

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

**LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE
AU CHEVET DES CHAGOS,
LE DERNIER CONFETTI DE L'EMPIRE BRITANNIQUE
DANS L'OCÉAN INDIEN**

PAR

ABDELWAHAB BIAD (*)

Dans la résolution 71/292 du 22 juin 2017 consacrée à l'archipel des Chagos (1), l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) soumettait une demande d'avis consultatif à la Cour internationale de justice (CIJ), la priant de répondre à deux questions précises :

- « le processus de décolonisation a-t-il été valablement mené à bien lorsque Maurice a obtenu son indépendance en 1968, à la suite de la séparation de l'archipel des Chagos de son territoire et au regard du droit international, notamment des obligations évoquées dans les résolutions de l'Assemblée générale 1 514 (XV) du 14 décembre 1960, 2 066 (XX) du 16 décembre 1965, 2 232 (XXI) du 20 décembre 1966 et 2 357 (XXII) du 19 décembre 1967 ? »

- « quelles sont les conséquences en droit international, y compris au regard des obligations évoquées dans les résolutions sus-mentionnées, du maintien de l'archipel des Chagos sous l'administration du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, notamment en ce qui concerne l'impossibilité dans laquelle se trouve Maurice d'y mener un programme de réinstallation pour ses nationaux, en particulier ceux d'origine chagossienne ? »

Votée sur la base d'un projet présenté par le Groupe africain à l'Organisation des Nations Unies (ONU) (2), la résolution a été adoptée à une large majorité, avec 94 voix pour (essentiellement des pays africains, asiatiques et d'Amérique latine), 15 contre (dont l'Australie, la Corée du Sud, les États-Unis, Israël, le Japon, le Royaume-Uni) et 65 abstentions

(*) Maître de conférences, habilité à diriger des recherches, à l'Université de Rouen (France) et chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) L'archipel des Chagos, situé au centre de l'Océan Indien, est un ensemble d'îles, récifs et atolls d'une superficie totale de 54 000 km² avec les eaux adjacentes.

(2) AGNU, 71^e session, point 87 de l'ordre du jour, « Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de justice sur les effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965 », projet de résolution (A/71/L.73).

(la plupart des États européens). Elle fut qualifiée de « *précédent terrible* » par le représentant britannique à l'ONU (3) et constitue par conséquent un succès pour la diplomatie mauricienne. En effet, avec cette demande d'avis consultatif portant sur la légalité du processus de décolonisation ayant conduit à son indépendance et au détachement de l'archipel des Chagos et son maintien sous l'administration britannique, Maurice se voit offrir une occasion historique de voir ses droits sur l'archipel, qu'elle revendique depuis plusieurs années, reconnus.

Dans l'avis consultatif rendu le 25 février 2019 (4), la Cour a répondu aux deux questions posées en ces termes :

a) le processus de décolonisation de Maurice n'a pas été valablement mené à bien lorsque ce pays a accédé à l'indépendance en 1968 à la suite de la séparation de l'archipel des Chagos :

b) le Royaume-Uni est tenu, dans les plus brefs délais, de mettre fin à son administration des Chagos ;

c) tous les États membres sont tenus de coopérer avec l'Organisation des Nations Unies aux fins du parachèvement de la décolonisation de Maurice ;

d) quant à la réinstallation dans l'archipel des nationaux mauriciens, y compris ceux d'origine chagossienne, il s'agit d'une question relative à la protection des droits humains des personnes concernées qui devrait être examinée par l'Assemblée générale lors du parachèvement de la décolonisation de Maurice.

C'est une question internationale complexe où enjeux diplomatiques, humains et sécuritaires s'entremêlent, dépassant le cadre d'un différend bilatéral anglo-mauricien. Le simple examen d'une carte fait apparaître en effet la situation stratégique exceptionnelle du territoire concerné, un archipel isolé au cœur de l'Océan Indien, entre Afrique, Inde et Indonésie. L'analyse permet aussi de découvrir une scène à plusieurs acteurs, impliquant un État riverain de cet océan (Maurice), l'ancienne puissance coloniale qui administre encore les Chagos, une population insulaire qui revendique le droit au retour sur les îles dont elle fut déportée pour laisser place à une base militaire américaine dans l'atoll de Diego Garcia.

C'est le retour sur l'agenda international d'un litige territorial gelé, dont l'origine remonte à la décolonisation des derniers confettis de l'Empire britannique (5) et qui oppose Maurice à l'ancienne puissance coloniale. Invitée ainsi à trancher la question, la CIJ a clairement répondu que la souveraineté de Maurice sur l'archipel des Chagos est fondée en droit

(3) AGNU, 71^e session, Déclaration de Matthew Rycroft, représentant britannique, A/71/PV.88, 22 juin 2017, p. 14.

(4) « Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965 », avis consultatif, 25 février 2019 (en ligne : <https://www.icj-cij.org/en/case/169/advisory-opinions>, consulté le 7 janvier 2020).

(5) Afin d'approfondir la question, voir en particulier, pour une analyse juridique exhaustive, Stephen Allen, *The Chagos Islanders and International Law*, Oxford/Portland, Hart Publishing, 2014, 315 p. ; et pour une source utile d'information sur les Chagossiens, voir l'enquête de sept ans sur leur expulsion, David Vine, *Island of Shame*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2009, 288 p.

international et que, en conséquence, le Royaume-Uni devait mettre fin à son administration de l'archipel, une conclusion sans ambiguïté mais dont la mise en œuvre peut s'avérer problématique.

LE DÉTACHEMENT DES CHAGOS
ET LES CONDITIONS DE L'INDÉPENDANCE DE MAURICE
EN QUESTION

Le différend relatif aux Chagos nous ramène au début des années soixante avec le début du processus de décolonisation de l'Empire britannique. Cette période fut marquée à la fois par la dislocation des dernières possessions coloniales européennes en Afrique et en Asie, mais aussi par le contexte global de Guerre froide et par la rivalité entre les superpuissances. C'est dans ce contexte qu'il faut appréhender la question des Chagos, qui se présente dès l'origine comme un scénario en trois actes impliquant plusieurs acteurs. Cette question a pris ensuite la dimension d'un différend bilatéral opposant la République de Maurice et le Royaume-Uni, un différend qui s'est progressivement internationalisé et judiciairisé.

Une pièce en trois actes au cœur de l'Océan Indien

La genèse du litige territorial sur les Chagos se déroula en trois actes : des pourparlers entre le Royaume-Uni et les États-Unis pour l'installation d'une base sur l'atoll de Diego Garcia, suivis de négociations entre le gouvernement de Sa Majesté et les représentants mauriciens en vue de l'indépendance, ce qui permet de créer un cadre juridique en vue de la séparation de l'archipel de la colonie de Maurice et la déportation de ses habitants en dehors des Chagos.

L'accord secret sur Diego Garcia, un « petit arrangement entre amis »

À la recherche de points d'appui dans le monde, les États-Unis ont perçu toute l'importance stratégique de l'Océan Indien traversé par les routes maritimes névralgiques du commerce international reliant le Golfe, la mer Rouge et l'Atlantique sud. Dès le début des années soixante, ils manifestèrent auprès des Britanniques leur intérêt pour l'archipel des Chagos, idéalement situé au cœur de l'Océan Indien et loin de toute terre habitée, en vue d'y établir une station de transmission militaire (6).

Le gouvernement de Sa Majesté, qui était engagé à l'époque dans un processus de décolonisation, fut sensible aux arguments de son allié. Toutefois, comme l'archipel des Chagos était rattaché administrativement à la colonie de Maurice (7), Londres devait mener et concilier deux processus

(6) Ministère des Affaires étrangères du Royaume-Uni, « U.S. Defence Interests in the Indian Ocean: Memorandum of U.K./U.S. London Discussions », FCO 31/3437, 27 février 1964.

(7) Le Royaume-Uni fut la dernière des puissances coloniales (1814-1968) qui se sont succédé à Maurice. Découverte par les Portugais en 1511, l'île fut ensuite hollandaise (1598-1710), avant d'être placée sous domination française durant un siècle (1715-1814), au cours duquel les premiers esclaves africains y furent installés.

parallèles, visant, d'une part, un accord avec les Mauriciens en vue de l'indépendance et, d'autre part, une entente avec les États-Unis pour une présence militaire dans les Chagos.

Le premier acte commença par des pourparlers entre Britanniques et Américains, entamés en 1964 et conclus le 30 décembre 1966 par l'accord concernant la disponibilité à des fins de défense du territoire britannique de l'Océan Indien, qui stipulait que le Royaume-Uni mettait à disposition des États-Unis, pour un bail de cinquante ans, l'île de Diego Garcia (27 km²), le plus grand des sept atolls de l'archipel. L'accord secret précisait qu'à cet effet les habitants de l'île seraient déportés ailleurs pour faire place nette à une base aéronavale majeure que Washington avait l'intention de bâtir sur l'île.

Dans cette perspective, Londres institua le 8 novembre 1965 le *British Indian Ocean Territory* (BIOT) couvrant l'ensemble de l'archipel des Chagos et les espaces maritimes adjacents, dans l'intention de créer un cadre juridique permettant de pérenniser la souveraineté britannique sur cet archipel en le détachant de la colonie de Maurice. Cependant, la concession de Diego Garcia inscrite dans la création du BIOT nécessitait d'être « sécurisée » juridiquement par un accord avec les Mauriciens qui entérinerait ce « petit arrangement entre amis » anglo-saxons.

L'accord de Lancaster House : la séparation des Chagos et l'indépendance de Maurice

C'est lors des négociations en vue de la décolonisation de Maurice que Londres imposa un choix cornélien aux représentants de la colonie : obtenir l'indépendance mais renoncer en contrepartie à la souveraineté du nouvel État sur l'archipel des Chagos. Les Britanniques proposaient à la clef une compensation financière (trois millions de livres sterling), des droits de pêche et d'exploitation des ressources marines de l'archipel, ainsi que la promesse de rétrocession du territoire lorsque les installations qui s'y trouvent ne seraient plus nécessaires à des fins de défense. Cette proposition fut entérinée dans l'accord de Lancaster House signé le 23 septembre 1965 entre le gouvernement de Sa Majesté et les indépendantistes mauriciens. Trois ans plus tard, le 12 mars 1968, l'indépendance de Maurice devint effective, avec un territoire incluant outre l'île principale, les îles Rodrigues, Saint Brandon et Agaléga, mais sans l'archipel des Chagos (8).

À quel titre les représentants mauriciens à la conférence constitutionnelle qui avait adopté l'accord de Lancaster House pouvaient-ils s'engager dans un accord international ? Avant son accession à l'indépendance en 1968, Maurice n'avait aucune compétence juridique en tant qu'État pour donner son consentement au détachement de l'archipel des Chagos de son territoire. Elle n'était qu'une simple colonie, disposait d'un gouverneur

(8) À ce propos, le 11 avril 1979, lors d'un débat au Parlement mauricien sur le détachement de l'archipel des Chagos, le premier ministre Navin Ramgoolam déclara : « Nous n'avions pas le choix. »

colonial et n'avait pas la capacité de consentir audit détachement. Une autre objection pourrait être formulée ici : ce consentement s'est fait sur la base du droit constitutionnel britannique ; or la doctrine britannique a constamment exclu que le droit international s'applique à un territoire colonial (9). Cette position britannique est évidemment incompatible avec les principes du droit international relatif à la décolonisation, en particulier la résolution 1 514 (XV) faisant du droit à l'autodétermination (des territoires non autonomes et sous tutelle) un principe *erga omnes*, opposable à tous les États (voir *infra*). Cela étant, l'essentiel pour Londres était que l'accord de Lancaster House et l'institution du BIOT permettait de donner une apparence de légalité aux ordonnances de déportation des habitants des Chagos.

La déportation des Chagossiens et le long combat pour leur « droit au retour »

Sur la base de l'accord de 1966, les États-Unis et le Royaume-Uni convinrent que le gouvernement britannique prendrait toutes les « mesures administratives » requises pour garantir que leurs besoins en matière de défense soient satisfaits (10). Le procès-verbal précisait que l'une des mesures administratives à prendre serait la « réinstallation des habitants » des îles. C'est là la source d'un drame humain : la déportation, à partir de 1967, vers Maurice et les Seychelles, avec interdiction de retour des habitants des Chagos, soit environ 1 200 descendants d'esclaves africains vivant principalement d'activités de pêche et de production de coprah, qui préfèrent s'appeler les « Ilois ». Le 16 avril 1971, un décret relatif à l'immigration édicté par le commissaire du BIOT interdisait l'entrée ou le séjour de quiconque dans l'archipel en l'absence d'un permis (11). Il fut suivi d'un arrangement conclu le 4 septembre 1972 entre les gouvernements britannique et mauricien, octroyant à Maurice une aide financière (650 000 livres sterling) à titre d'indemnisation complète et finale de l'engagement pris en 1965 par Londres d'assumer les coûts de réinstallation des déplacés de l'archipel des Chagos.

Un second accord bilatéral conclu le 7 juillet 1982 comportait une aide britannique supplémentaire de 4 millions de livres sterling destinée à l'indemnisation totale et définitive de toutes les réclamations quelles qu'elles soient émises par les Chagossiens ou en leur nom contre le Royaume-Uni. Cet accord imposait en outre à Maurice d'obtenir de chaque membre de la communauté chagossienne vivant à Maurice la renonciation signée à toute réclamation future. L'accord précisait que cette compensation n'impliquait pas la reconnaissance d'une quelconque responsabilité de la part du

(9) Sur cet aspect, voir l'analyse de Stephen Allen, *op. cit.*, chapitre 5.

(10) Exchange of Notes Constituting an Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of United States of America Concerning the Availability for Defence Purposes of the British Indian Ocean Territory, §2(a), 603 U.N.T.S. 273 (n° 8 737), 22 août 1967. Cet accord est entré en vigueur le 30 décembre 1966.

(11) Ce décret lui permettait également d'ordonner que tout contrevenant fût déplacé hors de l'archipel des Chagos (*Chagos Islanders v. Attorney General and BIOT Commissioner (2003)*, EWHC 2222, §34).

Royaume-Uni. En acceptant l'indemnisation proposée dans l'accord du 7 juillet 1982, les Chagossiens ont compromis toute action judiciaire future, comme l'a illustré le rejet des requêtes successives déposées devant les juridictions britanniques et la Cour européenne des droits de l'homme (12) contestant la légalité de leur déportation et revendiquant le droit au retour sur leurs îles. Ce processus judiciaire doit être distingué de l'autre saga diplomatique et judiciaire, opposant cette fois l'État de Maurice au Royaume-Uni.

Au cœur d'une saga diplomatique et judiciaire

Revendiqué officiellement par Maurice depuis 1980 (13), l'archipel des Chagos devient un différend territorial l'opposant au Royaume-Uni, sans perspective prévisible d'un règlement diplomatique tant les positions sont éloignées. L'arbitrage de 2015 sur « l'aire marine protégée des Chagos » fut l'occasion pour Maurice de judiciariser ce différend, une étape vers l'internationalisation de la question et la mobilisation de soutiens à l'Assemblée générale des Nations Unies en vue de saisir la Cour internationale de justice.

Une « aire marine protégée » qui relance la question des Chagos

La première occasion de judiciariser le différend bilatéral se présenta à la suite de l'annonce, par le Royaume-Uni, en avril 2010, de la création d'une « aire marine protégée » dans l'archipel des Chagos (sans Diego Garcia), justifiée par le souci de préserver l'environnement marin. Cette décision n'était en réalité pas uniquement motivée par des préoccupations écologiques, mais surtout par le souci de sécuriser les intérêts américains de sécurité, ainsi que l'ont révélé des câbles Wikileaks provenant de l'ambassade américaine à Londres (14).

Maurice contesta aussitôt une « décision unilatérale » et engagea une procédure contre le Royaume-Uni, sur le fondement de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM). La requête déposée par Maurice devant un tribunal arbitral institué à cet effet en vertu de l'annexe VII de la CNUDM (15) soulignait l'illégalité de la zone marine protégée, qui revenait à dénier à Maurice les droits acquis en tant qu'État

(12) Pour un aperçu des affaires portées par des Chagossiens devant les juridictions britanniques, voir « Arbitrage concernant les Chagos », sentence, §92-98. La dernière requête de Chagossiens devant la Cour suprême du Royaume-Uni (affaire Regina [on the application of Bancoult n° 3] v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, 2018) fut rejetée le 8 février 2018. Dans l'affaire Chagos Islanders v. United Kingdom, la Cour européenne des droits de l'homme déclara le 11 décembre 2012 irrecevable la requête introduite par des Chagossiens pour violation de leurs droits au titre de la Convention européenne des droits de l'homme, au motif notamment que les requérants avaient été indemnisés par l'accord de 1982 entre Maurice et le Royaume-Uni.

(13) Le 9 octobre 1980, le premier ministre mauricien Navin Ramgoolam déclara devant l'AGNU que le BIOT devait être démantelé et le territoire restitué à Maurice en tant que partie de son patrimoine naturel.

(14) Cable n° 001156 from US Embassy, London to US State Department, 15 mai 2009.

(15) Cour permanente d'arbitrage, *Aire marine protégée des Chagos (Maurice c. Royaume-Uni)*, 2015, CPA n° 2011-3.

côtier de l'archipel, au sens de la Convention, pour ce qui concerne l'exploitation des ressources. Le requérant estimait que la décision britannique avait en outre pour effet de compromettre tout projet de réinstallation des Chagossiens, en les privant de leur seul moyen de subsistance, la pêche. Si elle évite d'aborder sur le fond la question de la souveraineté, la sentence arbitrale du 18 mars 2015, n'en conclut pas moins que le Royaume-Uni a violé les « droits souverains » de Maurice sur l'archipel des Chagos et ses eaux adjacentes au titre de la convention pertinente et qu'il était juridiquement lié par son engagement de restituer les Chagos à Maurice lorsque ceux-ci ne seraient plus nécessaires à des fins de défense (16).

C'est un demi-succès pour Maurice, qui souhaitait voir reconnu son statut d'État côtier des Chagos, ce qui aurait fourni une base juridique suffisante pour empêcher le renouvellement du bail sur Diego Garcia à son expiration en 2016. En effet, si la position de Maurice est de revendiquer la souveraineté sur les Chagos, celle des Britanniques consiste à privilégier le *statu quo* et reconduire le bail pour une nouvelle période, comme cela a été le cas (17). Cela étant, le demi-succès remporté avec l'arbitrage confirmant ses « droits souverains » sur l'archipel des Chagos a accru la conviction de Maurice que seule l'internationalisation du différend, en le portant devant les Nations Unies, permettrait d'accroître les pressions sur Londres et de mettre fin précisément au *statu quo*.

Un litige qui dépasse le seul cadre bilatéral anglo-mauricien

Si le Royaume-Uni a mis l'accent sur le fait qu'il s'agit essentiellement d'un différend bilatéral susceptible d'être discuté par un canal diplomatique, les Mauriciens étant revenus sur l'acceptation du détachement de l'archipel des Chagos lors de l'accord en vue de leur indépendance (18), pour Maurice, c'est un différend qui a une portée internationale, car il met en cause l'application des principes du droit international tels que le droit des peuples à l'autodétermination dans le cadre de la décolonisation. Avec la demande d'avis consultatif à la CIJ, c'est l'internationalisation de la question des Chagos que le Royaume-Uni voulait absolument éviter qui se produit en définitive.

Maurice avait ainsi tout intérêt à internationaliser la question en vue de mobiliser des appuis extérieurs. C'est tout naturellement parmi les pays africains que Maurice obtient les soutiens les plus nombreux. Il est utile de mentionner à ce propos la résolution AU/Res.1 (XXVIII) sur l'archipel des Chagos, adoptée par la conférence de l'Union africaine tenue à Addis-Abeba

(16) Voir Abdelwahab Biad et Elsa Edynak, « L'arbitrage relatif à l'aire marine protégée des Chagos (*Maurice c. Royaume-Uni*) du 18 mars 2015 : une décision prudente pour un litige complexe », *Revue québécoise de droit international*, n° 29-1, 2016, p. 55-83.

(17) Le bail de Diego Garcia qui expirait le 30 décembre 2016 fut renouvelé pour une période de 20 ans, jusqu'au 30 décembre 2036.

(18) AGNU, 71^e session, Déclaration de Matthew Rycroft, précitée, p. 11-14.

le 30 janvier 2017, lors de laquelle elle décidait de soutenir Maurice en vue d'assurer « l'achèvement de la décolonisation de [celle-ci] ». Ce soutien africain se reflète dans les votes de la résolution 71/292 de l'AGNU du 22 juin 2017 portant « Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de justice sur les effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965 ». Le groupe africain à l'ONU avait justifié la demande d'avis à la CIJ par l'absence de progrès « depuis que la question de l'archipel des Chagos a été inscrite à l'ordre du jour des Nations Unies il y a plus de cinq décennies » (19).

S'agissant d'une question de décolonisation, Maurice était en position d'obtenir des soutiens dépassant le cadre africain, notamment en provenance du Mouvement des non-alignés et du Groupe des 77 et la Chine. Ainsi, ces pays ont affirmé que l'archipel des Chagos, y compris l'île de Diego Garcia, qui a été illégalement retirée du territoire de Maurice par l'ancienne puissance coloniale en violation du droit international, fait partie intégrante du territoire de la République de Maurice (20).

Ce différend n'est plus vraiment bilatéral puisqu'il concerne aussi indirectement une tierce puissance, les États-Unis, lesquels possèdent des installations militaires dans l'archipel contesté des Chagos. Il s'agit par conséquent d'un différend territorial bilatéral impliquant indirectement une tierce partie, mais à multiples dimensions, à la fois juridique et politique, concernant la souveraineté territoriale, la décolonisation, le respect des droits humains (les Chagossiens), la sécurité régionale et internationale (base de Diego Garcia). Ces éléments conjugués ont pu aussi contribuer à mobiliser un large soutien à la cause de Maurice.

À l'initiative de Maurice, l'Assemblée générale à la manœuvre

Les pourparlers bilatéraux anglo-mauriciens engagés notamment à la suite de la sentence arbitrale n'ayant pas abouti, Maurice demanda l'inscription à l'ordre du jour de la 71^e session de l'AGNU du point intitulé « Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de justice sur les effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965 » (21).

En formulant sa demande d'avis consultatif à la CIJ, l'AGNU agissait dans le cadre de la Charte des Nations Unies (22) et de l'exercice des fonctions qui lui sont dévolues pour contrôler l'application du droit à l'autodétermination. Elle s'inscrit aussi dans la pratique constante exhortant les puissances coloniales à respecter l'intégrité des territoires non autonomes depuis l'adoption, le 14 décembre 1960, de la

(19) AGNU, 71^e session, Déclaration de Raymond Serge Balé, représentant du Congo, au nom du groupe africain, A/71/PV.88, 22 juin 2017, p. 6.

(20) 17^e conférence au sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays non alignés, tenue sur l'île Margarita (Venezuela), du 17 au 18 septembre 2016.

(21) AGNU, 71^e session, Lettre adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de Maurice auprès de l'Organisation des Nations Unies, A/71/142, 14 juillet 2016.

(22) En vertu de l'article 96 §1 de la Charte.

résolution 1 514 (XV) portant « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux ». Elle s'est donc naturellement intéressée au droit international applicable au processus de décolonisation de Maurice dès 1965, en adoptant la résolution 2 066 (XX) intitulée « Question de l'île Maurice », dans laquelle elle invitait « la puissance administrante à ne prendre aucune mesure qui démembrerait le territoire de l'île Maurice et violerait son intégrité territoriale » (23).

Successivement, dans les résolutions 2 232 (XXI) du 20 décembre 1966 et 2 357 (XXII) du 19 décembre 1967, l'AGNU « réitère sa déclaration selon laquelle toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale des territoires coloniaux et à établir des bases et des installations militaires dans ces territoires est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies et de la résolution 1 514 (XV) de l'Assemblée générale ». Après avoir disparu de l'agenda onusien, la question des Chagos revient à l'ordre du jour de l'AGNU cinquante ans plus tard et se traduit par un avis consultatif de la CIJ.

LA COUR CONCLUT À LA NÉCESSITÉ DE MENER À BIEN
UN PROCESSUS DE DÉCOLONISATION INACHEVÉ

Dans la demande d'avis consultatif soumise par l'AGNU, la CIJ devait répondre aux deux questions qui lui étaient posées. Dans la première, il s'agissait de savoir si le processus de décolonisation de Maurice a été valablement mené à bien lorsque ce pays a accédé à l'indépendance en 1968, à la suite de la séparation de l'archipel des Chagos du territoire mauricien en 1965. Dans la seconde, il lui était demandé de dire quelles sont les conséquences, en droit international, du maintien des Chagos sous l'administration du Royaume-Uni. La Cour devait d'abord examiner les positions inconciliables des deux parties portant entre autres sur sa compétence pour examiner la demande d'avis. Une fois cette compétence établie, elle conclut à l'existence d'une situation de décolonisation inachevée de Maurice.

L'examen des positions inconciliables des parties et la compétence de la CIJ

Face à Maurice, d'une part, pour qui la demande d'avis consultatif concerne une question internationale de décolonisation, et au Royaume-Uni, d'autre part, pour qui ce différend bilatéral de souveraineté n'est pas susceptible de relever de la compétence consultative de la CIJ, cette dernière s'est en définitive déclarée compétente pour examiner cette demande d'avis soumise par l'AGNU.

(23) AGNU, 20^e session, « Question de l'île Maurice », résolution 2 066 (XX), 16 décembre 1965.

L'argumentaire de Maurice : une question de décolonisation

L'argumentaire de Maurice sur la question met d'abord en avant des considérations historiques, à savoir l'appartenance de l'archipel des Chagos à Maurice depuis le XVIII^e siècle, sous la colonisation française puis britannique, cela, jusqu'à son détachement le 8 novembre 1965 (24). Maurice se concentre ensuite sur l'évocation de son opposition constante dans les instances internationales et régionales (notamment aux Nations Unies, à l'Union africaine, au Mouvement des non-alignés et au Groupe des 77) contre « le démembrement de Maurice, l'amputation illégale des Chagos et la poursuite de l'héritage colonial ». Maurice met en exergue les conséquences humaines de cette « amputation illégale », avec le déplacement forcé de la population de l'archipel qui y vivait depuis des générations, qualifiant ces expulsions de « violations des règles impératives du droit international, à savoir le principe d'autodétermination et les principes fondamentaux des droits de l'homme (25) ».

Enfin, Maurice met en avant le fait que sa disponibilité pour discuter du règlement de cette question de décolonisation s'est heurtée au manque de volonté du Royaume-Uni ; qui a formulé des propositions « manifestement inadéquates », parce qu'« elles n'évoquaient pas l'achèvement de la décolonisation de Maurice ». Cette impasse diplomatique a incité le gouvernement mauricien à solliciter l'appui de l'AGNU en vue d'une demande d'avis consultatif de la CIJ. Il est précisé que cette demande « ne porte pas sur un différend bilatéral » et « n'a pas d'incidence sur les intérêts de sécurité d'un État, quel qu'il soit, ni ne porte préjudice à ces intérêts » (allusion aux États-Unis et à la base de Diego Garcia), mais « aiderait l'Assemblée générale et appuierait les principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et l'état de droit international » (26).

L'argumentaire du Royaume-Uni : un différend bilatéral non justiciable devant la CIJ

C'est d'abord sur la question de la compétence que le Royaume-Uni a tenté d'empêcher la poursuite de la procédure. Le Royaume-Uni a constamment maintenu qu'« il ne s'agit pas d'une question de décolonisation » – Maurice ayant accepté le détachement de l'archipel des Chagos lors de l'accord en vue de son indépendance –, mais d'un différend bilatéral et la fonction consultative de la CIJ n'est pas destinée à régler les différends entre États sans leur consentement (27).

L'axe central de la défense britannique consiste à souligner le revirement de la position de Maurice sur la question, afin de la décrédibiliser :

(24) Pour l'argumentaire, voir l'Exposé écrit de la République de Maurice (requête pour avis consultatif), 1^{er} mars 2018.

(25) AGNU, 71^e session, Déclaration de l'ancien président de Maurice Anerood Jugnauth, A/71/PV.88, 22 juin 2017, p. 7.

(26) *Ibid.*, p. 9.

(27) Voir l'Exposé écrit du Royaume-Uni (requête pour avis consultatif), 15 février 2018.

« Pendant les années qui ont suivi son accession en 1968 à l'indépendance, Maurice n'a pas contesté la souveraineté du Royaume-Uni sur l'archipel des Chagos à la suite de l'accord de 1965. Il a continué de respecter cet accord jusqu'au début des années 1980, période à partir de laquelle il a mis en avant un différend de souveraineté sur l'archipel » (28).

Sur un registre humanitaire, le Royaume-Uni reconnaît qu'il a « maltraité les Chagossiens au moment de leur déplacement et [il] le regrette profondément » (29). Il rappelle que « les réclamations légitimes des Chagossiens de Maurice qui demandaient réparation et/ou une indemnité couvrant le coût de leur réinstallation ont été réglées conformément à l'accord conclu en 1982 avec Maurice, en application duquel de multiples paiements ont été faits au bénéfice de particuliers » (30). En novembre 2016, le gouvernement britannique avait examiné toutes les informations disponibles et écarté l'idée de retour des Chagossiens pour des raisons de faisabilité, de coût et d'intérêts en matière de défense et de sécurité.

Le Royaume-Uni réitère enfin son engagement formulé à l'occasion de l'accord de Lancaster de « restituer le territoire à Maurice lorsqu'il ne sera plus utile à des fins de défense », en rappelant à ce propos la restitution aux Seychelles de certaines îles lorsqu'elles avaient cessé d'être utiles pour des besoins de défense. Toutefois, les promesses n'engagent que ceux qui les écoutent...

La Cour se déclare compétente pour répondre à la demande d'avis consultatif

Évidemment, la crainte pour Maurice était que la Cour refuse de donner un avis sur le fondement qu'il s'agit d'un différend bilatéral. À ce propos, la Cour avait dans une autre procédure estimé qu'« accepter de répondre à la demande d'avis consultatif aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un État n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant » (31).

Le défendeur (voir *supra*) et certains États participants à la procédure ont invoqué plusieurs arguments contre la compétence de la Cour pour donner un avis sur la question, parmi lesquels : il ne serait pas approprié que la Cour réexamine une question déjà abordée par le tribunal arbitral dans sa sentence concernant l'aire marine protégée des Chagos ; la procédure consultative ne serait pas indiquée pour régler des questions de fait complexes et controversées ; les questions posées à la Cour ne reflétaient pas les véritables enjeux, lesquels portaient sur la souveraineté et non sur la décolonisation (32).

(28) *Ibid.*, §1.19.

(29) *Ibid.*, §1.5.

(30) *Ibid.*, §1.6.

(31) CIJ, « Sahara occidental », avis consultatif, *CIJ Recueil*, 1975, p. 25, §32-33.

(32) Voir notamment les exposés écrits déposés au greffe de la Cour par des pays qui ont défendu cette position (notamment Australie, Allemagne, Canada, États-Unis, France).

Après avoir examiné les arguments opposables à sa compétence, les juges ont ainsi considéré à l'unanimité que la Cour est compétente, car « il n'existe aucune raison décisive devant la conduire à refuser de donner l'avis demandé par l'Assemblée générale » (33). L'argument avancé en faveur de la compétence est clair : « La Cour relève que les questions qui lui ont été adressées par l'Assemblée générale portent sur la décolonisation de Maurice. » Elle précise que « l'Assemblée générale n'a pas sollicité son avis afin de régler un différend territorial entre deux États », mais qu'« en réalité, l'objet de la requête de l'Assemblée générale est d'obtenir l'assistance de la Cour pour que celle-ci la guide dans l'exercice de ses fonctions relatives à la décolonisation de Maurice ». En outre, les questions posées « s'inscriv[ant] dans le cadre plus large de la décolonisation, et notamment du rôle de l'Assemblée générale en la matière, un cadre dont elles ne peuvent être dissociées » (34), la Cour ne pouvait refuser d'y répondre.

Ainsi, la manière dont furent formulées les deux questions dans la demande d'avis a manifestement aidé la Cour à prendre ce chemin. S'il y a manifestement un différend entre Maurice et le Royaume-Uni à propos des Chagos, c'est d'un problème de décolonisation dont il s'agit, un problème qui concerne par conséquent la communauté des États.

La Cour enjoint au Royaume-Uni de parachever la décolonisation de Maurice

Ayant établi le fondement de sa compétence pour répondre à la demande d'avis, la CIJ entreprend de répondre aux questions posées par l'AGNU. Elle constate d'abord que le processus de décolonisation n'a pas été valablement mené à bien conformément au droit international lorsque Maurice a obtenu son indépendance en 1968, ce qui lui permet ensuite d'en tirer les conséquences qui s'imposent en demandant au Royaume-Uni de mettre fin à son administration de l'archipel des Chagos afin de permettre la réinstallation des Chagossiens déportés.

« Le processus de décolonisation de Maurice n'a pas été valablement mené à bien »

Afin de se prononcer sur la question de savoir si le processus de décolonisation de Maurice a été valablement mené à bien au regard du droit international, la CIJ entreprend de « déterminer, en premier lieu, la période pertinente dans le temps aux fins d'identifier le droit international applicable et, en deuxième lieu, le contenu de ce droit ». Elle a déterminé que le processus de décolonisation de Maurice se situe dans la période qui va de la séparation de l'archipel des Chagos de son territoire en 1965 à son indépendance en 1968. Elle en déduit que le droit à l'autodétermination constitue le droit international applicable au cours de la période.

(33) Avis, §91.

(34) Avis, §86 et 88.

La Cour a cru trouver dans l'adoption de la résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 « un moment décisif » permettant de déduire qu'il existe un lien manifeste entre cette résolution et le processus de décolonisation qui a suivi son adoption. La résolution 1514 (XV) a un caractère déclaratoire s'agissant du droit à l'autodétermination en tant que norme coutumière, du fait de son contenu et des conditions de son adoption (35). À ce propos, le Royaume-Uni et les États-Unis ont contesté devant la Cour que le droit à l'autodétermination ait émergé comme norme du droit coutumier avant l'adoption de la résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 (« Déclaration relative aux Principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies »), c'est-à-dire après que Maurice a acquis son indépendance (36).

La Cour relève ensuite que la nature et la portée du droit des peuples à l'autodétermination incluait le respect de l'intégrité territoriale, parce que « le droit à l'autodétermination du peuple concerné est défini par référence à l'ensemble du territoire non autonome » et que « tant la pratique des États que l'*opinio juris*, au cours de la période pertinente, confirment le caractère coutumier du droit à l'intégrité territoriale d'un territoire non autonome, qui constitue le corollaire du droit à l'autodétermination » (37). Ce principe est au cœur de la résolution 1514 (XV) susmentionnée qui stipule que « [t]oute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies ».

Se référant à l'affaire du Sahara occidental, la Cour a fait observer que, après 1960, la partition du territoire de la colonie de Maurice a violé le droit à l'autodétermination parce qu'une telle partition n'était pas fondée sur la libre expression de la population du territoire concerné. En ce qui concerne précisément la négociation de l'accord de Lancaster House, en vertu de la Constitution de Maurice de 1964, les *leaders* mauriciens n'avaient pas l'autorité pour décider du détachement de l'archipel des Chagos. La Cour a estimé que le consentement au détachement devait être scrupuleusement examiné pour établir si consentement il y avait. Elle en déduit qu'un tel consentement ne pouvait être obtenu que par un référendum préalable. La décolonisation de Maurice était par ce fait inachevée en 1968 à l'indépendance (38).

(35) Avis, §150 et 152.

(36) Voir *Transcript of the Public Sitting on the Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, 3 septembre 2018 (en ligne : <https://www.icj-cij.org/en/case/169>, consulté le 8 janvier 2020).

(37) Avis, §160.

(38) Avis, §172.

« *Le Royaume-Uni est tenu de mettre fin à son administration de l'archipel des Chagos* »

Ayant établi que le processus de décolonisation de Maurice n'avait pas été valablement mené à bien au moment de l'accession de ce pays à l'indépendance en 1968, la Cour examine ensuite les conséquences, en droit international, du maintien de l'Archipel des Chagos sous l'administration du Royaume-Uni, notamment l'impossibilité d'y réinstaller les Chagossiens. La réponse à cette question découlait de la réponse qu'elle avait formulée à la première question. La CIJ répond clairement que l'administration britannique des Chagos constitue « un fait illicite ». Cette violation par le Royaume-Uni de ses obligations en droit international, qui se poursuit dans le temps depuis la mise en place du BIOT en 1965, engage la responsabilité internationale de cet État (39). Toutefois, la question de la réparation n'est pas développée précisément dans l'avis (40) : la Cour a manifestement considéré que l'affaire concernait une question de décolonisation et n'avait pas le caractère d'un différend bilatéral.

La Cour est amenée à conclure que « le Royaume-Uni est tenu, dans les plus brefs délais, de mettre fin à son administration de l'archipel des Chagos » et « que tous les États membres sont tenus de coopérer avec l'Organisation des Nations Unies aux fins du parachèvement de la décolonisation de Maurice » (41). Le respect du droit à l'autodétermination étant une obligation *erga omnes*, tous les États ont un intérêt juridique à ce que ce droit soit protégé. Dans le cas d'espèce, cela implique de « coopérer avec l'Organisation des Nations Unies aux fins du parachèvement de la décolonisation de Maurice » (42).

Dans leurs opinions séparées, les juges Antonio Augusto Cançado Trindade et Patrick Lipton Robinson ont souligné que la Cour avait retenu le caractère de norme de *jus cogens* du droit à l'autodétermination (43). Cet avis a pour effet implicitement d'indiquer à tous les États de ne pas reconnaître la situation découlant du détachement des Chagos. Ils ne doivent assister d'aucune manière à la perpétuation de cette situation illégale, avec le risque d'être complice de violation du droit international.

Quelles implications, notamment pour les Chagossiens ?

L'avis consultatif de la CIJ laisse des questions en suspens. En ne répondant qu'aux deux questions posées, la Cour est restée silencieuse sur des aspects importants qui découlent des réponses qu'elle apporte. Une décolonisation et un recouvrement de souveraineté par Maurice selon quelle

(39) Avis, §177.

(40) Le juge Antonio Augusto Cançado Trindade a mentionné le « devoir d'accorder réparation pour les violations du droit des peuples à l'autodétermination » (voir Opinions individuelles, §241-262).

(41) Avis, §83 (3) et (4).

(42) Avis, §83 (5).

(43) Voir les opinions individuelles des juges Cançado Trindade (§129-150) et Patrick Lipton Robinson (§48-89).

modalité ? La CIJ n'en propose pas clairement. Elle ne précise pas non plus le statut actuel des Chagos, ni les modes d'exercice du droit au retour pour les Chagossiens. Ce sont autant de questions importantes renvoyées à l'AGNU.

Qu'en est-il précisément des Chagossiens éparpillés entre Royaume-Uni, Maurice et Seychelles ? La Cour indique ceci : « Quant à la réinstallation dans l'archipel des Chagos des nationaux mauriciens, y compris ceux d'origine chagossienne, il s'agit d'une question relative à la protection des droits humains des personnes concernées qui devrait être examinée par l'Assemblée générale lors du parachèvement de la décolonisation de Maurice » (44). Toutefois, la loi et les décisions des tribunaux britanniques ne leur permettent pas de revenir dans l'archipel. Le dernier espoir des déportés repose désormais sur Maurice qui, s'il recouvre la souveraineté sur les Chagos, devrait faciliter leur retour.

L'exercice du droit au retour est lié au devenir de la base de Diego Garcia, ce qui réintroduit dans le jeu les États-Unis. L'argument de Londres, soutenu par Washington, est que Diego Garcia contribue à la sécurité de l'Océan Indien, ce dont bénéficient tous les États riverains, y compris Maurice, et remplirait une fonction essentielle dans la lutte contre les « menaces hybrides » (terrorisme, piraterie, criminalité transnationale et instabilité) (45). C'est aussi une question qui relève de la souveraineté de Maurice ; or ce pays a donné des assurances quant au maintien de la base, assurances qui semblent peu compatibles avec la réinstallation des Chagossiens dont il a la responsabilité (46).

Dans la résolution 73/295 du 22 mai 2019 adoptée par 115 voix pour, 6 contre (Australie, États-Unis, Royaume-Uni, Hongrie, Israël, Maldives) et 56 abstentions, l'Assemblée générale se « félicite » de ce que l'avis rendu confirme que « l'archipel des Chagos fait partie intégrante du territoire mauricien ». Elle appelle le Royaume-Uni et Maurice à coopérer en vue du « retrait de l'administration coloniale de l'archipel des Chagos de manière inconditionnelle dans un délai maximum de six mois ». Elle demande en outre à tous les États membres de l'ONU de s'abstenir de toute mesure visant à entraver ou à retarder le parachèvement de ce processus et de « ne pas reconnaître » ni « donner effet » à toute disposition prise par le « territoire britannique de l'Océan Indien ».

Comment l'AGNU pourrait-elle forcer le Royaume-Uni à mettre en œuvre l'avis consultatif qui, par nature, n'a aucun caractère contraignant ? Un recours au Conseil de sécurité dont les décisions sont obligatoires n'a

(44) Avis., §181.

(45) Déclaration de Matthew Rycroft, précitée, p. 17.

(46) « Nous voulons assurer le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique que l'exercice par Maurice d'un contrôle effectif sur l'archipel des Chagos ne représenterait en aucune manière une menace pour la base militaire. Maurice est attaché au maintien de la base à Diego Garcia en vertu d'un cadre à long terme, que Maurice est prête à conclure avec les parties concernées » (voir Déclaration de Anerood Jugnauth, précitée, p. 9).

aucune chance d'aboutir, car Britanniques et Américains n'hésiteront pas à utiliser leur droit de veto. Rien ne permet de penser que leurs positions pourraient évoluer à l'avenir et les regrets officiels tardifs exprimés par Londres, qualifiant de « faute » la manière dont furent déportés les Chagossiens (47) s'apparentent à des « larmes de crocodile ». Il y a un risque, mais pas absolu, de voir cet avis resté inappliqué, à l'instar d'autres au demeurant (48).

(47) Des regrets formulés par Allan Duncan, secrétaire d'État au *Foreign Office*, le 16 novembre 2016, devant le Parlement britannique.

(48) Voir les avis consultatifs sur le Sahara occidental (1975) et sur le mur dans le territoire palestinien occupé (2004).