GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ
•
467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messager de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 29 mars 2018

HELLENDORFF Bruno. *Mer de Chine méridionale : érosion de la règle de droit ou renforcement de la diplomatie?,* Note d'Analyse du GRIP, 29 mars 2018, Bruxelles.

http://www.grip.org/fr/node/2539

NOTE D'ANALYSE

Mer de Chine méridionale : érosion de la règle de droit ou renforcement de la diplomatie ?

Par **Bruno Hellendorff**

29 mars 2018

Résumé

La mer de Chine méridionale est un espace stratégique où transite une part importante du commerce mondial. C'est aussi une région marquée par des différends territoriaux et maritimes opposant principalement la Chine à ses voisins d'Asie du Sud-Est. En juillet 2016, un tribunal d'arbitrage a invalidé l'essentiel des revendications chinoises au regard de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM). Pourtant, cette clarification de la règle de droit n'a pas eu pour effet de faciliter les négociations entre la Chine et ses voisins. Au contraire, elle a consolidé un format de discussions où prédominent rapports de force et calculs politiques. Cette note s'attache ainsi à détailler ce paradoxe apparent, entre une règle de droit érodée et une diplomatie faussement renforcée.

Abstract

The South China Sea: the long road of diplomacy

The South China Sea is a strategic area of transit for a large share of global trade. It is also a region characterized by territorial and maritime disputes between China and several of its Southeast Asian neighbors. In July 2016, an arbitration tribunal ruled that Chinese claims were not consistent with the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). However, this clarification of the rule of law did not facilitate negotiations between China and its neighbors. On the contrary, it led to a consolidation of a discussion format where power asymmetry and political games dominate. This note aims at detailing this apparent paradox, between an eroded rule of law and a falsely reinforced diplomatic channel.

Introduction

Lors du 19e Congrès du Parti communiste chinois (PCC), le président Xi Jinping déclarait considérer la construction d'îles artificielles en mer de Chine méridionale comme l'un des faits marquants (et une réussite) de son premier mandat[1], alors même que ces travaux de construction ont cristallisé les critiques de ses voisins et d'autres puissances, comme les États-Unis, qui y ont vu une initiative aussi déstabilisatrice qu'illégale. Faut-il dès lors parler, comme le font certains observateurs, de la mer de Chine méridionale comme d'un « chaudron »[2], d'une « poudrière »[3] voire des « Balkans du 21e siècle »[4] ?

Les conflits en mer de Chine méridionale, tout particulièrement ceux qui ont lieu autour de l'archipel des Spratleys, ont bien un potentiel déstabilisateur. L'asymétrie de puissance entre la Chine et ses voisins s'y exprime de plus en plus nettement, de même que la difficulté de parvenir à un accord multilatéral qui soit précis et contraignant (un code de conduite).

Cette note s'attache à détailler plus particulièrement les enjeux afférant à la règle de droit et son interprétation dans le contexte de ces disputes, et s'interroge sur les possibilités qu'offrent de récentes initiatives (notamment dans les négociations entre Chine et pays d'Asie du Sud-Est) visant à consolider un cadre équitable pour la gestion des différends maritimes et territoriaux en mer de Chine méridionale.

DISPUTES TERRITORIALES MAJEURES EN ASIE ORIENTALE



1. Les disputes sino-coréennes portent sur des démarcations maritimes et non sur une île.
2. Noms donnés par le Japon (Senkaku), la Chine (Diaoyu) et Taiwan (Diaoyutai).
3. Les revendications de la RPC (Chine) sont basées sur le principe d'« Une seule Chine » et correspondent ainsi à celles de la ROC (Taiwan).
4. L'archipel des Spratleys est constitué d'une centaine d'îlots et récifs inhabités répartis sur une zone de 500 km de long sur 400 de large.

5-6. La Malaisie et le Brunei ne revendiquent que partiellement les Spratleys.

Les disputes hachurées sont localisées en mer de Chine méridionale.

1. Chris Buckley & Keith Bradsher, « Xi Jinping's Marathon Speech: Five Takeaways », *The New York Times*, 18 octobre 2017.
2. Robert D. Kaplan, *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific*. New York: Random House, 2015.
3. Amy Chang, Ben FitzGerald & Van Jackson, *Shades of Gray: Technology, Strategic Competition, and Stability in Maritime Asia*. Washington D.C.: Center for a New American Security, 2015.
4. Kevin Rudd, « A Maritime Balkans of the 21st Century? », *Foreign Policy*, 30 janvier 2013.

1. Mer de chine méridionale : un espace contesté

1.1. Un enjeu stratégique…

La mer de Chine méridionale représente un espace maritime d'environ 3,5 millions km^2 situé entre le détroit de Malacca et le détroit de Taiwan, entre le Vietnam, la Chine, les Philippines et la Malaisie. En 2016, il y a transité l'équivalent de 3 370 milliards de dollars US en biens et marchandises[5]. Plus de 64 % du commerce maritime de la Chine (et 40 % du total de son commerce extérieur) a transité par ces eaux dans la même année[6]. Espace charnière, liant les économies d'Asie orientale aux routes maritimes de l'Océan indien et donc autant à leurs sources d'approvisionnement qu'à leurs marchés, la mer de Chine méridionale est parsemée de récifs, îlots, rochers et bancs de sable – concentrés dans deux archipels principaux : les Paracels au nord-ouest, et les Spratleys au sud, qui s'étendent sur au moins 160 000 km^2.

La mer elle-même est l'objet d'appellations concurrentes. Pour le Vietnam, c'est la mer de l'Est, tandis que pour les Philippines il s'agit de la mer des Philippines de l'Ouest. Les différents éléments maritimes des Paracels et Spratleys possèdent par ailleurs des noms et des statuts (îles, îlots, récifs… ?) contestés et incertains. Mi-2017, l'Indonésie décidait de renommer les eaux entourant l'archipel des Natuna, qui jusque-là faisaient partie de la mer de Chine méridionale, en « mer des Natuna du Nord ». Un nouveau nom avalisé début 2018 par les États-Unis, qui de leur côté poussent, avec l'Australie, le Japon et l'Inde, le concept géographique et politique d'« Indo-Pacifique »[7].

C'est aussi une mer dont le sous-sol est l'objet d'attentions particulières, au regard des hydrocarbures qu'il pourrait renfermer. Malaisie, Brunei et Vietnam y exploitent déjà des stations de pompage depuis de nombreuses années. Il est estimé que la mer de Chine méridionale pourrait représenter des réserves en pétrole à hauteur de 3-3,5 milliards de barils, et jusqu'à 2 000 milliards m^3 de gaz naturel, principalement dans la région des Spratleys[8].

Il y a pourtant (bien) plus important que le pétrole : les poissons. La pêche en mer de Chine méridionale pèse plusieurs milliards de dollars chaque année et emploierait directement au moins 3,7 millions de personnes. La région est en fait l'un des écosystèmes marins les plus riches du globe, et l'un des plus surexploités. Pas moins de 12 % des prises mondiales auraient lieu dans cette mer, ce qui contribue au constat suivant : les stocks de poissons y ont baissé de 70 % à 90 % depuis les années 1950[9]. Les pêcheurs de la région y ont leurs habitudes et leurs activités constituent un motif récurrent d'accrochages diplomatiques.

---

5. China Power, « How much trade transits the South China Sea? », *China Power Project (CSIS)*, 2 août 2017 (mise à jour 27 octobre 2017).
6. *Ibidem*.
7. AP, « US may upset Beijing after it backs Indonesian claim on South China Sea near Natuna islands », *South China Morning Post*, 24 janvier 2018.
8. Scott L. Montgomery, « What's at stake in China's claims to the South China Sea? », *The Conversation*, 14 juillet 2016.
9. Clive Schofield, Rachid Sumaila & William Cheung, « Fishing, not oil, is at the heart of the South China Sea dispute », *The Conversation*, 15 août 2016.

1.2. …qui devient juridique

C'est d'ailleurs un incident lié aux activités de pêche qui va pousser les Philippines à amener ses différends avec Pékin en mer de Chine méridionale auprès d'une juridiction extérieure. Cet incident concerne le récif de Scarborough, un atoll corallien revendiqué par la Chine, Taiwan et les Philippines mais qui était de facto sous le contrôle de Manille[10]. En avril 2012, la marine philippine y détecte plusieurs navires de pêche chinois et intervient : elle dépêche le plus grand navire de sa flotte, le *BRP Gregorio del Pilar*, un ancien navire des garde-côtes américains qu'elle a récemment acquis. Lorsque la frégate philippine arrive sur place, elle constate que les pêcheurs chinois avaient collecté des espèces protégées (corail, requins, bénitiers géants) et procède à des arrestations. Dans le même temps, pourtant, deux navires des garde-côtes chinois, alertés par les pêcheurs, arrivent sur place et bloquent le *BRP Gregorio del Pilar*. S'ensuit une confrontation diplomatique de plusieurs semaines, où la Chine va faire usage de ses plus importantes capacités maritimes – et même de son statut de marché indispensable pour l'économie philippine[11]. Les Philippines appellent alors à une prise de position forte de la part de l'ASEAN puis se tournent vers les États-Unis pour faire pression sur Pékin. La Chine, de son côté, accuse les Philippines de militariser leur différend[12].

Début juin 2012, un accord semble être trouvé pour une désescalade à propos du récif de Scarborough, et Manille décide de rappeler ses navires. Depuis, la Chine y maintient un navire garde-côte pour contrôler l'accès au lagon et en 2016, une porte-parole officielle déclarait que « la partie chinoise a toujours exercé une juridiction normale sur Huangyan Dao [le récif de Scarborough]. La situation y est inchangée et va le rester »[13].

Pour les Philippines, l'absence de réaction forte de la part de l'ASEAN et des États-Unis est apparue comme un camouflet. Une solution diplomatique semblant impossible, Manille décide de s'en référer à la règle de droit, c'est-à-dire à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM). En 2013, le pays introduit une demande d'arbitrage, non pas pour déterminer le tracé de ses frontières par rapport à celles de la Chine, ni si elle a bien la souveraineté sur les Spratleys, mais pour juger de la légalité des revendications (et de certaines actions) chinoises au regard du droit international.

La nuance est fondamentale car en cherchant une clarification de la règle de droit plutôt qu'un jugement en matière de souveraineté, les Philippines pouvaient prétendre à un arbitrage à portée contraignante pour la Chine, même si cette dernière ne participe pas à la procédure. La Chine, de son côté, a rejeté cet argument comme spécieux et y voit un prétexte pour traiter de questions de souveraineté – questions où elle n'est soumise à aucune juridiction contraignante sans son accord.

---

10. Le detail événementiel peut utilement être trouvé dans Michael Green, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus & Jake Douglas, « Counter-Coercion Series: Scarborough Shoal Standoff », *AMTI*, 22 mai 2017.
11. La Chine va temporairement mettre en quarantaine les importations de bananes en provenance des Philippines.
12. Michael Green, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus & Jake Douglas, »"Counter-Coercion Series: Scarborough Shoal Standoff », *op .cit*.
13. Voir : « Updated: Imagery Suggests Philippine Fishermen Still Not Entering Scarborough Shoal », *AMTI*, 27 octobre 2016.

2. Le difficile pouvoir égalisateur de la règle de droit

2.1. Montée en puissance chinoise

Au cœur de la réflexion philippine, lorsque le pays a introduit sa requête en arbitrage, se trouvait la question de l'asymétrie de puissance entre Manille et Pékin. En effet, une importante dimension des disputes en mer de Chine méridionale se trouve être le rapport difficile des États de la région avec une Chine de plus en plus puissante militairement. L'enjeu est d'autant plus important que Pékin insiste pour traiter des disputes territoriales qu'elle connaît avec ses voisins de manière bilatérale, bien qu'elle accepte de discuter de paix et stabilité régionale dans un cadre multilatéral[14].

Depuis 2004, la marine chinoise s'est vu confier de nouvelles missions par le Parti communiste chinois (PCC), où « la défense des droits et intérêts maritimes » ont pris une importance grandissante[15]. Le livre blanc de la Défense de 2015[16], édité par le Bureau de l'information du Conseil des Affaires d'État, évoque à plusieurs reprises la nécessité pour la marine de sécuriser à la fois la périphérie chinoise et les intérêts plus éloignés du pays.

Pour ce faire, à ses plateformes anciennes, obsolètes, peu fiables et multiples, la marine chinoise a rapidement substitué des équipements plus nombreux et, surtout, de haute technologie. Au-delà d'une capacité de défense proche, organisée autour de moyens de dissuasion nucléaire[17] et conventionnels technologiquement avancés[18], la Chine investit aujourd'hui de plus en plus dans des navires multimissions[19], navires amphibies et missiles longue portée, ainsi que dans des porte-avions (le *Liaoning* sert aujourd'hui de plateforme d'entraînement et deux nouveaux navires sont en construction), des systèmes avancés de détection aérienne et de nombreux autres navires de soutien. La marine de l'Armée populaire de libération disposerait aujourd'hui de près de 200 navires combattants (destroyers, frégates, corvettes, patrouilleurs lance-missiles), de 56 navires amphibies, et de plus de 450 navires auxiliaires, logistiques et de soutien (dont 50 au moins de gros tonnage)[20].

---

14. « Wang Yi: "Dual-Track Approach" Is the Most Practical and Feasible Way to Resolve the South China Sea Issue », *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, 21 avril 2016.
15. Bruno Hellendorff, « Dépenses militaires en Asie orientale : conflits territoriaux et risques de dérapage », Notes d'Analyse du GRIP, 18 décembre 2015.
16. « China's Military Strategy », The State Council Information Office of the People's Republic of China, mai 2015, Pékin.
17. Selon les États-Unis, la Chine dispose maintenant, avec le sous-marin de classe Jin et le missile balistique intercontinental JL-2, d'une « capacité de seconde frappe crédible ». « Does China have an effective sea-based nuclear deterrent? », *China Power (CSIS)*, 28 décembre 2015.
18. Selon la logique (non officielle) de « déni d'accès et interdiction de zone » (*Anti-Access, Area-Denial* ou A2/AD), un concept d'emploi des forces organisé autour de capacités spécifiques : missiles (dont les fameux missiles balistiques DF-21D « tueurs de porte-avions » pourtant loin d'avoir fait leurs preuves), patrouilleurs (Type-022 Houbei), mines, sous-marins (classes Ming, Song, Yuan) et autres moyens aériens (Su-30, J-10 et J-11).
19. Franz-Stefan Gady, « China Commissions Second 'Carrier Killer Destroyer' », *The Diplomat*, 27 juillet 2015.
20. *The PLA Navy New Capabilities and Missions for the 21st Century*. Washington D.C.: Office of Naval Intelligence, 2015. Disponible ici.

Ce qui lui confère d'importantes capacités de projection, dans la région et au-delà, et les moyens de défendre, par la coercition si nécessaire, les intérêts fondamentaux de la Chine[21].

La Chine a également rapidement développé une force de garde-côtes aux capacités de projection considérables. Cette force disposerait aujourd'hui de plus de 200 navires, dont le plus grand vaisseau du genre au monde[22]. Sur 53 incidents majeurs ayant eu lieu en mer de Chine méridionale entre 2010 et fin 2017, 75 % ont vu l'implication d'au moins un navire des garde-côtes chinois – et quatre incidents supplémentaires ont vu l'implication d'un navire de la marine chinoise[23]. Par ailleurs, une troisième branche des forces de sécurité chinoises – la milice maritime – a fait l'objet d'une attention nouvelle ces dernières années pour le rôle important qu'elle est supposée jouer dans la défense des intérêts de la Chine en mer de Chine méridionale[24].

Ces développements sont significatifs à plus d'un titre. Premièrement, ils relèvent d'une modernisation militaire et civile rendue nécessaire par l'expansion des intérêts chinois. Ils représentent un indicateur utile de la capacité chinoise de contribuer à la sécurisation des « *maritime commons* », c'est-à-dire des voies de navigation majeures du commerce mondial. La marine chinoise a d'ailleurs alloué d'importants moyens aux opérations de lutte contre la piraterie au large de la Somalie.

Deuxièmement, ils posent la question de l'utilisation de ses ressources par la marine, qui ne dispose peut-être pas encore des compétences humaines et organisationnelles nécessaires[25] mais se trouve pleinement intégrée aux ambitions du PCC[26]. Depuis son arrivée au pouvoir, Xi Jinping a insisté a de multiples reprises sur le « leadership » absolu du parti sur l'Armée populaire de libération. Il préside depuis 2013 un groupe de travail sur la Défense nationale et la Réforme militaire, mis en place au sein de la Commission militaire centrale (CMC). L'importance de tels groupes de travail, discrets et exclusifs, est rien moins que fondamentale dans le système politique chinois[27].

21. Steve Micallef, « The Evolution of the PLA Navy and China's National Security Interests », *CIMSEC*, 27 novembre 2017.
22. Franz-Stefan Gady, « China Coast Guard's New 'Monster' Ship Completes Maiden Patrol in South China Sea », *The Diplomat*, 8 mai 2017.
23. Selon les données du think tank américain CSIS. Voir : « Are maritime law enforcement forces destabilizing Asia? », *China Power (CSIS)*, mise à jour 7 novembre 2017.
24. Andrew S. Erickson, « Understanding China's Third Sea Force: The Maritime Militia », *Fairbank Center for Chinese Studies (Harvard University)*, 8 septembre 2017.
25. Minnie Chan, « PLA Navy in future will have world-class ships, but not the expertise to operate them, military observers say », *South China Morning Post*, 27 juillet 2015.
26. Voir à ce propos les déclarations du Premier ministre Li Keqiang, mettant en valeur les nouvelles missions et réussites de la marine chinoise lors de la publication du budget militaire pour 2018. Cité dans: Lim Yan Liang, « Military spending to increase by 8.1% », *The Straits Times*, 6 mars 2018.
27. Cary Huang, « How leading small groups help Xi Jinping and other party leaders exert power », *South China Morning Post*, 20 janvier 2014; Alice Miller, « More Already on the Central Committee's Leading Small Groups », *China Leadership Monitor*, No. 44, 2014; James Mulvenon, « Groupthink? PLA Leading Small Groups and the Prospect for Real Reform and Change in the Chinese Military », *China Leadership Monitor*, n° 44, 2014.

Enfin, ces développements ne peuvent être considérés autrement qu'en lien avec un environnement régional en pleine transformation : le Japon de Shinzo Abe cherche la voie d'une « normalisation » au niveau militaire que décrient Chinois et Coréens[28], les relations entre Pékin et Pyongyang, mais aussi entre Pékin, Washington et Séoul sont tendues par la crise nucléaire qu'a précipité Kim Jong-un[29], l'alternance politique a eu un impact négatif sur les relations avec Taiwan, et les pays de l'ASEAN, quoique peu unis, n'en tentent pas moins de mobiliser soutiens et intérêt internationaux au service de la stabilité régionale. De leur côté, les États-Unis s'interrogent sur leur capacité à rester la puissance dominante en Asie-Pacifique[30].

La montée en puissance des forces armée chinoises contribue distinctement à ce contexte changeant ; et ce dernier en renforce la logique en retour. Dès lors se pose la question de la manière dont les disputes maritimes et territoriales en mer de Chine méridionale peuvent être traitées, alors même que le différentiel de puissance se creuse entre Pékin et ses voisins.

2.2. La Convention des Nations unies sur le droit de la mer

Les disputes en mer de Chine méridionale s'inscrivent dans une histoire longue et complexe. Mais c'est dès les années 1990 qu'elles prennent leur forme actuelle, lorsque la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNDUM) ou « Convention de Montego Bay » est signée (1982) et entre en vigueur (1994). Produit d'une longue négociation, elle établit des règles précises en matière de délimitation territoriale et de gestion des conflits, et un régime où « la terre domine la mer » : c'est le territoire terrestre où s'exerce la souveraineté des États qui est la source juridique de leurs droits maritimes. C'est à partir des côtes que s'établissent les frontières maritimes, selon le principe de continuité.

Selon la CNUDM, tout État peut prétendre à des « eaux territoriales » où il est pleinement souverain et dont l'étendue maximale s'établit à 12 milles marins (ou « nautiques ») de ses côtes, soit un peu plus de 22 km. La Convention y reconnaît toutefois un « droit de passage inoffensif » aux navires étrangers. Ce droit est défini par les articles 17 à 26 et 52 de la Convention, et reconnu aux « navires de tous les États, côtiers ou sans littoral » (article 17). De plus, « [l]e passage est inoffensif aussi longtemps qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier. Il doit s'effectuer en conformité avec les dispositions de la Convention et les autres règles du droit international » (article 19, para. 1).

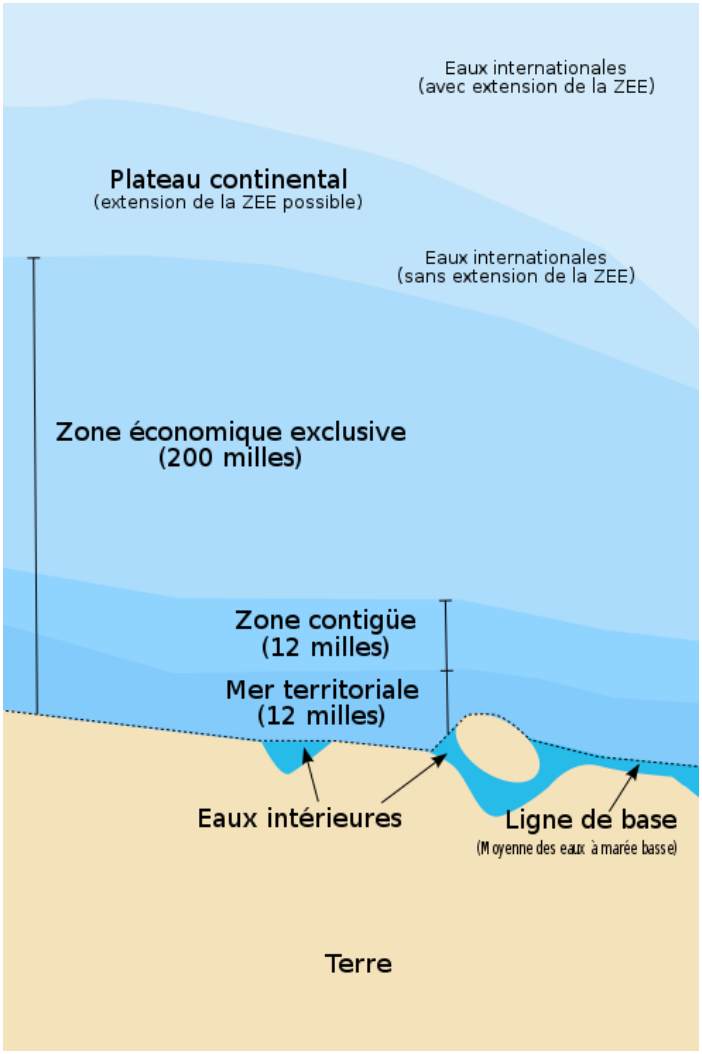
28. Bruno Hellendorff, *Le Japon, nouvel exportateur d'armements : histoire, régulations et perspectives stratégiques*. *Op. cit*.

29. Bruno Hellendorff & Fanny-Anh Le Hoang, « "Avec ou sans vous !" La Chine a-t-elle réellement les clés de la crise nord-coréenne ? », Éclairage du GRIP, 14 avril 2017.

30. Voir le rapport qu'en fait l'Amiral américain Stavridis : James Stavridis, « China's military power already on par with US in East Asia », *Nikkei Review*, 22 novembre 2017.

Au-delà des 12 nautiques, et jusqu'à une distance de 24 nautiques (soit 12 de plus depuis la limite maximale des eaux territoriales), la Convention établit la « zone contiguë » où l'État côtier dispose de pouvoirs particuliers en matière de douanes et de police. Au-delà des eaux territoriales, et jusqu'à une distance maximale de 200 nautiques (environ 370 kilomètres), la Convention établit un régime hybride supplémentaire où l'État n'exerce pas sa souveraineté pleine et entière (comme dans les eaux territoriales) mais dispose de droits souverains en matière d'exploration et d'exploitation des ressources (du sol, sous-sol et de la colonne d'eau) : c'est la « zone économique exclusive » ou « ZEE »[31].

ZONES MARITIMES INSTITUÉES PAR LA CNUDM



Source de l'image : *wikipedia*.

La limite des eaux territoriales, comme de la zone contiguë ou de la ZEE, est définie à partir de « lignes de base » que trace l'État autour de son littoral selon des règles précises établies par les articles 7, 9 et 10 de la CNUDM. Les eaux inclues dans les lignes de base sont considérées « eaux intérieures », et l'État peut en réglementer l'accès à sa meilleure convention. Un cas particulier reconnu par la CNUDM est celui des États archipels, comme l'Indonésie ou les Philippines : pour l'Indonésie qui a poussé pour cette disposition[32], les États archipels sont principalement constitués d'îles et à ce titre devraient pouvoir prétendre à la souveraineté sur les eaux reliant ces îles, indépendamment de la limite des 12 nautiques. Ce principe ayant été reconnu par la Convention[33], un régime particulier permet aux États archipels d'établir ses lignes de base depuis le littoral des îles extérieures. Les eaux inclues à l'intérieur de ces lignes sont alors considérées comme « eaux archipélagiques » et le « droit de passage innocent » s'y applique.

Il découle de ces différentes dispositions que le tracé des lignes de base est un enjeu particulier en matière de délimitation des droits maritimes des États, de même que le

31. Un État peut prétendre à une extension de certains de ses droits en matière d'exploitation des ressources (limitées aux ressources non vivantes et aux ressources vivantes « sédentaires » comme les fruits de mer) lorsqu'il considère que la limite naturelle de son plateau continental dépasse la limite juridique des 200 nautiques. Il doit alors faire valider l'extension de son plateau continental par un comité spécifiquement constitué par les Nations unies sur la base de critères de profondeur (100 nautiques au-delà de l'isobathe de 2 500 mètres) ou de distance (maximum 350 nautiques depuis les lignes de base).

32. Voi r: John G. Butcher & R.E. Elson, *Sovereignty and the Sea: How Indonesia Became an Archipelagic State*. Singapour: NUS Press, 2017.

33. Dans son article 46, la Convention définit « archipel » comme : « un ensemble d'îles, y compris des parties d'îles, les eaux attenantes et les autres éléments naturels qui ont les uns avec les autres des rapports si étroits qu'ils forment intrinsèquement un tout géographique, économique et politique, ou qui sont historiquement considérés comme tels ».

statut des éléments naturels qu'il est possible de trouver en mer. Si les îles, comme les littoraux continentaux, peuvent générer des droits maritimes ; à partir de quand peut-on considérer un élément naturel (îlot, récif, banc de sable, etc.) comme une île à part entière ?

L'article 121 de la Convention précise :

1. « Une île est une étendue naturelle de terre entourée d'eau qui reste découverte à marée haute.
2. Sous réserve du paragraphe 3, la mer territoriale, la zone contiguë, la zone économique exclusive et le plateau continental d'une île sont délimités conformément aux dispositions de la Convention applicables aux autres territoires terrestres.
3. Les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre n'ont pas de zone économique exclusive ni de plateau continental. »

En d'autres termes, selon la CNUDM, une élévation (récif, banc de sable) qui serait émergée seulement à marée basse ne génère pas en soi de zone maritime où s'appliquerait la souveraineté d'un État. Un rocher, émergé même à marée haute mais « ne se prêtant pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre », peut générer des eaux territoriales et une zone contiguë, mais pas de ZEE. Un élément maritime reconnu comme une île, enfin, donne droit aux mêmes zones maritimes que les « autres territoires terrestres ». Un important point concerne le caractère naturel des îles : sont exclues de ce cadre, par la Convention et différentes décisions de tribunaux, les îles artificielles, qui seraient construites sur des récifs ou rochers.

L'article 60 de la Convention établit ainsi que si une « zone de sécurité » de maximum 500 m peut être fixée autour d'une île artificielle, cette dernière, de même que les « installations et ouvrages n'ont pas le statut d'îles. Ils n'ont pas de mer territoriale qui leur soit propre et leur présence n'a pas d'incidence sur la délimitation de la mer territoriale, de la zone économique exclusive ou du plateau continental ».

La CNUDM établit également un régime de règlement pacifique des différends, selon le cadre fixé par l'article 33 de la Charte des Nations unies[34]. Dès sa création, la Convention avait pour ambition d'établir un cadre stable et équitable[35], et plus de 100 articles concernent le règlement des différends, sur une base volontaire ou obligatoire. Dans son article 287, la CNUDM laisse cependant le choix de la procédure aux États, qui, en cas de différends, peuvent choisir entre :

a) « Le Tribunal international du droit de la mer [ou « ITLOS »] constitué conformément à l'annexe VI
b) La Cour internationale de Justice
c) Un tribunal arbitral constitué conformément à l'annexe VII
d) Un tribunal arbitral spécial, constitué conformément à l'annexe VIII, pour une ou plusieurs des catégories de différends qui y sont spécifiés ».

34. Qui dans son paragraphe 1, indique : « Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix. ».

35. Thomas A. Mensah, « The Dispute Settlement Regime of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, disponible ici.

C'est sur la base de cet article 287 (c) que les Philippines ont demandé l'arbitrage d'un tribunal spécial, pour lequel la Cour permanente d'arbitrage (CPA) basée à La Haye a fourni les services de secrétariat nécessaires. C'est pour cette raison que cet arbitrage, que la Chine considère illégitime et provocateur, est souvent mentionné comme relevant de la CPA.

3. Quels enjeux pour la diplomatie ?

3.1. Relations Chine-ASEAN

Avant d'aborder le résultat de cette procédure d'arbitrage, il est important de comprendre les enjeux diplomatiques afférents au partenariat entre la Chine et les pays de l'ASEAN. Si les années 1990 ont été une période d'essor (et d'universalisation) de la règle de droit en matière de droits et souveraineté maritimes, au travers de la CNUDM, elles ont également vu une transformation profonde de la scène politique et diplomatique asiatique. Les États d'Asie du Sud-Est, qui avaient tous été exposés de manière directe – parfois dramatique – aux rivalités et conflits de la Guerre froide, développaient chacun leur politique étrangère dans une direction plus collective : au sein de l'ASEAN, aux cinq membres fondateurs (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande) s'ajoutèrent Brunei en 1984, le Vietnam en 1995, le Laos et le Myanmar en 1997, et le Cambodge enfin en 1999.

En 1992, Pékin adoptait une loi sur ses eaux territoriales indiquant dans son article 2 que « le territoire de la Chine comprend la Chine continentale et ses îles, Taiwan et les différentes îles qui s'y rapportent dont Diaoyu [en dispute avec le Japon qui les appelle Senkaku], Penghu [administrées par Taïwan], Dongsha [Pratas, administrées par Taïwan], Xisha [Paracels, en dispute avec le Vietnam], Nansha [Spratley, en dispute avec les Philippines, le Vietnam, la Malaisie et possiblement[36] le Brunei] et les autres îles appartenant à la République populaire de Chine ». Ce qui ne constituait pas, en soi, un geste unique ou intrinsèquement provocant.

La Chine est en fait un acteur « tardif » dans l'occupation des différents îlots, récifs et bancs de sable de mer de Chine méridionale[37] : en 1989, le Vietnam avait déjà construit des infrastructures sur 21 de ces îlots dans les Spratleys ; entre 1970 et 1978, les Philippines ont occupé sept îlots et en ont investi deux de plus (*Commodore Rief* ou « Rizal », et *Second Thomas Shoal* ou « Ayungin ») dans les deux décennies suivantes ; Taïwan occupe la plus grande structure naturelle des Spratleys – appelée « île de Taiping » ou d'« Itu Aba » – depuis les années 1950 et y a construit des structures dans les années 1990 ; entre 1983 et 1999, la Malaisie a investi cinq îlots où elle maintient une présence militaire constante[38]… La Chine, qui ne disposait pas des capacités nécessaires pour débarquer troupes et matériels dans les Spratleys avant la fin des années 1980, y investit six éléments maritimes à partir de 1988 (*Subi Reef, Gaven Reef,*

36. Eu égard à la revendication très discrète du Brunei sur « Louisa Reef », dont il est difficile de dire qu'il s'agit d'une île. Voir également : Luke Hunt, « Has China Bought Brunei's South China Sea Silence? », *The Diplomat*, 14 février 2018.

37. Voir : Bill Hayton, *The South China Sea. The Struggle for Power in Asia*. New Haven: Yale University Press, 2014, p 102-108, esp. 106-107.

38. Alexander L. Vuving, « South China Sea: Who Occupies What in the Spratlys? », *The Diplomat*, 6 mai 2016

Hughes Reef, Johnson South Reef, Fiery Cross Reef et *Cuarteron Reef*) ; elle y occupe un septième endroit – *Mischief Reef* – à partir de 1995[39].

La période couvrant les années 1990 fut pourtant marquée, avant tout, par un rapprochement politique et diplomatique entre la Chine et les pays d'Asie du Sud-Est, s'accélérant en 1998 après que la Chine eut réagi à la « crise asiatique » d'une manière appréciée par ses voisins. Un accord fut même trouvé entre la Chine et le Vietnam pour régler leur différend territorial dans le golfe du Tonkin.

Ce fut également une période marquée par l'organisation, par l'Indonésie, d'un *Workshop on Managing Potential Conflict in the South China Sea* comme mécanisme informel de discussion et de consultation entre parties aux disputes dans la région. Dès 1996, l'ASEAN avait appelé à la promotion d'un cadre légal contraignant entre parties aux disputes en mer de Chine méridionale. En 1999, cette proposition d'un « Code de conduite » (*Code of Conduct* ou « CoC ») fut transmis à la Chine, et en 2002 Chine et ASEAN signaient une « Déclaration de conduite » (*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea* ou « DoC »)[40]. Cette dernière devait fixer les points d'accroche à un code en bonne et due forme, et en favoriser la conclusion rapide. Pourtant, les négociations sur un CoC n'ont jamais véritablement décollé.

3.2. 2009, année charnière

Un nouveau jalon sera posé en 2009, lorsque les Philippines décideront d'aligner leurs revendications en mer de Chine méridionale sur les provisions de la CNUDM, au travers de la loi n° 5446. Si cette décision permettra, cinq ans plus tard, de conclure un accord avec l'Indonésie sur leur frontière commune, elle aura aussi pour conséquence de cristalliser l'opposition du Vietnam, de Taiwan et de la Chine en mer de Chine méridionale. Manille y formalisa en effet une revendication sur le « régime d'îles » des Kalayaan (la plupart des éléments des Spratleys).

En 2009 toujours, le Vietnam et la Malaisie déposaient un dossier conjoint auprès de la Commission des limites du plateau continental (CLPC), où ils justifiaient d'un accord d'exploitation des ressources sur la partie sud de la mer de Chine méridionale, incluant une partie des Spratleys. En réaction, la Chine et les Philippines ont réagi en adressant des notes verbales au Secrétaire général des Nations unies. C'est dans la note verbale de la Chine, datée du 7 mai 2009, qu'apparait pour la première fois le « tracé en neuf traits » formalisant l'étendue géographique des revendications chinoises et basé sur une carte qu'avait établie le gouvernement chinois (nationaliste) dans les années 1940. L'Indonésie interviendra alors, bien qu'elle n'ait aucune revendication vis-à-vis des Spratleys ou Paracels, pour demander une délimitation exacte du tracé qui tienne compte de la délimitation de sa zone économique exclusive.

39. *Ibidem*.

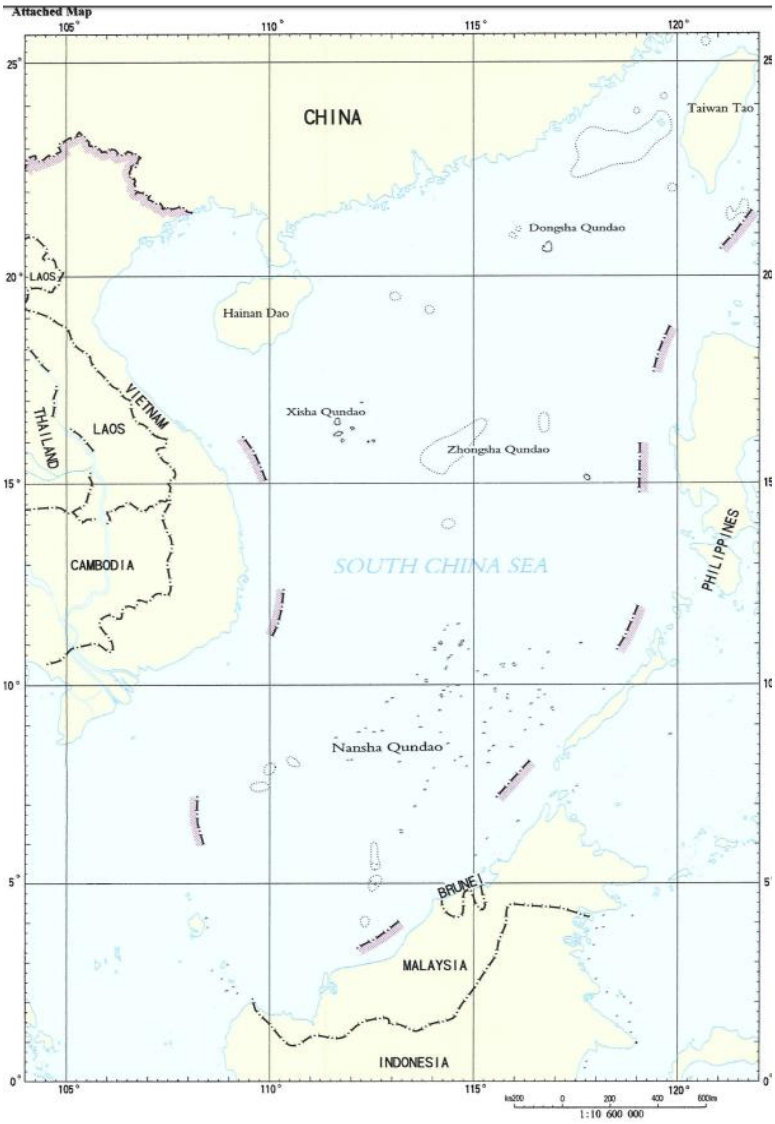
40. Richard Java Heydarian, « Asean-China Code of Conduct: Never-ending negotiations », *The Straits Times*, 9 mars 2017.

Dans sa note verbale, la Chine indique qu'elle a « une souveraineté indiscutable sur les îles de la mer de Chine méridionale et les eaux adjacentes, et dispose de droits souverains ainsi que de la juridiction sur les eaux qui en relèvent, de même que sur les fonds marins et sous-sols y rattachés […]. [Cette] position est défendue de manière constante par le gouvernement chinois, et est largement connue par la communauté internationale »[41].

C'est d'ailleurs là que l'ambiguïté[42] de la position chinoise a fait couler le plus d'encre. La Chine n'a jamais formellement clarifié ce que recouvre exactement son « tracé en neuf traits », ni ce qu'elle entend par les « droits historiques » dont elle disposerait dans la région[43].

Dans une nouvelle note verbale, datée du 14 avril 2011, la Chine a donné davantage d'indications sur la base de ses revendications, spécifiant que « La souveraineté de la Chine en mer de Chine méridionale ainsi que les droits et la juridiction qui s'y rapportent sont justifiés par un abondant corpus historique et légal »[44]. Dans cette seconde note, Pékin indique que « depuis les années 1930, le gouvernement chinois a publié à plusieurs reprises l'étendue géographique des îles chinoises de Nansha [l'archipel des Spratleys] et les noms de ses composantes », et que « de plus, [aux termes de la CNUDM et de la loi chinoise sur sa zone économique exclusive et plateau continental], les îles chinoises de Nansha

TRACÉ EN « NEUF TRAITS » CHINOIS



Source : *Chinese Note Verbale CML/18/2009 to the United Nations*

41. « *China has indisputable sovereignty over the islands in the South China Sea and the adjacent waters, and enjoys sovereign rights and jurisdiction over the relevant waters as well as the seabed and subsoil thereof (see attached map). The above position is consistently held by the Chinese Government, and is widely known by the international community* ». CML/18/2009. Traduction depuis le chinois. Disponible ici.

42. Peter Dutton, « China's Claims Are Unambiguously Ambiguous », *AMTI (CSIS)*, 16 juin 2015 ; Zheng Zhihua, « Why Does China's Maritime Claim Remain Ambiguous? », *AMTI (CSIS)*, 12 juin 2015.

43. Bill Hayton, « China's 'Historic Rights' in the South China Sea: Made in America? », *The Diplomat*, 21 juin 2016. Florian Dupuy & Pierre-Marie Dupuy, « A Legal Analysis of China's Historic Rights Claim in the South China Sea », *The American Journal of International Law*, 107 (1), 2013, p. 124-141; Melda Malek, « A legal assessment of China's historic claims in the South China Sea », *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs*, 5 (1), 2013, p. 28-36; Jamie Seidel, « Beijing details historic claim to South China Sea », *News*, 4 novembre 2015.

44. « *China's sovereignty and related rights and jurisdiction in the South China Sea are supported by abundant historical and legal evidence* ». CML/8/2011. Traduction depuis le chinois. Disponible ici.

donnent pleinement droit à une mer territoriale, une zone économique exclusive (ZEE) et un plateau continental ».

Sur cette base, la situation va prendre une nouvelle dimension. En 2012, le Sommet Chine-ASEAN de Phnom Penh ne donne pas lieu, comme il est coutume, à une déclaration conjointe. Il apparaît que ce sont les conflits en mer de Chine méridionale qui cristallisèrent les oppositions, et que le Cambodge aurait été pressé par la Chine de bloquer toute déclaration critique sur le dossier[45]. Cet échec diplomatique eut de très importantes conséquences pour l'ASEAN, qui y perdit de la crédibilité. Il a fallu l'intervention du ministre des Affaires étrangères indonésien Marty Natalegawa, qui fit la navette entre différentes capitales de l'ASEAN pour publier malgré tout une déclaration conjointe sur la mer de Chine méridionale, et « sauver » la diplomatie régionale[46].

À partir de 2014, et alors que la procédure d'arbitrage se précisait, la Chine entama de gigantesques travaux de poldérisation en mer de Chine méridionale. Sur les récifs de Mischief, Gaven, Subi, Johnson South, Cuarteron, Fiery Cross et Hughes, elle développa des infrastructures considérables[47], qu'elle a au moins partiellement militarisées[48]. Un développement que le président Xi Jinping aurait lui-même ordonné[49] et qui renforce les capacités opérationnelles et stratégiques de la Chine dans la région en même temps qu'il déforce tout scénario de « gel » des différends.

4. Un nouveau cadre aux disputes

4.1. Entre érosion et renforcement de la règle de droit

Dans son « *Position Paper* » publié en décembre 2014, la Chine indique qu'elle « n'acceptera ni ne participera à l'arbitrage initié par les Philippines »[50]. Elle détaille sa position en mentionnant quatre points importants : (1) elle considère l'enjeu de l'arbitrage comme relevant de la souveraineté territoriale des parties ; (2) elle considère que la procédure initiée par les Philippines est une violation des accords bilatéraux et

45. Jane Perlez, « Asian Leaders at Regional Meeting Fail to Resolve Disputes Over South China Sea », *The New York Times*, 12 juillet 2012 ; « Asean nations fail to reach agreement on South China Sea », *BBC*, 13 juillet 2012 ; Prak Chan Thul & Stuart Grudgings, « SE Asia meeting in disarray over sea dispute with China », *Reuters*, 13 juillet 201 2; Ernest Z. Bower, « China Reveals Its Hand on ASEAN in Phnom Penh », *CSIS Commentary*, 20 juillet 2012 ; Luke Hunt, « ASEAN Summit Fallout Continues », *The Diplomat*, 20 juillet 2012.

46. Bagus BT Saragih, « RI finds common ASEAN ground in sea dispute », *The Jakarta Post*, 23 juillet 2012. Voir aussi: Marty Natalegawa, « Indonesia's deft diplomacy pays dividends », *East Asia Forum*, 22 juin 2015.

47. La Chine n'est ni la seule, ni la première partie aux différends à entreprendre des travaux de construction dans les Spratleys, mais ceux qu'elle a menés dépassent de loin en magnitude ceux qu'ont conduits ses voisins. D'après Huy Duong, ce ne sont pas moins de 8 millions m^2 de « nouvelles terres émergées » qui ont été construites par la Chine. Huy Duong, « Massive Island-Building and International Law », *AMTI (CSIS)*, 15 juin 2015.

48. Voir : « Updated: China's Big Three Near Completion », *AMTI (CSIS)*, 29 juin 2017.

49. Jun Mai & Sarah Zheng « Xi personally behind island-building in the South China Sea », *South China Morning Post*, 29 juillet 2017.

50. « Position Paper of the Government of the People's Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines », *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, 7 décembre 2014.

multilatéraux conclus par la Chine et les Philippines sur cette question ; (3) elle rappelle la déclaration qu'elle a faite en 2006 selon les termes de la CNUDM, par laquelle elle se soustrait aux mécanismes contraignants de résolution des différends en matière de délimitation territoriale ; (4) elle refuse donc au tribunal toute juridiction sur les enjeux soulevés par les Philippines[51].

Pourtant, en 2015, le Tribunal publiait sa sentence sur sa compétence et la recevabilité des demandes des Philippines, dans laquelle il rejette l'argumentaire chinois, concluant au contraire « que chacune des conclusions des Philippines font apparaître des différends entre les deux États portant sur l'interprétation ou l'application de la Convention »[52]. Le Tribunal y ajoute que « la non-participation de la Chine […] n'entraîne pas l'incompétence du Tribunal » et « note également que le seul fait d'initier unilatéralement un arbitrage ne peut constituer un abus des dispositions de la Convention »[53].

Cette première sentence a ouvert la voie à un arbitrage sur le fond, que la Chine continuait de rejeter sur base des arguments présentés dans son « *Position Paper* ». Relativement rapidement, une date butoir pour la publication du verdict fut fixée, permettant aux parties mais aussi aux autres acteurs régionaux et extrarégionaux (dont l'Union européenne ou les États-Unis) de s'y préparer. Comme il s'agissait, selon l'argumentaire du Tribunal, d'une clarification de la règle de droit et non d'un jugement sur la souveraineté d'une ou plusieurs des parties, le verdict aurait nécessairement une portée globale.

Le 12 juillet 2016, le Tribunal, à travers sa sentence, a statué sur cinq points particuliers : (1) la légalité des droits historiques et de la « ligne en neuf traits » revendiqués par la Chine ; (2) le statut des éléments maritimes des Spratleys ; (3) la légalité de certaines actions entreprises par la Chine dans la région ; (4) les dommages environnementaux et (5) l'aggravation du différend causés par les travaux de poldérisation de la Chine.

Premièrement, « le Tribunal juge qu'il n'y a aucun fondement juridique pour que la Chine revendique des droits historiques sur des ressources dans les zones maritimes à l'intérieur de la « ligne en neuf traits » »[54]. Les arguments et sources historiques mobilisés par les parties (Chine et Philippines) n'ont aucune influence sur les critères de détermination de la légalité ou non de droits qu'aurait la Chine sur les ressources (vivantes ou non) qui se trouveraient au-delà des limites de ses eaux territoriales[55].

51. *Ibidem*.

52. Arbitrage entre la République des Philippines et la République populaire de Chine : 7e Communiqué de presse, publié à La Haye, le 29 octobre 2015. Disponible ici.

53. *Ibidem.*

54. Arbitrage entre la République des Philippines et la République populaire de Chine : 11e Communiqué de presse, publié à La Haye, le 12 juillet 2016. Disponible ici.

55. Award in PCA Case n°2013-19 in the matter of the South China Sea Arbitration before an Arbitral Tribunal constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China, 12 juillet 2016, para. 264.

Parce que le Tribunal ne se prononce pas sur des questions de souveraineté, les sources se rapportant à l'occupation effective des îles et récifs de la région par les parties n'ont pas d'impact sur son jugement[56].

Le Tribunal rappelle également que la CNUDM était un « package » et ne prend pas en compte – ni ne peut le faire – les perspectives particulières qu'aurait un État partie sur ses droits avant ratification : « accéder à la Convention implique de s'engager à aligner [ses] revendications sur ses provisions »[57].

Ensuite, et c'est un point particulièrement important, le Tribunal « estime qu'aucune des îles Spratly n'est capable de générer une zone maritime étendue. Le Tribunal soutient également que les îles Spratly ne peuvent pas générer de zones maritimes collectivement, en tant qu'élément. Ayant constaté qu'aucun des éléments revendiqués par la Chine n'était capable de générer une zone économique exclusive, le Tribunal juge qu'il peut, sans délimiter de frontière, déclarer que certaines zones maritimes sont comprises dans la zone économique exclusive des Philippines, parce que ces zones ne sont chevauchées par aucun droit de la Chine »[58]. En indiquant qu'aucun des éléments des Spratleys ne peut se qualifier, à l'état naturel, pour le statut d'île, le Tribunal établit un précédent majeur[59]: au-delà de la mer de Chine méridionale, tout État revendiquant, au départ d'une île, l'établissement d'une zone économique exclusive ou l'extension de son plateau continental devra faire la preuve – en cas de différend avec un autre État partie à la CNUDM – de sa « capacité objective […], dans son état naturel, à soutenir soit une communauté stable de personnes soit une activité économique qui ne dépend pas des ressources extérieures ou qui n'est pas de nature uniquement extractive »[60].

Sur les opérations menées par des navires des garde-côtes chinois, sur les dommages environnementaux provoqués par les travaux de poldérisation chinois, sur la détérioration du différend généré par ces mêmes travaux, le Tribunal estime également que la Chine ne respecte pas ses obligations au regard de la CNUDM.

En définitive, cette sentence constitue à la fois une réaffirmation nette des provisions de la CNUDM et de leur applicabilité aux différends en mer de Chine méridionale, et un démenti formel apporté aux revendications chinoises dans la région, telles que les présente et défend Pékin actuellement. Cependant, bien que la sentence du Tribunal soit « définitive et à force obligatoire », l'application de ses conclusions dépend des États parties. En d'autres termes, le Tribunal lui-même ne peut forcer la Chine à appliquer ses décisions.

---

56. *Ibid*., para. 267-268.

57. « *The Convention was a package that did not, and could not, fully reflect any State's prior understanding of its maritime rights. Accession to the Convention reflects a commitment to bring incompatible claims into alignment with its provisions, and its continued operation necessarily calls for compromise by those States with prior claims in excess of the Convention's limits* ». *Ibid*., para. 262.

58. Arbitrage entre la République des Philippines et la République populaire de Chine : 11e Communiqué de presse, *op. cit*.

59. Diane Desierto, « The Philippines v. China Arbitral Award on the Merits as a Subsidiary Source of International Law », *EJIL: Talk!*, 12 juillet 2016.

60. Arbitrage entre la République des Philippines et la République populaire de Chine : 11e Communiqué de presse, *op .cit*. Voir aussi la sentence elle-même, para. 473-647.

4.2. La règle de droit ne « va pas de soi »

Il peut sembler paradoxal qu'une clarification de la règle de droit à laquelle les États de la région ont souscrit puisse accentuer les tensions politiques. Au travers de l'ASEAN, les États d'Asie orientale ont formellement institué la défense de « la règle de droit » et du « règlement pacifique des disputes » comme principes organisateurs de leurs relations diplomatiques et, partant, de l'architecture régionale de sécurité. Ce qui se retrouve dans le Traité d'amitié et coopération en Asie du Sud-Est ou « TAC », base aussi bien juridique que diplomatique à l'architecture régionale de sécurité en Asie orientale (pour les forums constitués autour de l'ASEAN), ainsi que dans la DoC.

Le Département d'État américain a d'ailleurs vu dans la sentence non pas une provocation mais une « contribution importante à l'objectif partagé d'une résolution pacifique des disputes en mer de Chine méridionale »[61] et la marine américaine en affirme la portée en menant ce qu'elle appelle des « opérations de liberté de navigation » (*freedom of navigation operations* ou « FONOPS ») : ses navires patrouillent en fait à proximité des îles artificielles chinoises de telle sorte qu'ils indiquent la non-reconnaissance par les États-Unis des revendications « excessives » chinoises[62].

Pourtant, dans le cas présent, la procédure d'arbitrage n'a pas été perçue par la Chine comme un instrument de gestion des différends, mais bien comme une « farce »[63] et une provocation. Un éditorial de *Xinhua* indiquait à cet égard quelques jours avant la publication de la sentence :

« *La Chine n'est pas opposée à des règles. Elle les garantit et souhaite qu'elles soient rationnelles. Toutefois, les règles pour résoudre la question de la mer de Chine méridionale ne devraient pas être établies à des milliers de kilomètres par des océanographes ou des experts juridiques d'un tribunal arbitral de cinq membres se fondant sur des structures géologiques ou la qualité d'un récif. Pas plus qu'une conclusion sur une question régionale complexe ne devrait être tirée unilatéralement* »[64].

En outre, la Chine a réagi de manière forte aux « FONOPS » américaines, dénonçant une atteinte à sa souveraineté et une escalade militaire aux conséquences potentiellement désastreuses[65]. Pékin pourrait même chercher à justifier un futur déploiement de forces militaires sur les îles artificielles qu'elle a développées en mer de Chine méridionale par ce qu'elle considère comme une « militarisation de la région » par les États-Unis[66].

---

61. « Decision in the Philippines-China Arbitration », Press Statement by John Kirby, Assistant Secretary and Department Spokesperson, Bureau of Public Affairs, Washington D.C., 12 juillet 2016.
62. Eleanor Freund, *Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide*, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, juin 2017.
63. Liu Xiaoming, « South China Sea arbitration is a political farce », *The Telegraph*, 23 juillet 2016.
64. « La CNUDM ne peut servir à résoudre le différend complexe en mer de Chine méridionale (COMMENTAIRE) », *Xinhua*, 1er juillet 2016.
65. Ankit Panda, « How China Reacted to the Latest US South China Sea FONOP », *The Diplomat*, 12 mai 2016.
66. Steven Stashwick, « China Signaling it May Finally 'Militarize' the South China Sea Officially », *The Diplomat*, 25 janvier 2018.

Si la règle de droit est elle-même contestée, que reste-t-il comme base à la diplomatie régionale pour gérer les disputes ?[67] Y a-t-il lieu de craindre une escalade militaire ?

4.3. La variable politique

L'Asie orientale est l'une des régions du monde où les dépenses militaires augmentent fortement. En termes globaux comme relatifs, les pays asiatiques représentent une part croissante des dépenses militaires et transferts d'armes au niveau mondial. D'après le SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*), les dépenses militaires de l'Asie et de l'Océanie réunies ont représenté 450 milliards de dollars US en 2016, soit une hausse de 4,5 % par rapport à 2015[68]. De plus, une part importante des nouveaux moyens alloués au secteur militaire concerne l'achat de nouveaux matériels, souvent à l'étranger – et souvent destinés au théâtre maritime. De nombreux pays asiatiques acquièrent – ou cherchent à le faire – radars, navires de patrouille, frégates, hélicoptères et drones de patrouille maritime, voire des sous-marins. En détaillant l'évolution des transferts d'armements ces dernières années, le SIPRI observe que, dans le contexte de tensions croissantes en mer de Chine méridionale, « les Philippines ont augmenté leurs importations d'armes de 426 % entre 2012-16, par rapport à 2007-2011 et le Vietnam a augmenté ses importations d'armes de 202 % sur la même période »[69]. De manière frappante, le Vietnam a acquis pas moins de six sous-marins auprès de la Russie[70], d'ailleurs d'un type similaire à ceux qu'opère la Chine.

Pourtant, il serait incorrect d'analyser cette tendance générale comme fonction des seules rivalités maritimes. La hausse des budgets militaires en Asie a d'ailleurs chuté en 2017 selon l'IISS[71], alors que les tensions maritimes et territoriales restent vives.

En fait, les dépenses militaires et l'importation de matériels et technologies de défense représentent un enjeu dépassant largement le seul cadre militaire. Il s'agit, pour des pays comme l'Indonésie, le Vietnam, la Malaisie, les Philippines[72] ou encore Taiwan, le Japon[73] et la Corée du Sud[74], de se ménager une marge de manœuvre face aux grandes puissances, de développer leurs propres capacités industrielles, d'utiliser le secteur de la défense comme un levier de croissance, d'adapter leurs doctrines et

67. « Maritime Security: Belgium's interests and options », GRIP-Egmont Report, 2016, p. 8.
68. Voir : « World military spending was $1.69 trillion in 2016 », *SIPRI*, non daté.
69. Kate Blanchfield, Pieter D. Wezeman & Siemon T. Wezeman, « The state of major arms transfers in 8 graphics », *SIPRI Commentary*, 22 février 2017.
70. Nam Nguyen, "How Will New Subs Affect Vietnam's South China Sea Strategy?", *The Diplomat*, 16 février 2016.
71. Lucie Béraud-Sudreau, « Defence-spending trends in Asia: a slowing pace? », *Shangri-La Voices (IISS)*, 2 juin 2017.
72. Bruno Hellendorff, « Dépenses et transferts militaires en Asie du Sud-Est : une modernisation qui pose question », Notes d'Analyse du GRIP, 12 juin 2013.
73. Bruno Hellendorff, *Le Japon, nouvel exportateur d'armements : histoire, régulations et perspectives stratégiques*, Rapports du GRIP, 18 juillet 2016.
74. Bruno Hellendorff, « Dépenses militaires en Asie orientale : conflits territoriaux et risques de dérapage », *op. cit.* ; Denis Jacqmin, « Corée du Sud : l'émergence d'un nouvel exportateur majeur d'armements », Notes d'Analyse du GRIP, 29 décembre 2016.

concepts d'emploi des forces à un nouveau contexte, et d'assurer un ancrage fort à un discours souverainiste[75].

C'est bien à ce niveau politique que se concentrent les enjeux actuels : la sentence du Tribunal constitue un revers pour la Chine, sans pour autant représenter un obstacle majeur à ses ambitions. La meilleure illustration de ce constat fut fournie par l'élection de Rodrigo Duterte à la présidence des Philippines et aux principes de politique étrangère que ce dernier mit en place. En quelques semaines, ce qui fut une « victoire écrasante »[76] pour Manille et un argument fort pour solliciter une intervention extérieure dans les différends en mer de Chine méridionale (au vu des implications globales de la sentence) est devenu une « archive politique » : une fois élu, le président Duterte a abandonné la politique de son prédécesseur (et la demande d'une application stricte de la sentence) pour redynamiser les relations de son pays à la Chine. Il a déclaré à plusieurs reprises que sa politique avait valu aux Philippines l'équivalent de plusieurs milliards de dollars en investissements et programmes d'assistance[77]. Duterte a même défendu sa position en indiquant être prêt à trouver un accord d'exploitation conjoint des ressources en mer de Chine méridionale mais que pousser la Chine à appliquer la sentence du Tribunal d'arbitrage pourrait mener à la guerre[78].

De telles considérations politiques sont apparues en bien d'autres endroits. En Malaisie, par exemple, où les différends territoriaux avec la Chine ont longtemps été traités de manière discrète pour ne pas mettre en péril les liens diplomatiques et surtout économiques qu'ont développés les deux pays. Récemment, dans un contexte de crise politique autour d'un scandale de corruption aux proportions inédites, la Malaisie a consolidé sa relation avec Pékin en lui achetant notamment des patrouilleurs hauturiers[79]. Autre exemple régional, Taïwan a réagi négativement à la sentence du Tribunal, au vu des implications qu'il comporte pour ses propres intérêts et revendications en mer de Chine méridionale[80].

Le caractère universel des implications de la sentence a également poussé l'Union européenne à réagir[81]. Pourtant, elle n'a pu réagir de manière aussi claire et rapide qu'elle l'aurait espéré. Il aura fallu plus de trois jours après la publication de la sentence pour que Federica Mogherini publie un communiqué, où elle rappellera les engagements de l'Union vis-à-vis du maintien de la règle de droit sur les mers et océans, une règle de droit qui soit « basée sur les principes de droit international, la CNUDM »,

75. Pour une étude de cas sur l'Indonésie, voir : Bruno Hellendorff, « L'industrie de défense indonésienne : la clef de la puissance ? », Note d'Analyse du GRIP, 12 janvier 2015.

76. Ted Galen Carpenter, « Why the South China Sea Verdict Is Likely to Backfire », *The National Interest*, 13 juillet 2016.

77. « Philippines' Duterte open to South China Sea deals », *The Straits Times*, 16 mai 2017.

78. Raul Dancel, « Xi threatened war if Philippines tried to enforce arbitration ruling on South China Sea: Duterte », *The Straits Times*, 19 mai 2017.

79. Bruno Hellendorff, « Crise politique en Malaisie : silence et turbulences », Note d'Analyse du GRIP, 17 mars 2017.

80. Jui-Ming Hung, « Arbitrage en mer de Chine méridionale – Taiping : "île" ou "rocher"? », Éclairage du GRIP, 17 octobre 2016.

81. Voir : Bruno Hellendorff, « Territoires contestés en mer de Chine méridionale : quels enjeux pour l'Europe ? », Éclairage du GRIP, 18 juin 2014.

et vis-à-vis d'une « résolution pacifique des différends »[82]. Ce positionnement « tiède » n'est pas de la responsabilité de l'Union ou du Service européen d'action extérieure. Il a été attribué au blocage de certains États membres de l'UE qui voulaient éviter de fâcher la Chine (Hongrie, Grèce) ou refusaient d'avaliser un règlement qui pourrait affecter leurs propres intérêts maritimes (la Croatie, en différend maritime avec la Slovénie)[83].

Ces différentes réactions montrent à quel point il peut être difficile de défendre la règle de droit dans le cadre de différends territoriaux et conflits de souveraineté. Par essence, un arbitrage est destiné à résoudre ou aplanir les différends. Ici, une partie au différend s'est trouvée en marge du processus, qu'elle considère comme abusif. Pour Yang Yanyi, chef de la mission diplomatique chinoise auprès de l'UE, le verdict de la CPA est « illégal, illégitime et invalide » : il représente l'aboutissement d'un processus qu'elle considère comme « destructeur pour l'autorité et l'inviolabilité de [la CNUDM] »[84].

Conclusion

La procédure d'arbitrage initiée par les Philippines dans ses différends avec la Chine a transformé le paysage juridique, politique et diplomatique de la région, avec des implications considérables pour la règle de droit ailleurs dans le monde. Pour Manille, l'incident du récif de Scarborough avait démontré que la *Declaration of Conduct* ne constituait ni un frein aux actions et ambitions de Pékin en mer de Chine méridionale, ni un cadre suffisant à la poursuite de négociations sur les différends maritimes et territoriaux dans la région. Il fut aussi l'occasion de constater que ni ses alliés américains ni ses partenaires au sein de l'ASEAN ne s'opposeraient frontalement à la Chine dans la zone. En demandant une clarification des provisions de la CNUDM, telles qu'applicables en mer de Chine méridionale, les Philippines ont – et c'était prévu – attiré à elles la colère de Pékin. Le gouvernement chinois, qui n'avait jamais considéré la DoC comme contraignante, accusa pourtant Manille d'en violer l'esprit et la lettre.

Pour la Chine, dont la position a systématiquement inclus le refus d'« internationaliser » les différends – c'est-à-dire demander ou permettre à des États tiers (principalement les États-Unis) d'intervenir dans les négociations – l'arbitrage constituait à la fois une provocation diplomatique et un abus de la règle de droit. Pour les Philippines, l'enjeu était plutôt de se rapporter aux actions et revendications chinoises dans un cadre plus équitable. La sentence a-t-elle permis de renforcer la règle de droit dans la région ? Pas vraiment. Les Philippines, qui sous le gouvernement Aquino espéraient y trouver un levier pour traiter des disputes en mer de Chine méridionale dans un cadre moins asymétrique, lui ont finalement, sous l'impulsion de Duterte, préféré une diplomatie directe, interpersonnelle, avec la Chine.

---

82. « Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the Award rendered in the Arbitration between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China (15/07/2016) », European External Action Service, 15 juillet 2016.

83. Laurence Norman, « EU Response to South China Sea Ruling Blocked by Rift », *Wall Street Journal*, 14 juillet 2016; Robin Emmott, « EU's statement on South China Sea reflects divisions », *Reuters*, 15 juillet 2016.

84. Yang Yanyi, « The South China Sea Arbitration : Illegal, Illegitimate and Invalid », *EUObserver*, 12 juillet 2016.

Dès lors que les Philippines ne défendaient plus l'application stricte des conclusions du Tribunal d'arbitrage dans leurs disputes bilatérales, rien ne s'opposait à en marginaliser aussi les implications dans un contexte multilatéral. Mi-2017, lors du 31e sommet de l'ASEAN à Manille, Chine et ASEAN annonçaient ainsi s'être accordés sur un cadre à la négociation d'un tel CoC (*Framework for the Code of Conduct for the South China Sea* ou « FCoC »). Une bonne nouvelle, certainement, pour la diplomatie, mais qui pose la question du futur de la règle de droit. Ce qui doit différencier la DoC, signée en 2002, et le futur CoC, c'est le caractère légalement contraignant de ce dernier. Or, le FCoC apparaît encore très vague et ne fait aucune mention de cet aspect légalement contraignant[85].

Le FCoC semble donc consacrer une évolution du cadre politique dans lequel Chine et pays d'Asie du Sud-Est discutent de leurs différends vers un format de plus en plus transactionnel et de moins en moins focalisé sur la norme à laquelle ils ont tous souscrit, à savoir la CNUDM, aussi appelée « Constitution des océans ». Un tel développement, faisant la part belle aux « deals » et accords internationaux, consoliderait la position dominante de la Chine. Cette évolution pourrait également renforcer la politique duale de Pékin (négociations sur les différends territoriaux en bilatéral, discussions sur la stabilité régionale en multilatéral) et en faire la méthode par défaut des institutions régionales préoccupées par les questions de stabilité en mer de Chine méridionale, en particulier l'ASEAN. Comme le disait l'éditorial de *Xinhua* : « la CNUDM n'a servi à résoudre aucun conflit global par le passé, pas plus qu'elle ne servira à le faire pour la procédure arbitrale initiée unilatéralement par les Philippines […]. »[86]

* * *

L'auteur

Bruno Hellendorff est chercheur associé au GRIP et chercheur conjoint à l'Institut Egmont et European Policy Centre (EPC).

Avec le soutien de la
Wallonie

85. Ian Storey, « Assessing the ASEAN-China Framework for the Code of Conduct for the South China Sea », *ISEAS Perspective*, n° 62, 8 août 2017.

86. « La CNUDM ne peut servir à résoudre le différend complexe en mer de Chine méridionale (COMMENTAIRE) », *op. cit*.