

DIPLOMATIE GD

DIPLOMATIE

AFFAIRES STRATÉGIQUES ET RELATIONS INTERNATIONALES

DÉCEMBRE 2022 - JANVIER 2023

LES GRANDS DOSSIERS N°71

L'ÉTAT DES CONFLITS DANS LE MONDE

UKRAÏNE • MEXIQUE • BIRMANIE • YÉMEN • CORÉE DU NORD
CAUCASE • TAIWAN • SOMALIE • SYRIE • MALI
HAÏTI • PAKISTAN • BURKINA FASO • CENTRAFRIQUE
AFGHANISTAN • ÉTHIOPIE • ASIE CENTRALE



Retrouvez-nous sur [Areion24.news](https://www.Areion24.news)

L 17569 - 71 - F. 10,95 € - RD



CANADA: 17,99 \$ - DOM: 11,50 € - TOM: 13,00 CFP - BELGIQUE/LUX: 12 € - PORT CONT.: 11,30 € - SUISSE: 20 FS - ALLEMAGNE: 12 € - ESPAGNE: 11,30 € - GRÈCE: 11,30 € - ITALIE: 11,30 € - MAROC: 86 MAD.

MER DE CHINE DU SUD : UNE BATAILLE JURIDIQUE COMME OUTIL D'INFLUENCE POLITIQUE ?

Par **Frédéric Lasserre**, directeur du Conseil québécois d'études géopolitiques (CQEG) au département de géographie de l'Université Laval (Québec, Canada) et **Olga V. Alexeeva**, professeure d'histoire de la Chine à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

Les conflits en mer de Chine du Sud (MCS) se sont traduits par une course pour l'occupation des îles et des îlots des Paracels et des Spratleys. Le but était d'occuper les îles, bases de garnisons militaires égrenées comme autant de marqueurs de souveraineté. Puis, avec l'avènement de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), la rivalité s'est déplacée vers l'affirmation des droits des États sur les espaces maritimes. Avec le temps, la Chine a affirmé sa prééminence militaire : expulsion de la garnison sud-vietnamienne des Paracels (1974), prise de contrôle de positions dans le secteur vietnamien des Spratleys (1988) et ensuite dans le secteur philippin (1995), contrôle du récif Scarborough (2012) puis remblaiement des récifs pour la construction d'îles artificielles et de petites bases militaires (depuis 2014). Le discours des protagonistes a évolué quant à la légitimité et la nature juridique des espaces maritimes revendiqués. La Malaisie, le Vietnam et les Philippines ont développé des représentations selon lesquelles les îles des Spratleys n'ont pas droit à une zone économique exclusive (ZEE), avec comme conséquence indirecte de nier cette possibilité à la Chine. Cette lutte juridique a également poussé Pékin à modifier sa rhétorique officielle. Il semble que cette évolution des discours juridiques reflète la volonté de mobiliser le droit de la mer afin de contrer les arguments des adversaires, dans une logique de lutte d'influence.

Une évolution des discours juridiques des États d'Asie du Sud-Est

Si les protagonistes avaient affiché des revendications sur des espaces maritimes et si celles-ci étaient parfois représentées sur des cartes, leurs définitions manquaient souvent de clarté et de justification légale. Récemment, la Malaisie, le Brunei, le Vietnam et les Philippines ont tenté de reformuler leurs revendications et de les ancrer dans la CNUDM de 1982, une stratégie qui contraste avec celle de la République populaire de Chine (RPC) dont l'évolution aboutit à des discours considérés comme étant en décalage croissant avec la CNUDM. Entre 1995 et 2016, la revendication chinoise en MCS reposait surtout sur la ligne à neuf tirets [九段线], dont le flou juridique a été critiqué à la fois en termes de portée (quelle est la nature de l'espace

maritime englobé ?) et de légalité (sur quelle base repose ce tracé ?). Depuis 2016, en réaction au verdict de la Cour permanente d'arbitrage (CPA), son discours a évolué vers la théorie dite des « Quatre Sha » (四沙) ou des quatre bancs de sable, selon laquelle de grands archipels (parfois fictifs) constitueraient implicitement le socle juridique de ses revendications d'espaces maritimes. Cette évolution observée parmi les protagonistes d'Asie du Sud-Est pourrait être interprétée comme une manœuvre contre la Chine : en reformulant leurs revendications afin de les rendre plus conformes avec le droit de la mer, il se pourrait que ces États s'efforcent de souligner, par contraste, le caractère manifestement illégal et inacceptable des revendications de la Chine. Cette stratégie consisterait à mettre en évidence une divergence entre les principes du droit international, et ceux qui fondent leurs revendications sur les interprétations contestables du droit de la mer.

Le choc des discours juridiques en mer de Chine du Sud

Le gouvernement de la RPC illustre sa prétention en MCS en utilisant ce qui est appelé la « ligne des neuf tirets », ou « ligne en U » (*U-shaped line*), qui englobe la plus grande partie de l'étendue maritime de cette mer. Elle apparaît dans un atlas créé pour les autorités nationalistes en 1947, avant d'être reproduite par le gouvernement de la RPC en 1949. À l'époque, la ligne était composée de 11 tirets ; deux ont été abandonnés en 1953 par la RPC, tandis qu'un nouveau tiret a été ajouté en 2013, à l'est de Taiwan. Depuis, certains chercheurs parlent plutôt de la ligne des 10 tirets. La direction générale et la position de la ligne en forme de U ont peu évolué entre 1947 et 2009, année pendant laquelle la ligne a été pour la première fois officialisée dans un communiqué de la Chine (1). L'incertitude demeure sur ce que représente cette ligne des neuf tirets, car la Chine ne l'a jamais expliquée, malgré les demandes répétées des États voisins. La réticence du gouvernement chinois à définir la nature et la localisation exacte de la ligne a créé un flou permettant diverses interprétations, ainsi qu'une méfiance vis-à-vis des intentions réelles du gouvernement chinois. Avant 2009, les protagonistes d'Asie du Sud-Est dans



CHINE

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU PCC
Xi Jinping (depuis le 14 mars 2013)

CHEF DE GOUVERNEMENT
Li Keqiang (depuis le 15 mars 2013)

SUPERFICIE : 9 596 960 km²

CAPITALE : Pékin

POPULATION : 1,410 milliard d'habitants

RELIGION : Religion populaire (21,9 %), bouddhistes (18,2 %), chrétiens (5,1 %), musulmans (1,8 %).

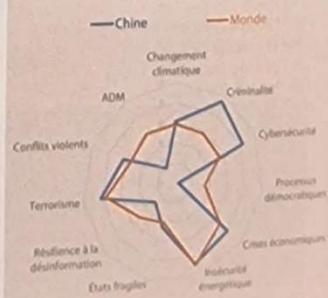
LE CONFLIT

INDICE NORMANDIE : 5,85
(2021 : 5,77)

CONTEXTE

La Chine occupe la 68^e place de l'indice Normandie et est considérée comme plus vulnérable que la moyenne de l'Asie-Pacifique. La Chine est enlisée dans des différends frontaliers avec plusieurs pays, dont l'Inde et le Bhoutan. En outre, les revendications de la Chine relatives à la souveraineté sur Taiwan et sur plusieurs zones maritimes dans les mers de Chine orientale et de Chine méridionale sont de plus en plus vigoureusement contestées.

Profil de paix (10 = Fort, 0 = Faible)



Sources : Service de recherche du Parlement européen

les disputes en MCS n'avaient guère défini leurs revendications, que ce soit en justifiant leur extension sur des bases légales ou en publiant les coordonnées exactes des limites des espaces maritimes revendiqués. Le Vietnam revendique ainsi une ZEE, mais son étendue n'est pas formellement spécifiée et repose sur des sources indirectes comme des cartes de blocs pétroliers offerts par le gouvernement vietnamien. La Malaisie a revendiqué un plateau continental en 1966. Les Philippines ont hésité entre plusieurs définitions contradictoires de leurs espaces maritimes : la première se conformait aux limites du traité de Paris de 1898, longtemps considérée comme définissant des eaux territoriales. Une seconde est un système de lignes de base droites annoncé en 1961, à partir duquel une ZEE a été annoncée en 1979 mais non promulguée. Il existait également une définition ambiguë du groupe d'îles appelées Kalayaan, ensermé dans un quadrilatère, dessiné en 1978 dans l'archipel des Spratleys, dont il n'était pas clair s'il constituait une ligne d'allocation (les îles à l'intérieur sont philippines) ou si la revendication portait sur les eaux et le sous-sol.

Le 6 mai 2009, la Malaisie et le Vietnam ont déposé une soumission conjointe pour leur plateau continental étendu dans la partie sud de la MCS. Ce faisant, ils ont indirectement rendu publique la position de la limite de leurs ZEE respectives. De fait, dans ces deux soumissions, les deux États se sont abstenus d'utiliser les formations insulaires qu'ils revendiquaient en MCS dans les définitions de leurs ZEE ou de leur plateau continental étendu. Au lieu de cela, les limites des zones de 200 milles sont basées sur le tracé des lignes de base le long de la côte de chaque État, lesquelles ont été revendiquées par le Vietnam en 1977 et par la Malaisie implicitement dès 1969 et officiellement en 2006. Ainsi, tant la Malaisie que le Vietnam ont ignoré les îles Spratleys dans la défini-

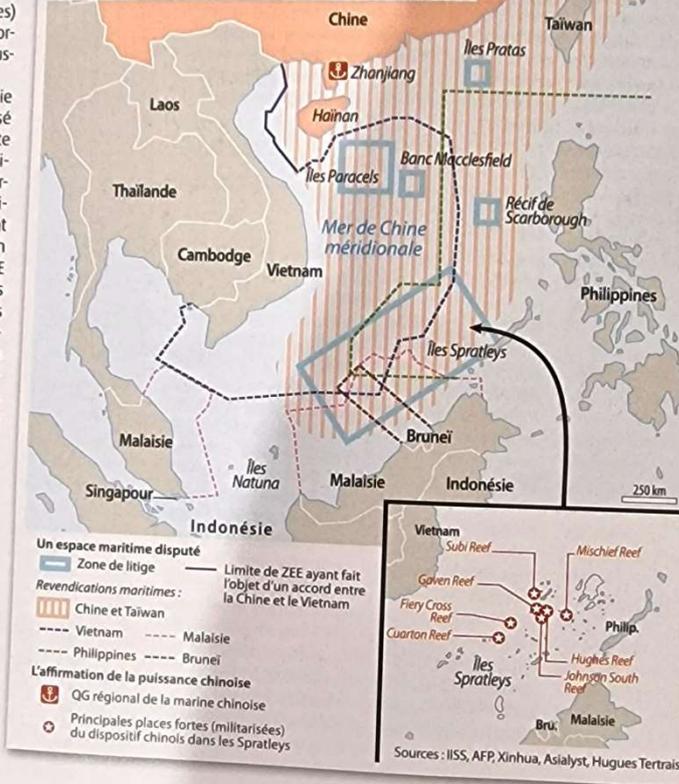
tion de leurs espaces maritimes, ce qui implique qu'à leurs yeux, en vertu de l'article 121(3), ces formations insulaires sont des rochers qui ne peuvent générer ni ZEE ni plateaux continentaux. Si Hanoi avait considéré dans le passé que les îles Spratleys donnaient droit à un plateau continental, comme en témoignent les cartes des blocs pétroliers des années 1990, il semble que le gouvernement ait modifié sa position vers une revendication dérivant de la seule souveraineté sur la partie continentale du territoire vietnamien. Dès 1994, le Comité vietnamien pour le plateau continental avait estimé que les Spratleys et les Paracels n'étaient que des rochers (a), et qu'elles n'avaient donc pas droit à une ZEE et à un plateau continental. Ce changement dans le discours juridique vietnamien paraît clairement motivé par un désir politique de saper les revendications de la Chine. La loi du Vietnam de 2012 (a) affirme que le Vietnam ne revendique qu'une ZEE de 200 milles et un plateau continental

à partir de ses lignes de base continentales. Les Philippines ont également clarifié leur position concernant leurs zones maritimes. Le *Republic Act n°9522* d'avril 2009 abandonne le tracé rectangulaire du groupe des îles Kalayaan datant de 1978, et établit plutôt que l'étendue de la ZEE sera mesurée à partir des lignes de base de la ZEE chipel principal. Il précise également qu'aucune ligne de base droite n'a été tracée autour des Kalayaan. Les espaces maritimes qu'aucune revendication territoriale et une ZEE seulement si les îlots des îles Kalayaan se conforment aux dispositions de l'article 121(3) de la CNUDM.

Les États d'Asie du Sud-Est ont-ils modifié leur discours juridique à dessein ?

On observe une évolution, dans les discours des États d'Asie du Sud-Est impliqués dans le conflit en MCS – le Vietnam, les Philippines, la Malaisie, et même l'Indonésie (qui pourtant n'est pas directement impliquée dans la dispute de souveraineté sur les îles des Spratleys) –, quant au statut de ces îles et à leur capacité à générer des espaces maritimes. Faute d'accès aux minutes des discussions des gouvernements, il est difficile de déterminer si ces changements procèdent d'un désir de se conformer au droit international, ou s'il s'agit d'une utilisation du droit comme d'un outil politique visant à orienter le cours de la dispute. Une enquête menée auprès de 14 chercheurs internationaux souligne que le changement de discours des pays d'Asie du Sud-Est dans le conflit de MCS, les conduisant à requalifier le statut des îles des Spratleys, ne constituerait pas un geste de portée juridique. Que l'objectif premier ait été de se conformer au droit international ou de chercher d'emblée à employer celui-ci à des fins poli-

Tensions en mer de Chine méridionale



tiques, ces chercheurs voient dans cette évolution des positions la mobilisation d'un levier d'influence à saveur juridique, afin de tenter de contenir la pression chinoise dans ce conflit.

Réaction chinoise : le nouveau concept de groupes d'îles

Le 12 juillet 2016, la CPA de La Haye, agissant au titre de tribunal constitué selon l'article 7 de la CNUDM, a rendu son arbitrage suite à la requête engagée par les Philippines en 2013 (4). Dans sa décision, la Cour déboute les revendications chinoises quant à la notion de droits historiques et estime qu'aucune formation insulaire des Spratleys ne constitue une île au sens de l'article 121, ce qui ne leur permet pas de générer de ZEE ni de plateau continental. Furieuse, la Chine a refusé l'arbitrage. Le discours chinois a évolué depuis 2016, laissant supposer le désir de la Chine d'adapter son argumentaire à la suite de la publication des décisions de la Cour.

En effet, avant 2016, la Chine faisait référence à sa souveraineté sur les îles de mer de Chine, décrites de manière générique et regroupées en quatre groupes d'îles ; de ces îles découlaient ses revendications sur des espaces maritimes. Aucun statut particulier n'était attribué aux groupes d'îles. En 2009, la note verbale de protestation de la Chine contre le dépôt de la soumission conjointe Vietnam-Malaisie mentionne encore expressément que la Chine « a une souveraineté incontestable sur les îles de la mer de Chine méridionale et les eaux adjacentes » [« has indisputable sovereignty over the South China Sea islands and the adjacent waters »].

À partir de 2016, il semble que le gouvernement chinois ait entamé une promotion active du concept des quatre archipels de MCS [南海四沙群岛 ou *nanhai sisha qundao*], une nouvelle doctrine dite des « Quatre Sha ». Le jour même de la publication de l'arbitrage de la CPA, le 12 juillet 2016, un communiqué chinois précisait que « Nanhai Zhudao de la Chine (les îles de MCS) consistent en Dongsha Qundao (le groupe d'îles Dongsha), Xisha Qundao (le groupe d'îles Xisha), Zhongsha Qundao (le groupe d'îles Zhongsha) et Nansha Qundao (le groupe d'îles Nansha) » (5). On retrouve ce nouveau concept dans les déclarations officielles subséquentes de la Chine. En janvier 2022, le ministre des Affaires étrangères de Malaisie, Saifuddin Abdullah, soulignait que plusieurs États d'Asie du Sud-Est avaient observé un glissement du discours sur la ligne des neuf tirets, vers un discours fondé sur la théorie des « Quatre Sha » : « [La Chine] est passée de l'utilisation de la ligne à neuf tirets à celle de

Quatre Sha. Je peux voir un certain changement de politique dans la façon dont ils abordent la mer de Chine méridionale. Il reste à voir si l'[approche] des Quatre Sha est plus agressive ou si la ligne à neuf tirets est plus agressive » (6).

Ainsi, dans le discours chinois, il n'est plus fait référence à des groupes d'îles considérées dans leur individualité, ni à la ligne des neuf tirets dont la signification n'avait jamais été précisée, mais à quatre archipels qui seraient les unités de base du discours juridique chinois. À travers cette évolution, la Chine évacue malgré tout le concept d'île, fragilisé par l'arbitrage de la CPA de 2016, pour y substituer celui d'archipel qui lui, dans le discours officiel, permettrait de générer les espaces maritimes à partir de lignes de base regroupant les îlots. Cette analyse est soutenue par plusieurs chercheurs chinois avec l'idée d'une « approche différente de la Convention du droit de la mer » (7). Ce nouveau discours permet de se dégager des conséquences de l'arbitrage de 2016, puisque les espaces maritimes chinois ne seraient plus engendrés par les îlots, mais par les archipels. Il est en revanche contestable car, d'une part, le droit de la mer ne permet pas aux États continentaux de se prévaloir de la création d'archipels définis par de longues lignes de base rectilignes, fussent-elles droites (art. 7) ou archipélagiques (art. 47) ; d'autre part, il ne permet pas de se prévaloir d'espaces maritimes générés à partir d'entités archipélagiques, si les îlots qui constituent ces archipels ne peuvent eux-mêmes générer de ZEE ou de plateau continental, car ce sont les îles et non les archipels, considérés comme entités distinctes selon la lecture chinoise, qui peuvent engendrer des ZEE ou des plateaux continentaux selon la Convention de 1982. De la même manière, la mutation du discours chinois vers un nouvel argument juridique fondé sur les droits à une ZEE à partir d'archipels, lecture juridique très particulière de la Convention, semble procéder d'une conception de la doctrine juridique comme outil politique.

Un conflit pour le contrôle d'espace maritime

En mer de Chine du Sud, le conflit portant sur les archipels des Paracels et des Spratleys a glissé d'enjeux de souveraineté sur les îles vers le contrôle des espaces maritimes — une évolution renforcée par l'avènement de la Convention sur le droit de la mer qui offre la possibilité aux États côtiers de contrôler de vastes espaces maritimes. On peut observer que tant la Chine que les États d'Asie du Sud-Est ont fait évoluer leur discours juridique. Le Vietnam, les Philippines et la Malaisie se sont ainsi départis d'une certaine ambiguïté quant au statut des Spratleys, pour finalement embrasser

l'idée que ces îles ne génèrent pas de ZEE, une requalification qui a pour effet de priver la Chine en droit de vastes espaces maritimes et qui donc semble traduire une instrumentalisation politique du droit de la mer. La Chine a également vu sa doctrine évoluer, passant de revendications d'espaces maritimes prévues dans le cadre de la Convention à partir des îles des Paracels et des Spratleys à la notion de droits historiques ambigus dans le cadre de la ligne à neuf tirets, pour réemment voir se développer le concept des « Quatre Sha » — quatre archipels pensés comme unités autonomes, insérés dans des lignes de base et engendrant des ZEE. Dans le cas de la Chine, il ne s'agit pas de saper les revendications des autres protagonistes, mais de trouver une nouvelle base juridique pour défendre une revendication très ambitieuse. Tous ces changements, cependant, témoignent du recours au droit conçu comme outil d'influence et de promotion des intérêts nationaux.

Frédéric Lasserre et Olga V. Alexeeva

Notes

(1) Gouvernement de la RPC, « Translation Note Verbale CML/17/2009 », 7 mai 2009 (https://www.un.org/depts/los/cics_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf).

(2) Huynh Minh Chinh, directeur, département des Affaires maritimes, Comité pour le plateau continental du Vietnam, Hanoi, communication personnelle, 12 novembre 1994.

(3) Gouvernement du Vietnam, « Law on Vietnamese Sea No.18/2012/QH13 », 21 juin 2012, Hanoi.

(4) Cour permanente d'arbitrage (CPA), « Communiqué de presse : Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale (la République des Philippines c. la République populaire de Chine) », 12 juillet 2016, La Haye (<https://docs.pca-cpa.org/2016/07/PH-CN-20160712-Press-Release-No-TF-French.pdf>).

(5) Gouvernement de la RPC, « Statement of the Government of the People's Republic of China on China's Territorial Sovereignty and Maritime Rights and Interests in the South China Sea », communiqué du 12 juillet 2016 (https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/201607/20160712_679472.html).

(6) Cité dans l'article de Muzliza Mustafa, « Malaysian PM sees shift in China's justification of sweeping South China Sea claims », Radio Free Asia, 18 janvier 2022 (<https://www.rfa.org/english/news/china/malaysia-southchinasea-01182022151031.html>).

(7) Nong Hong, « A Different Approach to UNCLOS », China US Focus, 19 janvier 2022 (<https://www.chinausfocus.com/peace-security/a-different-approach-to-unclos>).

POUR ALLER PLUS LOIN



Éric Mottet, Frédéric Lasserre et Barthélémy Courmont (dir.), *Géopolitique de la mer de Chine méridionale : Eaux troubles en Asie du Sud-Est*. Québec, PUQ, 2017, p. 15-42.