



HAL
open science

Archipel des Chagos : le réveil d'un conflit oublié au cœur de l'Océan indien

Abdelwahab Biad

► **To cite this version:**

Abdelwahab Biad. Archipel des Chagos : le réveil d'un conflit oublié au cœur de l'Océan indien. Paix et sécurité européenne et internationale, 2019, 13. halshs-03157928

HAL Id: halshs-03157928

<https://shs.hal.science/halshs-03157928>

Submitted on 26 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Archipel des Chagos : le réveil d'un conflit oublié au cœur de l'Océan indien

Abdelwahab Biad

Maître de Conférences à l'Université de Rouen

La question de la séparation des Chagos de l'île Maurice lors de son accession à l'indépendance, contestée par cette dernière vient d'être relancée par l'avis rendu la CIJ le 25 février 2019. La Cour considère que séparation n'était pas conforme au droit international et que le Royaume-Uni doit mettre fin à son administration du territoire, où se trouve la base américaine de Diego-Garcia. Cet avis n'a pas de caractère obligatoire et il est peu probable que Londres l'applique mais il représente une victoire diplomatique pour Maurice et fait de la question une affaire à suivre à l'Assemblée générale des Nations unies.

The question of the separation of the Chagos Islands from Mauritius during its independence, disputed by the latter, has just been revived by the opinion delivered by the ICJ on February 25, 2019. The Court considers that separation was not in accordance with international law and that the United Kingdom must end its administration of the territory, where the American base of Diego-Garcia is located. This opinion is not mandatory and it is unlikely that London will apply it, but it represents a diplomatic victory for Mauritius and makes the question a matter for the United Nations General Assembly to follow.

Assemblée générale des Nations unies, Chagos, Cour internationale de justice, Diego Garcia, Etats Unis, Maurice, Océan indien, Royaume-Uni, autodétermination, base militaire, décolonisation, zone de paix

United Nations General Assembly, Chagos Islands, International Court of Justice, Diego Garcia, United States, Mauritius, Indian Ocean, United Kingdom, Self-determination, military base, decolonization, zone of peace

I. Introduction

La question des Chagos avait disparu de l'ordre du jour des Nations Unies depuis la résolution 2066 (XX) du 16 décembre 1965 intitulée « *Question de l'île Maurice* », dans laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) invitait « *la puissance administrante à ne prendre aucune mesure qui démembretrait le territoire de l'île Maurice et violerait son intégrité territoriale.* » L'AGNU s'est aussi intéressé indirectement à cette région lors de l'adoption de la *Déclaration faisant de l'océan Indien une zone de paix* qui exigeait le démantèlement des bases militaires établies par les grandes puissances dans la région (résolution 2832 (XXVI) du 16 décembre 1971). Plus récemment la résolution 70/22 du 7 décembre 2015 demandait l'« Application » de la *Déclaration de 1971* par un vote

massif de 128 voix (dont Russie, Chine, Japon, Brésil, Inde) avec l'opposition logique des trois puissances qui possèdent des bases militaires dans la région (États-Unis, France et Royaume-Uni) et l'abstentions de leurs alliés (Israël et membre de l'OTAN). En effet, pour de nombreux États riverains, la présence d'installations militaires étrangères (comme celles de Diego Garcia qui sera abordée ici) contrarie l'objectif de faire de l'Océan indien une « zone de paix ».

Un demi-siècle après la résolution 2066 (XX), la question des Chagos est revenue dans l'agenda international. Tout a commencé en avril 2010 lorsque Londres annonça la création d'une « aire marine protégée » autour de l'archipel contesté des Chagos, une décision dont Maurice demanda l'annulation. Dans sa sentence du 18 mars 2015, le tribunal arbitral constitué en vertu de la *Convention des Nations unies sur le droit de la mer* déclara illicite la décision britannique et confirma les droits de Maurice en matière d'exploitation des ressources marines de l'archipel, qui étaient violés en l'espèce par cette décision, mais il évita d'aborder sur le fond la question de la souveraineté sur les Chagos qui allait au-delà de ses compétences¹. Fort de cette sentence qui constitue une demi-victoire, Maurice décidait de porter le fer aux Nations Unies en obtenant l'inscription de la question des Chagos à l'ordre du jour de la 71^e session ordinaire de l'Assemblée générale. La résolution 71/292 adoptée le 22 juin 2017 sur la base d'un projet de résolution mauricien (A/71/L.73) saisissait la Cour internationale de Justice d'une demande d'avis consultatif sur les effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice, en 1965. Le représentant britannique à l'ONU avait très bien saisi le risque d'une telle procédure en qualifiant l'adoption de la résolution 71/292 de « précédent terrible ». L'avis rendu par la CIJ le 25 février 2019 est le dernier épisode d'une « saga diplomatique et judiciaire » autour des conditions dans lesquelles fut entrepris le processus de décolonisation de l'empire britannique dans l'Océan indien, dont Maurice faisait partie jusqu'à son indépendance en 1968.

II. Une décolonisation problématique : la séparation des Chagos

C'est dans la situation exceptionnelle de ce chapelet d'atolls (environ 54 000 km²) situé au cœur de l'Océan indien loin de toute terre habitée, mais qui permet de contrôler l'accès au golfe d'Aden, au Détroit de Bab el-Mandab et au Détroit d'Ormouz, qu'il faut comprendre l'intérêt manifesté par les États-Unis pour les Chagos. Dans un contexte de Guerre froide, et dans la pure logique de la théorie du « *Strategic Island Concept* », la superpuissance jeta son dévolu sur l'île de Diego Garcia. Dans la tradition de la « *special relationship* », des négociations secrètes s'engagèrent et se conclurent en 1966 par un accord stipulant que le Royaume-Uni mettait à disposition de son allié américain l'île de Diego Garcia à des fins militaires et de défense, pour un bail de cinquante ans, et s'engageait à la « vider » de sa population insulaire qui serait déportée ailleurs pour faire place nette à la base aéronavale que Washington entendait ériger². L'archipel est devenu un véritable « *porte-avions de Corail* » qui a démontré son utilité comme point d'appui des opérations américaines dans la guerre du Golfe (1991), le conflit en Afghanistan (depuis 2001), l'invasion de l'Irak (2003), en passant par la lutte contre les menaces « hybrides » (terrorisme, piraterie).

¹ Voir pour une analyse 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, Montréal, 2016, p. 55-83.

² Voir l'enquête sur les conditions de déportation des Chagossiens menée par David VINE dans *Island of Shame*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2009, 288 p.

Mais l'accord avec les États-Unis sur la mise à disposition de l'atoll de Diego Garcia impliquait de détacher l'archipel des Chagos de la colonie de Maurice à laquelle il a toujours appartenu depuis le XVIII^e siècle (colonisation française de 1715 à 1814, puis britannique). Au début des années soixante, le gouvernement de *Sa Majesté* qui poursuivait un processus de retrait des colonies proposa aux indépendantistes mauriciens de leur accorder l'indépendance à condition qu'ils acceptent le détachement des Chagos. L'accord de Lancaster House (septembre 1965) consacra ce compromis imposé³ et Maurice accéda à l'indépendance trois ans plus tard sur un territoire comprenant outre l'île principale, les îles Rodrigues, Saint Brandon et Agaléga, mais sans l'archipel des Chagos qui fut séparé pour être rattachés à une nouvelle entité créée à cet effet, le « *British Indian Ocean Territory* » (BIOT).

Les dirigeants mauriciens se virent imposer cette séparation en échange d'une aide financière, de la concession de droits de pêches dans les eaux de l'archipel et de la promesse de la rétrocession du territoire lorsque les installations qui s'y trouvent ne seraient plus nécessaires à des fins de défense. En attendant, Maurice mais aussi les Seychelles, devaient accueillir les centaines d'habitants des Chagos déportés au début des années 70, avec interdiction d'y retourner (décrets du Commissaire au BIOT relatif à l'immigration). Un long combat judiciaire devant les tribunaux britanniques pour contester la légalité de leur déportation et revendiquer le droit au retour sur leur archipel fut perdu au motif qu'ils avaient été indemnisés par les compensations financières accordées par le Royaume-Uni à Maurice en vue de couvrir les frais de leur réinstallation (accords bilatéraux en septembre 1972 et juillet 1982). Les regrets officiels exprimés tardivement par les autorités britanniques à propos des conditions de déportation des insulaires ne leur furent d'aucun secours⁴. Leur dernier espoir repose désormais sur le retour des Chagos sous la souveraineté de Maurice comme semble l'indiquer le combat engagé par ce pays au plan diplomatique et judiciaire.

III. Selon la CIJ, l'administration des Chagos par le Royaume-Uni n'est pas conforme au droit international

Maurice fait valoir que le compromis de Lancaster House actant le détachement des Chagos lui a été imposé en violation du droit international. L'arbitrage de 2015 qui ouvrait une brèche en lui reconnaissant des « *droits souverains* » sur l'archipel, puis l'échec des pourparlers bilatéraux avec Londres qui ont suivi vont l'inciter à opter pour une stratégie visant à internationaliser et judiciariser la question des Chagos. En mettant en exergue le caractère colonial de la question des Chagos, Maurice pu mobiliser l'essentiel de ses soutiens au sein du groupe africain (28^e session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine, 30 et 31 janvier 2017), et des soutiens qui dépassent le cadre strictement africain pour inclure le *Mouvement des pays non alignés* (17^e Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays non alignés, à l'île Margarita au Venezuela, 13 au 18 septembre 2016). Ces soutiens furent décisifs dans l'adoption de la résolution 71/292.

Dans cette résolution l'AGNU demandait à la Cour internationale de Justice de lui donner un avis consultatif, en lui soumettant à cet effet deux questions précises :

(a) « 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

³ Le Premier ministre Sir RAMGOOLAM déclara, « nous n'avions pas le choix » le 11 avril 1979 à l'occasion d'un débat au Parlement mauricien sur le détachement de l'archipel des Chagos.

⁴ Le Secrétaire d'État au *Foreign Office*, Allan DUNCAN exprima les regrets officiels le 16 novembre 2016 devant le Parlement britannique.

résolutions de l'Assemblée générale 1514 (XV) du 14 décembre 1960, 2066 (XX) du 16 décembre 1965, 2232 (XXI) du 20 décembre 1966 et 2357 (XXII) du 19 décembre 1967 ? » ;

(b) « Quelles sont les conséquences en droit international, y compris au regard des obligations évoquées dans les résolutions susmentionnées, 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 ? »

L'avis consultatif du 25 février 2019 apporte des réponses claires, aux deux questions posées. À la question 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, elle répond par « non ». Elle constate en effet qu'à la période concernée de l'indépendance de Maurice (1968), il existait un principe bien établi de droit international celui du droit des peuples à l'autodétermination incarné par la résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 portant *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*. Cette résolution a contribué à faire du respect du droit à l'autodétermination (des territoires coloniaux ou sous tutelle) une obligation *erga omnes* que le Royaume-Uni a violé en l'espèce estime la Cour. Elle en déduit en répondant à la deuxième question que « *Le Royaume-Uni est tenu, dans les plus brefs délais, de mettre fin à son administration de l'archipel des Chagos* ». Les réponses de la CIJ sont aussi limpides que les eaux cristallines de l'Océan indien. C'est manifestement une victoire totale pour Maurice et une défaite cinglante pour le Royaume qui, tout au long de la procédure, a misé sur un défaut de compétence de la Cour au motif qu'il s'agit d'un différend bilatéral non susceptible de relever de la procédure d'avis consultatif⁵.

IV. Après l'avis consultatif de la CIJ, quelles conséquences ?

Il est aisé de comprendre la stratégie des protagonistes dans cette affaire complexe qui concerne des problèmes juridiques (décolonisation et souveraineté), des aspects de sécurité et de défense (installations militaires) mais comporte aussi une dimension de droits humains (situation des Chagossiens déportés). Si la position de Maurice est de revendiquer la souveraineté sur les Chagos, celle du Royaume-Uni vise à maintenir le *statu quo* comme l'illustre le renouvellement du bail sur Diego Garcia en décembre 2016 pour une période de 20 ans. Face à cette situation de blocage de toute perspective de solution diplomatique, Maurice avait tout intérêt à internationaliser la question des Chagos pour accroître les pressions sur Londres. Le combat sur le terrain de la contestation du détachement des Chagos se mène désormais à l'ONU.

En effet, l'AGNU dans la résolution 73/295 du 22 mai 2019 se « félicite » de ce que l'avis rendu, confirme que « *L'archipel des Chagos fait partie intégrante du territoire mauricien* ». Elle en tire les conséquences en demandant à tous les États Membres de l'ONU « *de ne pas reconnaître* » ni « *donner effet* » à toute disposition prise par le « *Territoire britannique de l'océan Indien* ». Et surtout, 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* ». Au-delà de l'aspect symbolique du délai fixé ici, c'est

⁵ L'argument du défaut de compétence de la Cour était aussi invoqué dans leurs interventions au cours de la procédure de l'Australie, de l'Allemagne, du Canada, des États-Unis et de la France. Voir *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, avis consultatif, 25 février 2019, URL : <https://www.icj-cij.org/en/case/169/advisory-opinions>.

un processus d'examen périodique de la question par l'Assemblée générale qui est implicitement sous-entendu. C'est un avantage pour Maurice qui maintient la pression sur le « terrain onusien » qui lui est plutôt favorable.

L'analyse des votes de la résolution 73/295 montre une majorité plus large (115 voix pour, 6 contre et 56 abstentions) que celle obtenue lors de l'adoption de la résolution 71/292 du 22 juin 2017 portant demande d'avis consultatif (94 voix contre 15 et 65 abstentions). Des constantes révèlent le soutien massif à la thèse de Maurice, par les pays majeurs du « Sud » (Afrique du Sud, Algérie, Arabie saoudite, Argentine, Brésil, Cuba, Égypte, Inde, Iran, Malaisie, Nigéria, Pakistan et Viet Nam), l'opposition anglo-américaine qui bénéficie de quelques alliés indéfectibles (Australie, Israël) et une majorité de pays européens préférant s'abstenir dont l'Allemagne et la France. Mais des Etats ont basculé en l'espace de deux ans du vote négatif vers l'abstention (notamment Afghanistan, Japon, République de Corée) et d'autres de l'abstention vers le soutien (notamment Chine, Espagne, Russie, Finlande, Indonésie, Irlande, Mexique, Singapour, Suède et Suisse). L'abstention de la Chine et de la Russie lors de la résolution 71/292 peut s'expliquer par leur réserve constante à l'égard du recours à la justice internationale pour régler des différends territoriaux, mais leur soutien à la résolution 73/295 démontre en même temps leur souci de ne pas s'aliéner la majorité significative de l'AGNU s'agissant d'un texte qui ne fait que prendre acte de l'avis consultatif. Cette contradiction est donc à relativiser, si elle est mise en perspective avec la satisfaction à peine cachée de Moscou et Pékin face aux « turpitudes » subies à cette occasion par deux puissances occidentales rivales dans l'Océan indien (voir les manœuvres navales combinées sino-irano-russe dans le Golfe en décembre 2019).

Même si l'avis consultatif de la CIJ n'a pas de caractère contraignant et si l'AGNU n'a pas de moyens pour imposer sa mise en œuvre, il y a un « avant » et un « après » 2019 pour les Chagos. L'invocation par Londres et Washington de l'argument sécuritaire (lutte contre les « menaces hybrides ») pour justifier l'utilité des installations militaires dans l'archipel, s'il est réel, semble avoir peu porté comme l'illustrent les votes à l'AGNU. Sauf peut-être pour l'État mauricien qui a bien compris que pour augmenter ses chances de récupérer les Chagos, il devait donner des assurances quant au maintien de ces installations, ce qu'il fit (déclaration à la 71^e session de l'AGNU le 22 juin 2017). Des assurances qu'il doit concilier avec la promesse faite par ailleurs aux Chagossiens qu'ils seront réinstallés dans ces îles où précisément se situent ces bases militaires.

Une affaire à suivre...

Études

Stephen ALLEN, *The Chagos Islanders and International Law*, Oxford & Portland, Hart Publishing, 2014, 315 p. (Une analyse juridique de la question)

Abdelwahab BIAD, « La Cour internationale de Justice au chevet des Chagos », *Annuaire français de relations internationales 2020*, La Documentation française/Centre Thucydide (à paraître en juin 2020).

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, Montréal, 2016, p. 55-83.

David VINE, *Island of Shame*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2009, 288 p. (source utile d'information sur les conditions de déportation des Chagossiens).

Documents

Assemblée générale des Nations unies :

. A/RES/ 71/292 du 22 juin 2017, 71^e session, point 87 de l'ordre du jour (A/71/PV.88).

. A/RES/ 73/295 du 22 mai 2019, 73^e session, point 88 de l'ordre du jour (A/73/PV.83).

Cour internationale de Justice :

Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, 25 février 2019, URL : <https://www.icj-cij.org/en/case/169/advisory-opinions>.