

RAPPORT D'ÉTUDE n° 2 - 2018

ESPACES MARITIMES SOUS SOUVERAINETÉ ET SOUS JURIDICTION OUTRE-MER, QUELLE STRATÉGIE FRANÇAISE ?

La demande

Le différend bilatéral entre la Chine et les Philippines (jugement du 12 juillet 2016) a mis en perspective les difficultés de s'accorder entre Etats sur ces sujets, compte tenu des enjeux très larges (économiques, militaires, stratégiques, etc.) Quelle stratégie globale (diplomatie, militaire, accords pour l'exploitation des ressources, etc.) la France devrait-elle suivre pour préserver au mieux sa souveraineté, sa juridiction et globalement ses intérêts ?

La proposition de l'Académie de marine

1. Dans le cadre du différend opposant (entre autres) les Philippines à la Chine en mer de Chine du sud par le tribunal ad hoc de la cour permanente d'arbitrage a rendu sa sentence le 11 juillet 2016. Cette décision intervenue dans un contexte régional tendu (et qui le reste) a ému nombre d'observateurs, juristes, diplomates et géopoliticiens, et singulièrement français principalement pour l'interprétation large¹ que fait le tribunal de l'article 121§3 de la CNUDM 1982 relatif au régime des îles : « *Les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre n'ont pas de zone économique exclusive ni de plateau continental.* ». De plus, le tribunal a imposé sa compétence à la Chine dont les réserves relatives aux questions de souveraineté et de délimitation n'ont pas été retenues.

La France s'est sentie menacée par cette décision. Pour avoir émis des réserves du même ordre, elle craint de se trouver contrainte à l'arbitrage avec aussi peu de succès que la Chine dans la récusation de la juridiction. Elle craint surtout que cette décision ne conduise les Etats qui contestent sa souveraineté sur certaines petites îles à remettre en cause le caractère insulaire au sens du 121§3 et donc l'existence des ZEE périphériques. Une telle interprétation pourrait ainsi conduire à dénier, par exemple aux Australes, (Kerguelen, Saint Paul et Amsterdam, Crozet) leur caractère insulaire sous le prétexte que l'occupation humaine y est artificielle, faute de « *vie économique propre* ». A fortiori, les Eparses déjà contestées par Madagascar (soutenue par l'Union africaine) pourraient se voir appliquer la jurisprudence du Tribunal d'autant plus que l'insularité de certaine (Bassas de India) est effectivement contestable.

Avant d'aller plus loin et de faire quelques suggestions de stratégie globale, il convient de relativiser la portée de l'arbitrage du 12 juillet 2016. En pratique, il n'a pas eu de conséquence concrète à la fois parce que la Chine n'en a logiquement pas tenu compte et qu'elle poursuit sa politique du fait accompli - ce que l'on doit regretter par ailleurs - mais aussi du fait des rapprochements politiques opérés depuis par les Philippines en direction de la Chine et qui les ont conduits à ne pas pousser l'avantage théorique que la sentence leur offrait. Quant à l'analyse juridique faite par le tribunal, l'Académie de marine (section *Droit et économie*) a eu l'occasion d'en mesurer la fragilité, s'agissant en tout cas de l'interprétation très extensive qu'il fait du 121 §3. A l'occasion d'une séance de février 2017² elle avait observé que la

¹ En particulier, "le Tribunal interprète l'article 121 et conclut que les droits d'un élément dépendent de a) la capacité objective d'un élément, b) dans son état naturel, à soutenir soit c) une communauté stable de personnes ou d) une activité économique qui ne dépend pas des ressources extérieures ou qui n'est pas de nature uniquement extractive".

² En présence de Gilbert Guillaume, ancien président de la Cour Internationale de Justice, membre de la section.

position du tribunal restait isolée et qu'elle ignorait nombre de décisions antérieures³. Quoiqu'il en soit, il ne faut pas oublier que cette sentence est non opposable en application du principe de l'autorité relative de la chose jugée. Enfin la section a longuement auditionné le 7 juin 2017 le professeur JP Beurrier qui a confirmé les dangers de l'interprétation faite par le tribunal arbitral de l'article 121-3 en cas d'application à certaines îles ultramarines. Cet éminent universitaire avait passé en revue les petites îles françaises et s'était livré pour chacune à un examen « géo- juridique » dont il en ressortait que seule Bassas da India pouvait se voir refuser le statut juridique d'île.

Bien qu'à court terme la sentence de juillet 2016 n'ait pas eu de suite notable (si ce n'est d'émouvoir les juristes et les diplomates français), il convient de se prémunir de ses effets à moyen terme potentiellement délétères⁴.

Conclusion 1/ L'interprétation par le tribunal arbitral de l'article 121§3 de le CNUDM est très contestable et n'est pas opposable aux Etats tiers. N'ayant été confirmée par aucune autre juridiction, elle ne fait pas jurisprudence⁵. Toutefois, il demeure que la France pourrait comme la Chine être contrainte d'aller devant une juridiction arbitrale en dépit des réserves qu'elle a émises lors de sa ratification de la CNUDM.

2. La stratégie globale de prévention de la contestation de la souveraineté de la France doit porter sur les seules îles susceptibles de contestation à deux titres, d'une part politique de la souveraineté de la France, d'autre part juridique par interprétation du §3 aux territoires insulaires « qui ne prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre. » Ceux-ci selon le professeur Beurrier, peuvent être classés en trois catégories :

1. « ceux relativement faciles d'accès disposant d'une piste d'aviation, de bâtiments permanents, de personnels soit militaires, soit météorologiques soit de gardiennage comme Tromelin, les Glorieuses, Juan de Nova, Europa ;

2. ceux difficiles d'accès ne disposant ni de piste d'atterrissage ni de bâtiments permanents comme Clipperton, Chesterfield, Matthew et Hunter, Eiao ;

Au regard de l'arbitrage de 2016, aucune des possessions de ces deux premiers groupes ne permettrait de revendiquer un plateau ou une ZEE. Même si elles comportent de nombreuses ressources, elles ne peuvent supporter une habitation humaine sans ravitaillement extérieur et les populations sont des personnels d'Etat ou des scientifiques. Ces deux derniers arguments sont contestables car dans ce cas de nombreuses îles peu développées à travers le monde, bien que bénéficiant d'une population permanente, ne pourraient plus disposer de ZEE. En ce qui concerne le 2° groupe, ces îlots pourraient être habités, pourraient faire l'objet d'activités économiques et peuvent donc rentrer dans le cadre du §2. Du reste, si la souveraineté est parfois contestée, les ZEE ne le sont pas en tant

³ La jurisprudence Jan Mayen (CIJ Danemark/Norvège juin 1993) qui reconnaît à cette île un plateau continental, les travaux de la commission des limites du plateau continental (pour Crozet et Saint Paul et Amsterdam par exemple) et de nombreux accords de délimitation maritime (Ile Chesterfield France/Australie 1982).

⁴ S'agissant en tout cas de l'interprétation du 121§3, car pour le reste la condamnation de la Chine par le tribunal repose sur des arguments forts qui ne peuvent que réjouir les nations respectueuses du droit international et de la liberté de navigation. Mais il serait délicat pour la France de séparer le bon grain de l'ivraie...

⁵ Le président Guillaume et le professeur Queneudec, membres de la section et éminents spécialistes de droit de la mer, ont confirmé dans des termes extrêmement forts ce commentaire de la sentence tant en ce qui concerne son caractère relatif que pour ce qui a trait à l'interprétation du 121§3 et à la compétence dudit tribunal. JP queneudec parle de « l'impérieuse nécessité de relativiser la portée de la sentence arbitrale de 2016 concernant la mer de Chine méridionale ». Tandis que G Guillaume porte le coup fatal : « la sentence rendue dans l'affaire de la mer de Chine méridionale est à la fois mal fondée en droit international et contraire aux positions et intérêts de la France Le tribunal s'est déclaré compétent, alors qu'il était à l'évidence incompétent. Il a ensuite adopté une interprétation de l'article 121 §3 de la convention sur le droit de la mer contraire au texte (et à la jurisprudence de la Cour internationale de justice dans l'affaire Jan Mayen). Si cette interprétation était confortée, la France perdrait la plus grande partie de son domaine maritime. »

que telles, même si les ressources de certaines (comme Clipperton) sont pillées par des pêcheurs étrangers ;

3. enfin les hauts-fonds couvrants et découvrants comme Bassas da India. Il est clair que les récifs couvrants et découvrants ne peuvent rentrer dans le cadre de l'application du §2 et soutenir la revendication d'une ZEE est juridiquement difficile à justifier. »

Conclusion 2/ Le dossier juridique des petites îles françaises ultramarines susceptibles d'être contestées est solide à l'exception de Bassas de India pour laquelle la définition d'une ZEE semble difficile à justifier.

3. Face aux deux types de contestation potentielle, politique et juridique, les réponses doivent être envisagées comme un ensemble comprenant des modalités factuelles, politiques et juridiques.

- 3.1. Il est important de commencer par s'interroger sur les atouts dont dispose la France. Si sa présence outremer est parfois contestée pour telle ou telle implantation (Tromelin, Mayotte, Matthew et Hunter ...), la France des 11.000.000 Km² est perçue comme un riverain légitime en océan Indien et dans le Pacifique (depuis une époque relativement récente). A ce titre, elle participe à nombre d'organisations régionales (Commission de l'océan Indien, Forum du Pacifique ...) où elle peut faire entendre sa voix, être en alerte, voire prévenir des différends. Son implantation ultramarine se traduit concrètement par une présence navale permanente qu'aucune autre nation occidentale ne peut lui discuter. Cette conjonction de l'outil politique et du bras armé naval est un atout considérable qu'il ne faut pas affaiblir. La France d'outremer est un facteur majeur d'influence mondiale, il ne faut pas se contenter du constat mais entretenir ses instruments diplomatique et naval. Les acteurs locaux de l'Etat pratiquent au quotidien ce jeu à deux voix mais il n'est pas certain que les administrations centrales soient autant à l'unisson: vu de Paris, l'outremer semble être administré de façon morcelée comme en témoigne l'appellation du ministère dit des outremer au pluriel ; et même si les situations sont à l'évidence différentes des Antilles aux Kerguelen, la politique d'investissement, la conception des moyens d'action méritent une approche au moins coordonnée entre les acteurs. Des réunions Armées/EMM – Outremer – Quai d'Orsay pourraient être pratiquées régulièrement sous l'égide du SGMer pour entretenir au moins une veille partagée et au mieux contribuer à la définition de la politique maritime régaliennne outremer.

Proposition 1/ Créer un comité de la France maritime d'outremer à compétence régaliennne qui réunirait sous l'égide du SGMer les ministères des armées/marine, des outremer, des affaires étrangères et de l'Intérieur (gendarmerie).

- 3.2. La Marine nationale dispose de bases navales aux Antilles et en Guyane, à la Réunion et Mayotte, en Polynésie et en Nouvelle Calédonie. Si les moyens de surface lui sont comptés, il semble que le creux de la vague soit enfin passé et qu'une remontée soit abordée avec l'arrivée des B2M, et c'est la présence aéromaritime qui reste préoccupante tant que le programme AVSIMAR n'est pas réalisé. Il demeure que la marine française⁶ est dans bien des régions en situation de quasi monopole, la seule à pouvoir réaliser, outre les missions militaires traditionnelles, celles du spectre de l'action de l'Etat en mer. L'organisation de l'AEM (à ne pas confondre avec la marine stricto sensu) est un autre atout de poids dans tous les domaines, notamment pour le sauvetage avec les MRCC⁷ de La Réunion, Fort de France, Papeete et Nouméa qui sont autant d'outils de présence et d'influence.

⁶ Renforcée évidemment par les moyens des autres armées et de la gendarmerie

⁷ Centres de secours maritime

La première préconisation est de ne pas baisser la garde et de continuer à entretenir et à développer les moyens de la marine (et des armées). Cette première préconisation passe par la bonne information de nos politiques, à commencer par celle des parlementaires (délégations aux outre-mers de l'AN et du Sénat) y compris métropolitains.

Ne pas baisser la garde doit se traduire par des actions à l'initiative de la marine :

1. disposer d'un outil de surveillance maritime satellitaire permettant de couvrir l'ensemble des espaces sous juridiction française ;
2. réaffirmer notre présence par le déploiement de forces navales à forte visibilité comme le groupe Jeanne d'Arc dont la campagne annuelle doit cibler systématiquement une partie de nos outre-mers, voire le groupe aéronaval ;
3. déployer régulièrement nos forces de présence en priorisant certaines zones comme les îles Eparses de l'océan Indien sensibles à plusieurs titres : contestation de souveraineté par certains riverains, pêche illicite et prospection non autorisée, proximité du canal du Mozambique lui-même sensible pour plusieurs raisons (trafic maritime, potentiel de gisements d'hydrocarbures) ;
4. mener des actions ciblées contre les trafics illicites de toutes sortes.

Proposition 2/ La marine doit renforcer sa présence dans les espaces potentiellement contestés, à la fois celle de ses moyens de zone pour des missions ciblées contre les trafics illicites et par le déploiement régulier de forces navales significatives comme le groupe Jeanne d'Arc.

La marine doit s'engager aux côtés des administrations de l'Etat et des territoires ultramarins pour soutenir les actions de protection de l'environnement notamment par la surveillance des aires marine protégées qui devraient couvrir systématiquement tous les espaces où la souveraineté française est jugée vulnérable. De la même manière, elle doit participer de façon affichée à la protection de la biodiversité en luttant contre la pêche illicite. Cette action largement soutenue par les opinions publiques est susceptible de renforcer la légitimité de la marine et surtout d'ouvrir des voies à la coopération internationale qui constitue le dernier volet des propositions.

Proposition 3/ En plus de son action traditionnelle de défense de la souveraineté dans les espaces maritimes, la marine doit renforcer et mieux afficher son action pour la protection de l'environnement et la biodiversité afin de recueillir ainsi un surcroît de légitimité auprès des Etats voisins.

3.3. C'est la coopération avec le Etats voisins qui constitue probablement la voie la plus prometteuse. Dans chacune des zones la France est partie d'institutions régionales qui lui donnent autant d'occasions de s'exprimer dans un contexte multilatéral; pour autant elle ne doit pas négliger les relations bilatérales en veillant à ne pas apparaître comme la puissance régionale dominante. Son approche ne doit pas être celle du fort au faible mais emprunter des voies empiriques et concrètes. Plusieurs actions de coopération sont envisageables :

- le partage des outils de surveillance maritime,
- les échanges de renseignement,
- la formation et les entraînements en commun,
- les exercices en commun,
- les opérations conjointes ciblant des adversaires communs comme les trafiquants ou les pêcheurs illicites.

Au-delà de ces actions qui ressortissent à la seule compétence maritime, des actions de coopération du niveau politique devraient être envisagées. Il conviendrait de surmonter l'échec de l'accord de cogestion de Tromelin (France-Maurice du 7 juin 2010) pour reprendre l'idée de gestion partagée qui, certes au prix d'une certaine ambiguïté, permettrait à chacun de garder la tête haute et d'envisager un éventail beaucoup plus large d'actions communes aux quelles la marine parmi d'autres pourrait apporter sa part évidemment éminente⁸.

Proposition 4/ Multiplier auprès des Etats voisins les propositions concrètes de coopération et au delà promouvoir une coopération politique de haut niveau pouvant aller jusqu'à la cogestion des espaces maritimes contestés.

⁸ Sous réserve que cette cogestion soit bien définie et balisée dans le cadre d'une souveraineté confirmée sans ambiguïté de façon à éviter les « difficultés du dossier Tromelin