se sont engagés entre représentants des deux gouvernements et se sont déroulés d'abord à Paris, les 3 mai et 1^{er} juin, puis à Londres les 9 et 10 juin 1948.

Ont pris part aux discussions de Paris : du côté anglais, Messrs. Cohen, Scott Fox et Galsworthy et, du côté français, MM. Bonneau, Gros, Le Roy, Monnod, Clap, Delmont et Blanchard.

Ont pris part aux discussions de Londres : du côté français, MM. Gros et Le Roy et, du côté anglais, Messrs. Beckett, Galsworthy et Bell.

Aux termes de ces discussions, les représentants qui y ont pris part sont convenus de soumettre ce qui suit à l'approbation de leurs gouvernements respectifs :

1. Sur le point de droit concernant la validité de l'Arrangement relatif à l'Ethiopie signé, à Londres, le 13 décembre 1906, entre la Grande-Bretagne, la France et l'Italie et, en particulier, celle des articles 1 à 4 de cet arrangement, l'accord n'a pu se faire entre les deux juriconsultes français et anglais.

Le point de vue français est que l'Arrangement de 1906 constitue dans sa totalité un arrangement de caractère permanent et reste en vigueur entre le Royaume-Uni et la France, l'Italie ayant, de son côté, perdu tous les droits et obligations qu'elle pouvait posséder, du fait de ce traité, par suite des dispositions du Traité de Paix avec l'Italie (articles 23, 34 et 38 en particulier). A cet égard, l'attention doit être attirée sur l'article 4 de l'Arrangement de 1906 et, particulièrement, sur les mots "en tout cas" de la seconde phrase de cet article, qui montrent que l'Arrangement devait rester en vigueur, même en cas de changements très importants dans le *statu quo*, y compris les changements de la nature de ceux qui sont intervenus en 1936.

2. Le point de vue britannique est que l'Arrangement est devenu caduc, avant la deuxième guerre mondiale, par l'action des Italiens qui ont attaqué, conquis et annexé l'Ethiopie, et par celle du Royaume-Uni et de la France qui ont reconnu *de jure* l'annexion italienne, la destruction de l'Ethiopie par l'une des parties signataires de l'accord ayant fait disparaître la base sur laquelle l'Arrangement avait été conclu.

Le point de vue britannique sur l'Arrangement de 1906 ne préjuge pas de la validité actuelle, entre autres : (1) des frontières définies par les accords énumérés à l'article 1^{er} de l'Arrangement de 1906, ou (2) des dispositions figurant soit dans l'Arrangement de 1906, soit dans les accords cités à l'article 1^{er} de cet Arrangement et qui créent des restrictions ayant la nature des servitudes réelles qui, comme les dispositions relatives aux frontières, restent attachées aux territoires frappés de ces servitudes, quels que soient les changements de souveraineté qui puissent intervenir. Les dispositions de l'article 3 du Traité anglo-éthiopien du 15 mai 1902, relatives au lac Tsana, ainsi que l'engagement mentionné à la fin de l'article 9 de l'Arrangement de 1906, relatif à la construction de voies ferrées reliant la Somalie britannique à l'Ethiopie, ont ce caractère.

3. Le jurisconsulte français estime, lui aussi, que la clause en question de l'article 9 de l'Arrangement de 1906 est une obligation qui possède le caractère mentionné à la fin du paragraphe précédent.

En conséquence et en dépit du désaccord des points de vue juridiques sur l'Arrangement de 1906 considéré comme un tout, l'accord intervenu sur le point de droit en question a permis aux représentants des deux gouvernements de proposer à leurs gouvernements respectifs les arrangements inscrits à l'Annexe 1 relatif à l'échange de territoires entre l'Ethiopie et la Somalie britannique actuellement envisagé par le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni. Ces propositions ne préjugent en rien des points de vue juridiques des deux gouvernements sur l'Arrangement de 1906 considéré comme un tout.

4. Chacun des deux gouvernements informera l'autre aussitôt que possible et en se souvenant du caractère d'urgence que revêt cette affaire, s'il accepte les propositions inscrites à l'Annexe 1. Si ces propositions sont acceptées, avec ou sans amendements, le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni sera libre de poursuivre, comme et quand il le désirera, la négociation avec l'Ethiopie au sujet de l'échange de territoires envisagés.

ANNEXE 1

Le Gouvernement français n'élèvera pas d'objections à l'échange de territoires envisagés entre l'Ethiopie et la Somalie britannique si les conditions suivantes sont remplies :

(a) Il devra être inséré dans le traité entre le Royaume-Uni et l'Ethiopie réalisant l'échange de territoires, une clause ayant pour effet que le Royaume-Uni recevra le territoire qui lui est cédé par l'Ethiopie et l'Ethiopie recevra celui qui lui est cédé par le Royaume-Uni, sous réserve de tous les droits et obligations de caractère international actuellement attachés aux territoires en question et qui sont d'une nature qui, en droit international, restent attachés aux territoires malgré le changement de souveraineté.

(b) Le Royaume-Uni remettra au Gouvernement éthiopien, au cours de la négociation du traité en question, une communication dans laquelle il sera mentionné que, parmi les obligations citées à la clause (a) ci-dessus, figure l'engagement relatif à la construction du chemin de fer contenu à la fin de

l'article 9 de l'Arrangement de 1906; et considérera qu'en transférant le territoire en question il est lié par l'obligation de faire en sorte que l'Ethiopie accepte cette obligation qui liait le Royaume-Uni pour la Somalie britannique.

(c) Sans préjuger, pour autant, la question de savoir s'il existe ou s'il n'existe pas d'obligations analogues découlant de l'Arrangement de 1906, le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni et le Gouvernement français, désireux de promouvoir le bien-être et les intérêts des peuples de leurs territoires respectifs et animés d'un esprit d'amitié à l'égard l'un de l'autre, se consulteront à l'avenir mutuellement, en vue d'arriver à des arrangements pour le bénéfice commun; en toutes matières d'intérêt commun ou affectant l'intérêt de l'autre partie dans leurs territoires dépendants de l'Afrique du Nord-Est et dans les régions voisines de ces territoires. En particulier, ils prendront les arrangements nécessaires pour que les administrations locales des Somalies française et britannique se consultent régulièrement et échangent leurs informations sur toutes les questions de cette nature, d'accord avec la politique générale des deux gouvernements d'étroite collaboration dans les affaires africaines.

(d) Le Gouvernement britannique examinera dans un esprit d'amicale coopération toutes les mesures dont le Gouvernement français souhaiterait lui faire part et dont l'application serait nécessaire au développement du régime de franchise institué à Djibouti le 1^{er} janvier 1949.

Note supplémentaire au Procès-verbal des Conversations qui se sont tenues entre Représentants français et britanniques au sujet d'un éventuel Echange de Territoires entre l'Ethiopie et la Somalie britannique

Les représentants français ont mentionné l'éventualité dans laquelle le Gouvernement éthiopien envisagerait d'agir contrairement aux stipulations du sous-paragraphe (a) de l'Annexe 1 du procès-verbal et ont exprimé l'espoir que le Gouvernement de Sa Majesté soit en mesure de donner, dès maintenant, l'assurance qu'en pareil cas le Gouvernement de Sa Majesté et le Gouvernement français se consulteraient mutuellement et examineraient si, et dans quelle mesure, il serait possible et désirable de décourager la réalisation de pareils plans.

Les représentants du Royaume-Uni ont répondu que, d'un point de vue pratique, il était improbable qu'aucune maison de commerce britannique soit d'ici longtemps en état de passer contrat pour la construction d'un chemin de fer reliant Zeila au chemin de fer franco-éthiopien. Toutefois, le Royaume-Uni ne possède aucun moyen légal d'interdire à une maison britannique de s'engager dans une entreprise de cette nature. Les représentants français peuvent être assurés que le Gouvernement de Sa Majesté n'encouragera en aucune manière une entreprise contraire aux obligations contractuelles de l'Ethiopie, mais toute autre assurance pourrait faire l'objet d'interprétations regrettables.

Les représentants britanniques ont en outre indiqué que le paragraphe (c) de l'Annexe 1 prévoit déjà une consultation entre les deux gouvernements et que, au cas où le Gouvernement français souhaiterait qu'une consultation intervienne, en pareille éventualité, le Gouvernement français sera libre de saisir le Gouvernement de Sa Majesté de la question.