

Principe de précaution et prévention des crises : l'exemple des îles Spratly

THIERRY SELLIN

L'accroissement rapide des moyens militaires dont disposent les pays riverains de la mer de Chine du Sud focalise l'attention sur les conflits possibles dont la source principale réside dans les revendications maritimes engendrées par l'importance essentielle de la zone dans une économie régionale en pleine évolution. Le fait que les réserves en pétrole et en gaz soient actuellement estimées à un niveau largement supérieur à celles de l'Irak, pour la seule zone des îles Spratly¹, permet aisément d'en mesurer l'enjeu et, par là même, les dangers.

Les îles Spratly demeurent l'exemple le plus sérieux de potentialité conflictuelle (voir *figure 1*). La convention des Nations unies sur le droit de la mer, dont l'entrée en vigueur en novembre 1994 implique une accélération de la mise en place des zones économiques exclusives des États riverains, sert de base controversée à des visées expansionnistes tous azimuts. Cinq des pays de l'Asean² ont des revendications sur cette zone dont la totalité fait l'objet d'une volonté d'annexion déterminée de la Chine populaire.

La ligne de Pékin est assez claire mais ajoute cependant à la complexité de la situation. Elle a conduit assez naturellement la Chine à signer la convention de 1982 sur le droit de la mer. C'est la même ambition qui l'a incité le 15 mai 1996 à la ratification. Jamais, jusqu'ici, la moindre indication n'a filtré laissant entendre que Pékin pourrait accepter l'intervention d'un arbitrage international concernant ses revendications territoriales. Au contraire, il apparaît significativement que la Chine est réticente à l'intervention de la Cour internationale de justice, ce en quoi elle ne se distingue pas vraiment des autres pays ayant des prétentions maritimes dans la région. Toutes les parties (Taiwan, Viêt-nam, Malaisie, Philippine, Brunei) savent parfaitement, en effet, que leurs arguments juridiques restent assez faibles³. Consciente de cette lacune « dirimante », la Chine accepte des stratégies diversifiées. En mer de Chine orientale et en mer Jaune, elle s'en réfère aux principes définis pour la délimitation du plateau continental. Cette position n'est en rien étonnante car le contenu même de ces principes fait l'objet d'interprétations divergentes, fruits de l'ampleur des affrontements provoqués lors de la rédaction des articles 74 et 83 CMB. Selon la doctrine, ces dispositions sont, en grande partie, dépourvues de substance normative. La « formule-esquive » adoptée dans le paragraphe 1 des articles est parfaitement à même de convenir aux Chinois car elle ouvre la porte à tous les compromis

possibles. Ne contenant aucune règle de droit, n'imposant aucune méthode de délimitation, elle est susceptible de favoriser un État puissant qui aurait les moyens d'imposer cette puissance. L'éventualité d'un conflit armé pèse directement sur la stabilité régionale et les échanges commerciaux dans la région.

Le conflit prend sa source essentiellement dans la question des ressources, halieutiques tout d'abord. Les différents y restent pour l'instant limités, mais la découverte d'hydrocarbures change la dimension du problème. La prise de l'îlot de Mischief Reef par la Chine en 1995, démontre que cette dernière cherche à transformer sa force économique récente en moyen d'établissement d'un pouvoir régional sans rival. C'est ce facteur qui apparaît comme essentiel dans l'explication des investissements militaires très importants effectués par les pays de l'Asean dans le but unique de protéger leurs revendications maritimes respectives. Pour les gouvernements des pays de l'Asean, les accusations de dilapidations d'une part importante de leur croissance dans l'achat de moyens militaires, plutôt que d'effectuer les investissements nécessaires au confort de leur développement économique, sont prises comme un mauvais procès. Au contraire, ils sont prompts à se référer à l'état de nécessité, afin de protéger leurs ressources économiques vitales.

C'est sur ce point particulier que le concept de développement durable peut prouver sa pertinence en tant qu'objectif mis en place par la communauté internationale afin de préserver le développement économique. De même, de manière plus opératoire, le principe de précaution dont la reconnaissance récente par le droit international doit permettre d'élaborer des stratégies permettant d'éviter des risques majeurs. À l'instar de son utilisation dans la prévention de risques épidémiologiques ou dans le renforcement de mesures de sécurité, il peut être utilisé dans l'hypothèse de tensions concernant l'exploitation de ressources convoitées par différents pouvoirs politiques et/ou économiques. Le pétrole aujourd'hui,

Résumé : Le principe de précaution définit une nouvelle catégorie pour qualifier les risques engendrés par les incertitudes fortes. Cette notion conduit à rechercher et à mettre en place des procédures de gestion des risques et des crises qu'ils peuvent entraîner. Ces effets cognitifs doivent orienter le normatif. Depuis 1990, des réunions informelles tentent de mettre en place « un projet de gestion des conflits potentiels en mer de Chine (MPC) ». Derrière ces discussions théorico-politiques s'esquisse l'avenir d'une région qui se doit d'évoluer vers un système de prévention et de coopération renforcée.

Asean : *Association of South East Asian Nations*
(Association des pays du Sud-Est asiatique).

THIERRY SELLIN

Enseignant chercheur
Faculté de droit et des
sciences économiques de
Brest, Centre de droit et
d'économie de la mer
(Cedem),

12, rue de Kergoat,
BP 816,
29285 Brest cedex
Tél. : 02 98 01 69 31 ;
fax. 02 98 01 69 35

¹ En 1994 les réserves estimées de la Chine étaient de 24 milliards de barils de pétrole. Le ministère chinois des ressources minérales et géologiques évalue les ressources de la mer de Chine du Sud à 130 milliards de barils. En comparaison l'Irak dispose de 112 milliards de barils. Cf. Michael Leifer. 1995. Chinese economic reform and security policy: the South China Sea connection. *Survival* 37, 2, 44.

² L'Asean regroupe sept pays : Brunei, Malaisie, Viêt-nam, Indonésie, Philippines (les cinq pays considérés dans l'article), ainsi que Singapour et la Thaïlande.

³ Sur ce point, voir L. Lucchini et M. Voelckel, *Droit de la mer*, tome 2, vol. 1, Pédone, 1996, pp. 75-89.

l'eau demain, génèrent et généreront des scénarios du pire. Le cas du Koweït démontre aisément qu'on ne peut ni l'établir formellement, ni l'exclure totalement. Le principe de précaution consiste alors à développer un certain nombre de connaissances et de mécanismes destinés à adopter sur une base économique et politique des mesures de protection capables de réduire ou d'échapper totalement au principe d'incertitude.

Cette effervescence et cette escalade de la tension proviennent de la bataille sourde engagée à la fin de la guerre du Viêt-nam au moment précis où la crise du pétrole percutait les années glorieuses d'une croissance établie. Depuis, on navigue à vue au bord du conflit armé, ceci est particulièrement vrai depuis que l'occupation effective passe pour être un mode d'acquisition de la souveraineté et prévaut sur des titres historiques sur lesquels aucune juridiction ne peut se pencher. Comme le souligne Gérardo Valéro : « Assertions of historic title are ineffective as evidence for establishing the validity of a claim to sovereignty over disputed territory. At the outset, doubts regarding the authenticity of the earliest record, as well as the accuracy of the references made in them, are difficult to resolve with any satisfaction due to the ready availability of controverting evidence from competing sources. Consequently, historic titles are useful to claimant States primarily as a device to legitimize act of occupation undertaken more recently⁴. »

La convention de Montego Bay dans son article 279 s'inspire des principes de la Charte des Nations unies en encourageant les États à résoudre leurs différends par des moyens pacifiques. La voie conventionnelle est ainsi largement ouverte. Mais l'alternative de la canonnière fait considérer à certaines puissances que s'atteler à mettre en place des mesures de confiance aboutit à une renonciation inique. Est-il possible cependant que tous les protagonistes puissent mettre en place un accord leur permettant d'exercer une « souveraineté partagée » au mieux de leurs intérêts réciproques, afin d'exploiter en commun les ressources maritimes ?

Depuis le début des années 1990 les pays impliqués dans des revendications de souveraineté ont exprimé le désir de voir résoudre leurs disputes territoriales par des moyens pacifiques. L'idée d'une coopération institutionnelle concernant l'exploitation des ressources des îles Spratly s'est progressivement insinuée dans le débat. Le principe de précaution vient précisément pour contrer les incertitudes sur l'évolution politico-économique dans l'espace maritime. Compte tenu de la situation extrêmement explosive du moment, il convient de ne pas retarder l'adoption de mesures visant à prévenir des risques de dommages graves qui, pour une partie d'entre eux, peuvent s'avérer irréversibles. En cas de conflit, il est en effet difficile d'imaginer que les conséquences sur les ressources soient légères. Par ailleurs, qu'un conflit éclate et c'est la confiance entière de la région dans son avenir qui est alors remise en cause. Il est actuellement impossible de justifier l'inaction par l'absence de certitude. Les gouvernements se doivent de prendre un certain nombre de décisions et de

mesures « dures » en face de ces menaces qui restent pour l'instant « molles ».

L'idée de coopération doit remplacer l'action unilatérale et la confrontation militaire. La suspicion doit être réduite afin de transformer cette zone des Spratly, et de la mer de Chine du Sud plus généralement, en un espace où la recherche et l'exploitation des ressources doit être partagées sur des bases pacifiques par les États. Les experts estiment par exemple que, sans coopération multilatérale et sans prévention mutuelle, seule une part limitée des hydrocarbures pourrait être exploitée. En effet les caractéristiques propres des îles Spratly nécessitent des structures d'extraction et d'exploitation lourdes. C'est pour ces raisons que le modèle mis en place par le traité sur l'Antarctique peut servir de base de réflexion juridique. Bien que les espaces offrent des caractéristiques différentes, un certain nombre de principes peuvent être mis en place permettant d'assurer ou tout du moins de garantir un développement durable :

- refuser les actions unilatérales de provocation et renoncer à l'usage de la force ;
- geler les revendications territoriales ;
- mettre en place un organisme international afin de gérer le développement des activités mises en place ;
- délimiter avec précision l'espace territorial sur lequel l'organisme pourra imposer sa juridiction et développer ses actions ;
- prévoir le partage de la prise de décision et le coût de fonctionnement de l'organisme international, ainsi que le partage des bénéfices des ressources exploitées.

Depuis quelques années on constate qu'une coopération internationale s'est mise en place afin de réfléchir sur des actions conjointes de développement dans l'espace concerné. Le premier pas dans cette direction fut la réunion qui se tint à Bali en janvier 1990, à l'instigation de l'Indonésie, à laquelle participaient les six États de l'Asean. En juillet 1991, une seconde réunion à Bandoung vit la participation de la Chine, de Taiwan, du Laos et du Viêt-nam. À l'exception de Taiwan, les entretiens se déroulaient en présence des ministres des Affaires étrangères. Les participants s'engagèrent à ce que « tout conflit territorial ou juridictionnel en mer de Chine méridionale doit être résolu par des moyens pacifiques à travers le dialogue et la négociation [...]. Les parties impliquées dans un tel conflit sont priées de se modérer afin de ne pas aggraver la situation. » Depuis, le dialogue s'est intensifié et les réunions ont aisément démontré qu'il fallait renforcer les mesures de confiance avant de pouvoir envisager toute avancée vers un processus formel de négociation. Pour certains observateurs, la politique chinoise s'est engagée dans une gradation positive en acceptant la « concession majeure » qui consiste à développer des négociations bilatérales. Cette évolution encourage certains des États de l'Asean à engager des pourparlers sur des opérations conjointes avec la Chine⁵. Les propositions explorent toutes les potentialités envisageables sérieusement : une administration commune fonctionnant sur une base de confiance, un système de condominium⁶, le modèle mis en place par le traité

⁴ Gerardo Valero, Spratly archipelago dispute, *Marine Policy*, vol. 18, n° 4, 1994, p.343.

⁵ V. M.J. Valencia, P. Cai, Vietnam/China relations and their maritime disputes, *Draft, East-West Center, Honolulu, Hawaii*, 1993, p. 9.

⁶ V. J.R. Coquia, Maritime boundary problems in the South China sea, *University of British Columbia Law Review*, vol. 12, 1990, p. 124.

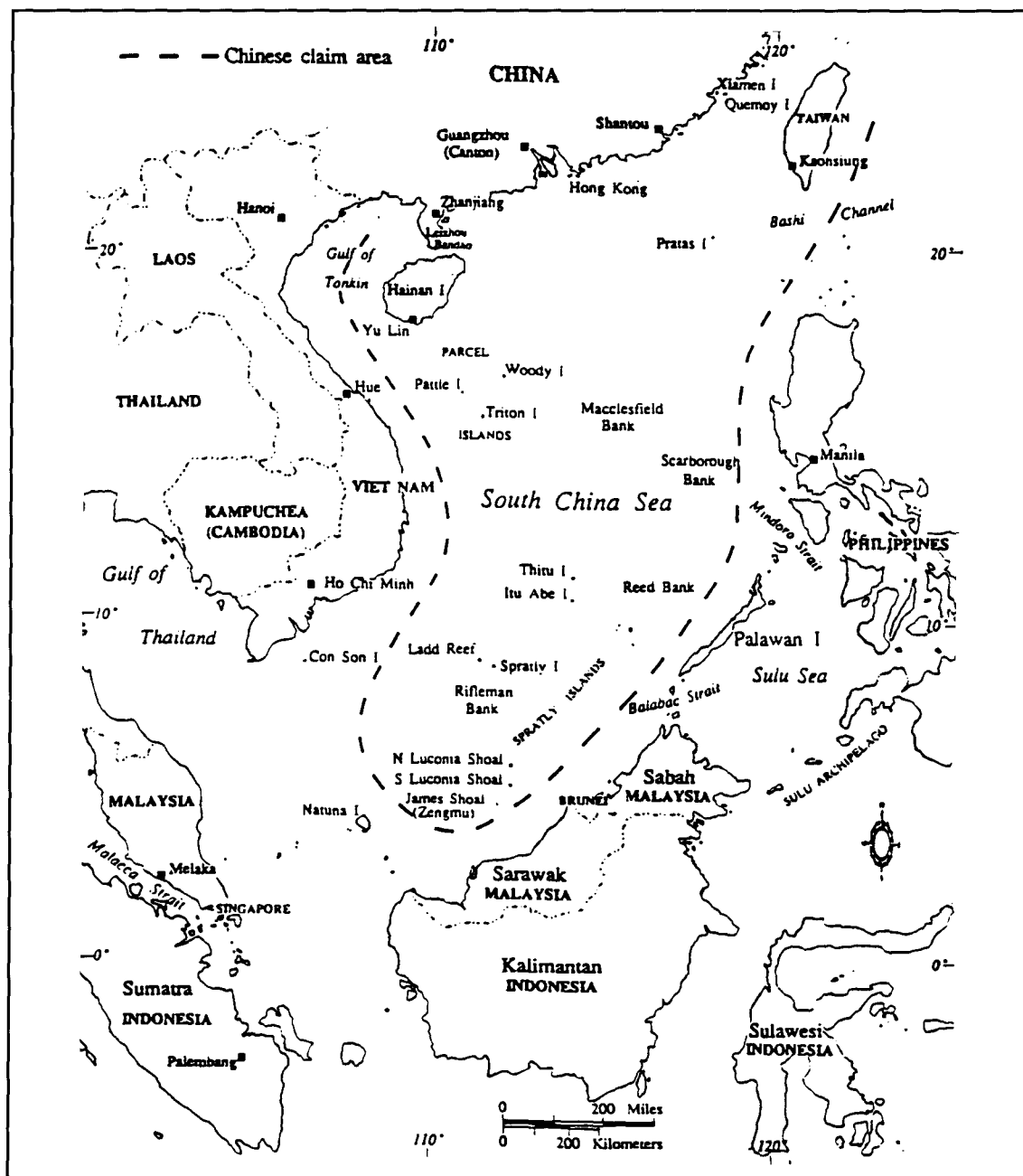


Figure 1. Les îles de la mer de Chine.

Le groupe principal des Spratly est bordé par Louisa Reef (6° 20' N, 113° 14' E), Northeast Cay (11° 18' N, 114° 21' E), Ladd Reef (8° 38' 30" N, 11° 40' 30" E), Flat et Nanshan Islands (10° 50' N, 115° 49' E et 10° 45' N, 115° 49' E). (Source : M.S. Sammuels, *Contest for South China Sea*, Methuen, New York.)

sur l'Antarctique ou, tout simplement, un développement commun. Cette dernière solution, par la souplesse et la diversité qu'elle peut impliquer paraît de loin la plus crédible. Si le principal protagoniste a fermement refusé toute discussion concernant ses revendications territoriales, il n'en a pas moins fait état de sa volonté de réfléchir à une exploitation conjointe des ressources. Force est de constater que pour l'instant, aucune action de ce type n'a été mise en place. En revanche, la Chine et le Viêt-nam font

plus que presser le mouvement d'exploration des ressources pétrolières dans la zone contestée. Le risque de confrontation militaire s'élève ainsi graduellement et ce d'autant que la Chine a précisé qu'elle assure une protection navale aux compagnies auxquelles elle accorde des permis d'exploration. L'épisode de Mischief Reef ne peut que renforcer l'inquiétude.

Le futur proche est conditionné par deux choix évolutifs possibles : celui de l'unilatéral ou du multila-

téral. Ce qui apparaît crédible pour l'instant, c'est que l'institutionnalisation entamée en 1994 dans le cadre d'un projet de réduction des conflits (*Managing potential conflicts* – MPC) favorise l'information et réduit les tensions. Les engagements pris entravent une amorce de coordination et d'actions réciproques. Le pas est important pour des sociétés autocratiques réticentes par nature aux arguments d'autorité produits de sujétions externes. La dispersion passée des responsabilités impose un changement de paradigme qui instaure une organisation capable de produire la confiance, clé de la sécurité.

Ces avancées n'effacent cependant par le « *power vacuum* » engendré par l'effacement relatif mais progressif des États-Unis en tant que puissance militaire dans la région. Cet état des choses fait que les protagonistes vont devoir s'adapter aux contraintes imposées par une évolution politico-économique caractérisée par une viabilité floue. La zone est potentiellement dangereuse, parce que située dans un ensemble flou elle peut difficilement s'autoréguler par des frontières instables. Ce qui est particulièrement le cas dans l'espace maritime. Les changements économiques et sociaux profonds que traverse la région engendrent une instabilité nouvelle dont l'aspect

conflictuel sur le plan militaire monte graduellement en puissance. L'absence de mécanismes de sécurité commune se fait dès lors cruellement sentir. Cette faiblesse des processus de confiance capables d'assurer un développement durable est un enjeu essentiel de l'avenir des États riverains de cette mer de Chine du Sud. ■

REFERENCES

- Chemillier-Gendreau M. 1996. *La souveraineté sur les archipels Paracels et Spratly*. L'Harmattan, Paris
- Hang L., Pearce P.H. 1994. The new legal regime for China's territorial sea. *Ocean Development and International Law* 25, 4, 431-442
- Samuels M. 1992. *Contest for the South China Sea*. Methuen, New York
- Sellin T. 1993. Problèmes actuels de géostratégie navale : l'Asie à l'aube du xx^e siècle. *Espaces et Ressources Maritimes* 7, 87-101
- Sellin T. 1997. La mer de l'intranquillité : exacerbation des conflits d'intérêts et de souveraineté et lacunes de la sécurité collective en mer de Chine. *Espaces et Ressources Maritimes* 10 (1996), 43-82
- Sun K. 1995. Policy of the Republic of China towards the south China sea. *Marine Policy* 19, 5, 401-409