

DÉCLARATION DE M. LE JUGE ABRAHAM

J'éprouve quelques réserves quant à la manière dont l'avis consultatif traite de la question relative au principe dit de «l'intégrité territoriale» dans le contexte d'un processus de décolonisation. Cette question est abordée aux paragraphes 153 à 160 de l'avis consultatif. Les développements que la Cour lui consacre ne sont pas, selon moi, dépourvus de quelque ambiguïté. C'est pourquoi je souhaite préciser ci-après mon opinion en la matière.

Je suis d'accord, en principe, avec l'idée selon laquelle le respect de l'intégrité territoriale d'un territoire non autonome «constitue le corollaire du droit à l'autodétermination», comme l'affirme le paragraphe 160 de l'avis. Mais cela n'est vrai — au moins de manière indiscutable et en se plaçant à l'époque pertinente, soit 1965-1968 — que si l'on donne à l'obligation, qui pèse sur la puissance coloniale, de respecter «l'intégrité territoriale» du territoire considéré la portée suivante. Ce à quoi cette obligation vise à faire obstacle, c'est l'amputation d'une partie du territoire sous administration coloniale par la décision unilatérale de la puissance administrante, au moment de l'accession à l'indépendance ou au cours de la période la précédant immédiatement, pour des raisons de commodité, d'intérêt stratégique ou militaire, ou plus généralement des raisons tenant aux intérêts politiques ou économiques de la puissance coloniale elle-même.

La Cour aurait dû s'en tenir là, et ne pas s'aventurer au-delà de la définition qui précède, laquelle suffit à fonder en droit la réponse aux questions qu'elle avait à résoudre dans la présente affaire, une fois constaté que le détachement de l'archipel des Chagos «n'a pas été fondé sur l'expression libre et authentique de la volonté» des Mauriciens, comme le dit le paragraphe 172. En effet, une fois écarté le consentement de la population de Maurice dans son ensemble (faute que ce consentement ait été donné régulièrement) et puisque les autorités britanniques n'ont à aucun moment cherché à connaître la volonté de la population des îles Chagos elle-même, il demeure que le détachement des Chagos a procédé d'une décision unilatérale de la puissance administrante motivée par la recherche d'un avantage politique, stratégique ou militaire.

Mais l'avis consultatif paraît aller au-delà de ce constat, en employant, au paragraphe 160, des formules générales et abstraites qui pourraient être comprises comme donnant au principe de «l'intégrité territoriale» une portée quasi absolue, laquelle serait selon moi, au regard en tout cas du droit international coutumier en vigueur à l'époque pertinente, des plus douteuses.

La question se pose dans les termes suivants. Nous savons que les limites des territoires coloniaux (limites administratives séparant des enti-

DECLARATION OF JUDGE ABRAHAM

[Translation]

I have some reservations about how the Advisory Opinion deals with the principle of “territorial integrity” in the context of the decolonization process. This question is addressed in paragraphs 153 to 160 of the Advisory Opinion. The Court’s discussion of it is, in my view, somewhat ambiguous. For this reason, I wish to set out below my opinion on this subject.

I agree, in principle, with the idea that respect for the territorial integrity of a non-self-governing territory is “a corollary of the right to self-determination”, as asserted in paragraph 160 of the Opinion. However, this is only the case — at least indisputably and by reference to the relevant time, i.e. 1965-1968 — if the colonial Power’s obligation to respect the “territorial integrity” of the territory concerned is given the following scope. What this obligation seeks to prevent is amputation of part of the territory under colonial administration by a unilateral decision of the administering Power, at the time of or in the period immediately preceding that territory’s accession to independence, for the sake of convenience, for strategic or military interests, or, more generally, because of the political or economic interests of the colonial Power itself.

The Court should have stopped there, venturing no further than the above definition, which provides sufficient legal basis for it to respond to the questions before it in the present case, once it found that the detachment of the Chagos Archipelago “was not based on the free and genuine expression of the will” of the Mauritian people, as noted in paragraph 172. Indeed, it having been established that the people of Mauritius as a whole did not give their consent (since that consent was not given in due and proper form) and since the British authorities at no point sought to ascertain the will of the population of the Chagos Islands itself, the fact remains that the detachment of the Chagos Archipelago arose from a unilateral decision of the administering Power, motivated by the pursuit of political, strategic or military advantage.

The Advisory Opinion appears to go beyond that, however, by employing, in paragraph 160, general and abstract formulations which could be understood as giving the principle of “territorial integrity” a near absolute scope, which, in my view, at least under customary international law as it existed at the relevant time, would be highly questionable.

The issue is the following. We know that the boundaries of colonial territories (administrative boundaries separating entities subject to the

tés relevant de la même souveraineté) étaient définies, par les puissances coloniales, de manière plus ou moins arbitraire dans certains cas, parfois pour des raisons de commodité administrative, parfois pour des raisons d'ordre stratégique ou d'autres raisons du même genre. Rien ne garantissait, en conséquence, que la population d'une entité coloniale soit suffisamment homogène pour être animée par une claire volonté commune en ce qui concerne le choix de son avenir.

Dans le cas de Maurice, par exemple, s'il est vrai que l'archipel des Chagos a toujours fait partie de cette colonie depuis la cession de cette dernière au Royaume-Uni en 1814 et jusqu'en 1965, les limites géographiques de l'entité coloniale constituée par «l'île Maurice et ses dépendances» ont varié dans le temps, sur décision du Gouvernement britannique. Les îles Seychelles ont été détachées de Maurice en 1903 pour devenir une colonie distincte, et dans les années suivantes d'autres îles ont été détachées de la colonie de Maurice pour être incluses dans la nouvelle colonie des Seychelles. On pourrait donner bien d'autres exemples, empruntés à l'histoire coloniale, et pas seulement celle du Royaume-Uni, du caractère plus ou moins mouvant des limites coloniales.

Il pouvait donc arriver — et de fait, cela est arrivé dans plusieurs cas — que les populations de divers sous-ensembles géographiques au sein d'une entité coloniale unique (du point de vue des limites fixées par la puissance administrante) exprimassent des préférences différentes dans le cours du processus de décolonisation. Je doute qu'en pareille hypothèse la puissance coloniale ait eu l'obligation de donner suite aux demandes divergentes provenant des différents sous-ensembles géographiques concernés. Mais je doute aussi, et plus encore, qu'en y donnant suite, en acceptant, par exemple, la partition d'un territoire au motif que la population d'un sous-ensemble de ce territoire avait clairement et librement exprimé la volonté de ne pas suivre la même voie que le reste de ce territoire, la puissance coloniale puisse être regardée comme ayant violé ses obligations au regard du droit international coutumier, au motif qu'elle aurait méconnu le principe de «l'intégrité territoriale» des territoires sous administration coloniale. Ce serait donner, à mon sens, une portée excessive à ce principe. Comme je l'ai dit plus haut, il vise sans nul doute à empêcher le démantèlement arbitraire (c'est-à-dire dicté par les seuls intérêts de la puissance coloniale) d'un territoire. Il ne saurait, à mes yeux, faire obstacle à ce que soit prise en compte, lorsque les circonstances particulières le justifient, la volonté librement exprimée des différentes composantes de la population de ce territoire, même si cette prise en compte conduit à une solution de partition. Il serait d'ailleurs paradoxal que le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes consacré par la Charte, qui est la base même de tout l'édifice juridique construit au fil des décennies en matière de décolonisation, se retourne *in fine* contre la prise en compte de la volonté réelle, et librement exprimée, des populations concernées. Il y aurait là une sorte de sacralisation du territoire, dont l'indivisibilité prendrait l'ascendant sur la volonté des peuples.

same sovereign) were defined, by the colonial Powers, somewhat arbitrarily in certain cases, sometimes for the sake of administrative convenience, sometimes for strategic or other such reasons. There was thus no guarantee that the population of a colonial entity was sufficiently homogenous to be animated by a clear common will when it came to deciding its future.

In the case of Mauritius, for example, while it is true that the Chagos Archipelago always formed part of the colony of Mauritius from the latter's cession to the United Kingdom in 1814 until 1965, the geographical boundaries of the colonial entity composed of "the island of Mauritius and its dependencies" varied over time, by decision of the British Government. The Seychelles Islands were detached from Mauritius to form a separate colony in 1903 and, in the years that followed, other islands were detached from the colony of Mauritius to be included in the new colony of Seychelles. Many other examples could be drawn from colonial history, and not only that of the United Kingdom, to illustrate the rather fluid character of colonial boundaries.

It could therefore happen — and in fact did happen in several cases — that the populations of various geographical subunits within a single colonial entity (according to the boundaries fixed by the administering Power) might express different preferences in the course of the decolonization process. I doubt that in such a circumstance the colonial Power had an obligation to accede to differing requests originating from the various geographical subunits concerned. But I also doubt, and even more so, that by acceding to them — by agreeing, for example, to partition a territory because the population of a subunit of that territory had clearly and freely expressed its will not to take the same path as the rest of the territory — the colonial Power could be regarded as having breached its obligations under customary international law, on the grounds that it had violated the principle of the "territorial integrity" of the territories under colonial administration. I believe this would be to give too broad a scope to that principle. As I said earlier, it undoubtedly aims to prevent the arbitrary break-up of a territory (i.e. dictated solely by the interests of the colonial Power). It cannot, in my view, preclude taking into account, when the particular circumstances so warrant, the freely expressed will of the different components of the population of that territory, even if that leads to partition as a solution. It would, moreover, be paradoxical for the principle of the right of peoples to self-determination enshrined in the Charter — the very foundation of the entire legal edifice relating to decolonization that has been constructed over decades — ultimately to be used as an argument against taking account of the genuine and freely expressed will of the populations concerned. This would be to regard territory as being sacred in some way, its indivisibility taking precedence over the will of the people.

L'examen de la pratique des Etats et de l'*opinio juris* à l'époque considérée confirme la conclusion qui précède sur le terrain du droit international coutumier (le seul sur lequel la Cour puisse fonder son avis consultatif dans la présente affaire). Dans plusieurs cas, il est arrivé que divers sous-ensembles au sein d'une même entité coloniale — telle que délimitée par la puissance administrante dans la période précédant l'accession à l'indépendance — suivent des voies différentes dans le processus de décolonisation sans que cela soulève d'objection, et même parfois (comme dans le cas de la colonie britannique des îles Gilbert et Ellice en 1974) avec la coopération des organes compétents de l'Assemblée générale. Par ailleurs, postérieurement à l'adoption de la résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960, dont la Cour indique à juste titre qu'elle a constitué un «moment décisif» dans l'évolution du droit international coutumier en matière de décolonisation (par. 150), l'Assemblée générale s'est constamment référée, dans ses résolutions successives se rapportant à cette question de 1966 à 1974, à l'«intégrité territoriale» des entités coloniales. Mais elle l'a généralement fait en liant l'«intégrité territoriale» à l'«unité nationale» et, bien souvent, à la condamnation de l'établissement par les puissances administrantes de bases militaires dans les territoires concernés (voir, par exemple, la résolution 2232 (XXI) du 20 décembre 1966, citée au paragraphe 35 de l'avis consultatif). L'adoption de ces résolutions ne manifeste donc pas, selon moi, l'adhésion des Etats à une conception absolutiste du principe d'intégrité territoriale, qui ferait obstacle à la partition d'un territoire colonial dans le cadre du processus d'accession à l'indépendance, lorsqu'une telle partition permet de prendre en compte la volonté librement exprimée des populations concernées. Cela est vrai même si la partition n'est pas approuvée par la majorité de la population du territoire colonial considéré dans son ensemble. Nous savons que, à aucun moment, les autorités britanniques n'ont consulté, ni même, semble-t-il, envisagé de consulter, les habitants de l'archipel des Chagos. Une telle consultation aurait-elle eu lieu, et la population des Chagos eût-elle manifesté sa volonté libre et éclairée de ne pas être intégrée dans le nouvel Etat indépendant de Maurice, les données de la question soumise à la Cour eussent été, selon moi, substantiellement différentes.

(Signé) Ronny ABRAHAM.

An examination of State practice and the *opinio juris* at the relevant time confirms the foregoing conclusion under customary international law (the only law on which the Court may base its Advisory Opinion in these proceedings). In several cases, it has happened that various subunits of a single colonial entity — as delimited by the administering Power during the period preceding accession to independence — have taken different paths during the decolonization process without this being contested, sometimes (as in the case of the British colony of the Gilbert and Ellice Islands in 1974) even with the co-operation of the competent organs of the General Assembly. Moreover, following the adoption of resolution 1514 (XV) of 14 December 1960, which, as the Court rightly notes, represented a “defining moment” in the evolution of the customary international law on decolonization (para. 150), the General Assembly, in the series of resolutions it adopted on this question between 1966 and 1974, consistently referred to the “territorial integrity” of colonial entities. But it generally did so by tying “territorial integrity” to “national unity” and, frequently, to the condemnation of the establishment by administering Powers of military bases on the territories concerned (see, for example, resolution 2232 (XXI) of 20 December 1966, cited in paragraph 35 of the Advisory Opinion). The adoption of these resolutions does not, in my view, indicate that States espoused an absolutist conception of the principle of territorial integrity, which would preclude the partition of a colonial territory during the independence process when such a partition allows the freely expressed will of the populations concerned to be taken into account. This is the case even if the partition is not approved by the majority of the population of the colonial territory taken as a whole. We know that the British authorities at no point consulted or even, it would appear, contemplated consulting the inhabitants of the Chagos Archipelago. If such a consultation had taken place, and the Chagossian people had expressed their free and informed will not to be integrated into the new independent State of Mauritius, the parameters of the question submitted to the Court would, in my view, have been substantially different.

(Signed) Ronny ABRAHAM.
