

Mer de Chine et droit de la mer : où va la puissance chinoise ?

Le Centre Asie, Ifri

Après trois ans de délibérations, la Cour permanente d'arbitrage (CPA) a finalement rendu son verdict le mardi 12 juillet sur le différend qui opposait les Philippines à la Chine à propos du statut des îles Spratleys en mer de Chine méridionale. L'arrêt, historique, va bien au-delà des attentes des parties concernées, comme des observateurs. Tout d'abord, la Cour rejette tout fondement juridique aux droits historiques invoqués par la Chine pour asseoir ses revendications. La ligne en neuf traits qui sert de base au discours chinois n'a désormais officiellement pas de fondement juridique et de ce fait, les activités chinoises dans l'espace maritime philippin (notamment la poldérisation des bancs de sable qui a permis la construction de pistes d'atterrissage et de bases navales ainsi que la poursuite des pêcheurs philippins) constituent des violations du droit international. Bien au-delà des constructions symboliques et réelles, la CPA a souligné que « la puissance n'autorise pas tous les droits ».

Mais la Cour ne s'est pas arrêtée là. Bien qu'elle n'ait pas tranché les questions de souveraineté dans la zone, la Cour a jugé qu'aucune formation géologique de l'archipel des Spratleys ne constitue une île au sens juridique, éliminant donc tout droit à une Zone économique exclusive (ZEE). Cette interprétation radicale de la définition d'une île risque d'avoir des conséquences bien au-delà du seul différend sino-philippin.

Jeux asymétriques

Les Philippines, dont l'asymétrie de puissance avec la Chine est patente, avaient habilement joué sur ce dossier. Lassées et humiliées par les coups de force permanents depuis l'occupation des Mischief (1995) par la puissance chinoise dans sa zone économique exclusive en mer de Chine du Sud, les Philippines osaient défier Pékin en déposant une demande d'arbitrage à La Haye : puisqu'il n'était pas possible d'engager un argumentaire construit avec une Chine sûre de sa puissance, le seul terrain sur lequel Manille pouvait espérer faire la différence, c'était le

Les membres de l'équipe du Centre Asie Ifri qui ont rédigé cet éditorial sont : Sophie Boisseau du Rocher, Alice Ekman, Françoise Nicolas, Céline Pajon et John Seaman.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-36567-614-4

© Tous droits réservés, Paris, Ifri, 2016.

Comment citer cette publication :

Centre Asie Ifri, « Mer de Chine et droit de la mer ; où va la puissance chinoise ? », *Lettre du Centre Asie*, n° 70, Ifri, 28 juillet 2016.

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Email : accueil@ifri.org

Site internet :

www.ifri.org

terrain juridique. Les Philippines sont allées interroger l'interprétation que les Chinois avaient du droit international auquel ils avaient souscrit en signant la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM ou UNCLOS, 1994). Sur le plan juridique, d'après la CPA, les arguments chinois « d'un droit historique inaliénable » sont faibles : ce n'est pas parce que des pêcheurs ou des marins chinois ont « historiquement » utilisé ces îles et îlots que la Chine peut prétendre aujourd'hui, exercer sa souveraineté exclusive sur cet espace maritime. La partie philippine a donc organisé son dossier autour de cinq questions techniques de droit maritime qui concernaient l'interprétation abusive de l'application de la CNUDM, notamment les prétentions à la souveraineté sur des récifs immergés seulement à marée haute (lesquels récifs ne constituent pas, comme l'a rappelé la Cour, des îles et ne peuvent donc permettre de délimiter des eaux territoriales et encore moins une ZEE). Au final cependant, ces questions revenaient à interroger la validité des prétentions de la ligne en neuf traits (qui figure dorénavant sur les passeports des citoyens chinois et des documents officiels) à délimiter des droits historiques. Pékin ne s'y est pas trompé et a refusé depuis le dépôt de cette demande (2013) de coopérer en affirmant que la Chine ne reconnaîtrait ni n'accepterait la décision d'arbitrage.

L'initiative philippine était en quelque sorte une initiative désespérée. Grâce aux progrès de sa projection de force (notamment navale), à l'assurance de son poids économique et à un discours politique nationaliste (développement du concept de « Grand renouveau de la nation chinoise » sous Xi Jinping), la Chine a en effet progressivement renforcé sa présence dans cet espace maritime stratégique (à la fois en termes de navigation mais aussi de ressources) face à une Asie du Sud-Est fragmentée et ne disposant pas des mêmes moyens. Après l'occupation des Mischief en 1995, celle de Scarborough en 2012, la marine de l'Armée populaire de libération déployait en janvier 2014, trois bâtiments de guerre à James Shoal pour y tenir une cérémonie de manifestation de souveraineté. En 2014, dans une interview accordée au *New York Times*, le président philippin Benigno Aquino Jr., se demandant jusqu'où irait la Chine, s'interrogeait : « À quel moment dit-on : “assez c'est assez” ? Eh bien, c'est au monde de le dire. Souvenez-vous du cas des Sudètes, abandonnés dans une tentative d'apaiser Hitler pour éviter la Seconde Guerre mondiale. »¹

Réactions programmées

Dès 2013, Pékin a dénoncé la « manipulation » juridique philippine et le principe même du recours en rappelant à maintes reprises que la Chine ne serait pas contrainte par ce jugement. Elle a publié un *Livre blanc* sur la mer de Chine méridionale et tenté aussi de décrédibiliser la Cour, en accusant certains juges de corruption, ou au moins de conflit d'intérêts, par exemple. À l'annonce du verdict, les autorités, mais aussi les médias et les réseaux sociaux ont exprimé leur colère.

En réalité, la réponse chinoise était planifiée et préparée de longue date. Pékin a rapidement réagi en lançant une offensive médiatique pour rappeler ses positions et proférer en filigrane des menaces, mais elle a aussi dévoilé les résultats de démarches engagées depuis des mois. Le *China Daily* a ainsi publié une carte du monde mettant en évidence les 60 pays qui « soutiendraient » plus ou moins ouvertement la position chinoise, selon Pékin. La Chine joue aussi clairement la carte économique pour mobiliser certains pays en sa faveur (comme le Cambodge et le Laos, mais aussi la Hongrie et la Grèce) et accentuer les divergences au sein des blocs régionaux sud-est asiatique et européen. Par ailleurs, Pékin a opportunément conduit d'importants exercices militaires entre l'île de Hainan et les Paracels quelques jours seulement avant la décision arbitrale ; enfin, le vice-ministre des Affaires étrangères chinois, Liu Zhenmin, a rappelé que la Chine avait « le droit » de proclamer une Zone d'identification de défense aérienne (ADIZ) au-dessus de la mer de Chine méridionale, geste considéré par plusieurs des pays de la région comme le franchissement d'une ligne rouge. Enfin, dans les jours suivant la décision, Pékin a opéré des rotations d'avions civils à partir des pistes aménagées sur les îles artificielles.

Côté philippin, l'arbitrage a été accueilli avec soulagement : Manille retrouvait une dignité perdue. Il ne faut cependant pas surestimer l'intérêt opératoire de ce jugement ; au-delà de l'exploitation des ressources que le président Duterte a déjà annoncé être prêt à partager, les deux questions essentielles pour Pékin sont celle de son autorité (et de la perception de cette autorité auprès de ses voisins) et celle de son déploiement militaire, notamment naval, vers le Pacifique. Et sur ces deux questions, Manille – et son allié américain – ne peuvent souscrire aux plans chinois.

Conséquences régionales

Si cet arbitrage ne modifie pas la donne et le rapport de forces sur le terrain, il constitue une étape décisive car à présent, Pékin est publiquement confronté à la question centrale : la Chine peut-elle prétendre être une puissance mondiale si elle ne souscrit pas au droit international qu'elle a elle-même contribué à élaborer en participant aux travaux de la Convention sur le droit de la mer ? Peut-elle affirmer sa « souveraineté indiscutable » sur 85,7 % de l'espace maritime en mer de Chine du Sud, soit 3 millions de km², sans tenir compte des revendications des pays voisins ?

Les conséquences régionales devront être suivies avec attention. Les pays d'Asie du Sud-Est concernés (du fait des prétentions chinoises et selon la ligne en neuf traits, les Philippines perdraient 80 % de leur ZEE en mer des Philippines de l'Ouest, la Malaisie aussi autour de Sabah et Sarawak, le Vietnam 50 %, le Brunei 90 % et l'Indonésie 30 %) auront des arguments sérieux pour organiser une réponse collective constructive. Toutefois, une réponse commune de l'ASEAN, qui redonnerait enfin de la « centralité » à ce bloc dans la région, semble irréaliste compte tenu de la situation de dépendance vis-à-vis de la Chine de nombreux pays non parties prenantes aux contentieux. Ce qui semble plus probable, c'est une reprise des négociations bilatérales, ou éventuellement une prise de position collective de la part des États ayant un litige direct avec Pékin.

Les Vietnamiens, et notamment le Parti communiste vietnamien (PCV) qui a toujours refusé de « provoquer » son grand frère chinois et a opté pour un « règlement pacifique », sont soulagés : il n'est plus besoin à présent de se présenter devant la CPA puisque le verdict du 12 juillet retire au tracé en neuf traits tout fondement juridique. Il s'agira au mieux de reprendre les discussions à partir de cette décision qui place précisément le PCV en meilleure position de négociations.

Côté philippin, la tentation est forte pour Duterte de chercher à apaiser les relations avec Pékin en renonçant à faire valoir ses droits, ce qui minimiserait fortement l'impact de la décision. Enfin, le rôle que joueront les États-Unis comme partenaire ou allié de nombreux pays de la zone est aussi crucial. Si la décision du Tribunal arbitral va dans le sens des arguments américains quant à la liberté de

navigation dans la région, elle met également Washington en porte-à-faux. La prochaine administration américaine pourrait donc se trouver sous pression croissante pour enfin ratifier la Convention sur le droit de la mer. Toutefois, la popularité de Donald Trump, et les positions plus isolationnistes qu'il semble défendre ouvrent la possibilité d'un scénario moins interventionniste s'il est élu.

Au-delà du différend sino-philippin, la décision de la CPA pourrait avoir des conséquences plus larges, d'une part, en fournissant une base juridique solide à la dénonciation des arguments historiques avancés par Pékin pour justifier ses revendications territoriales et, *in fine*, sa stratégie d'expansion maritime. D'autre part, la décision, en rappelant les principes régissant la définition d'une île générant une ZEE, est de nature à rebattre les cartes sur un certain nombre de dossiers en Asie. Le cas du Japon est particulièrement intéressant à cet égard. L'archipel nippon, qui est confronté aux revendications territoriales chinoises en mer de Chine orientale, s'est félicité du verdict de la Cour et a appelé Pékin à respecter cette décision « juridiquement contraignante ». Toutefois, Tokyo s'inquiète des retombées de la décision pour la définition de sa propre ZEE. Pékin et Taipei soutiennent en effet que l'atoll japonais d'Okinotorishima, situé en mer des Philippines, est formé de simples rochers ne générant pas une ZEE. Les récifs inhabités, consolidés par Tokyo au travers de programmes d'implantations de coraux depuis 2007, pourraient donc être requalifiés à l'aune d'une procédure arbitrale qui verrait le Japon perdre la ZEE afférente.

De même, Taipei voit d'un assez mauvais œil l'interprétation donnée par la Cour à la définition d'une île, qui devrait entraîner la requalification de l'île d'Itu Aba (Taiping pour la République de Chine) en simple rocher dépourvu de ZEE. Les autorités taïwanaises ont donc vivement rejeté le verdict de la CPA (« un jugement complètement inacceptable ») et pour bien marquer ses intentions, Taïwan a envoyé un bâtiment de guerre dans les eaux autour de Taiping, l'île principale de l'archipel contesté des Spratleys.

Les conséquences internationales sont tout aussi sérieuses pour l'équilibre des forces mondiales : si la mer de Chine du Sud devenait, du seul fait des ambitions du pouvoir chinois, une mer exclusive, c'est non seulement le droit international qui serait bafoué mais aussi la libre circulation dans un espace vital aux flux mondiaux. C'était d'ailleurs l'argument de poids utilisé par le ministre de la Défense

français, Jean-Yves Le Drian, lors du Dialogue Shangri-La à Singapour en juin dernier.

Vers une ADIZ en mer de Chine méridionale ?

Les manœuvres chinoises seront suivies de près dans les prochains mois pour déterminer si Pékin se dirige vers le rapport de force ou vers le compromis. La mise en place par la Chine d'une ADIZ en mer de Chine du Sud (évoquée comme une possibilité par Liu Zhenmin, mais jusqu'à présent non déclarée) pourrait laisser penser que Pékin s'oriente vers la première option. Une telle initiative, au-delà du symbole, serait toutefois difficile à mettre en œuvre et à faire respecter. À ce titre, le cas de la mer de Chine orientale est instructif. Sur cet espace, Pékin a décrété en 2013 une ADIZ qui empiète sur l'ADIZ coréenne et surtout l'ADIZ japonaise, couvrant les îlots contestés des Senkaku – sous contrôle nippon et revendiqués par Pékin. Cependant, il n'y a pas de preuves tangibles que Pékin fasse bien respecter cette ADIZ : les compagnies d'aviation civiles ne sont pas concernées, et la Chine n'a pas fourni d'instructions claires quant à la marche à suivre en matière d'interception d'appareils militaires. Pékin fait donc planer une certaine ambiguïté sur l'implication de cette zone d'identification aérienne et son mode d'application concrète.

En revanche, une ADIZ pourrait justifier la montée en puissance de patrouilles aériennes chinoises sur zone. En mer de Chine orientale, ces patrouilles occasionnent, lors de leurs passages dans le territoire aérien japonais, des décollages en urgence des chasseurs *F-15* nippons. De fait, le gouvernement japonais fait état d'une augmentation importante de ces manœuvres d'urgence contre des avions chinois ces dernières années (571 fois en 2015, 464 en 2014, 306 en 2012, 156 en 2011, 38 en 2009...). Pour y faire face, Tokyo a posté un deuxième escadron de chasseurs *F-15* sur la base de Naha à Okinawa fin 2015/début 2016. Il semble donc que la Chine utilise son ADIZ pour justifier d'un contrôle effectif sur un territoire qu'elle revendique. Ce faisant, elle en détourne l'objectif initial, qui est de défendre et protéger le territoire aérien existant.

Le niveau de tension n'est donc pas près de s'atténuer dans cette région du globe.

1. "At what point do you say, 'Enough is enough'? Well, the world has to say it — remember that the Sudetenland was given in an attempt to appease Hitler to prevent World War II." Interview accordée au *New York Times*, 4 février 2014.