



## **Perspectives chinoises**

2016/2 | 2016 Quel ordre international veut la Chine?

## La Chine, les États-Unis et le droit de la mer

## Sébastien Colin



#### Édition électronique

URL: http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/7391

ISSN: 1996-4609

#### Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

#### Édition imprimée

Date de publication: 15 juin 2016

Pagination: 59-64 ISBN: 979-10-91019-19-4 ISSN: 1021-9013

### Référence électronique

Sébastien Colin, « La Chine, les États-Unis et le droit de la mer », Perspectives chinoises [En ligne], 2016/2 | 2016, mis en ligne le 15 juin 2016, consulté le 01 mai 2019. URL : http:// journals.openedition.org/perspectiveschinoises/7391

© Tous droits réservés

# La Chine, les États-Unis et le droit de la mer

## SÉBASTIEN COLIN

héâtre de revendications territoriales et maritimes enchevêtrées de la part des États riverains, incluant la Chine mais aussi le Vietnam, les Philippines, la Malaisie, Brunei et Taiwan, la mer de Chine du Sud, espace majeur de transit du trafic maritime international, représente désormais une des principales pierres d'achoppement de la relation bilatérale sino-américaine. Entre octobre 2015 et mi-mai 2016, une série d'initiatives prises unilatéralement par la Chine, d'un côté, et les États-Unis, de l'autre, ont largement exacerbé la confrontation larvée que se livrent les deux puissances dans cet espace maritime.

Du côté de la Chine, les actions ont essentiellement consisté à équiper en infrastructures de transport les îles Paracels et quelques-uns des récifs récemment remblayés de l'archipel des Spratleys. Le ministère des Transports chinois a ainsi mis en opération trois phares dans les Spratleys : deux sur les récifs Cuarteron et Johnson du Sud, le 9 octobre 2015 (1), puis un troisième sur le récif Subi, le 6 avril 2016 (2). Le 2 janvier 2016, la porte parole du ministère des Affaires étrangères chinois, Hua Chunying, confirma l'achèvement de la construction sur le récif Fiery Cross d'un aérodrome, dont la piste d'atterrissage avait été révélée par des photos satellites américaines au cours de l'année 2014 (3). Cette confirmation fut suivie par l'organisation le 6 janvier de deux essais de vol civil – l'un opéré par la compagnie aérienne China Southern Airlines et l'autre par la compagnie Hainan Airlines – entre l'aéroport de Haikou, capitale de la province de Hainan, et le nouvel aérodrome de Fiery Cross (4). Ces deux essais présagent peut-être une exploitation future de la ligne dans la foulée de ce que les autorités chinoises projettent d'ores et déjà de faire dans les îles Paracels (5). Enfin, d'autres actions comme le déploiement sur l'île Woody de lanceurs de missiles sol-air, en février 2016 (6), puis de missiles anti-navire, en mars (7), semblent confirmer la militarisation des îles Paracels tout en laissant planer le doute sur la mise en place d'un processus similaire dans l'archipel des Spratleys qui pourrait déboucher selon certains observateurs à la délimitation d'une zone d'identification de défense aérienne en mer de Chine du Sud (8).

Ces diverses initiatives, qui en appelleront sans doute d'autres dans les semaines et mois à venir, sont le témoignage incontestable d'une volonté de plus en plus ferme de la part de la Chine d'accroître sa présence en mer de Chine du Sud afin de surveiller plus efficacement cet espace et de s'y imposer comme la puissance dominante. Elle matérialise ainsi au sein d'espaces insulaires contestés une souveraineté historiquement autoproclamée.

Parallèlement à ces actions chinoises, Washington a de son côté autorisé la marine américaine à mener trois « opérations de liberté de navigation » (Freedom of Navigation Operation – FONOP). Trois destroyers lance-missile, l'USS Lassen, le 27 octobre 2015, l'USS Curtis Wilbur, le 30 janvier 2016, et l'USS William P. Lawrence, le 10 mai 2016, ont ainsi respectivement croisé à moins de 12 milles marins du récif Subi, de l'île Triton et du récif Fiery Cross, autant de formations insulaires revendiquées et occupées par la Chine <sup>(9)</sup>.

Le fait que les deux États se répondent mutuellement par le biais de ces actions est une évidence. Difficile de ne pas voir en effet le déploiement des lanceurs de missiles sur l'île Woody comme une réponse au passage de l'USS Curtis Wilbur à proximité de l'île Triton. Et ce d'autant plus que la période choisie par la Chine pour ce déploiement correspondait à la tenue du sommet spécial des dirigeants États-Unis-ASEAN à Sunnylands, en Californie, au cours duquel Barack Obama a rappelé que les États-Unis continueraient de « voler, naviguer et opérer partout où le droit international l'autorise » et à l'issue duquel la déclaration conjointe, sans pour autant mentionner clairement les actions chinoises en mer de Chine du Sud, appela entre autres au respect de la « liberté de navigation et de survol » des espaces maritimes ainsi qu'à la « non-militarisation et à de la retenue dans la conduite des activités » (10).

- « China Completes Construction of Two Large Lighthouses in the South China Sea », Xinhua, 9
  octobre 2015, http://news.xinhuanet.com/english/2015-10/09/c\_134698039.htm (consulté le 6
  avril 2016).
- Prashanth Parameswaran, « China Starts Operating New South China Sea Lighthouse on Subi Reef », The Diplomat, 6 avril 2016, http://thediplomat.com/2016/04/china-starts-operating-newsouth-china-sea-lighthouse-on-subi-reef (consulté le 6 avril 2016).
- « New Airfield to Boost Public Service in South China Sea: Chinese Official », Xinhua, 5 janvier 2016, http://news.xinhuanet.com/english/2016-01/05/c\_134977219.htm (consulté le 6 avril 2016).
- « China Conducts Successful Test Flights at Newly-Built Airfield in South China Sea », Xinhua, 6
  janvier 2016, http://news.xinhuanet.com/english/2016-01/06/c\_134983993.htm (consulté le 6
  avril 2016)
- Jesse Johnson, « China Plans to Begin Civilian Flights to, from Disputed South China Sea Isles », The Japan Times, 12 mars 2016, www.japantimes.co.jp/news/2016/03/12/asia-pacific/china-setto-begin-operating-civilian-flights-to-and-from-disputed-south-china-sea-nextyear/#.VwSXksd8OUc (consulté le 6 avril 2016).
- Richard D. Fisher Jr, « China Deploys HQ-9 Surface-to-Air Missiles to Woody Island », IHS Jane's Defence Weekly, 17 février 2016, www.janes.com/article/58071/china-deploys-hq-9-surface-to-air-missiles-to-woody-island (consulté le 6 avril 2016).
- Ankit Panda, « South China Sea: China Has Deployed Anti-Ship Missiles on Woody Island », The Diplomat, 26 mars 2016, http://thediplomat.com/2016/03/south-china-sea-china-has-deployedanti-ship-missiles-on-woody-island (consulté le 6 avril 2016).
- Jesse Johnson, « Beijing Missile Deployment Could Lay Groundwork for South China Sea ADIZ », The Japan Times, 18 février 2016, www.japantimes.co.jp/news/2016/02/18/national/beijing-missile-deployment-lay-groundwork-south-china-sea-adiz/#.VwaFL32LTMx (consulté le 8 avril 2016)
- Gordon Lubold et Jeremy Page, « U.S. Navy Ship Sails Near Islands Claimed by China », The Wall Street Journal, 26 octobre 2015, www.wsj.com/articles/u-s-navy-ship-sails-near-islands-claimed-by-china-1445908192 (consulté le 8 avril 2016); Reuters (Washington), « US Warship Sails Near Island Claimed by China in South China Sea », The Guardian, 30 janvier 2016, www.theguardian.com/world/2016/jan/30/south-china-sea-us-warship-triton-paracel-island (consulté le 6 avril 2016); Euan Graham, « US Navy Carries Out Third FONOP in South China Sea », The Interpreter, 10 mai 2016, www.lowyinterpreter.org/post/2016/05/10/US-Navy-carries-out-third-FONOP-in-South-China-Sea.aspx (consulté le 16 mai 2016).
- Jeff Mason et Bruce Wallace, « Obama, ASEAN Discuss South China Sea Tensions, But No Joint Mention of China », Reuters, 17 février 2016, www.reuters.com/article/us-usa-aseanidUSKCN0VP1F7 (consulté le 5 avril 2016). Pour le texte de la déclaration conjointe, voir : The White House, « Joint Statement of the U.S.-ASEAN Special Leaders' Summit: Sunnylands Declaration, Sunnylands, California, February 15-16, 2016 » https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/16/joint-statement-us-asean-special-leaders-summit-sunnylands-declaration (consulté le 7 avril 2016).

En fait, une des principales inquiétudes à Washington est que cette affirmation de la présence chinoise en mer de Chine du Sud ne menace à terme la « liberté de navigation » et, ce faisant, les intérêts stratégiques et économiques américains. Cette inquiétude est en partie nourrie par les positions officielles de la Chine vis-à-vis de certains articles et passages de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) relatifs au droit de passage inoffensif en mer territoriale ou encore à la conduite d'activités par des navires et avions militaires étrangers dans la zone économique exclusive (ZEE) de l'État côtier. Les trois opérations de liberté de navigation américaine visaient ainsi à faire comprendre à la Chine que ses revendications maritimes sont du point de vue des États-Unis « excessives » et « non conformes » à la CNUDM. En réponse, certains juristes chinois estiment que cette attache inconditionnelle des États-Unis à la liberté « totale » de navigation est surtout un outil pour maintenir leur « hégémonie maritime » (11).

Ainsi, la confrontation sino-américaine est aussi d'ordre juridique. Quelles sont donc les positions respectives de la Chine et des États-Unis vis-à-vis de la CNUDM et qu'en est-il dans le détail des principaux points de désaccord entre les deux pays ? Nous tenterons ici d'apporter des éléments de réponse à ces deux questions sur la base d'un corpus de textes principalement composés d'ouvrages et d'articles juridiques relatifs aux positions chinoises et américaines vis-à-vis du droit de la mer, de déclarations officielles et bien sûr du texte de la CNUDM.

# Chine et États-Unis : quelles positions officielles vis-à-vis de la CNUDM ?

Les positions chinoise et américaine vis-à-vis de la CNUDM apparaissent à première vue paradoxales avec d'un côté la Chine, qui a ratifié la Convention tout en émettant plusieurs réserves sur certains de ses articles et de ses clauses et, de l'autre, les États-Unis, qui se posent en défenseur de la bonne application du texte tout en ne l'ayant pas ratifié. Avant de revenir plus en détail sur chacune de ces deux positions, il nous semble tout d'abord nécessaire de préciser quelques points sur le contexte de la rédaction d'un texte dont les imperfections alimentent nombre d'interprétations et d'applications divergentes des clauses qu'il contient.

## La rédaction de la troisième CNUDM : oppositions, compromis et lacunes

Véritable « Constitution pour les océans » (12), la troisième CNUDM a été conclue et ouverte à la signature des États le 10 décembre 1982 à Montego Bay, en Jamaïque, avant d'entrer en vigueur le 16 novembre 1994 (13). L'adoption du texte final, composé de 17 parties, 320 articles et ponctué par 9 annexes, marque l'issue d'une très longue négociation amorcée en 1973, à la suite d'une remise en cause par les pays en voie de développement des différentes conventions qui avaient été signées à Genève en 1958 et que ceux-ci jugeaient trop favorables aux grandes puissances maritimes et pays industrialisés (14). Ayant pour objectif de définir juridiquement les espaces maritimes, ainsi que les droits et les devoirs des États dans ces espaces en matière de navigation, d'exploitation des ressources, ou encore de protection de l'environnement marin, la rédaction de la troisième CNUDM recouvrait de nombreux enjeux géopolitiques et fut par conséquent au cœur de nombreux désaccords entre États ou groupes d'États. Les sessions de négociation furent principalement le théâtre d'une vive opposition entre les pays en voie de développement, soucieux d'étendre leur souveraineté et d'obtenir des droits exclusifs d'exploitation des ressources sur

des espaces maritimes plus vastes et les pays industrialisés défenseurs d'une plus grande liberté d'exploitation et de navigation. En tête de ces deux visions figuraient respectivement la Chine et les États-Unis.

Dans ce contexte, la rédaction de la Convention a nécessité de nombreux compromis, si bien que beaucoup d'articles apparaissent superficiels, ambigus, voire incomplets (15). La Partie V consacrée à la ZEE est sans aucun doute un des meilleurs exemples de ce phénomène (16). La Partie XI relative à la « zone internationale des fonds marins » suscita de son côté, dans sa version de 1982, une très vive opposition des pays industrialisés, au point que beaucoup d'entre eux refusèrent de signer la CNUDM, en premier chef desquels les États-Unis (17). Ce n'est que le 28 juillet 1994, à la suite d'une renégociation de cette Partie XI, lancée en 1990, que l'Assemblée générale des Nations Unies adopta finalement l'accord relatif à son application (18).

Certaines des « lacunes » présentes dans la Convention sont d'importance car elles laissent le champ libre à des interprétations parfois très divergentes de la part des États, surtout lorsque ceux-ci cherchent en premier chef à satisfaire leurs intérêts nationaux. Résultat de rapports de force mal digérés, ces « lacunes » continuent donc d'alimenter des oppositions figées comme l'illustre bien la confrontation sino-américaine.

## La Chine et la CNUDM : une ratification malgré des réserves et exceptions

La Chine a signé la CNUDM dès son ouverture à signature, le 10 décembre 1982, avant de la ratifier le 15 mai 1996 (19).

- 11. Zhang Haiwen, « Is it Safeguarding the Freedom of Navigation or Maritime Hegemony of the United States? Comments on Raul (Pete) Pedrozo's Article on Military Activities in the EEZ », Chinese Journal of International Law, vol. 9, 2010, p. 31-47. Au moment de la publication de cet article, Zhang Haiwen était directeur général adjoint du China Insitute for Marine Affairs (CIMA) et secrétaire de la Société chinoise du droit de la mer.
- 12. Expression utilisée par Tommy B. Koh, président de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, lors de la session finale de la Conférence tenue à Montego Bay du 6 au 11 décembre 1982 et reprise depuis par de nombreux juristes. Citée dans David Freestone, « The Law of the Sea Convention at 30: Successes, Challenges and New Agendas », The International Journal of Marine and Coastal Law, vol. 27, n° 4, 2012, p. 675.
- 13. Conformément au paragraphe 1 de l'article 308 de la Convention, l'entrée en vigueur a eu lieu « douze mois après la date de dépôt du soixantième instrument de ratification ou d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ». Nations Unies, « Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (avec annexes, acte final et procès-verbaux de rectification de l'acte final en date des 3 mars 1986 et 26 juillet 1993). Conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982 », Recueil des Traités, vol. 1834, n° 31363, 1994. L'intégralité du texte de la Convention est disponible en ligne: https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201833/volume-1834-A-31363-French.pdf (consulté le 12 avril 2016).
- 14. Il s'agit de la « Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë », la « Convention sur la haute mer », la « Convention sur la pêche et la conservation des ressources vivantes de la haute mer » et de la « Convention sur le plateau continental ».
- 15. Pour une évaluation de la Convention au lendemain de son entrée en vigueur, voir : « The Law of the Sea Convention: Unfinished Agendas and Future Challenges » (numéro spécial), The International Journal of Marine and Coastal Law, vol. 10, n° 2, 1995, p. 157-334. Pour une évaluation plus tardive, correspondant aux trente ans de sa signature, voir un autre numéro spécial de The International Journal of Marine and Coastal Law, vol. 27, n° 4, 2012, p. 675-881.
- Jaye Ellis, « The Exclusive Economic Zone and the United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982-2000 », American Journal of International Law, n° 98, avril 2004, p. 395.
- 17. James B. Morell, The Law of the Sea: The 1982 Treaty and Its Rejection by the United States, Jefferson, NC, McFarland and Company, 1992. Voir aussi la déclaration officielle: Ronald Reagan, « Statement on United States Oceans Policy », 10 mars 1983, disponible sur le site de la CNUDM: www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/USA\_1983\_Statement.pdf (consulté le 6 avril 2016).
- United Nations, « Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 (with Annex). Adopted by the General Assembly of the United Nations on 28 July 1994 », Treaty Series, vol. 1836, n° 31364, 1994. Disponible en ligne: https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201836/v1836.pdf (consulté le 12 avril 2016).
- 9. L'instrument de ratification a quant à lui été déposé au siège des Nations Unies le 7 juin 1996.

Avant son admission à l'ONU en octobre 1971, la Chine avait une vue très défavorable des quatre conventions de Genève adoptées en 1958. Pour les dirigeants du Parti communiste chinois, ces conventions étaient le fruit d'une manipulation des grandes puissances et ne servaient que leurs intérêts au détriment de ceux des pays du tiers monde nouvellement indépendants. Ils décrièrent ainsi tout autant la liberté de la haute mer, qui ne profitait selon eux qu'aux grandes puissances maritimes occidentales, les critères d'exploitabilité du plateau continental, jugés complètement en faveur des États les plus avancés sur le plan technologique, ou encore le droit de passage inoffensif des navires étrangers dans la mer territoriale, qui incluait implicitement les navires militaires. Dans ce contexte, la Chine se rangea au côté des États, majoritairement en voie de développement, appelant à la rédaction d'une nouvelle CNUDM (20).

Partie prenante des négociations, elle s'opposa d'emblée, pour la mer territoriale, à la largeur des trois milles marins défendue par les puissances maritimes américaine et britannique en défendant l'idée, au côté d'une très grande majorité des États (89 sur 116), d'une largeur de 12 milles marins ou plus. Comme la plupart des pays en voie de développement, elle réclama la mise en place d'une ZEE d'une largeur de 200 milles marins non sans avoir préalablement tenté, au côté du Pérou, de territorialiser la ZEE, en revendiquant la pleine autorité de l'État côtier sur cet espace (21). Elle refusa en revanche le principe de la ligne médiane et d'équidistance pour délimiter les potentiels enchevêtrements de ZEE entre deux États se faisant face ou adjacents. Enfin, elle manifesta ses préoccupations vis-à-vis du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale, qu'elle ne souhaitait accorder qu'au navire civil, et milita pour la reconnaissance d'un contrôle exclusif de l'État côtier sur la recherche scientifique marine à l'intérieur de la ZEE.

Au total, à l'issue des rapports de force et arbitrages, la Chine ne fut pas pleinement satisfaite par le texte définitif de la troisième CNUDM. Han Xu, le Président de la délégation chinoise, critiqua ainsi, à l'heure de l'adoption de la Convention, la présence de « lacunes et même de défauts graves dans les dispositions d'un bon nombre d'articles » (22). Les raisons qui ont poussé la Chine a signé la Convention dès le 10 décembre 1982 étaient en fait essentiellement d'ordre politique. Aux yeux des dirigeants chinois, cette nouvelle version de la CNUDM, en venant en remplacement d'un « ancien droit de la mer qui servait seulement les intérêts des quelques grandes puissances », s'avérait surtout « propice à la lutte contre l'hégémonisme maritime » (23). Pour le reste, les autorités chinoises campèrent sur leur position et continuèrent à s'opposer à certaines clauses de la Convention par le biais de la promulgation d'une législation nationale, dont l'architecture comprend notamment la « Loi sur la mer territoriale et la zone contiguë du 25 février 1992 » ainsi que la « Loi sur la zone économique exclusive et le plateau continental du 26 juin 1998 » (24).

## Les États-Unis et la CNUDM : l'éternelle question de la ratification

Que la première puissance maritime mondiale n'ait toujours pas, en avril 2016, ratifié la CNUDM alors qu'elle entend en défendre les principes sur la scène internationale est au premier abord surprenant. Cela l'est d'autant plus que les États-Unis ont pesé dans les négociations, obtenant de nombreux compromis (25) et que le principal obstacle à leur accession, la Partie XI relative à la zone internationale des fonds marins, a été levé avec l'adoption du nouvel accord du 28 juillet 1994 qu'ils signèrent par ailleurs rapidement. Cette signature ouvrait logiquement, et à première vue, la voie à une

ratification rapide. Or, plus d'une vingtaine d'années plus tard, bien qu'il ait été défendu par les administrations Clinton, Bush II et Obama, le texte de la Convention n'a toujours pas passé le cap du Sénat, soit parce qu'il n'a pas obtenu les 2/3 des voix nécessaires à toute ratification ou soit parce que son évaluation a été écartée au profit de dossiers considérés plus urgents (26).

Le refus du Sénat de ratifier la Convention résulte d'une vive opposition de la part d'une poignée de sénateurs appartenant à l'aile la plus conservatrice du Parti républicain. Leur argument principal est que la Convention est « incompatible avec la souveraineté et les valeurs américaines » et que les États-Unis, dans le cas d'une ratification, ont plus à perdre qu'à gagner sur les plans politique et économique (27). En d'autres termes, ils estiment que leur pays ne tirera aucun bénéfice d'une éventuelle adhésion, celui-ci restant tout à fait capable selon eux de protéger ses intérêts maritimes à l'extérieur de la Convention (28). Enfin, le fait qu'un certain nombre d'États, incluant la Chine, ait ratifié le texte sans abandonner des revendications que les États-Unis jugent « excessives » instaure le doute dans leur esprit quant à la réelle utilité de son acceptation.

Le camp des partisans de la ratification est quant à lui beaucoup plus large et rassemble des membres des partis démocrate et républicain, d'anciens officiers de la marine et de la garde côtière, des acteurs du milieu industriel (incluant les entreprises pétrolières et minières) ou encore des associations de protection du milieu marin (29). Selon ce camp, la CNUDM ne va aucunement à l'encontre des intérêts nationaux américains (30). Aux yeux de certains acteurs politiques et militaires, deux facteurs rendent même sa ratification très urgente : l'Arctique, où dans le contexte de la fonte des glaces les États-Unis risquent de se retrouver marginalisés face aux revendications cana-

- 20. Pour une présentation complète et détaillée des positions de la Chine au cours des négociations de la CNUDM, voir entre autres Jeanette Greenfield, China's Practice in the Law of the Sea, Oxford, Clarendon Press, 1992 et Gao Zhiguo, « China and the Law of the Sea », in M. Nordquist, T. Koh et J. N. Moore (éds.), Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention, Leyde, Martinus Nijhoff, 2009, p. 265-277.
- Raul (Pete) Pedrozo, « A Response to Cartner's and Gold's Commentary on "Is it Time for the United States to Join the Law of the Sea Convention?" », Journal of Maritime Law & Commerce, vol. 42, n° 4, octobre, 2011, p. 497.
- Déclaration de Han Xu, Président de la délégation chinoise lors de la Troisième Conférence de la CNUDM, effectuée à la suite de l'adoption de la Convention, citée dans Jeanette Greenfield, China's Practice in the Law of the Sea, op. cit., p. 203.
- 23. *Ibid.*
- 24. Les textes de ces deux lois sont disponibles à la page « Chine » du site de la Division des affaires océaniques et du droit de la mer des Nations Unies : www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONAND-TREATIES/STATEFILES/CHN.htm (consulté le 20 avril 2016).
- 25. Par exemple, concernant la création de la ZEE, les États-Unis, qui étaient fortement inquiets à l'idée de créer cette nouvelle zone, sous prétexte qu'elle allait soustraire 1/3 de la superficie totale des eaux marines à la haute mer, se sont surtout attachés à y maintenir la liberté de la haute mer en matière de navigation. Voir Steven D. Vincent, « China and the United Nations Convention on the Law of the Sea: Operational Challenges », Final Report, Newport, Naval War College, 2005, p. 2.
- Yann-Huei Song and N. Elias Blood-Patterson, « Likelihood of U.S. Becoming a Party to the Law
  of the Sea Convention During the 112th Congress », Journal of Maritime Law & Commerce, vol.,
  43, n° 4, octobre, 2012, p. 457.
- 27. Pour un aperçu des arguments s'opposant à la ratification, voir « Why the "Law of the Sea Treaty" is Still a Bad Idea », publiée par l'association Heritage Action for America affiliée à The Heritage Foundation, un laboratoire d'idées conservateur basé à Washington, http://heritageaction.com/stoplost/why-the-law-of-the-sea-treaty-is-still-a-bad-idea (consulté le 14 avril 2016).
- Raul (Pete) Pedrozo, « A Response to Cartner's and Gold's Commentary on "Is it Time for the United States to Join the Law of the Sea Convention?" », art. cit., p. 500 et p. 509-510.
- Brian Wilson et James Kraska, « American Security and Law of the Sea », Ocean Development & International Law, vol. 40, 2009, p. 269.
- U.S. Council of Foreign Relations, « Should the United States Ratify the UN Law of the Sea? », question posée par Jason Thomas à John B. Bellinger, Adjunct Senior Fellow for International and National Security Law, 11 novembre 2014, www.cfr.org/treaties-and-agreements/should-unitedstates-ratify-un-law-sea/p31828 (consulté le 14 avril 2016).

diennes et russes, et la récente affirmation de la Chine en mer de Chine du Sud, et plus globalement dans les affaires maritimes, couplée avec la rapide modernisation de sa marine, perçue comme un défi important en matière de sécurité (31). D'autres arguments mentionnent que la ratification aurait aussi l'avantage de réhabiliter l'image de leur pays, souvent accusé par d'autres États de « mépriser » le droit international, un sentiment qui a tendance à encourager plus que décourager les revendications maritimes « excessives » que les États-Unis cherchent justement à combattre en Asie orientale comme ailleurs dans le monde (32). Cela faciliterait à leurs yeux l'association de nouveaux États aux opérations de sécurité maritime, notamment celles de la *Proliferation Security Initiative* (PSI) que la Chine, mais aussi d'autres pays comme l'Indonésie, n'estime pas vraiment légale car menée sous les ordres d'un État ne constituant pas une des parties de la Convention (33).

En attendant une éventuelle ratification future, dont on ne saurait dire ici si elle sera proche ou lointaine ou tout simplement si elle aura lieu, les États-Unis continuent d'œuvrer à l'extérieur de la Convention dont ils appliquent néanmoins un certain nombre de clauses. Ils ont ainsi établi une ZEE de 200 milles marins dès 1983, étendu leur mer territoriale, d'une largeur initiale de 3 milles marins, à 12 milles marins en 1988 avant de lui adjoindre une zone contiguë en 1999 (34). Ouverts sur deux vastes océans, les États-Unis possèdent la plus grande ZEE du monde et l'un des plus larges plateaux continentaux. La CNUDM, au-delà des réticences initiales ayant empêché sa signature, permet en fait à la puissance américaine de tirer un large profit de cette géographie avantageuse.

Toutefois, la principale préoccupation des États-Unis sur le plan du droit international de la mer concerne les revendications maritimes « excessives » qui entraveraient leur droit de liberté de navigation et de survol. Pour contrer cela, les autorités américaines ont mis en place en 1979 le « programme de liberté de navigation » (35), dont l'objectif est de défier les pratiques des États qui, à leurs yeux, sont incompatibles avec le droit international de la mer. Si, comme le montrent les rapports du département de la défense américain (36), la Chine n'est pas le seul État ciblé par les « opérations de liberté de navigation », l'affirmation de la présence chinoise en mer de Chine du Sud et la rivalité stratégique qui oppose les deux puissances, accentuent l'attention et la médiatisation d'opérations qui, menées dans d'autres espaces maritimes du monde, passeraient sans doute inaperçues.

## Les différends sino-américains en matière de droit de la mer

Étant donné que les trois récentes opérations de liberté de navigation menées par la marine américaine en mer de Chine du Sud avaient bien comme objectif de défier les revendications maritimes « excessives » de la Chine (37), qu'en est-il donc de ses revendications et quels sont les principaux points de désaccord entre les deux pays ?

Le passage de l'USS Lassen à moins de 12 milles marins du récif Subi, un haut-fond découvrant que la Chine a remblayé et aménagé au cours des années 2014 et 2015, visait ainsi à réfuter la délimitation éventuelle par la Chine d'une mer territoriale autour de celui-ci et de revendiquer ainsi une liberté totale de navigation. Structure naturelle découverte à marée basse et recouverte à marée haute, le haut-fond découvrant n'est pas une île et ne peut pas, au regard de la CNUDM et en dépit des aménagements dont il a pu faire l'objet, prétendre à une mer territoriale qui lui soit propre (38).

Une exception existe néanmoins lorsque ce haut-fond découvrant se trouve, entièrement ou en partie, à l'intérieur de la mer territoriale d'un État ou d'une île. L'article 13 mentionne en effet qu'il peut être alors pris comme ligne de base pour mesurer la largeur de cette mer territoriale, contribuant ainsi à accroître la superficie de celle-ci (39). Or il se trouve que le récif Subi est à moins de 12 milles marins du banc de sable Sandy, qui pourrait prétendre de son côté à une mer territoriale mais qui est administré par les Philippines. La Chine, qui revendique l'ensemble des îles sous sa souveraineté, pourrait néanmoins considérer qu'elle est en droit de délimiter une mer territoriale à partir du récif Subi.

De son côté, le passage de l'USS Curtis Wilbur en deçà de la limite des 12 milles marins de l'île Triton visait à la fois à contester l'établissement par la Chine de lignes de base archipélagiques englobant l'ensemble des îles Paracels, ce qu'elle ne peut effectivement pas effectuer au regard de la CNUDM (40), et de rappeler toute l'importance que les États-Unis accordent au droit de passage inoffensif des navires militaires dans la mer territoriale des autres États. Cette question du droit de passage inoffensif, qui a aussi motivé la tenue de l'opération du 10 mai 2016, est un des principaux points de désaccord entre la Chine et les États-Unis auquel s'ajoutent d'autres interprétations divergentes relatives aux activités militaires, notamment la collecte de données hydrographiques, et à la recherche scientifique marine dans la ZEE (41).

### Le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale

Si la CNUDM reconnaît la souveraineté de l'État côtier sur la mer territoriale, cette souveraineté n'est cependant pas totale car les États ont l'obli-

- 31. Yann-Huei Song et N. Elias Blood-Patterson, « Likelihood of U.S. Becoming a Party to the Law of the Sea Convention During the 112th Congress », art. cit., p. 449-452; Michael J. Kelly, « United States Ratification of the Law of the Sea Convention: Securing Our Navigational Future While Managing China's Blue Water Ambitions », Case Western Reserve Journal of International Law, vol. 45, 2012, p. 463.
- Zou Keyuan, « Law of the Sea Issues Between the United States and East Asian States », Ocean Development & International Law, vol. 39, 2008, p. 86.
- 33. Brian Wilson and James Kraska, « American Security and Law of the Sea », art. cit., p. 285.
- 34. Les déclarations et législations relatives à ces zones sont disponibles sur la page « États-Unis » du site du Bureau des affaires océaniques et du droit de la mer des Nations Unies : www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/USA.htm (consulté le 20 avril 2016).
- US Department of Defense, « Freedom of Navigation Program Fact Sheet », mars 2015, http://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20— %20Fact%20Sheet%20%28March%202015%29.pdf (consulté le 5 avril 2016).
- US Department of Defense, « DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports », http://policy.defense.gov/OUSDPOffices/FON.aspx (consulté le 5 avril 2016).
- « Document: SECDEF Carter Letter to McCain On South China Sea Freedom of Navigation Operation », USNI News, 5 janvier 2016, https://news.usni.org/2016/01/05/document-secdef-carter-letter-to-mccain-on-south-china-sea-freedom-of-navigation-operation (consulté le 5 avril 2016).
- 38. D'après le paragraphe 1 de l'article 121, une île est « une étendue naturelle de terre entourée d'eau qui reste découverte à marée haute ». À cela s'ajoute l'article 13 sur les « hauts-fonds découvrant » qui mentionne clairement que ces structures naturelles « n'ont pas de mer territoriale qui leur soit propre » lorsqu'elles se situent en dehors de la mer territoriale d'un État ou d'une île appartenant à cet État. CNUDM, Article 13 « Hauts-fonds découvrants » et Article 121 « Régime des îles ».
- 39. CNUDM, Article 13 « Hauts-fonds découvrants ».
- La délimitation de lignes de base archipélagiques n'est autorisée que pour les États archipels, ce que ne sont ni la Chine ni les îles Paracels. CNUDM, Article 47 « Lignes de base archipélagiques ».
   Voir Zou Keyuan, « Law of the Sea Issues Between the United States and East Asian States », art. cit., p. 74.
- 41. Nous ne discuterons pas ici de la question de la procédure d'arbitrage lancée par les Philippines en 2013. Quel que soit son résultat, attendu pour juin-juillet 2016, cette procédure a pour objectif de contester les revendications chinoises de « droits historiques » en mer de Chine du Sud. Or, si les États-Unis ont supporté cette initiative, il semble que ce soit plus pour saluer l'utilisation de la Cour permanente d'arbitrage par les Philippines que de contester les revendications territoriales de la Chine.

gation de ne pas y entraver le passage inoffensif des navires étrangers (42). Le principal point de controverse ici porte sur l'absence de précision quant au type de navires concernés et l'inclusion ou non des navires militaires. Pour beaucoup de juristes, cette inclusion est implicite, l'article 20 mentionnant par ailleurs que « dans la mer territoriale, les sous-marins et autres véhicules submersibles sont tenus de naviguer en surface et d'arborer leur pavillon » (43).

Cependant, bien que la majorité des États ayant ratifié la Convention reconnaissent, explicitement ou implicitement, le droit de passage inoffensif des bateaux militaires au sein de leur mer territoriale, un certain nombre de pays, incluant la Chine, exige une approbation ou une notification préalables à un tel passage. Ces dernières furent au cœur d'un intense débat lors des rédactions des Conventions de 1958 et de 1982 mais ne furent jamais acceptées, faute de consensus et d'une très forte opposition de la part des États-Unis, de l'URSS et de leurs alliés respectifs.

Sur cette question, la Chine a conservé la position qui était la sienne lors des négociations. Si elle reconnaît bien le droit de passage inoffensif dans sa loi sur la mer territoriale de 1992, elle distingue néanmoins les navires militaires des navires commerciaux : les premiers étant soumis dans le texte à l'autorisation des autorités chinoises avant d'entrer dans la mer territoriale (44). Ce dernier point est fortement critiqué par les États-Unis qui considèrent la mise en place d'une autorisation ou d'une notification préalables comme une « entrave » au passage inoffensif allant par conséquent à l'encontre de l'article 24 définissant les obligations de l'État côtier (45).

## Collecte de données hydrographiques, recherche scientifique marine et activités militaires dans la ZEE

Le second point de controverse sino-américain concerne la collecte de données hydrographiques opérée par des navires militaires dans la ZEE d'un autre État et ses éventuelles différences avec la recherche scientifique marine. Il repose en partie sur l'absence dans la CNUDM de définition exacte de ces deux types d'activité. De leur côté, les États-Unis distinguent la collecte de données hydrographiques (46), utiles à la fabrication de cartes marines et à la sécurité de la navigation, de la recherche scientifique marine qui se rapporte plus spécifiquement à l'étude des milieux marins incluant par exemple l'océanographie ou l'archéologie sous-marine (47). Du point de vue américain, la collecte de données hydrographiques est du domaine de la liberté de navigation et n'est par conséquent pas sujette au contrôle de l'État côtier. Cette position américaine est fortement contestée par la Chine qui considère les activités de collecte de données hydrographiques comme faisant partie de la recherche scientifique marine laquelle, d'après l'article 246, doit être menée « avec le consentement de l'État côtier » (48). La Chine a ainsi incorporé les principales dispositions de la partie XIII de la CNUDM relative à la recherche scientifique marine dans sa loi sur la ZEE et le plateau continental de 1998 de même que dans ses règlements sur la gestion de la recherche scientifique marine menée par des navires étrangers entrés en vigueur le 1er octobre 1996 (49). Avant cela, elle avait légiféré les activités de collecte de données via la promulgation en 1992 d'une loi sur l'arpentage et la cartographie qui soumet toute activité de ce type sur son territoire et dans ses juridictions maritimes à l'approbation du Conseil des affaires d'État (50).

Pour la Chine, les collectes de données hydrographiques par des navires militaires ne sont pas bénignes dans la mesure où ces données peuvent aussi être utilisées à des fins militaires. En d'autres termes, elles sont susceptibles, selon elle, de représenter une menace pour l'État côtier qui doit

donc être autorisé à les contrôler et à les réguler <sup>(51)</sup>. Ce désaccord renvoie en fait à la question plus large relative à la possibilité ou non pour un État de mener des activités militaires dans la ZEE d'un autre État sans son consentement. Si les États-Unis prônent à nouveau la liberté de navigation ainsi que celle de l'utilisation de la mer « à d'autres fins internationalement licites » <sup>(52)</sup>, la Chine revendique quant à elle, et elle n'est pas la seule <sup>(53)</sup>, le droit d'un contrôle.

Ce désaccord, mais aussi celui sur la collecte de données, ayant provoqué des incidents dans le passé <sup>(54)</sup>, l'éventualité qu'il se concrétise en de nouveaux accrochages dans les ZEE revendiquées par la Chine n'est donc pas à exclure.

#### Conclusion

Les positions de la Chine et des États-Unis vis-à-vis du droit de la mer constituent finalement un dossier complexe dépassant sans surprise le schéma manichéen qui verrait un pays respecter le droit de la mer et l'autre non. Si parmi les principaux points de désaccord sino-américains certaines positions de la Chine, comme celle sur le droit de passage inoffensif, apparaissent assez clairement sur la base des textes en contradiction avec le droit de la mer, d'autres consistent surtout en des interprétations de clauses lacunaires ou de termes non définis.

La pratique des deux États apporte davantage de complexités à cette question. Si les travaux de remblaiements et les constructions qui ont été lancés par la Chine dans l'archipel disputé des Spratleys, tout comme ceux qui ont été entrepris avant et dans le même temps par les Philippines, Taiwan et le Vietnam, vont à l'encontre d'une certaine « retenue », la stricte application par la Chine de ses lois nationales en matière de droit de passage

- 42. CNUDM, Article 17 « Droit de passage inoffensif ».
- 43. CNUDM, Article 20 « Sous-marins et autres véhicules submersibles ».
- 44. Voir l'article 6 de la « Loi sur la mer territoriale et la zone contiguë de la République populaire de Chine » du 25 février 1992. Cet article reprend l'article 11 de la « Loi sur la sécurité du trafic maritime » de 1983 qui dispose que les navires militaires étrangers ne peuvent pas entrer dans la mer territoriale de la Chine sans autorisation. Voir State Oceanic Administration (éd.), Collection of the Sea Laws and Regulations of the People's Republic of China, Pékin, Ocean Press, 2001.
- Celui-ci mentionne entre autres que l'État côtier ne doit pas « imposer aux navires étrangers des obligations ayant pour effet d'empêcher ou de restreindre l'exercice du droit de passage inoffensif de ces navires ». CNUDM, Article 24 « Obligations de l'État côtier ».
- 46. Ces données concernent généralement la profondeur, la configuration et la nature des fonds marins, la direction et la force des courants, l'amplitude et la durée des marées ou encore la localisation des éléments topographiques et objets fixes.
- Sam Bateman, « Hydrographic Surveying in the EEZ: Differences and Overlaps with Marine Scientific Research », Marine Policy, vol. 29, 2005, p. 167.
- CNUDM, Article 246 « Recherche scientifique marine dans la zone économique exclusive et sur le plateau continental ».
- Moritaka Hayashi, « Military Activities in the Exclusive Economic Zones of Foreign Coastal States », The International Journal of Marine and Coastal Law, vol. 27, n° 4, 2012, p. 798.
- À la suite d'un amendement en date du 29 août 2002, ces activités doivent désormais être effectuées en coopération avec un partenaire chinois et être également soumises à l'approbation des forces armées. Voir Moritaka Hayashi, « Military Activities in the Exclusive Economic Zones of Foreign Coastal States », art. cit., p. 798-799.
- Steven D. Vincent, « China and the United Nations Convention on the Law of the Sea: Operational Challenges », art. cit., p. 8.
- 52. CNUDM, Article 58 « Droits et obligations des autres États dans la zone économique exclusive ».
- 53. Le Bangladesh, le Brésil, le Cap Vert, la Corée du Nord, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, le Kenya, la Malaisie, les Maldives, Maurice, le Myanmar, le Pakistan et l'Uruguay s'opposent aussi à la vision américaine et n'autorisent pas certaines activités militaires dans leur ZEE sans leur consentement. Voir Raul (Pete) Pedrozo, « A Response to Cartner's and Gold's Commentary on "Is it Time for the United States to Join the Law of the Sea Convention?" », art. cit., p. 497.
- 54. Il s'agit notamment de la collision entre un avion de surveillance américain et un chasseur chinois au-dessus de la ZEE de Hainan en avril 2001, de l'interception de l'USNS Bowditch, un navire d'enquête océanographique de la marine américaine, par les forces armées chinoises en mer Jaune en septembre 2002, et le harcèlement de l'USNS Impeccable par des navires de la marine, de la garde côtière et de la milice maritime chinoises dans la ZEE de Hainan en mars 2009.

inoffensif et d'activités militaires étrangères dans sa ZEE reste à évaluer. Dans le cas des trois opérations de liberté de navigation conduites par les États-Unis en octobre 2015, janvier 2016 et mai 2016, les autorités chinoises ont bien protesté, verbalement d'abord puis par l'envoi de chasseurs et de navires militaires, mais ne sont pas allées jusqu'à arraisonner ou intercepter les navires américains (55).

Des deux côtés, la CNUDM, quelle que soit ses défauts, est prise en otage par des considérations idéologiques, politiques et géostratégiques. Du côté des États-Unis, l'objectif est assez clairement de s'opposer aux ambitions navales de la Chine et ce, que le pays soit une partie prenante de la Convention ou non (56). Les trois opérations de liberté de navigation évoquées ont sans doute été davantage motivées par l'évolution de l'environnement géostratégique en mer de Chine du Sud, marquée par un renforcement de la présence chinoise, que par l'unique volonté de lutter contre des revendications maritimes « excessives ». Face aux actions chinoises, une réponse américaine était en fait attendue et désirée tant au Sénat américain que dans certains pays alliés des États-Unis comme le Japon et les Philippines (57). À ce titre, au regard des inquiétudes, mécontentements et débats que le déploiement des lanceurs de missiles sur l'île Woody a suscité au sein de la scène politique américaine (58), l'annonce quasi immédiate par certains responsables américains que de nouvelles opérations de liberté de navigation seraient menées en mer de Chine du Sud – une intention confirmée par l'opération du 10 mai 2016 – est donc peu surprenante et confirme cette interaction entre droit international de la mer et défense des intérêts stratégiques (59).

Enfin, le rappel historique montre clairement que les désaccords actuels remontent à l'époque des négociations et de la rédaction du droit de la mer au cours desquelles la Chine, pays en voie de développement et État côtier, soucieuse de sa sécurité et attachée à accroître les droits de souveraineté sur les espaces maritimes, s'opposait à « l'hégémonie maritime améri-

caine ». Du côté de la Chine, ce schéma hérité n'est-il pas susceptible d'évoluer à l'heure où les autorités chinoises cherchent à transformer le pays en une puissance maritime mondiale? La construction en cours d'une flotte de haute mer et l'objectif à terme de la projeter au-delà des mers de Chine ne vont-ils pas pousser les dirigeants chinois à épouser les positions américaines en matière par exemple de liberté totale de navigation, comme semblerait le suggérer des événements récents (60) ? Il s'agit là d'un vaste champ qui mériterait une plus large analyse. Notons aussi qu'il existe en Chine un débat autour du droit de la mer et que dans ce cadre certains juristes, comme Yu Mincai, préconisent d'abolir, dans les lois du transport maritime de 1983 et de la mer territoriale de 1992, la distinction entre navires militaires et navires non militaires et d'accorder ainsi le droit de passage inoffensif à tous les navires. Selon lui, la seule option pour la Chine de répondre aux défis posés par les États-Unis serait de transformer sa position traditionnelle d'État côtier en celle d'une puissance maritime et d'envisager la révision des lois nationales dont les clauses sont incompatibles avec la CNUDM (61). À l'heure où les autorités chinoises sont en train de mettre en place des tribunaux maritimes à compétence internationale dont l'objectif affiché est de « protéger la souveraineté et les droits maritimes de leur pays » (62), y aura-t-il de la place pour un tel débat ? Quoi qu'il en soit, les impacts d'une telle création sur la lecture et la mise en application du droit de la mer par la Chine sont potentiellement grands et mériteront sans aucun doute d'être analysés dans un proche avenir.

- Sébastien Colin est maître de conférences à l'Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO), en détachement au CEFC en tant que chercheur et rédacteur en chef adjoint de *Perspectives chinoises* depuis le 1er septembre 2014 (sebastien.colin@cefc.com.hk).
- 55. Dans le cas de l'opération d'octobre 2015, voir « DM Spokesman: China Firmly Opposes U.S. Warship's Patrol in Nansha », China Military Online, 28 octobre 2015, article disponible sur le site du ministère de la Défense nationale de la République populaire de Chine: http://eng.mod.gov.cn/DefenseNews/2015-10/28/content\_4626256.htm (consulté le 5 avril 2016); « China Says US Warship's Spratly Islands Passage "illegal" », BBC News, 27 octobre 2015, www.bbc.com/news/world-asia-china-34647651 (consulté le 5 avril 2016).
- Voir Wen-Lung Laurence Lin, « America's South China Sea Policy, Strategic Rebalancing, and Naval Diplomacy », Issues & Studies, Vol. 29, n° 4, décembre 2013, p. 189-228.
- 57. Jake Douglas, « How the Rest of Asia Reacted to US Navy Patrol Near China's Man-Made Island », The Diplomat, 28 octobre 2015, http://thediplomat.com/2015/10/how-the-rest-of-asia-reacted-to-us-navy-patrol-near-chinas-man-made-island/?utm\_content=buffer57809&utm\_medium= social&utm\_source=facebook.com&utm\_campaign=buffer (consulté le 6 avril 2016).
- Naoya Yoshino, « Chinese Missiles Put Obama Administration Under Fire », Nikkei Asian Review, 19 février 2016, http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Policy-Politics/Chinese-missiles-put-Obama-administration-under-fire (consulté le 7 avril 2016).
- 59. David Smith, « South China Sea Dispute: US Military Will Continue Operations in Region », The Guardian, 17 février 2016, www.theguardian.com/world/2016/feb/17/south-china-sea-dispute-us-military-operations-china-island-barack-obama-white-house (consulté le 5 avril 2016); Ankit Panda, « South China Sea FONOP No. 3: Coming Soon? », The Diplomat, 4 avril 2016, http://the-diplomat.com/2016/04/south-china-sea-fonop-no-3-coming-soon (consulté le 7 avril 2016).
- 60. Le 4 septembre 2015, à la suite d'exercices militaires conjoints menés avec la Russie, cinq navires de la marine chinoise naviguèrent dans les eaux territoriales américaines à proximité des îles Aléoutiennes sans notification préalable. Voir Jeremy Page et Gordon Lubold, « Chinese Navy Ships Came Within 12 Nautical Miles of U.S. Coast », The Wall Street Journal, 4 septembre 2015, www.wsj.com/articles/chinese-navy-ships-off-alaska-passed-through-u-s-territorial-waters-1441350488 (consulté le 18 mai 2016).
- 61. Mincai Yu, « China Being A Maritime Power under the UNCLOS: Issues and Ways Ahead », *Journal of East Asia and International Law*, vol. VII, n° 2, 2014, p. 313 et 334. Notons qu'à l'opposé de cette vision figurent des partisans, qui semblent néanmoins minoritaires, de la dénonciation, voire d'une sortie, de la CNUDM.
- 62. Susan Finder, « China's Maritime Courts: Defenders of "Judicial Sovereignty" », *The Diplomat*, 5 avril 2016, http://thediplomat.com/2016/04/chinas-maritime-courts-defenders-of-judicial-sovereignty (consulté le 12 avril 2016).