



Les contestations territoriales sur les archipels Paracels et Spratleys.

Une menace pour la sécurité en Asie du Sud-Est

Jean-Marie CROUZATIER*

Les archipels des Paracels et des Spratleys sont situés dans une zone maritime dénommée Mer de Chine du Sud, bordée au nord par la Chine, à l'ouest par le Viêt-nam, au sud par la Malaisie et Brunei, et au nord-est par Taiwan. Formés d'un grand nombre d'îlots ingrats et inhospitaliers, les deux archipels situés à mi-chemin entre le Viêt-nam, les Philippines et la Malaisie n'ont pas de statut juridique déterminé. Les royaumes vietnamiens d'Annam y ont exercé leur autorité pendant des siècles ; mais après la colonisation française qui s'en désintéressa et les guerres d'Indochine, leur souveraineté s'est trouvée disputée entre plusieurs États voisins. Ces derniers ont même entrepris de s'approprier certains îlots : c'est en particulier le cas de la Chine qui profite en 1956 du conflit en Indochine pour occuper la moitié orientale des Paracels et y édifier des infrastructures militaires et un port ; en 1974, après un bref engagement naval contre une flottille sud-vietnamienne, la marine chinoise s'empare du groupe des Paracels occidentales. L'ensemble de l'archipel est alors aux mains de la Chine. Cette dernière ne s'en tient pas là et revendique la souveraineté sur les îlots Spratleys, beaucoup plus au sud, dispersés sur 160 000 kilomètres d'océan. Son ambition est ainsi de contrôler tout le bassin qui se trouve à son flanc sud, bassin par lequel transite 70 % du commerce maritime japonais, et plus généralement la majorité du commerce maritime entre l'Asie de l'Est d'une part, et l'Asie du Sud, le Moyen-Orient et l'Europe d'autre part. Les appétits des autres voisins se réveillent également, et Taiwan, les Philippines, Brunei et la Malaisie occupent quelques atolls laissés libres par les Vietnamiens. En mars 1988, un violent incident naval oppose des navires chinois aux bateaux

* Professeur émérite de droit public, Université Toulouse 1 Capitole.

vietnamiens convoyant du ravitaillement aux garnisons stationnées dans quelques îles. Tard venue dans cet archipel encore plus éloigné de ses côtes que les Paracels, la Chine a dû, dans un premier temps, se contenter de prendre appui sur des bancs dont certains sont recouverts à marée haute ; mais au début de 1999, elle a entrepris la construction d'une base destinée aux pêcheurs (sic) au "*Mischief Reef*" dans une zone des Spratleys revendiquée par les Philippines. Faute d'un soutien de l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) et de l'appui des États-Unis, les Philippines ont été contraintes d'accepter le fait accompli. Depuis 2012, ces constructions artificielles transformant des îlots ou des récifs en facilités portuaires ou pistes d'atterrissage se sont multipliées sur ces archipels, en contradiction avec le code de bonne conduite conclu dans le cadre de l'ASEAN en 2002 enjoignant aux États riverains d'éviter toute action qui mettrait en cause la stabilité de la région. En 2013, la Chine a même instauré une zone de pêche contrôlée dans la région.

Ces îles ignorées du public sont donc devenues ces dernières années une zone où s'accumulent les ingrédients d'un conflit potentiellement explosif ; car les enjeux sont considérables : sur le plan économique, les sous-sols seraient riches en pétrole (des concessions ont déjà été octroyées à des compagnies pétrolières) et les ressources halieutiques importantes ; sur le plan stratégique, la possession d'une mer territoriale dans cette partie de l'océan, et plus encore d'une zone économique exclusive, permet de surveiller et de contrôler le trafic maritime qui est intense. Le Viêt-nam serait prêt à soumettre l'affaire à la juridiction la plus appropriée pour résoudre ce type de litiges entre États, la Cour internationale de justice ; mais la Chine n'y est pas plus favorable qu'en 1947, lorsque le colonisateur français lui avait fait la même proposition : le règlement juridictionnel semble donc très improbable ; quant à un règlement diplomatique, il suppose une médiation plus efficace de la part de la principale organisation régionale concernée : l'ASEAN.

L'IMPOSSIBLE RÈGLEMENT DIPLOMATIQUE

Le règlement du conflit cambodgien et la crise économique qui affecte à partir de 1997 les pays d'Asie du Sud-Est accentuent une transformation importante dans l'équilibre régional en Asie. L'attention des puissances occidentales et des organisations internationales se porte désormais sur l'Asie du Nord-Est - Chine, Japon, Corée - pour des raisons économiques et stratégiques. En particulier pour les États-Unis, qui ont longtemps été le gendarme du Pacifique, l'essentiel des préoccupations a pour cadre la partie septentrionale de l'Asie : risque de conflit dans la péninsule coréenne, tensions entre la Chine et le Japon, relations rugueuses avec la Chine sur la question de Taiwan... Certes la lutte contre le terrorisme aux Philippines et en Indonésie a relancé les craintes d'une désintégration ou d'une balkanisation de ces archipels ; mais l'essentiel de l'action sécuritaire américaine se déroule en Asie du Nord-Est. Il est significatif que la structure interrégionale de dialogue qu'est l'APEC - Coopération économique Asie-Pacifique, entre l'Asie orientale et l'Amérique - a nettement marqué le pas depuis 1998.

Pour la Chine, la question des Paracels et des Spratleys peut paraître secondaire au regard de celle du Tibet, ou de Taiwan ; elle est pourtant considérable aux yeux des dirigeants chinois. De ce contrôle en Mer de Chine - et plus largement dans ce que les Chinois dénomment les trois mers (Mer Jaune, Mer de Chine orientale, Mer de Chine méridionale) - dépend la place de leur pays en Asie : soit la Chine est cantonnée en Asie du Nord-Est dans un face à face difficile avec le Japon, face à face arbitré par les États-Unis (comme en témoigne l'intervention de ces derniers en faveur du Japon dans le différend qui oppose Chine et Japon à propos de l'archipel sous administration japonaise des Sensaku - Diaoyutai en chinois) ; soit elle se retrouve en Asie du Sud-Est au milieu d'États anciennement soumis ou tributaires, qui en outre abritent des communautés chinoises.

Les pays du Sud-Est sont conscients d'être dans une situation difficile face à la force potentielle d'insécurité de la Chine. À l'exception de l'Australie qui possède depuis 1954 un traité de défense avec les États-Unis, et de Singapour qui accueille régulièrement des éléments de la VII^e flotte, ils ont souhaité distendre leurs relations avec les États-Unis et rendre leur présence

militaire plus discrète dans les années 1980 ; mais leur capacité de défense, déjà insuffisante, a été encore réduite par les effets de la crise de 1997. Les armées thaïlandaises et malaisiennes ont été obligées de renoncer aux achats de matériels et de reporter leurs programmes d'acquisition ; malgré l'adoption de lois de programmation militaire, les Philippines ont une armée de l'air sans avion de combat, et une marine sans bâtiment de guerre¹ ; quant à l'armée indonésienne, elle a déjà suffisamment de mal à assurer la sécurité à l'intérieur du pays pour se préoccuper de la sécurité extérieure. Dans ce contexte, et malgré les réticences envers l'unilatéralisme des États-Unis peu soucieux des équilibres régionaux, la présence américaine redevient souhaitable, y compris pour les dirigeants les plus critiques à son encontre. Mais le gouvernement nord-américain ne considère plus l'Asie du Sud-Est comme une priorité².

Les pays d'Asie du Sud-Est doivent donc plus que jamais compter sur eux-mêmes et relancer leur coopération dans le cadre régional de l'ASEAN. D'autant que plusieurs de leurs dirigeants sont inexpérimentés dans le domaine diplomatique - c'est en particulier le cas de Benigno Aquino, président des Philippines -, ou affaiblis par les problèmes intérieurs comme le président indonésien Joko Widodo. Or l'ASEAN est conçue depuis sa création en 1967 comme un espace de rassemblement pour négocier et tenter de convaincre, mais pas pour imposer une solution. Cette organisation a enregistré d'indéniables succès diplomatiques : résolution de la crise cambodgienne, adoption de mesures de confiance dans la région, apaisement du conflit entre le Cambodge et la Thaïlande à propos du temple de Preah Vihear (Phra Wihan en thaï) en 2011, renforcement de la coopération économique régionale de sorte que la zone est perçue comme un ensemble homogène. Mais elle se caractérise par un fonctionnement « a-juridique³ » :

¹. La marine des Philippines dispose de patrouilleurs cédés par l'US Navy et la Royal Navy.

². Sur l'ensemble de ces questions : P. RICHER, *Crises en Asie du Sud-Est*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

³. A. ROUQUE, « Ambitions et limites de l'ASEAN », in J.-M. CROUZATIER, *Mutations du droit public en Asie du Sud-Est*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales, 2001, p. 85.

préférant l'empirisme et l'expérimentation, elle ne se fixe ni échéances ni date butoir ; son approche est conforme à un code de bonne conduite plus qu'à une méthode juridique et formaliste ; le conflit et les rapports de force sont évacués au profit des contacts informels et interpersonnels sur les parcours de golf. Le respect scrupuleux de la souveraineté, du mode de développement et des choix politiques de chacun des États membres fait que l'ASEAN est fondamentalement au service des pays qui la composent. Une telle organisation reste efficace sur le plan diplomatique, car elle permet de ne pas bloquer une situation et laisse à chaque participant une porte de sortie honorable ; mais elle paraît largement illusoire dès que le registre de la puissance est utilisé et que se manifestent les ambitions nationales. C'est ainsi que l'ASEAN se révèle impuissante face à la technique de grignotage employée par les forces militaires chinoises dans la Mer de Chine du Sud.

C'est pourtant l'ASEAN qui a le mieux contribué à réinsérer la Chine dans le jeu diplomatique régional et international. Après avoir en 1998 ouvert la voie à une formule de concertation élargie dite « ASEAN + 3 » (Chine, Corée du Sud, Japon), elle a intensifié les réunions du Forum régional ASEAN qui réunit les pays membres, les autres pays d'Asie (la Mongolie est le dernier État à avoir été accueilli), et des partenaires extérieurs qui ont des intérêts stratégiques en Asie orientale (États-Unis, Canada, Russie, Australie, Union européenne). Le Forum est la seule instance de dialogue multilatéral traitant des questions de sécurité en Asie orientale ; les membres de l'ASEAN ont réussi à faire prévaloir leur vision de la sécurité globale qui ne cantonne pas ces questions au domaine purement militaire, mais intègre également les mesures de confiance et la diplomatie préventive. La participation de la Chine aux côtés des États-Unis est une des réussites de la stratégie souple, non contraignante et fondée sur la conciliation et le consensus qu'affectionnent les dirigeants de la région. Mais l'efficacité du Forum reste à prouver : il n'a pu empêcher la « balkanisation » de l'Indonésie, prévenir l'aggravation des tensions entre l'Inde et le Pakistan, ou coordonner les politiques nationales de lutte contre le terrorisme. Plus grave encore, il s'est révélé impuissant à l'égard des propres membres de l'ASEAN lors des incendies qui ont ravagé un million d'hectares de forêts à Bornéo en 1997, lors du coup de force

au Cambodge en juillet 1997, ou encore à l'occasion de l'éviction du général Suharto en Indonésie. Il est vrai qu'il ne dispose d'aucun moyen d'intervention en cas de crise ouverte, ni d'instruments de rétorsion, puisqu'il n'est même pas une structure permanente... Sa crise est accentuée par le fait que les puissances invitées traitent de questions de plus en plus étrangères à l'Asie du Sud-Est. C'est le caractère faiblement institutionnalisé et peu contraignant de ce cénacle qui explique que la Chine, pourtant foncièrement hostile à ces forums, ait accepté d'y participer et de débattre de questions de sécurité ; l'objectif était d'apaiser les craintes suscitées par ses appétits. Mais il est clair que pour elle, les véritables décisions ne se prennent que dans le cadre des relations bilatérales.

Les modifications profondes du contexte régional, les tergiversations de l'association et son inefficacité dans le traitement des problèmes urgents ont très sensiblement terni son image. Les dissensions entre États membres sur des sujets politiques rajoutent à ce discrédit. L'histoire de l'ASEAN est certes riche en luttes d'influence et en conflits aigus, mais jamais ils n'avaient été aussi complaisamment rendus publics. Les changements de personnel politique, et l'absence d'expérience diplomatique de certaines équipes expliquent la dégradation des relations entre dirigeants. Mais surtout les difficultés internes sont telles que l'ouverture régionale qui paraissait le moteur de la croissance, passe désormais au second plan ; l'ASEAN est en panne d'ambition faute d'une impulsion donnée par des États en crise ou encore convalescents. Elle traverse une profonde crise identitaire.

Il ne faut pas chercher ailleurs la raison du silence de l'ASEAN face aux initiatives chinoises dans les Spratleys depuis 1999 : alors qu'en 1995 les pays de l'Association avaient présenté un front uni sur cette question, les avancées chinoises ultérieures n'a pas soulevé la moindre indignation, sauf de la part des Philippines et du Viêt-nam, isolés sur ce dossier.

L'IMPROBABLE RÈGLEMENT JURIDICTIONNEL.

Les éléments juridiques qui pourraient servir de base à un règlement amiable de la question sont bien connus des

gouvernements concernés. Ils ont été précisés et fixés par la conférence de Berlin (1884-1885) qui s'est interrogée sur les titres d'acquisition d'un territoire inhabité. Ce sont l'exigence d'une occupation effective des terres prétendument acquises et celle d'une notification de cette prise de possession effective aux autres États. Un conflit de souveraineté entre deux États est donc réglé par la constatation que l'un d'entre eux dispose d'un titre supérieur à celui de l'autre. De plus, le titre initial doit être relayé par l'exercice paisible et continu de l'autorité de l'État se déployant sur le territoire (il est néanmoins admis que pour des terres inhabitées, ou reculées, les manifestations de cet exercice peuvent revêtir un caractère plus ténu que sur des territoires à civilisation plus développée) ; enfin la reconnaissance ou l'acquiescement par des États tiers, sans pouvoir servir de base au titre lui-même, renforce la position de l'État disposant de l'autorité.

En l'absence d'un titre, le principe général est qu'une prétention de souveraineté doit être fondée sur deux éléments : l'intention et la volonté d'agir en qualité de souverain (les actes accomplis par des personnes privées étant de ce fait exclus du raisonnement), et quelque manifestation ou exercice effectif de cette souveraineté⁴. À défaut, les tribunaux internationaux considéreront que la preuve de l'intention est insuffisante car « ces actes ne présentent pas un caractère permettant de les considérer comme une manifestation de l'autorité étatique sur les îlots⁵ ».

Cette jurisprudence ancienne a été confirmée plus récemment par la Cour internationale de justice dans un jugement du 17 décembre 2002 à propos d'un contentieux territorial entre l'Indonésie et la Malaisie concernant l'île de Sipadan et l'îlot de Ligitan⁶. Situées dans la mer des Célèbes, à proximité immédiate de Bornéo, ces îles inhabitées sont à égale distance des rivages malaysien (État du Sabah) et indonésien (province du Kalimantan-Est) ; le 2 novembre 1998, Malaisie et Indonésie parviennent à un

⁴. Cour permanente de justice internationale, « Avis consultatif à propos du Groenland oriental », *Rec.*, 1933, p. 45.

⁵. Cour internationale de justice, « Affaire des Minquiers et des Ecréhous », *Rec.*, 1953, p. 71.

⁶. Cour internationale de justice, « **Souveraineté sur PulauLigitan et PulauSipadan** », 17 décembre 2002.

accord pour soumettre leur différend à la Cour internationale de justice : il lui est demandé de déterminer sur la base des traités, accords et autres éléments fournis par les parties si la souveraineté sur ces terres relève de l'Indonésie ou de la Malaisie. En mars 2001, une demande des Philippines pour se joindre à l'instance est rejetée par la Cour. Les arguments produits par l'Indonésie sont constitués par une convention passée entre la Grande-Bretagne et les Pays-Bas le 20 juin 1891, et les activités des Hollandais dans cette zone. La Malaisie fournit un titre de possession en faveur du sultan de Sulu, transmis à l'Espagne, puis aux États-Unis et à la Grande-Bretagne, et finalement à la Malaisie lors de son indépendance ; elle fait état d'activités continues des puissances étrangères, puis de la Malaisie. Le texte de la décision de la Cour débute par un long commentaire de l'accord de 1891, pour souligner l'ambiguïté de sa terminologie et le caractère non concluant de ses annexes (notamment des cartes produites). Ni l'Indonésie ni la Malaisie ne fournit la preuve de l'acquisition d'un titre par succession, leur nom n'étant cité dans aucun des documents produits. Ayant rejeté les arguments des deux parties reposant sur l'histoire coloniale ou sur des traités non concluants, la Cour fait reposer sa décision sur le principe de l'effectivité : elle se fonde sur l'exercice continu d'une autorité sur ces îles et sur l'absence de toute contestation avant 1969, date à laquelle le différend a pris forme. Or c'est la Malaisie qui apporte les preuves les plus concluantes attestant de son administration effective de ces îles : parmi les documents présentés par la Malaisie figurent une ordonnance de 1917 sur le ramassage des œufs de tortue, la création en 1933 d'une réserve ornithologique sur Sipadan, et la construction en 1962 de phares sur les deux îles. Reprenant et citant la décision de la Cour permanente de justice internationale dans l'affaire du Groenland oriental, la Cour rappelle les deux conditions de l'effectivité : intention ou volonté, et manifestation de cette volonté ou exercice ; elle souligne que dans les cas où les territoires sont inhabités ou de petite dimension, l'exercice ou la manifestation peut être très limité pourvu que l'autre partie ne puisse démontrer qu'elle a fait davantage. Depuis 1969, la Malaisie s'est manifestée de manière modeste - par la collecte d'œufs de tortue et l'entretien des phares - mais l'Indonésie n'a pas fait davantage, et par ailleurs elle n'a pas réagi négativement aux activités

des pêcheurs et officiers malaisiens. En conséquence, la Cour attribue la souveraineté à la Malaisie, par 16 voix contre 1 (le juge *ad hoc* désigné par l'Indonésie).

Ce jugement ne peut être transposé tel quel aux Paracels et aux Spratleys ; il n'empêche qu'il est actuellement soigneusement étudié par les parties concernées. Dans le cas des Paracels, il n'y a que deux États concernés : le Viêt-nam et la Chine. Les droits du Viêt-nam sont anciens et solides, et le principe d'effectivité, c'est à dire un exercice continu d'autorité, peut trouver des applications ; les prétentions de la Chine se sont quant à elles concrétisées dans une occupation par la force depuis moins d'un demi-siècle. Deux raisons s'opposent à la transformation de cette occupation en un titre : le principe de l'interdiction du recours à la force contre l'intégrité territoriale d'un État ; les protestations réitérées du Viêt-nam contre cette occupation illégale de manière à préserver ses droits anciens ⁷. La situation des Spratleys est différente : l'administration des empereurs d'Annam y a été beaucoup plus épisodique que dans les Paracels ; c'est en réalité la France, puissance occupante au Viêt-nam, qui y affirme des droits sans que ces prétentions ne soient contestées ; le Viêt-nam, après son indépendance, peut donc légitimement se considérer comme successeur de la France dans l'archipel ; les Philippines ne revendiqueront une partie des îles que dans les années 1970, imitées ensuite par les autres voisins proches : Taiwan, puis la Malaisie ; la revendication de la Chine populaire n'est fondée ni juridiquement ni géographiquement, et c'est pourquoi son armée intervient militairement en 1988 pour une occupation effective partielle, puis en construisant des facilités portuaires et aériennes sur les îlots ⁸.

Pour la même raison, la Chine refuse l'initiative des Philippines de saisir la Cour permanente d'arbitrage de La Haye en janvier 2014. Approchées par la Cour, les autorités chinoises nient en décembre 2014 la compétence du tribunal à juger des questions de

⁷. M. CHEMILLIER-GENDREAU, *La souveraineté sur les archipels Paracels et Spratleys*, Paris, L'Harmattan, 1996.

⁸. Il faut noter que si la Chine est critiquée pour ces constructions artificielles, elle a été précédée en cela dans les Spratleys par d'autres riverains qui disposent chacun d'un aéroport : Taiwan à Itu Aba, les Philippines à Pegasa, la Malaisie à Swallow Rief et le Viêt-nam à Southwest Cay

souveraineté et demandent aux Philippines d'engager des négociations bilatérales. Dans le même temps, le Viêt-nam adresse une note à la Cour pour soutenir l'action intentée par les Philippines mai aussi rappeler ses droits sur les Paracels. La Cour a organisé des auditions en juillet 2015. Si elle se considère compétente, la décision est attendue en juin 2016.

Cette procédure explique peut-être la retenue des autorités chinoises qui annoncent en juin 2015 un moratoire sur les constructions artificielles dans les Spratleys (Nanshua pour les Chinois), tout en réaffirmant leur souveraineté sur les îlots et en soutenant que ces constructions n'affectent en rien la sécurité des riverains et ne font pas obstacle à la liberté de navigation dans la zone. Ces constructions ne poursuivraient que des objectifs civils, de surveillance du trafic maritime et de secours en mer. Il s'agit donc pour les Chinois de ne pas paraître provocants à ce stade de la procédure devant la Cour. Dans le même temps, cette posture contribue à réduire les craintes des pays voisins et le risque de confrontation avec les États-Unis. Mais sans remettre en cause la possession des îlots.

Dans l'attente de la position du tribunal arbitral, les perspectives de règlement sont limitées : la charte des Nations unies (art. 33) fait obligation aux États de négocier, et donne au Conseil de sécurité une responsabilité particulière dans ce domaine ; mais la Chine, comme membre permanent du Conseil de sécurité, dispose d'atouts importants : ainsi a-t-elle pu empêcher le Conseil d'étudier la question lorsque le Viêt-nam a tenté de le saisir en 1988. Pour la Chine, l'objectif est d'éviter la « multilatéralisation » de la question des Paracels, et de maintenir les négociations dans un cadre strictement bilatéral, afin de faire jouer sa puissance. Le Viêt-nam ne souhaite pas se retrouver dans ce face à face trop déséquilibré. Concernant les Spratleys, les rencontres bilatérales et multilatérales qui ont eu lieu depuis 1988 ont amené la Chine à présenter l'idée d'une exploitation commune des richesses de la zone par les États concernés en laissant de côté la question de la souveraineté. L'argument paraît plein de bon sens et témoigne d'une bonne volonté évidente. Mais il serait dangereux pour les États concernés de s'engager dans cette voie : car ils buteront forcément sur la détermination des parts de chacun dans cette exploitation ; et les

parts ne pourront être fixées qu'en proportion de la solidité des prétentions : ce sera l'impasse.

Soumettre le différend à la Cour internationale de justice serait une solution ; mais elle est très improbable. L'accès à la Cour suppose en effet que les Etats concernés aient souscrit par avance à la clause de juridiction obligatoire de la Cour : ce n'est le cas ni du Viêt-nam, ni de la Chine, ni de la Malaisie ; quant aux Philippines, elles ont reconnu la juridiction de la Cour, mais avec une réserve qui exclut le présent différend. Il existe certes une autre possibilité de saisir la Cour, celle du compromis de juridiction par lequel plusieurs États s'accordent à porter un différend devant la Cour : par exemple le Viêt-nam et la Malaisie. Dans une telle hypothèse les autres prétendants seraient d'ailleurs placés dans une situation embarrassante : voir le sort de l'archipel se régler sans eux et peut-être à leurs dépens, ou entrer à leur tour dans la procédure pour exposer leurs prétentions. Mais ce cas de figure est peu probable après le jugement de la Cour sur les îlots Sipadan et Ligitan : l'argumentation qu'y développent les juges les conduirait logiquement à reconnaître la souveraineté du Viêt-nam sur les deux archipels. C'est pourquoi aucun des Etats concernés ne devrait accepter de passer un compromis avec le Viêt-nam pour saisir la Cour.

L'exacerbation des tensions politiques et des revendications nationales, ainsi que les risques d'un impérialisme régional chinois ne sont pas sous-estimés par les dirigeants d'Asie du Sud-Est ; mais ils n'ont pas trouvé les voies d'un règlement qui devra nécessairement être concerté. Dans l'attente, le statut des Paracels et des Spratleys reste une menace pour la sécurité en Asie.