

## **2020 09 22 : entretien frontière Suriname/Brésil élargi autour de la CDPR Guyane.**

### **Compte rendu d'entretien relu par les participants.**

Initialement entretien CDPR/minint élargi à MEAE – MOM - IGN.

Hébergée dans les locaux du MEAE sur la proposition du MEAE/DJ.

Préfecture de région Guyane

Anne SUARD, **conseillère diplomatique auprès du préfet de région Guyane**

- **ministère de l'intérieur**

Jean-François DEVEMY, conseiller du secrétaire général pour la coopération internationale et la démarcation des frontières,

Pascal ROCHE, chargé de mission coopération internationale et frontières

- **IGN**

Pierre VERGEZ, chargé de mission CNIG et frontières, Conseil national de l'information géographique

- **Outre-mer**

Myriam AFLALO DGOM cheffe de mission du droit européen et international (MDEI)

Stéphanie ALCADE DGOM adjointe à la cheffe de mission du droit européen et international (MDEI)

- **ministère de l'Europe et des affaires étrangères**

CABANNES Félix Direction des Amériques et des Caraïbes Rédacteur Venezuela, Suriname, Guyana Sous-direction Amérique du Sud

Michaël GEORGES Direction des Archives chef du Pôle géographique Département de la Bibliothèque

Jeanne BAYLE Direction des affaires juridiques Rédactrice Sous-direction du droit international public

## I/ SURINAME:

### 1/ sensibilité des autorités municipales sur les îles concernées par les exceptions proposées au principe de la ligne médiane

- les parties intéressées localement ont été saisies à l'été 2019 sur la base des documents arrêtés à la date du 25 juillet 2019 : élus nationaux (sénat – assemblée nationale), municipalités frontalières, grand conseil coutumier, services de l'Etat. Il n'y a pas eu de réponse systématique mais tout le monde a été sensibilisé par écrit et parfois par oral également (débat de deux heures au grand conseil coutumier, échanges avec la municipalité concernée par l'île de Jamaica, etc..).
- en revanche, il n'y a pas eu d'échange clair (sauf sur Jamaïca) avec les municipalités concernées par une dérogation négative (attribution au Suriname d'une île qui devrait se trouver du côté français par application du principe de la ligne médiane). Il y a là une faiblesse potentielle pour le passage au parlement comme pour l'avenir.

## 2/ confirmation technique de l'absence d'"erreurs" surinamaises

1) rappel méthodologie tracé de la frontière : option 1 : application du principe de la ligne médiane, constatation de la souveraineté, échange toujours possible ensuite sur la base d'une discussion politique/option 2 : si principe de la ligne médiane inapplicable (= île « non partageable » parce qu'on est en deçà de la marge d'erreur), négociation sur la base du poids politique des îles concernées (poids politique à évaluer)

2) La DGOM s'interroge sur l'opportunité de la prise en compte des surfaces dans les concessions respectives hors principe de la ligne médiane. Proposition reprise dans l'offre technique IGN formulée plus loin.

3) Les échanges ont montré que **la fiabilité technique des propositions communes ambassade – préfecture du 16 septembre** (annexe répartissant les îles en discussion en trois catégories) **est sujette à caution**. Deux exemples évoqués en séance le démontrent : Lince Dede et Jamaïca.

– **dans la catégorie 1 : « îles pour lesquelles il est proposé d'appliquer la ligne médiane [...] »**

Il est proposé d'attribuer l'île de Lince Dede au Suriname en tenant compte du fait qu'elle serait à l'Ouest de la ligne médiane. Mais les travaux avertis le 25 juillet 2019 et les conclusions du groupe technique de novembre 2019 ne vont pas dans ce sens : Lince Dede (ou « Lense Dede » sur les cartes signées le 25 07 2019) fait partie d'un groupe d'îles qui devait être soumis à la discussion politique. Il s'agit d'une petite île à l'est d'une île de grande surface dénommée Fomee Tabiki et qui n'avait pas été attribuée en 2019 à la demande du Suriname, la ligne médiane dessinée sur les cartes surinamaises semblant plutôt attribuer cette île à la France. Compte-tenu de son versement en « discussion politique », elle n'a pas été attribuée par le groupe technique de novembre 2019. Et aucun des participants aux échanges de ce 22 septembre 2020 n'avait en mémoire de décision d'attribution de Fomee Tabiki au Suriname. Dès lors, non seulement le groupe technique de novembre 2019 n'a pas travaillé sur l'attribution de Fomee Tabiki, mais a fortiori ne pouvait le faire sur Lense Dede qui est plus à l'ouest du côté français. **En l'absence de décision politique sur Fomee Tabiki, Lense Dede ne peut être attribuée sur la base de critères techniques.**

– **dans la catégorie 2 : « îles coupées en deux par la ligne médiane, pour lesquelles il est proposé d'appliquer la règle de la ligne médiane[...] »**

L'île de **Jamaïca** a été portée dans cette catégorie par erreur : erreur factuelle d'abord, puisqu'en juillet 2019 les deux ambassadeurs chefs de délégation avaient renvoyé formellement cette île au nombre de celles qu'il convenait de départager sur la base de critères techniques (et non politiques) et que par conséquent **cette île a été attribuée à la France par le groupe technique qui s'est réuni en novembre 2019**. Erreur de classement ensuite, puisque cette île n'est pas partagée en deux parts d'égale importance par la ligne médiane, mais au contraire se trouve clairement du côté français de la ligne médiane. Elle **devrait donc**, tout comme Cluyawo, **faire partie de la catégorie 3, celle des îles où les négociateurs proposent de déroger à la règle de la ligne médiane.**

Accessoirement, l'IGN émet des réserves également sur l'interprétation de la ligne médiane pour l'île de Cluyawo, la note du 16 septembre la classant à l'Est de la ligne alors que la question se pose d'une prise en compte globale du groupe d'îles ou de chaque île prise séparément.

Ainsi les participants à la réunion ont-ils constaté que sur les 7 îles mentionnées dans la note commune préfecture/ambassade, 2 erreurs substantielles au moins sont relevées. Il semble difficile de proposer aux cabinets une décision politique sur ces bases sans exposer le gouvernement à de sérieuses critiques au moment de discuter du projet de loi au Parlement.

## **Proposition de la CDPR reprise en commun :**

**organiser un échange sous forme de visioconférence avec l'ambassade et revoir l'approche technique des décisions politiques à prendre.** L'IGN propose de dresser un bilan chiffré et « surfacé » des îles restant à attribuer après les échanges du 25 07 2019 et de novembre 2019, puis de les répartir de manière équilibrée en tenant compte le cas échéant de coefficients politiques particuliers. Cette technique, déjà adoptée pour l'Espagne avec laquelle demeuraient près d'une centaine de micro discussions en 2015, a été employée par l'IGN avec succès pour 72 cas, ne laissant à discuter désormais d'un seule et unique point de cristallisation en bordure de l'atlantique.

Il est convenu que la visio conférence sera organisée dans les meilleurs délais à l'initiative de la direction géographique (potentiellement le 9 octobre).

### 3/ décision de principe et orientation en termes de calendrier sur l'envoi d'une deuxième mission technique de l'IGN sur place.

Accord général sur l'opportunité de cette mission. Le ministère de l'intérieur devrait pouvoir en assumer la charge financière au titre de ses crédits de démarcation 2020 bien que la compétence de définition et démarcation initiale de la ligne ne relève pas nettement de ses attributions.

L'IGN propose le programme suivant sous réserve de validation hiérarchique interne :

1 octobre : débuts des contact avec les techniciens du Surinam

vers le 6 ou 9 octobre : visio conférence avec l'ambassade

19 au 23 octobre : rédactions bilatérales (fait des 2 côtés) d'un projet de partage des îles indéterminées par - surfaces - nombres et secteurs - poids politique

26 -27 octobre : débuts de négociation en visio avec les techniciens Surinamais et amélioration des projets

28 octobre-5 novembre(ou 18-26 novembre) : mission à Paramaribo qui se conclurait par une signature ( environ 1600€ payé par le ministère de l'interieur Avion (1000€)+ Hotel (500€)+ Taxi(100€))

Il conviendra également de s'assurer de l'absence d'obstacles techniques au voyage (mesures de quarantaine ou barrières sanitaires à l'entrée aux Pays-Bas si passage par Amsterdam)

### 4/ au cas où les trois premières questions ne lèvent pas de lièvre, discussion technique sur la viabilité de la solution proposée par le préfet et l'ambassadeur

Ce point de l'ordre du jour est devenu sans objet compte-tenu des incertitudes évoquées plus haut.

### 5/ relecture globale de l'accord ou convention proposée à l'issue des échanges techniques et politiques avec le Suriname

L'accord n'a pas été relu collectivement de manière détaillée en commun faute de temps, mais appelle les observations suivantes de la part des participants.

- **ministère de l'intérieur** : pour résumer en trois points, ce protocole additionnel est

1/ soit trop complexe, soit trop simple, il est au milieu du gué et doit être simplifié conformément au projet initial ou largement complété de tout ce qui y manque.

2/ l'intégration de la démarcation numérique dans le corps de son texte rend le reste du texte inutile (si l'on définit la frontière numériquement, il n'y a plus besoin de définition juridique, ligne médiane etc..). La confusion des opérations de délimitation et de démarcation est une première mondiale en matière de frontières terrestres mais peut être concevable dans la mesure où la DAJ n'y voit pas d'obstacle juridique.

3/ l'intégration de la démarcation dans ce qui devait n'être initialement qu'une extension de la convention de 1915 annihile de fait tout espoir d'une signature à court terme d'un accord de délimitation (renvoyant à une commission ad hoc, conformément aux usages du genre, le soin de procéder à la démarcation).

( voir explications développées en annexe)

**- DAJ :**

- le projet est parfait en la forme, sans préjuger du contenu qui relève de la direction géographique.
- Il a été négocié et « amélioré » pendant un an et il est difficile d'y revenir.
- Sur la forme, le traité peut être signé par n'importe quel ministre qui en reçoit pouvoir et pas nécessairement par le seul ministre des affaires étrangères. Donc peut être signé par le MOM par exemple, à l'occasion d'un déplacement.

**CDPR :**

- ne peut indiquer l'origine (Surinam ou France) de la référence aux « règles et aux principes du droit international en matière de délimitation de frontière fluviale » ni indiquer à quelles règles ou principes il est concrètement fait référence (personne dans le groupe réuni ne connaît les dits principes qui a priori n'existent pas ou ne sont pas appliqués dans le projet de protocole).
- nombre de compléments relèvent de demandes surinamiennes expresses, comme la référence à un futur accord de coopération transfrontalière sur le fleuve à intervenir (art. 4)

6/ ouverture sur un futur accord de suivi et d'entretien de la frontière

pour mémoire. Un tel accord est nécessaire pour éviter les innombrables difficultés rencontrées sur les frontières où un tel accord n'a pas été établi. (dont le Brésil voisin).

7/ discussion sur la réalisation technique de la carte finale à annexer au(x) accord(s) - et sur la prise en compte du coût de sa confection.

Le sujet n'a pas été abordé concrètement mais reste d'actualité. Il a été constaté en séance que la délégation française avait travaillé soit sur des cartes surinamaises à fiabilité douteuse (cartes ne reflétant pas fidèlement le résultat des travaux des 25 juillet 2019 et novembre 2019), soit sur des cartes françaises périmées (cartes établies par le pôle géographie en 2018 qui retiennent une définition des berges, et par voie de conséquence un tracé de ligne médiane différent de celui qui a été adopté d'un commun accord par les géographes français et surinamais en novembre 2018).

Par ailleurs les cartes surinamaises réalisées en aval de la deuxième phase des négociations et transmises le 21 août 2020 par l'ambassade n'étaient pas parvenues à la connaissance du service frontières de l'IGN ni même au ministère de l'intérieur (apparemment du fait d'un défaut de l'application diplomatie, le ministère de l'intérieur apparaît dans les destinataires mais la NDI est absente du poste du destinataire).

8/ échanges sur la suite: usages et mise à profit des frontières numériques lorsqu'elles seront déterminées ?

Sujet non abordé faute de temps.

## II/ BRESIL:

Le sujet n'a pu être abordé en séance faute de temps. Considéré avant la réunion comme non urgent. Toutefois les faits rapportés hors réunion par le CDPR l'amènent à nuancer cette position des administrations centrales: des incidents de frontière ont eu lieu à l'été 2020 (au mois de juin) mais n'ont heureusement pas été montés en épingle autant que ceux du Suriname en septembre 2018. La crise COVID 19 a amené à des mesures strictes de fermeture et de contrôle des frontières en réaction desquelles certains piroguiers ont pratiqué la technique de saturation pour déborder les forces françaises (passage de plusieurs dizaines de pirogues en même temps pour saturer la capacité d'arrêt et de contrôle des deux pirogues françaises, entraînant ponctuellement des opérations de poursuite et/ou de contrôle potentiellement au delà de la frontière réelle ou supposée, suivie de protestations locales des autorités de Saint-Georges mais non relayées au niveau diplomatique).

Comme rappelé en amont de la réunion, pour l'instant les travaux programmés par l'Etat sur l'Oyapock sont suspendus. Situation d'incertitude avec le Brésil sur l'Oyapock qui pourrait être renforcée si les travaux programmés par l'Etat dans le lit de la rivière sont mis à exécution. Il faut rencontrer les Brésiliens sur ce sujet car on ne pratique pas de travaux sur une frontière sans accord de l'Etat voisin ni clarté sur le positionnement de la dite frontière. Pour mémoire note détaillée produite le 9 février 2020, sur laquelle l'attention du préfet et de la DGOM a été appelée par le secrétaire général du minint.

\*        \*  
\*  
\*  
\*

## **ANNEXE : développements sur le projet de convention additionnelle à la convention de 1915 :**

- un projet martyr avait été rédigé en juillet 2019 par le ministère de l'intérieur sur la base d'un choix délibéré entre deux options :
  - une option minimaliste destinée à faciliter les négociations et en accélérer la conclusion – c'est celle qui a été expressément retenue par l'ambassade -
  - une version plus complète, comprenant notamment les mesures de suivi administratif et les arrangements douaniers ou accessoires habituellement contenus dans les accords de suivi et d'entretien de la frontière. Cette option a été expressément rejetée comme susceptible de perturber les discussions et d'en compromettre le succès.

Le projet martyr consistait à étendre purement et simplement l'effet de la convention de délimitation de 1915 aux deux autres sections en cours de discussion, *sans la modifier ni l'améliorer*, et renvoyait la démarcation à une commission mixte destinée à se réunir ultérieurement conformément aux usages internationaux. Il était volontairement très court et s'abstenait de toute mesure d'amélioration de la convention de 1915, malgré ses nombreuses imperfections, afin de ne pas enliser les discussions dans des détails techniques souhaitables mais moins importants que le principe même de l'extension (mesure de navigation et de gestion du fleuve plus utiles que la précision technique ou administrative).

Le produit « fini » tel qu'il est sorti des discussions et échanges survenus depuis est très différent et s'éloigne maintenant des deux options sans bénéficier de leurs avantages :

- il introduit des précisions qui en appellent nécessairement d'autres (en reprenant sans que cela soit nécessaire les définitions techniques de la convention de 1915, et en introduisant des précisions sur le mode de détermination de la ligne médiane, elle oblige à introduire un jeu complet de précisions qui n'y était pas : définition de la ligne médiane, définition des eaux ordinaires, des berges, date de situation des berges à prendre en compte et mode de prise en compte de l'évolution de leur tracé, définition de la ligne numérique, traitement des contradictions entre ligne numérique et terrain, etc..)
- il introduit un principe nouveau dans la pratique internationale des frontières terrestres : la délimitation et la démarcation simultanés, qui peut avoir cours dans le cadre des délimitations maritimes peut-être, mais n'avait jusqu'à présent jamais été appliqué aux frontières terrestres.
- Il ne prévoit pas les modalités de suivi de l'application de l'accord, et notamment la mise en œuvre des mesures nouvelles qui pourraient s'avérer nécessaires ou souhaitées dans la pratique ou à l'usage : commission mixte de suivi qui pourrait trancher des incertitudes liées à l'absence de définition des notions ou aux difficultés de son application, ou décider de mettre en place des signes démarcatifs physiques sur certaines zones jugées sensibles. Les modalités relatives à l'arbitrage ou à la médiation en cas de difficulté ne sauraient répondre à cette nécessité d'un suivi semi-administratif sous forme de commission mixte mandatée à cet effet.
- Il ne prévoit pas non plus de mesures destinées à reconnaître les droits réels acquis sur les zones appelées à changer de souveraineté ou à se trouver clairement attribuées à une souveraineté. Ni de mesures concrètes de franchissement de la frontière pour les propriétaires dont les biens changent de souveraineté ou pour le franchissement coutumier de la frontière (par exemple cas des cimetières ou lieux de culte traditionnels situés sur une rive ou une île relevant du pays voisin).

Par ailleurs, le projet de texte prévoit d'annexer deux cartes ou jeux de cartes, l'un ordinaire, et l'autre pour la ligne numérique, sans que l'on comprenne la logique de ce doublon, la ligne numérique n'ayant pour seule vocation que de préciser la délimitation générale et non à en modifier le tracé. C'est à une liste de coordonnées que les démarcations numériques se réfèrent habituellement, ce qui obligera à annexer à ce projet une longue liste de coordonnées (plusieurs milliers ou dizaines de milliers selon le niveau de précision négocié), des dizaines de pages que l'on voit mal deux ministres parapher une à une.

Enfin l'introduction de la ligne numérique directement dans l'accord de délimitation, et la précision qu'elle est intangible jusqu'à nouvel accord, rend sans intérêt et sans effet toute définition au titre de la délimitation : si la ligne numérique est directement signée par les gouvernements et ratifiée selon les règles internes de chacune des parties, il n'y a aucune nécessité de donner des indications sur la manière dont elle a été établie. La ligne numérique devient un fait juridique en lui-même, qui rend inutile toute autre précision sur la ligne médiane ou les eaux moyennes (comme pour les accords de délimitation maritime).

Accessoirement le texte du projet d'accord, en subordonnant sa signature à la finalisation de la démarcation numérique, retarde la validation et la signature politique et enterre définitivement, par exemple, l'hypothèse d'une signature au mois de novembre à l'occasion d'un déplacement ministériel.