

Extraterritorialité chinoise : le nouvel arsenal juridique

NOTE D'ÉCLAIRAGE - DÉCEMBRE 2024



Think tank de référence en France et en Europe, l'Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l'intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociétaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l'action, des idées et de la décision.

NOTE D'ÉCLAIRAGE - Décembre 2024

Extraterritorialité chinoise : le nouvel arsenal juridique



*Les notes d'éclairage de l'Institut Montaigne
permettent de se situer et de rendre intelligible
l'environnement dans lequel nous évoluons.*

**Note
d'éclairage**

Se situer
et rendre
intelligible notre
environnement

**Note
d'enjeux**

Poser des
constats et
identifier des
problématiques

**Note
d'action**

Formuler
des recom-
mandations
opérationnelles

**Opération
spéciale**

Sonder,
chiffrer,
expérimenter

Rapport

Analyser
et proposer
collégalement
des solutions
de long terme

La nouvelle Commission européenne a désigné la sécurité économique comme une « priorité centrale ». Sa politique vise à mieux défendre l'Union européenne (UE) contre les distorsions de marché, le vol de technologies et la coercition, mais aussi à encourager l'innovation et son industrialisation. L'UE commence à employer les nouveaux instruments de défense commerciale dont elle s'est dotée ces dernières années. Elle œuvre à réduire les vulnérabilités de ses chaînes d'approvisionnement et repense sa politique industrielle. Il existe pourtant un angle mort à cette nouvelle approche : l'UE n'a aucune politique claire pour gérer l'extraterritorialité des grandes puissances à son égard. Or, si de nombreux acteurs européens sont très sensibilisés à leurs vulnérabilités à l'extraterritorialité américaine, peu ont noté les efforts considérables déployés par la Chine depuis 2019, à l'initiative de Xi Jinping, pour se doter de capacités similaires à celles des États-Unis. Du fait du contexte géopolitique, l'Europe est très exposée à ces risques nuisibles à ses intérêts économiques et politiques. Une prise de conscience rapide est nécessaire. Au-delà, l'Europe doit se doter d'une capacité de riposte crédible.

UN RECOURS CROISSANT À L'EXTRATERRITORIALITÉ

L'extraterritorialité – c'est-à-dire l'application de lois nationales à l'étranger – n'est pas un phénomène nouveau, mais son emploi prend de l'ampleur. Dans un environnement international caractérisé par la compétition stratégique, les subventions massives, les politiques de réduction des risques (« *de-risking* ») et la faiblesse criante de la diplomatie multilatérale, les États cherchent de nouveaux outils pour défendre – et pour projeter - leurs intérêts politiques et économiques. Beaucoup se tournent vers le droit pour y parvenir. C'est le cas de la Chine.

Une présidence Trump se montrera sans doute proactive sur le renforcement des mesures de contrôle des exportations de technologie vers la Chine pour les entreprises américaines – et européennes. Dans un contexte de rivalité technologique croissante, une présidence Trump pourrait être tentée de recourir encore davantage à des mesures extraterritoriales visant l'industrie chinoise. Elle pourrait aussi faire pression sur les pays européens pour qu'ils s'alignent en échange du maintien du soutien américain à l'Ukraine et à la sécurité militaire européenne. Dans ce scénario, une riposte chinoise est très probable. Cette situation serait problématique pour les entreprises européennes exposées aux deux pays. Elle impliquerait des coûts de conformité élevés, des pressions à la conformité contradictoires et potentiellement incompatibles, et des risques d'amendes ou de refus d'accès au marché en cas d'infraction à l'un des deux régimes juridiques.

Le point de vue de la Chine sur l'extraterritorialité s'est radicalement transformé sous Xi Jinping. Pendant très longtemps, l'extraterritorialité a été associée au « siècle des humiliations » – la période comprise entre 1842 et la Guerre du Pacifique, pendant laquelle les puissances occidentales et le Japon ont imposé leurs lois et un régime de privilège consulaire à la Chine. Aujourd'hui, l'extraterritorialité est vue au moins comme un outil défensif, et déjà aussi comme un instrument offensif. Xi Jinping considère le droit comme une arme. Les normes extraterritoriales se sont multipliées depuis son accession au pouvoir.

L'extraterritorialité chinoise poursuit trois objectifs : d'abord, se défendre contre les ingérences et les sanctions étrangères, ensuite, légitimer les actions de politique étrangère de la Chine dans une quête d'influence mondiale, enfin, déployer l'agenda de la Chine en matière de sécurité intérieure (ressortissants à l'étranger, dissidence, enjeux liés à Hong Kong et Taiwan) à l'échelle mondiale.

L'extraterritorialité chinoise est avant tout conçue pour répondre à la rivalité systémique avec les États-Unis. L'arsenal défensif chinois vise à réduire l'impact des sanctions économiques américaines et à répondre aux restrictions américaines sur les exportations, qui ont lourdement ciblé l'accès de la Chine aux technologies à double usage. Certains des outils défensifs de la Chine, tels que les règles de blocage, ressemblent à ceux que l'UE a mis en place pour soustraire les entreprises aux sanctions étrangères.

La Chine applique également ses lois à l'étranger pour renforcer sa présence et son influence mondiales en suivant une logique réaliste, axée sur la quête de puissance et l'équilibre des pouvoirs avec les États-Unis. Elle tente d'utiliser la législation chinoise pour régler des questions territoriales, comme en mer de Chine méridionale, et recourt à un langage juridique pour légitimer ses actions.

La Chine applique ses politiques de sécurité publique à l'échelle extraterritoriale. Son premier objectif est de faire taire les critiques à son égard. Elle a élaboré un ensemble complet de lois et de pratiques répressives ciblant les dissidents et opposants chinois. La Chine a établi des postes de police non déclarés à l'étranger et tente de rapatrier de force certains de ses ressortissants. L'intimidation, la persuasion et l'extradition forcée de ressortissants chinois à l'étranger posent un important défi aux démocraties européennes.

La Chine explore une approche plus offensive de l'extraterritorialité, sous la forme de sanctions économiques, pour affirmer sa puissance – bien qu'elle n'en ait pas encore fait usage. L'extraterritorialité est de plus en plus considérée comme un moyen d'affirmer sa puissance et de limiter celle des autres, par exemple en faisant pression sur des personnes physiques et des entreprises étrangères, même basées à l'étranger, pour les amener à respecter les lois chinoises ou à ignorer le droit étranger. Bien que la Chine n'ait pas encore utilisé le droit pour faire pression sur des entreprises

étrangères déjà actives sur son territoire ou commerçant avec elle, elle pourrait le faire à l'avenir, y compris en les utilisant comme proxys pour viser des États.

Le mode opératoire chinois privilégie l'attaque quand il n'y a pas de défense en place. L'utilisation plus offensive de l'extraterritorialité par la Chine dépendra de trois facteurs. Premièrement, la volonté des hauts dirigeants du Parti d'avoir recours à ces instruments en période de tensions internationales, qui reposera sur un calcul coûts/avantages; deuxièmement, un rôle international plus fort pour le renminbi et une exposition globale plus faible au dollar; et troisièmement, les contre-mesures que les pays tiers pourraient prendre face aux normes extraterritoriales chinoises. En l'absence de dissuasion crédible, l'UE pourrait faire l'objet de sanctions économiques chinoises. Or il est possible que son instrument anti-coercition, qui n'a pas encore été testé, n'ait pas l'effet dissuasif espéré par ses concepteurs.

LA RÉPONSE DE L'EUROPE

L'UE doit comprendre son exposition à l'extraterritorialité chinoise. La Chine ne cherche plus seulement à gérer la concurrence stratégique avec les États-Unis. Elle dispose de nouveaux outils pour promouvoir les normes et la jurisprudence chinoises à l'étranger, pour contre-attaquer lors d'ingérences étrangères et pour faire valoir ses intérêts politiques et économiques; il serait naïf d'imaginer qu'elle ne les utilisera pas.

L'UE doit comprendre les répercussions possibles de l'extraterritorialité chinoise sur les intérêts européens et se préparer en conséquence. L'approche actuelle de l'UE se fonde en grande partie sur la nécessité de répondre à l'extraterritorialité des États-Unis. Pourtant, les décisions prises par la Chine et son niveau d'ambition quant à

l'utilisation du droit en politique étrangère devraient inquiéter l'UE et la pousser à repenser son approche.

L'UE devrait continuer à lutter contre les rapatriements forcés et la répression transnationale. Si la sécurité nationale relève clairement de l'autorité souveraine des États membres, les gouvernements nationaux devraient être ouverts à une action conjointe européenne contre la répression transnationale et au partage des meilleures pratiques à l'échelle européenne. L'UE devrait aussi continuer à travailler sur cette question avec des partenaires et des organisations internationales partageant le même attachement à la protection des individus contre les arrestations politiques.

L'UE doit être prête à élaborer une nouvelle forme d'extraterritorialité offensive. Historiquement, elle a résisté à l'usage offensif de l'extraterritorialité et a préféré blâmer les États-Unis pour l'utilisation (abusive) qu'ils en font. Or, le risque d'escalade de la concurrence technologique entre les États-Unis et la Chine dans les prochaines années impose de changer d'approche. Les défenseurs d'une stratégie d'extraterritorialité plus offensive remarquent déjà qu'un changement est en train de s'opérer, au vu du nouvel accent mis par l'UE sur l'utilisation d'instruments de sécurité économique tels que l'instrument anti-coercition. Cependant, un régime extraterritorial offensif doit pouvoir imposer des coûts et imposer le respect des contrôles sur les exportations européennes en pays tiers, par exemple pour empêcher les transferts à l'industrie d'armement de la Russie.

L'UE doit démontrer qu'elle est prête à refuser l'accès au marché unique européen. Ses instruments de sécurité économique ont été conçus dans une logique de réciprocité, et non pour la promotion des intérêts stratégiques européens. C'est vrai, en particulier, en ce qui concerne la Chine. Or l'accès au marché unique européen est une priorité stratégique pour la Chine et il est crucial pour la bonne santé de son économie. Une perte d'accès à ce marché nuirait profondément aux

intérêts chinois – cette perspective devrait constituer un puissant dissuasif. Le marché unique est le meilleur levier de l'UE. Elle doit concevoir un programme crédible qui démontre ses intentions et ses capacités d'en interdire l'accès.

Synthèse	5
-----------------------	---

Introduction	14
---------------------------	----

1	Droit, puissance et intérêts nationaux	18
----------	-----------------------------------------------------	----

	Tableau 1. L'expansion des lois extraterritoriales chinoises	24
--	---------------------------------------------------------------------------	----

2	Avant Xi Jinping : un usage limité de l'extraterritorialité	26
----------	--------------------------------------------------------------------------	----

3	L'extraterritorialité sous Xi Jinping : défense, riposte et coercition	31
----------	-------------------------------------------------------------------------------------	----

	3.1. Règlement de 2020 sur la liste des entités non fiables (不可靠实体清单规定)	32
--	--------------------------------------------------------------------------------------	----

	3.2. Loi de 2020 sur le contrôle des exportations 2020 (出口管制法)	35
--	-----------------------------------------------------------------------------	----

	3.3. Règlement de 2021 contre l'application extraterritoriale injustifiée de lois et mesures étrangères (反制外国无理域外适用法律和措施规定)	41
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

	3.4. Loi de 2021 contre les sanctions étrangères (反外国制裁法)	43
--	------------------------------------------------------------------------	----

4	La projection mondiale du régime sécuritaire chinois	47
	4.1. Loi de 2017 sur la cybersécurité (网络安全法)	48
	4.2. Loi de 2021 sur la sécurité des données (数据安全法)	50
	4.3. Loi de 2020 sur la sécurité nationale à Hong Kong (中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法) ...	55
	4.4. Loi de 2023 sur les relations étrangères (中华人民共和国对外关系法)	59
5	Extraterritorialité et avenir de la guerre par le droit	63
	5.1. Intentions : l'extraterritorialité est ce que le Parti en fera	63
	5.2. Capacités : un arsenal impressionnant mais de faibles niveaux de contrainte	66
6	La réponse européenne au nouvel arsenal juridique de la Chine	70
	Annexe	
	Glossaire des organes gouvernementaux et administratifs chinois	73
	Remerciements	77

Mathieu Duchâtel

Mathieu Duchâtel est le directeur des études internationales de l'Institut Montaigne, où il est également expert résident pour l'Asie. Depuis trois ans, il suit particulièrement les questions relatives à la sécurité économique, notamment dans une approche comparative Europe/Asie orientale.

Il a récemment publié pour l'Institut *Economic Security: the Missing Link in EU-Japan Cooperation* (avril 2023), *Great Power Chokepoints: China's Semiconductor Industry in Search of Breakthroughs* (septembre 2022), *Semiconductors in Europe: the Return of Industrial Policy* (mars 2022) et *Technology Transfers: the Case for an EU-Japan-US Cooperation Framework* (mars 2022).

Il a vécu dix ans entre Shanghai, Taipei et Pékin. Il a notamment été *Visiting Scholar* à la *School of International Studies* de l'université de Pékin en 2011/2012, au *Japan Institute of International Affairs* en 2015, à l'*Institute for National Defense and Security Research* à Taipei en septembre 2020, et au Centre de l'Union européenne de la *National Taiwan University* en 2023. Mathieu Duchâtel est docteur en science politique de Sciences Po.

Georgina Wright

Georgina Wright est Expert Résident et directrice adjointe des Études Internationales à l'Institut Montaigne, où elle dirige le programme Europe. Elle est également *Visiting Fellow* au *German Marshall Fund of the United States*, un *think tank* américain.

Georgina se consacre depuis plus de 10 ans à l'analyse approfondie de l'Europe. Ses travaux de recherche portent actuellement sur l'agenda politique de la Commission européenne, la politique étrangère britannique, ainsi que l'influence et la position de la France au sein de l'Union européenne. Membre de plusieurs comités d'experts auprès de gouvernements nationaux, elle conseille régulièrement les institutions européennes. Porte-parole régulière de l'Institut Montaigne dans les médias, elle a été auditionnée par plusieurs parlements, tant en Europe qu'aux États-Unis.

« Accélérer la construction du système juridique de notre pays aux fins de son application extraterritoriale » : telle était la demande de Xi Jinping au Parti lors de la deuxième réunion du Comité central pour la gouvernance totale fondée sur le droit¹ en 2019². Cette déclaration marque un réel tournant dans un pays pour lequel le terme d'extraterritorialité (域外法权) évoquait le « siècle des humiliations » – la période entre 1842 et la Guerre du Pacifique, au cours de laquelle les puissances occidentales ont imposé une juridiction consulaire extraterritoriale à la Chine, sapant sa souveraineté et la réduisant à ce que Mao Zedong qualifia de « semi-colonie ».

Aujourd'hui encore, l'extraterritorialité est souvent vue en Chine comme un moyen pour des puissances étrangères hostiles de l'affaiblir. L'extraterritorialité est au cœur de la compétition sino-américaine pour la supériorité technologique. De Huawei et ZTE à SMIC et l'industrie chinoise de l'armement, de nombreuses entreprises chinoises sont inscrites sur les diverses listes de sanctions américaines et leur nombre va croissant. Les restrictions sur les exportations américaines limitent l'accès de la Chine aux technologies à double usage émanant des États-Unis mais aussi de pays tiers. En 2018, le Conseil des Affaires d'État³ publie un Livre blanc précisant sa position sur ce qu'il appelle par euphémisme les « frictions commerciales » entre les États-Unis et la Chine⁴. Ce Livre blanc comporte une section consacrée au « long bras de la juridiction » (长臂管辖权) et aux fondements juridiques, dans le droit américain, des sanctions contre d'autres pays. La section s'attache à dénoncer en particulier les

¹ Pour une définition du concept de « gouvernance fondée sur la loi », voir le glossaire en annexe.

² CCTV, « 中央全面依法治国委员会新年首会 [The Central Committee for Comprehensively Governing the Country according to Law holds its first meeting this year] », Xinhua, 26 février 2019, <http://politics.people.com.cn/n1/2019/0226/c1001-30903794.html>, 19 novembre 2024.

³ Voir glossaire, p. 74.

⁴ The State Council of the People's Republic of China, « The Facts and China's Position on China-US Trade Friction », Xinhua, 26 septembre 2018, https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/09/26/content_281476319220196.htm, 19 novembre 2024. Texte intégral : *The Facts and China's Position on China-US Trade Friction* (www.gov.cn).

pratiques de contrôle des exportations américaines et l'inscription d'entreprises chinoises sur la Liste des entités (*Entity List*) du département du Commerce américain.

Depuis les remarques de Xi Jinping, la Chine a développé sa propre forme de compétence extraterritoriale. Elle a rapidement étoffé son arsenal d'outils géoéconomiques afin de fournir à la direction du Parti des options enrichies de défense et de rétorsion, mais aussi à des fins coercitives. Une partie de la nouvelle législation est destinée à servir de contre-mesures à l'extraterritorialité étrangère. Ainsi, la Chine a créé sa propre liste d'entités non fiables et adopté une loi contre les sanctions étrangères. D'autres lois nouvelles, comme celle de 2020 sur le contrôle des exportations ou la loi sur la protection des données personnelles, affirment directement une compétence extraterritoriale sur les entreprises étrangères. Dans le même temps, le rôle des sanctions dans la réalisation des objectifs de politique étrangère a été repensé ces dernières années. Il y a là un parallèle évident avec les enjeux de modernisation militaire. Ce que la Chine justifie comme nécessaire à sa défense nationale pose un dilemme de sécurité à ses voisins car il peut être également utilisé de manière offensive. Bien que la Chine ne dispose pas encore d'une doctrine ou d'un cadre cohérent pour appliquer toutes ses normes extraterritoriales à l'international, elle enrichit sa palette d'options, affine sa réflexion stratégique, et dispose désormais de cartes à jouer de manière coercitive.

Mais l'extraterritorialité de la Chine a une deuxième facette qui touche directement l'Europe. Il ne s'agit pas seulement de géoéconomie et de rivalité technologique avec les États-Unis. **L'extraterritorialité chinoise se déploie aussi en matière de sécurité publique, et ceci à un rythme qui s'est intensifié sous Xi Jinping.** Au départ, ces pratiques visaient essentiellement à faire taire les critiques à l'étranger et revenaient surtout à chercher à restreindre la liberté d'expression là où elle est constitutionnellement garantie. Elles ont depuis évolué. Aujourd'hui, un ensemble complet de lois et de pratiques répressives étendent déjà

le régime de sécurité intérieure de la Chine dans le monde, ciblant avant tout les ressortissants de la République populaire de Chine (RPC), mais aussi dans certains cas des ressortissants étrangers qui vivent à Hong Kong, sur le continent chinois et hors du territoire souverain de la RPC.

Cette note examine l'évolution continue et rapide des lois extraterritoriales et des mesures répressives chinoises. Elle analyse l'extraterritorialité chinoise selon l'acception étroite de ce terme, qui désigne la « *compétence prescriptive d'un État sur des actes extraterritoriaux* », bien que cette compétence soit exercée territorialement, à l'intérieur des frontières de l'État⁵. Elle examine également l'approche chinoise de l'application extraterritoriale du droit, c'est-à-dire son application hors des frontières souveraines de l'État – telle que la juridiction consulaire des puissances impérialistes en Chine pendant la période des traités inégaux, qui garantissait que leurs ressortissants ne pouvaient être jugés que par les tribunaux de leurs pays d'origine, les extrayant ainsi au droit chinois⁶. Cette note met en évidence combien la construction d'une extraterritorialité chinoise dans ces deux directions distinctes sert de manière explicite les objectifs de politique étrangère des dirigeants chinois. Cette note soutient que les considérations de sécurité nationale l'emportent sur toutes les autres considérations politiques possibles pour expliquer l'intérêt de la Chine à l'égard de la compétence extraterritoriale.

⁵ Zhengxin Huo and Man Yip, "Extraterritoriality of Chinese Law: Myths, Realities and the Future", *The Chinese Journal of Comparative Law*, (2021) Vol. 9, No. 3, pp. 328-358.

⁶ Les traités inégaux sont une série de traités principalement négociés au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle avec les puissances occidentales (principalement le Royaume-Uni et la France) dans le cadre de leur expansion commerciale en Chine. Ces traités imposés par les puissances impérialistes occidentales ont entraîné une perte de souveraineté de la Chine sur de nombreuses portions de ses territoires, tandis qu'ils octroyaient des pouvoirs extraterritoriaux aux nations étrangères.

Cette note défend aussi l'idée que l'Europe n'est pas préparée à faire face à la prochaine adhésion totale de la Chine aux pratiques extraterritoriales pour défendre ses intérêts et affirmer sa puissance – une tendance qui semble appelée à s'accélérer avec l'intensification de la concurrence géoéconomique entre les États-Unis et la Chine sous une seconde administration Trump. Jusqu'ici, l'attention de l'Europe s'est surtout portée sur les défis posés par la compétence extraterritoriale américaine, avec un historique bien documenté des actions des États-Unis contre les entreprises européennes qui ont laissé de nombreuses cicatrices dans les milieux d'affaires du continent⁷. Par contraste, le défi géoéconomique posé par la Chine demeure théorique pour de nombreux Européens. Pourtant, les défis pour l'Europe sont tangibles et multiples. Si la Chine a limité l'application de ses normes extraterritoriales à l'étranger, elle se dote aujourd'hui de nouveaux outils, et son intention est de créer de nouvelles vulnérabilités qui pourront être exploitées à l'avenir, en temps de crise internationale ou simplement dans les phases de tension dans les relations bilatérales, afin de contraindre les États à accepter ses préférences. En outre, l'intimidation, la persuasion exercées sur les ressortissants Chinois pour qu'ils retournent en Chine et parfois même l'extradition forcée de ressortissants chinois dans les pays étrangers posent un défi de taille aux démocraties européennes, car celles-ci n'ont pas encore élaboré de réponse efficace pour préserver leur souveraineté contre ces actions secrètes. À moins d'actions décisives, ce problème est destiné à s'aggraver.

⁷ Georgina Wright, Louise Chetcuti, Cecilia Vidotto Labastie, « L'extraterritorialité : angle mort de la sécurité économique européenne », Institut Montaigne, Note d'enjeux, janvier 2024, <https://www.institutmontaigne.org/en/publications/extraterritoriality-blind-spot-eus-economic-security-strategy>, 19 novembre 2024.

1 Droit, puissance et intérêts nationaux

Que recouvre « l'extraterritorialité de la Chine » ? La politique étrangère et de sécurité chinoise envisage l'extraterritorialité sous trois angles : le lawfare, la coercition économique et l'action clandestine.

La RPC accorde une grande importance à la tactique du lawfare, la guerre par le droit (法律战), pour atteindre des objectifs stratégiques. Dans le langage stratégique de la Chine, le lawfare désigne l'instrumentalisation du droit et traités internationaux et des lois nationales pour justifier des actions chinoises et discréditer ses rivaux. Ce terme est issu du domaine militaire. Il est entré dans la doctrine militaire chinoise au début des années 1960 et a trouvé un nouvel élan au XXI^e siècle. En 2005, les « trois guerres » (guerre psychologique, guerre de l'opinion publique et guerre par le droit) ont été intégrées dans la doctrine de formation et d'éducation de l'armée chinoise, l'Armée populaire de libération⁸.

Le lawfare est d'abord utilisé pour faire valoir les revendications territoriales de la Chine. Ainsi, en mer de Chine méridionale, la Chine justifie par son droit national ses tentatives d'exercer un contrôle administratif effectif par le biais de garde-côtes et d'autres agences maritimes. Et ce, alors même que le verdict d'un Tribunal arbitral – constitué conformément à l'annexe VII de la Convention sur le Droit de la Mer (UNCLOS en anglais) et ayant statué en 2016 – soulignait l'absence de fondement légal de certains aspects des revendications territoriales chinoises. Ainsi selon le Tribunal arbitral, la revendication par la Chine de droits historiques sur les ressources de la zone délimitée par la « ligne en neuf traits », n'a pas de fondement juridique en droit international de la mer. La Chine utilise la « ligne

⁸ Jill I. Goldenziel, "Law as a Battlefield: the U.S., China and the Global Escalation of Warfare", *Cornell Law Review*, 23 septembre 2021, [Law as a Battlefield: The U.S., China, and the Global Escalation of Warfare – Cornell Law Review](#), 19 novembre 2024.

en neuf traits » pour délimiter ses revendications sur les cartes, mais sans préciser ce qui constitue une mer territoriale et une zone économique exclusive⁹.

Xi Jinping voit aussi dans le lawfare un moyen d'atteindre des objectifs de politique étrangère, afin de défendre la Chine contre les normes extraterritoriales étrangères, mais aussi dans une logique plus offensive. Dans un discours prononcé en 2022 lors d'une séance d'étude collective du Bureau politique du Parti¹⁰ sur le thème de la « *construction du système socialiste d'état de droit aux caractéristiques chinoises* », un objectif exposé dans le cadre du 20^e Congrès du Parti, Xi Jinping a souligné qu'il était important « *d'utiliser les moyens de l'état de droit pour conduire la lutte internationale* » (运用法治手段开展国际斗争)¹¹. Ces mots sont codés : le terme « état de droit » est étroitement aligné sur la notion de lawfare, tandis que le terme « lutte » reprend la terminologie marxiste privilégiée par Xi Jinping pour décrire la compétition internationale. Dans son discours, Xi Jinping plaide tout d'abord pour l'édification d'une législation visant à défendre la Chine contre « *les sanctions, l'ingérence [étrangère] et la compétence étendue* ». Il appelle ensuite à « *donner la priorité aux besoins urgents en renforçant le droit dans les domaines d'interaction avec l'étranger* » (按照急用先行原则, 加强涉外领域立法), indiquant que la Chine doit être prête à utiliser les normes extraterritoriales pour faire valoir ses intérêts à l'étranger.

L'accent mis sur le droit en tant que « moyen » souligne la vision politique que Xi Jinping en a, au service de considérations stratégiques et d'intérêts de sécurité ou de puissance. Selon Liu Jingdong, directeur

⁹ Robert D. Williams, "Tribunal Issues Landmark Ruling in South China Sea Arbitration", *Lawfare*, 12 juillet 2016, [Tribunal Issues Landmark Ruling in South China Sea Arbitration | Lawfare \(lawfaremedia.org\)](https://www.lawfaremedia.org/article/tribunal-issues-landmark-ruling-in-south-china-sea-arbitration), 19 novembre 2024.

¹⁰ Voir glossaire, p. 73.

¹¹ *Xi Jinping*, 坚持走中国特色社会主义法治道路 更好推进中国特色社会主义法治体系建设, *Qiushi*, avril 2022, 坚持走中国特色社会主义法治道路 更好推进中国特色社会主义法治体系建设 – 求是网 (qstheory.cn), 19 novembre 2024.

de recherche à la China Academy of Social Sciences, Xi Jinping est convaincu que le droit doit servir les objectifs internationaux du Parti¹². Liu note que le champ du « *droit dans les domaines d'interaction avec l'étranger* » comprend des aspects relativement traditionnels et non controversés tels que l'amélioration du cadre juridique applicable aux entreprises étrangères présentes en Chine et le renforcement de la capacité de la Chine à régler des différends internationaux. Toutefois, il couvre également un objectif stratégique, qui est de « *renforcer la puissance de discours de droit international de la Chine dans la gouvernance mondiale* ». Autrement dit, le droit est conçu comme un moyen d'accroître l'influence mondiale de la Chine, en apportant à ses actions, qui auraient lieu même en son absence, des arguments de légitimité.

Lors de son rapport au 20^e Congrès du Parti, Xi Jinping fixe l'objectif « d'améliorer les mécanismes de lutte contre les sanctions, l'ingérence et la compétence étendue » – autrement dit, contrer les normes extra-territoriales étrangères. Il fait valoir la nécessité de « *poursuivre la mise en œuvre et d'améliorer l'efficacité et les fonctions du droit contre les sanctions étrangères et d'autres lois* » et « *d'enrichir l'arsenal juridique national de lutte contre les sanctions, l'ingérence et la compétence étendue* ». Pour cela, Liu soutient que la loi de 2015 sur la sécurité nationale fournit une base juridique qui doit être travaillée et étendue. Premièrement, dans le domaine de la sécurité nationale, Liu appelle à « *renforcer la sévérité des sanctions pénales contre les actes qui menacent la sécurité nationale de la Chine, tant sur son territoire qu'en dehors de ses frontières* ». Ensuite, il soutient que la loi de 2015 sur la sécurité nationale devrait être complétée par de nouvelles lois « *dans des domaines clés tels que la sécurité économique, la sécurité financière, la sécurité scientifique et technologique et la sécurité idéologique conformément aux principes fondamentaux énoncés dans la loi* ».

¹² Liu Jingdong, 加强涉外领域立法的理论思考与建议, *International Law Studies* (国际法研究), n° 2, 2023, http://iolaw.cssn.cn/zxzp/202304/t20230412_5619392.shtml, 19 novembre 2024.

Le lawfare va bien au-delà de la question de l'extraterritorialité, mais celle-ci peut décupler ses effets. La politique étrangère de Xi Jinping est marquée par la construction stratégique de cadres juridiques destinés à **rehausser la position de la Chine dans le système international**. L'instauration de lois comprenant des composantes extraterritoriales doit être envisagée comme une facette de ce programme plus général. Une fois en place, ces dispositions offrent un vaste éventail d'options politiques aux dirigeants chinois.

Pour les dirigeants chinois, l'extraterritorialité est aussi un moyen de renforcer les effets des politiques économiques coercitives de la Chine. Sous Xi Jinping, la RPC se sert souvent de la coercition économique comme d'un instrument de politique étrangère, cherchant à contraindre les États à revoir leurs positions sur des questions considérées à Beijing comme des intérêts prioritaires de la nation¹³. Sous la direction de Xi Jinping, la liste des pays soumis à une coercition économique s'est sensiblement allongée. La Norvège a été sanctionnée en lien avec la thématique des droits de l'homme, les Philippines et le Vietnam concernant des litiges en mer de Chine méridionale, la Corée du Sud concernant la coopération avec les États-Unis dans le domaine de la défense, la Lituanie en lien avec sa décision d'accueillir un bureau de représentation taïwanais utilisant le nom « Taïwan » et l'Australie après avoir questionné origines de la pandémie de Covid-19. Ces mesures ne sont jamais présentées comme des représailles – la Chine n'a jamais inscrit un exportateur de saumons norvégien ou un producteur de cuivre lituanien sur une liste d'entités par exemple. Au lieu d'opter pour un cadre juridique clair et transparent, la Chine préfère le déni plausible – ne donnant aucune explication officielle lorsque les licences

¹³ Vida Macikenaite, "China's economic statecraft: the use of economic power in an interdependent world", *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 9(2), 2020, pp. 108–126, <https://doi.org/10.1080/24761028.2020.1848381>. "Examining China's Coercive Economic Tactics", *Congressional Testimony* by Victor Cha, 10 May, 2023, *Examining China's Coercive Economic Tactics* (csis.org). Yeo, Yukyung, "The limits of pressure: China's bounded economic coercion in response to South Korea's THAAD", *Australian Journal of International Affairs*, 77(3), 2023, pp. 276–298, <https://doi.org/10.1080/10357718.2023.2216642>, 19 novembre 2024.

d'exportation sont révoquées ou lorsque les restrictions sanitaires et phytosanitaires mettent un brutal coup d'arrêt aux importations agroalimentaires. Un arsenal juridique plus complet lui donne l'option d'une approche différente, qui justifierait ses décisions stratégiques sur la base du droit chinois.

Enfin, l'extraterritorialité doit être également analysée dans le contexte de la longue tradition d'action clandestine à l'étranger qui est celle de la République populaire de Chine, comprenant la captation des élites, des opérations d'influence et d'autres formes de « *travail du Front uni* » selon la terminologie du Parti communiste employée pour désigner les actions ciblant des personnes non membres du Parti lorsque celles-ci sont utiles aux intérêts du Parti. L'action clandestine diffère de l'application extraterritoriale du droit chinois, mais elles se renforcent l'une l'autre. En Europe, le problème est apparu ces dernières années sous deux formes, la présence de commissariats chinois clandestins et des tentatives de rapatriement forcé de ressortissants chinois hors des cadres de coopération légitime entre forces de l'ordre, telles que les traités d'extradition.

Selon des rapports de l'ONG Safeguard Defenders, 102 postes de police clandestins ont été établis dans 53 pays depuis 2016¹⁴. Ces postes de police sont gérés par quatre juridictions policières locales sous la tutelle du ministère de la Sécurité publique¹⁵ : Nantong, Wenzhou, Qingtian et Fuzhou. Ils fonctionnent comme des centres administratifs, mais ils sont également utilisés pour réprimer des ressortissants chinois à l'étranger. L'ONG Safeguard Defenders estime qu'entre avril 2021 et juillet 2022, 230 000 personnes ont été forcées ou persuadées de retourner

¹⁴ "230,000 Chinese "persuaded to return" from abroad, China to establish extraterritoriality", Safeguard Defenders, 12 septembre 2022, <https://safeguarddefenders.com/en/blog/230000-policing-expands>. "Patrol and Persuade: A follow-up investigation to 110 Overseas", <https://safeguarddefenders.com/sites/default/files/pdf/Patrol%20and%20Persuade%20v2.pdf>, 19 novembre 2024.

¹⁵ Voir glossaire, p. 75.

en Chine. Les autorités chinoises utilisent diverses mesures, telles que la révocation du droit à l'éducation pour les enfants des suspects, l'intimidation ou l'incarcération des membres de la famille en Chine et le harcèlement des individus via WeChat. En juillet 2022, le gouvernement local de Wenchang a annoncé les sanctions encourues par les individus qui ne se déclarent pas aux autorités ; celles-ci comprenaient la perte d'accès à l'assurance maladie, l'interdiction d'accès des enfants aux écoles publiques, l'interdiction d'accès des membres de la famille aux emplois du secteur public, la vente aux enchères ou la démolition des biens achetés illégalement et le refus de prêts bancaires¹⁶.

En mars 2024, la police aux frontières française a déjoué une tentative de rapatriement forcé à l'aéroport Charles de Gaulle. Cette opération était dirigée par le chef de poste du ministère de la Sécurité de l'État à l'ambassade chinoise à Paris, qui bénéficiait de l'immunité diplomatique. Les policiers secrets ont tenté de rapatrier Ling Huazhan, un dissident politique lié au Falun Gong, un mouvement spirituel ancré dans les traditions bouddhiste, taoïste et du Qigong, fortement impliqué dans des activités anticomunistes, et réprimé par le Parti depuis la fin des années 1990. Un document de l'ambassade chinoise signé du deuxième secrétaire des affaires consulaires détaille cette tentative de rapatriement forcé. Une enquête d'un hebdomadaire français a révélé aussi qu'un restaurant chinois situé dans le 9^e arrondissement de Paris conduisait des missions de police secrète¹⁷. Immédiatement après la visite de Xi Jinping à Paris, une opération « *commando* » visant à rapatrier une femme Kazakhe d'origine ouïgoure en Chine fut déjouée le 8 mai. L'un des six hommes retenus détenait un passeport de service de l'ambassade. La France a demandé l'expulsion du chef de poste du

¹⁶ Harth, Laura, Yenting Chen, "Chasing Fox Hunt: Tracing the PRC's Forced Return Operations around the Globe". *Safeguard Defenders*, avril 2024, <https://safeguarddefenders.com/sites/default/files/pdf/Chasing%20Fox%20Hunt.pdf>, 19 novembre 2024.

¹⁷ Antoine Izambard, « Comment la police chinoise infiltre la France », *Challenges*, 2024, https://www.challenges.fr/monde/asie-pacifique/comment-la-police-chinoise-infiltre-la-france_891606, 19 novembre 2024.

ministère de la Sécurité de l'État et de son adjoint par une procédure d'« accord mutuel » au lieu de les déclarer « *persona non grata* »¹⁸. La presse française a constaté que les services de renseignement chinois opérant dans ces quartiers ne s'étaient pas donné beaucoup de mal pour dissimuler leurs actions, et qu'ils étaient restés en France après l'échec de leurs opérations¹⁹.

L'établissement de commissariats clandestins et les tentatives de rapatriement forcé témoignent de la volonté de la Chine d'appliquer son régime de sécurité intérieure au-delà de ses frontières. Les récents incidents survenus en Europe, notamment en France, soulignent l'approche de plus en plus audacieuse de la Chine. Alors que ces activités deviennent plus visibles, quelle réponse l'UE et ses États membres doivent-ils apporter à la répression transnationale, qu'elle ait lieu en Europe ou dans des pays tiers partenaires de l'Europe ?

Tableau 1 : L'expansion des lois extraterritoriales chinoises

Date	Loi	Objectif
Juillet 1979	Code pénal (刑法)	Lutter contre la délinquance et la criminalité.
Août 1982	Loi sur la protection du milieu marin (海洋环境保护法).	Protéger l'environnement.

¹⁸ Jacques Follorou, « Deux espions Chinois priés de quitter la France, après la tentative de rapatriement forcé d'un ressortissant », *Le Monde*, 3 juillet 2024, https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/07/02/deux-espions-chinois-pries-de-quitter-la-france-apres-la-tentative-de-rapatriement-force-d-un-ressortissant_6246161_3224.html, 19 novembre 2024.

¹⁹ Jacques Follorou et Simon Leplâtre, « Des fonctionnaires chinois à la manœuvre en France contre des dissidents », *Le Monde*, 20 mai 2024, https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/05/18/des-fonctionnaires-chinois-a-la-man-uvre-en-france-contre-des-dissidents_6234020_3224.html, 19 novembre 2024.

Date	Loi	Objectif
Juillet 1994	Loi sur le commerce étranger (对外贸易法).	Répondre aux pratiques commerciales déloyales ou discriminatoires à l'encontre de la Chine. Constitue une base légale pour d'autres lois et règlements extraterritoriaux (règlement de 2020 sur la liste des entités non fiables).
Octobre 1997	Octobre 1997 Règlement d'administration des exportations d'armes (军品出口管理条例).	Contrôler les exportations.
Août 2008	Loi contre les monopoles (中華人民共和國反壟斷法).	Protéger le commerce et l'économie chinois des distorsions de marché.
Juillet 2015	Loi sur la sécurité nationale (中华人民共和国国家安全法).	Composante de l'agenda de sécurité nationale. Promouvoir la jurisprudence chinoise. Constitue une base légale pour d'autres lois extraterritoriales (listes d'entités, règles de blocage, etc.).
Juin 2017	Loi sur la cybersécurité (网络安全法).	Composante de l'agenda de sécurité nationale. Habilité les services de sécurité publique et de renseignement chinois à accéder aux données enregistrées en Chine.
Juin 2020	Loi sur la sécurité nationale à Hong Kong (中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法).	Composante de l'agenda de sécurité nationale. Base légale des sanctions contre les activités menaçant la sécurité nationale.
Septembre 2020	Liste des entités non fiables (不可靠实体清单规定).	Liste des entités étrangères soumises aux sanctions, destinée à protéger les intérêts chinois.
Décembre 2020	Loi sur le contrôle des exportations (出口管制法).	Contrôler les exportations et réexportations d'armes et de technologies sensibles.
Janvier 2021	Règlement contre l'application extraterritoriale injustifiée de lois et mesures étrangères (« règles de blocage ») (反制外国无理域外适用法律和措施规定)(反制外国无理域外适用法律和措施规定).	Bloquer l'application des mesures extraterritoriales étrangères visant les entreprises chinoises ou les entreprises présentes en Chine.

Date	Loi	Objectif
Jun 2021	Loi contre les sanctions étrangères (反外国制裁法).	Bloquer l'application des mesures extraterritoriales étrangères. Soutien aux personnes physiques et aux entreprises ciblées par les normes extraterritoriales étrangères.
Août 2021	Loi sur la protection des données personnelles (个人信息保护法).	Contrôler les transferts de données personnelles hors de Chine.
Septembre 2021	Loi sur la sécurité des données (数据安全法).	Composante de l'agenda de sécurité nationale. Couvre la réglementation et la surveillance des données. Loi adoptée en réponse au <i>Cloud Act</i> américain de 2018.
Juillet 2023	Loi sur les relations étrangères (中华人民共和国对外关系法).	Bloquer et répondre aux normes extraterritoriales étrangères et fournir une base légale pour l'application de certaines lois chinoises à l'étranger.

2 Avant Xi Jinping : un usage limité de l'extraterritorialité avant Xi Jinping

Il y a presque 150 ans, l'intellectuel réformiste chinois Wang Tao publiait un essai intitulé *Abolir l'extraterritorialité* (除额外权利), l'un des premiers textes en langue chinoise à proposer une définition des « droits extraterritoriaux » (额外法权)²⁰ – dans lequel il distinguait l'extraterritorialité de la juridiction consulaire. Cette distinction, proposée pour la première fois au Japon et courante en Asie de l'Est au début du XX^e siècle, a été construite par les intellectuels chinois cherchant à mettre un terme aux traités inégaux et à restaurer la souveraineté chinoise.

²⁰ Wang Tao 王韬, 弢园文集外编 [Collection of essays from the Tao garden] (Shanghai: Shi ji chu ban she, 2002), 74, 433, quoted in Carrai, Maria Adele. *Sovereignty in China: A Genealogy of a Concept since 1840*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. Print. Cambridge Studies in International and Comparative Law.

Selon l'historien Huang Xingtao, de l'Institut d'histoire Qing de l'Université Renmin, l'extraterritorialité avait une connotation négative à l'époque des traités inégaux. Il souligne comment les puissances étrangères ont exploité la confusion entre « *compétence consulaire* » et « *extraterritorialité* » à des fins politiques en présentant l'expansion de l'immunité diplomatique réciproque – l'extension des privilèges à tous les ressortissants étrangers – comme une réponse naturelle et légitime à ce qu'ils percevaient comme le système juridique obsolète de la Chine. Au point que de nombreux intellectuels chinois de l'époque luttèrent pour abolir les privilèges étrangers en Chine qui avaient été octroyés par des normes extraterritoriales étrangères²¹. Pour Huang, l'extraterritorialité est un « *privilège pour les forts, mais pour les faibles elle n'est qu'un sujet de conversation* » (强者的特权与弱者的话语)²². Selon l'intellectuel Gao Hancheng, il a fallu attendre 1906 pour qu'un article paru dans la « *Beiyang Official Gazette* » distingue l'« *extraterritorialité* » dont jouissent les diplomates de la « *jurisdiction consulaire* » dont bénéficient les étrangers ordinaires. Cet article critiquait aussi l'amalgame de ces termes²³.

De la fondation de la République populaire de Chine à la « *nouvelle ère* » de Xi Jinping, seulement quatre textes législatifs contenaient des clauses extraterritoriales : le code pénal de 1979, la loi de 1982 sur la protection du milieu marin, la loi de 1994 sur le commerce étranger (analysée à la section suivante) et la loi de 2008 contre les monopoles²⁴.

L'article 7 du code pénal chinois de 1979 couvre la « *compétence personnelle* », qui s'applique en dehors du territoire chinois. Il est conforme au

²¹ Huang Xingtao, 黄兴涛 | 强者的特权与弱者的话语: “治外法权”概念在近代中国的传播与运用, *Sohu*, 29 décembre 2019, 黄兴涛 | 强者的特权与弱者的话语: “治外法权”概念在近代中国的传播与运用_西方 (sohu.com), 19 novembre 2024.

²² Op. cit.

²³ Gao Hancheng, 高汉成, 治外法权”概念词源属性辨正, *Chinese Academy of Social Sciences*, 31 juillet 2019, https://www.cssn.cn/skgz/bwyc/202208/t20220803_5453872.shtml, 19 novembre 2024.

²⁴ Yongping Xiao and Lei Zhu, “The ‘Effect Doctrine’ and the Extraterritorial Application of Chinese National Laws It’s Easier Said Than Done”, *Cambridge Handbook of China and International Law*, 2023, pp. 181-199.

principe de « *nationalité active* » en droit international public, selon lequel un pays peut poursuivre un ressortissant, même s'il vit à l'étranger, et pour des faits commis à l'étranger. Il est également conforme au principe de « *nationalité passive* », selon lequel un pays peut poursuivre en justice pour des faits commis à l'étranger dirigés contre ses ressortissants ou visant à leur nuire. La nationalité passive offre une base à l'article 8 du code, dont les dispositions « *peuvent s'appliquer aux étrangers qui, hors du territoire de la RPC, commettent des délits contre l'État de la RPC ou contre ses citoyens* »²⁵. L'application par la Chine du code pénal de 1979 n'est cependant pas uniforme – il n'y a pas de poursuite systématique des délinquants et criminels étrangers pour des délits et crimes commis contre des ressortissants chinois, bien que le programme de la Chine en matière de politique étrangère depuis les années Hu Jintao (2002-2012) ait mis davantage l'accent sur la protection de ses ressortissants à l'étranger.

L'extradition du baron birman de la drogue Naw Kham est un exemple célèbre. La Chine a dirigé une action conjointe avec les forces de l'ordre de quatre pays pour appréhender Naw Kham et les membres de son gang après le meurtre de 13 marins chinois sur le Mekong²⁶. Naw Kham a finalement été capturé fin avril 2012 au Laos et extradé en Chine le 10 mai 2012. Il a été condamné en septembre 2012 par le tribunal populaire intermédiaire de Kunming dans un procès public puis exécuté en 2013 pour meurtre, trafic de drogue, rapt et détournement. En revanche, la mort de 58 immigrants chinois étouffés dans un conteneur transporté par camion, et survenue au Royaume-Uni en 2000, n'a pas amené la Chine à invoquer le principe de nationalité passive, en partie parce qu'elle ne souhaitait pas s'attirer de critiques internationales en Europe en insistant sur une extradition. L'affaire a été poursuivie au Royaume-Uni et aux Pays-Bas²⁷.

²⁵ Zhengxin Huo and Man Yip, "Extraterritoriality of Chinese Law: Myths, Realities and the Future", *The Chinese Journal of Comparative Law*, (2021) Vol. 9 n° 3 pp. 328-358.

²⁶ Jonas Parello-Plesner, Mathieu Duchâtel, *China's Strong Arm: Protecting Citizens and Assets Abroad*, IISS, Adelphi, 2015, pp. 91-106. Adelphi series: Vol 54, n° 451 (tanfonline.com), 19 novembre 2024.

La loi de 1982 sur la protection du milieu marin est la seule loi environnementale chinoise qui incorpore la doctrine des effets, selon laquelle un pays peut exercer sa compétence à l'étranger lorsque des actes qui y sont commis ont des effets économiques directs et substantiels sur son territoire. Si la doctrine des effets a été initialement utilisée pour justifier l'application extraterritoriale du droit de la concurrence, elle l'a aussi été dans le cadre de la protection de l'environnement. L'article 2 de la loi sur la protection du milieu marin dispose que la loi « *s'applique également à la pollution de zones maritimes sous la juridiction de la République populaire de Chine émanant de zones situées au-delà des zones maritimes placées sous la juridiction de la République populaire de Chine* »²⁸. Comme le relèvent Xiao Yongping et Lei Zhu, il n'y a rien d'extraordinaire à incorporer la doctrine des effets dans la législation sur l'environnement maritime – les États-Unis, l'Islande ou l'Union européenne suivent une approche similaire²⁹.

Dans le domaine des affaires économiques, la loi de 2008 contre les monopoles était conforme au consensus international grandissant à l'époque autour de la doctrine des effets en droit de la concurrence, c'est-à-dire que les règles de concurrence nationales pouvaient s'appliquer à l'étranger afin de prévenir des distorsions de marché sur le territoire national. La loi chinoise contre les monopoles régule les monopoles, les abus de position dominante et les fusions (article 3)³⁰.

²⁷ Danielle Ireland-Piper, "Long arm of the law: China's extraterritorial reach", Lowy Institute, 31 juillet 2024, [Long arm of the law: China's extraterritorial reach | Lowy Institute](#), 19 novembre 2024.

²⁸ Conseil des Affaires d'État de la RPC, « loi de la République populaire de Chine sur la protection du milieu marin », adoptée à la 24^e réunion du Comité permanent de la Cinquième Assemblée populaire nationale le 23 août 1982, [Marine Environment Protection Law of the People's Republic of China \(www.gov.cn\)](#), 19 novembre 2024.

²⁹ Xiao, Lei, *op.cit.*

³⁰ Conseil des Affaires d'État de la RPC, Loi contre les monopoles de la République populaire de Chine, adoptée à la 29^e réunion du Comité permanent de la Dixième Assemblée populaire nationale, 30 août 2007, [Anti-monopoly Law of the People's Republic of China \(www.gov.cn\)](#), 19 novembre 2024.

À titre d'exemples :

- En 2013, le tribunal populaire intermédiaire de Shenzhen donne gain de cause à Huawei dans l'affaire *Huawei v. InterDigital*. Huawei poursuivait InterDigital, alléguant que celle-ci s'était forgée une position dominante en incorporant ses brevets 3G dans les normes internationales de communication sans fil, ce qui entraînait des redevances excessives ciblant Huawei ainsi que des pratiques monopolistiques de ventes liées³¹. Selon Xiao Yongping et Lei Zhu, c'est le premier cas d'affirmation extraterritoriale du droit chinois en vertu de la doctrine des effets³². Le tribunal s'est finalement déclaré compétent car il a jugé que le « *marché concerné* » pour statuer sur l'affaire était celui des licences de brevets, et qu'il incluait ainsi le marché national chinois.
- En juin 2014, le ministère du Commerce de la République populaire de Chine³³ annonce sa décision d'interdire la concentration du secteur du transport maritime européen en empêchant Maersk, MSC et CMA CGM d'établir un centre de réseau commun³⁴. Le ministère du Commerce estime que la fusion prévue n'était en rien une « *alliance de transport maritime peu contraignante* », et au contraire « *pouvait avoir pour effet d'exclure ou de restreindre la concurrence sur le marché des services de transport maritime par conteneurs pour la route Asie-Europe* ». Il ajoute que « *les entreprises participantes n'ont pas pu*

³¹ You Yunting, "The Anti-Monopoly Judgment's Digest of Huawei vs. InterDigital of China Courts", *Bridge IP Law Commentary*, 30 avril 2014, [The Anti-Monopoly Judgment's Digest of Huawei vs. InterDigital of China Courts - Bridge IP Law Commentary \(chinaiplawyer.com\)](#), 19 novembre 2024.

³² Xiao, Lei, *op. cit.*

³³ Voir glossaire, p. 74.

³⁴ Annonce du ministère du Commerce n° 46 de 2014 concernant les décisions de contrôle antimonopole visant à interdire la concentration d'entreprises en interdisant à Maersk, MSC et CMA CGM d'établir un centre de réseau, 20 juin 2014, [MOFCOM Announcement No. 46 of 2014 on Decisions of Anti-monopoly Review to Prohibit Concentration of Undertakings by Prohibiting Maersk, MSC and CMA CGM from Establishing a Network Center \(www.gov.cn\)](#), 19 novembre 2024.

démontrer que les avantages de la fusion l'emporteraient largement sur ses conséquences négatives ou que la fusion répondait à l'intérêt public».

- En novembre 2016, l'Administration d'État pour l'industrie et le commerce condamne Tetra Pak à une amende égale à 7 % de son chiffre d'affaires annuel réalisé en Chine, après avoir conclu que l'entreprise avait abusé de sa position dominante sur le marché du matériel d'emballage aseptique pour aliments liquides et en vue d'affaiblir la concurrence sur le marché chinois, en tirant avantage de sa présence dans trois juridictions différents (Suisse, RAS de Hong Kong et RPC)³⁵.

3 L'extraterritorialité sous Xi Jinping : défense, riposte et coercition

Après l'appel de Xi Jinping à « accélérer la construction d'un système juridique aux fins de l'application extraterritoriale du droit chinois », la question est devenue prioritaire dans le programme législatif du Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale³⁶. Entre 2020 et 2021, la Chine a adopté quatre textes, qui offrent tous au leadership du Parti de nouvelles options de défense et de représailles commerciales, mais aussi de coercition. Ces textes constituent une base juridique pour justifier de contre-mesures face à des pratiques américaines jugées déloyales et hostiles, mais ils peuvent être également utilisés de manière plus offensive contre des tierces parties. Tous sont basés sur l'article 7 de la

³⁵ Xiao Fu et Guofu Tan, "Abuse of Market Dominance Under China's Anti-Monopoly Law: The Case of Tetra Pak", SSRN, 18 janvier 2018, <https://ssrn.com/abstract=3111205> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3111205>, 19 novembre 2024.

³⁶ Voir glossaire, p. 73.

loi sur le commerce étranger révisée, qui dispose que « *si un pays ou une région applique des mesures prohibitives, restrictives ou d'autres mesures analogues sur une base discriminatoire à l'égard de la République populaire de Chine en matière commerciale, la République populaire de Chine peut, le cas échéant, prendre des contre-mesures à l'égard du pays ou de la région en question* »³⁷. Ces mesures extraterritoriales comprennent : la loi de 2017 sur la cybersécurité, le règlement de 2020 sur la liste des entités non fiables (不可靠实体清单规定), la loi de 2020 sur le contrôle des exportations (出口管制法), la loi de 2020 sur la sécurité nationale de Hong Kong, le règlement de 2021 contre l'application extraterritoriale injustifiée de lois et mesures étrangères (反制外国无理域外适用法律和措施规定), la loi de 2021 contre les sanctions étrangères (反外国制裁法), la loi de 2021 sur la sécurité des données, la loi de 2023 sur les relations étrangères.

3.1. RÈGLEMENT DE 2020 SUR LA LISTE DES ENTITÉS NON FIALES (不可靠实体清单规定)

En septembre 2020, le ministère du Commerce chinois a publié une liste des « *entités non fiables* » basée sur les articles 16 et 26 de la loi sur le commerce étranger et sur la loi sur la sécurité nationale³⁸. Les 14 dispositions précisent les circonstances dans lesquelles des mesures punitives peuvent être prises contre les entités étrangères désignées (entreprises, organisations et personnes physiques) suspectées de « *compromettre la souveraineté, la sécurité ou le développement nationaux de la Chine, portant de graves atteintes aux droits et intérêts légitimes d'entreprises, d'organisations et de personnes physiques chinoises* ». C'est une

³⁷ Conseil des Affaires d'État de la RPC, « Loi de la République populaire de Chine sur le commerce étranger », mise à jour le 23 août 2014, *Foreign Trade Law of The People's Republic of China* (www.gov.cn), 19 novembre 2024.

³⁸ Ministère du Commerce de la République populaire de Chine, Ordonnance n° 4 de 2020 du MOFCOM sur les Dispositions concernant la Liste des Entités Non Fiables, 19 septembre 2020, <https://web.archive.org/web/20241008001740/http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/questions/202009/20200903002580.shtml>, 19 novembre 2024.

mesure de rétorsion contre les entités étrangères qui suspendent leurs transactions avec des entreprises, des organisations et des personnes physiques chinoises au motif que cette suspension est « *contraire aux principes de marché* » (article 2). Les entités inscrites dans la liste conformément à ces dispositions perdent le droit d'importer ou d'exporter, d'investir, de travailler et de se rendre en Chine. Elles s'exposent aussi à de lourdes amendes et peuvent voir leur permis de séjour révoqué. Elles encourent également des peines de prison. La liste des entités non fiables diffère radicalement de la liste de contrôle des exportations de la Chine et elle a été complétée politiquement en 2021 par la loi contre les sanctions étrangères.

La liste des entités non fiables est conçue à la fois pour répondre aux diverses listes dont se sert le pouvoir exécutif américain dans sa politique étrangère et pour les émuler. Il s'agit de la liste des ressortissants spécialement désignés (*Specially Designated Nationals*, SDN) administrée par l'*Office of Foreign Asset Control* (Bureau de contrôle des avoirs étrangers, OFAC), et la liste des entités (*Entity List*) gérée par le Bureau de l'industrie et de la sécurité (BIS) du département du Commerce américain.

Mais contrairement à la législation extraterritoriale américaine, la liste des entités non fiables n'est pas gérée par une autorité publique désignée ; un dispositif opérationnel composé des « *autorités publiques centrales compétentes* » est chargé de l'application des dispositions. Logé au sein du ministère du Commerce du Conseil des Affaires d'État, ce dispositif opérationnel réunit des représentants du ministère des Affaires étrangères³⁹, du ministère de la Défense nationale⁴⁰, du ministère de la Sécurité publique⁴¹ et du ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale⁴² ainsi que de l'Administration générale des douanes⁴³.

³⁹ Voir glossaire, p. 74.

⁴⁰ Voir glossaire, p. 74.

⁴¹ Voir glossaire, p. 75.

⁴² Voir glossaire, p. 75.

⁴³ Voir glossaire, p. 76.

Jusqu'ici, rien n'indique que le pouvoir chinois ait l'intention d'utiliser la liste des entités non fiables comme le gouvernement américain utilise ses divers contrôles sur les exportations et listes de sanctions. Depuis le règlement sur la liste des entités non fiables en 2020, aucune entité n'avait été inscrite dans la liste jusqu'au 16 février 2023, date à laquelle le ministère du Commerce a annoncé qu'il plaçait Lockheed Martin et Raytheon (entreprises américaines d'aéronautique et de défense) dans la liste pour avoir fourni des armes à Taïwan. Les deux entreprises étaient déjà sanctionnées en vertu de la loi contre les sanctions étrangères⁴⁴.

La capacité d'action de la Chine est aussi plus faible que celle des États-Unis. Ainsi, les États-Unis peuvent menacer d'exclusion du marché et du système financier américains les entreprises américaines et non américaines qui ne respectent pas les mesures américaines – ce qui leur interdit dans les faits de travailler avec le marché américain et sur celui-ci et de commercer en dollars. La menace est un puissant dissuasif. L'exclusion du marché chinois est une menace, mais l'exclusion du système financier chinois est loin d'être aussi dissuasive. De plus, il est peu probable que le gouvernement chinois menace des entreprises étrangères de les exclure de son marché à un moment où la Chine connaît un fort ralentissement économique et redouble d'efforts pour attirer les investissements étrangers. Pour l'instant au moins, les entreprises à capitaux étrangers ne risquent guère de pâtir du règlement sur la liste des entités non fiables.

Cependant, la création de la liste des entités non fiables fait partie de l'arsenal grandissant de mesures permettant à la Chine de cibler les multinationales qui se mettent en conformité avec les mesures extra-territoriales américaines et celles des autres pays. Elle crée de nouveaux défis pour les entreprises étrangères présentes en Chine, pour celles qui s'approvisionnent en Chine ou encore pour celles qui exportent en

⁴⁴ *Chinese Ministry of Commerce Places Two Companies on Its Unreliable Entity List for the First Time*, » Davis Polk, février 2023, <https://www.davispolk.com/insights/client-update/chinese-ministry-commerce-places-two-companies-its-unreliable-entity-list>, 19 novembre 2024.

Chine. Une entreprise qui nuit aux intérêts chinois en se conformant aux demandes du gouvernement américain s'expose à des représailles. Dans ce scénario, les entreprises devront procéder à une évaluation approfondie des risques en tenant compte des implications du respect des règles américaines pour leur exposition à la Chine⁴⁵.

3.2. LOI DE 2020 SUR LE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS (出口管制法)

En octobre 2020, le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale de la RPC a adopté la loi sur le contrôle des exportations⁴⁶, trois ans après la présentation du premier projet de loi par le ministère du Commerce. Entrée en vigueur en décembre 2020, la loi instaure un régime de représailles et une compétence extraterritoriale, mais c'est surtout un moyen pour la Chine de contrôler les transferts et les réexportations d'armes et de technologies sensibles. On ne sait pas encore si la Chine l'utilisera sous forme de riposte asymétrique à des actes hostiles, ou à des fins de coercition – ce qui est certain, c'est que les dirigeants chinois envisagent aujourd'hui un usage stratégique du contrôle des exportations, au service de leurs objectifs de politique étrangère. Sur un plan plus technique, la Chine se montre encore prudente sur l'inclusion des réexportations de biens chinois par l'intermédiaire de pays tiers dans le champ d'application de la législation, mais elle peut évoluer sur ce sujet à l'avenir.

⁴⁵ Chen Zhu, Paul MacKenzie, Cheryl Zhu, "China's 'Unreliable Entity List' Creates New Counter-vailing Risks for Companies Navigating U.S. Sanctions and Long-Arm Enforcement", Morrison Foerster, juin 2021, <https://www.mofo.com/resources/insights/201007-china-mofcom-unreliable-entity-list>, 19 novembre 2024.

⁴⁶ Assemblée populaire nationale de la République populaire de Chine, loi de la République populaire de Chine sur le contrôle des exportations, 17 octobre 2020, *Export Control Law of the People's Republic of China*, 19 novembre 2024.

La Chine opérait auparavant son système de contrôle exports non pas par un texte de loi, mais sous la forme de règlements administratifs gouvernant l'octroi de licences d'exportation de biens militaires et à double usage. Sous Mao Zedong (1949-76), les contrôles sur les transferts d'armes conventionnelles prenaient la forme de décrets exécutifs⁴⁷. En 1997, le gouvernement chinois a adopté le règlement sur l'administration des exportations d'armes (军品出口管理条例), qui gouvernait les exportations d'armes conventionnelles et la gestion des armes à feu et des autres armements. Au début des années 2010, beaucoup en Chine plaidaient pour son remplacement par un système administratif basé sur la loi sur le commerce étranger et sur la loi pénale, car son application aurait été plus facile qu'une loi régissant les exportations d'armes qui autorisait exclusivement les entreprises publiques à exporter des armes dans le système chinois⁴⁸. **La loi sur le contrôle des exportations correspond avant tout à une mise à jour nécessaire de cette approche administrative.**

Destinée à gouverner et réguler les exportations d'« *articles contrôlés* » tels que les armes et les technologies sensibles, la loi est comparable aux contrôles sur les exportations instaurés par de nombreux pays. Le but de la législation chinoise sur le contrôle des exportations est de « *préserver la sécurité et les intérêts nationaux, exécuter les obligations internationales, notamment de non-prolifération, et renforcer et réguler le contrôle des exportations* » (article 1). Elle couvre les « *articles contrôlés* » définis comme « *l'exportation de biens à double usage, de produits militaires, de biens nucléaires et d'autres biens, technologies, services liés à la protection de la sécurité et des intérêts nationaux ou au respect des obligations internationales, notamment en matière de non-prolifération* » (article 2). Elle organise la procédure d'octroi de licences par le Conseil

⁴⁷ Evan Medeiros, Bates Gill, "Chinese Arms Exports: Policy, Players and Process", US Army War College, Strategic Studies Institute: Carlisle, PA, Aug. 2000, p. 26.

⁴⁸ Mark Bromley, Mathieu Duchâtel, Paul Holtom, "China's Exports of Small Arms and Light Weapons", SIPRI Policy Paper no. 38, Stockholm, octobre 2013.

des Affaires d'État et la Commission militaire centrale⁴⁹ et autorise ou interdit la délivrance de licences d'exportation et de transfert de produits, de technologies et de services en fonction des caractéristiques des produits, des utilisateurs finaux, des destinations et des utilisations finales. Elle énonce également le régime de sanctions en cas de violation ou de non-conformité, incitant les exportateurs à établir des systèmes de conformité au contrôle des exportations. Une infraction peut être sanctionnée par un avertissement, une suspension, une confiscation ou une amende. Le montant des amendes dépend du délit et du « *montant des revenus illicites* » mais il peut atteindre 5 millions de renminbis (environ 755 857 dollars) ou 10 fois les gains tirés des activités illicites (articles 33-34).

On ne sait pas si la Chine compte utiliser la loi sur le contrôle des exportations en réponse à des sanctions ou mesures étrangères nuisant aux intérêts chinois. L'article 48 de la loi dispose que « *lorsqu'un pays ou une région met en péril la sécurité ou l'intérêt national de la République populaire de Chine en enfreignant les mesures de contrôle des exportations, la République populaire de Chine peut prendre des contre-mesures à l'égard de ce pays ou de cette région en fonction des circonstances* ». Le texte ne précise pas si ces contre-mesures doivent prendre la forme de refus d'exportations – le texte est volontairement vague et suggère que la réponse de la Chine ne se borne pas nécessairement au contrôle des exportations. En ce sens, il reflète précisément les dispositions de la législation contre les sanctions et est donc redondant à bien des égards.

Comme d'autres pays, la Chine revoit constamment sa liste de contrôle des exportations et il est certain qu'elle considère les restrictions aux exportations comme des instruments de politique étrangère. Dans le domaine du contrôle des exportations, les listes de contrôle et l'application des mesures sont aussi importantes que les bases juridiques de l'octroi ou du refus de licences d'exportation : le contrôle des exportations

⁴⁹ Voir glossaire, p. 76.

est ce qu'en font les États. À cet égard, l'article 9 autorise des « *contrôles temporaires* » pour une durée de deux ans au terme de laquelle « *il est décidé de mettre fin au contrôle des exportations, de prolonger le contrôle temporaire ou d'inscrire les articles soumis au contrôle temporaire dans la liste de contrôle des exportations* ». On peut donc penser que la Chine aurait plus de latitude pour réagir à des pratiques commerciales jugées déloyales.

En juillet 2023, la Chine a annoncé que des licences d'exportation seraient requises pour le gallium, le germanium et leurs produits dérivés, deux minerais rares très utilisés dans la fabrication de semi-conducteurs et d'autres biens de haute technologie – le ministère du Commerce soulignant le risque lié aux exportations destinées à des utilisateurs finaux militaires⁵⁰. Toujours en juillet 2023, le ministère du Commerce chinois, l'Administration générale des douanes et d'autres agences chinoises ont annoncé de nouvelles restrictions sur les exportations de produits liés aux drones. En décembre 2023, la Chine a inscrit la technologie de traitement des terres rares dans sa liste de contrôle⁵¹. **Ces développements laissent à penser que la Chine envisage d'interdire les exportations sur les segments technologiques dans lesquels elle possède un avantage asymétrique sur ses concurrents étrangers** – peut-être pour garantir l'hégémonie sur le marché et réduire la concurrence⁵².

⁵⁰ “商务部 海关总署公告2023年第23号 关于对镓、锗相关物项实施出口管制的公告 [Announcement No. 23 of 2023 of the Ministry of Commerce and the General Administration of Customs on the Implementation of Export Control on Gallium and Germanium Related Items]”, Ministère du Commerce de la République populaire de Chine, 3 juillet 2023, <https://m.mofcom.gov.cn/article/zw/gk/gkzcfb/202307/20230703419666.shtml>, 19 novembre 2024.

⁵¹ Liu Siyi, Dominic Patton, “China bans export of rare earths processing tech over national security”, Reuters, 22 décembre 2023, [China bans export of rare earths processing tech over national security | Reuters](https://www.reuters.com/technology/china-bans-export-of-rare-earths-processing-tech-over-national-security-2023-12-22/), 20 novembre 2024.

⁵² Tobias Gehrke and Julian Ringhof, “The power of control: how the EU can shape the new era of strategic export restrictions”, <https://ecfr.eu/publication/the-power-of-control-how-the-eu-can-shape-the-new-era-of-strategic-export-restrictions/>, 20 novembre 2024. Jing Zhang, Tamer A. Soliman, Jennifer L. Parry, “China Proposed Changes to the “Catalogue of Technologies”, Policy Brief, p. 7, mai 2023, <https://www.mayerbrown.com/en/insights/publications/2023/02/china-proposed-changes-to-the-catalogue-of-technologies-prohibited-and-restricted-from-export>, 20 novembre 2024.

Seule une crise réelle pourra révéler la mesure dans laquelle la Chine pourrait transformer en armes les dépendances dans le domaine de matières premières critiques en temps de crise, mais un seuil majeur a été franchi lorsqu'elle a utilisé les interdictions d'exportation comme de possibles contre-mesures à des actes vaguement définis « *contre les intérêts chinois* ». Alors qu'elle s'est abstenue jusqu'ici d'imposer des coûts par le contrôle des exportations, les décisions de fin 2023 envoient un signal immanquable qu'elle est prête à le faire. Comme le souligne une récente étude du groupe de réflexion allemand *Mercator Institute for China Studies* (MERICS), Beijing conçoit le contrôle des exportations comme un outil au croisement de la sécurité nationale et de la politique industrielle, dans le but de conserver les chaînes de valeur en Chine et de nourrir la supériorité technologique lorsque c'est possible⁵³.

L'article 44 dispose que « *lorsqu'une personne morale ou une personne physique hors du territoire de la République populaire de Chine enfreint les dispositions de la loi sur l'administration du contrôle des exportations, et ainsi compromet la sécurité et les intérêts nationaux de la République populaire de Chine ou fait obstacle au respect des obligations de non-prolifération et des autres obligations internationales, la personne morale ou personne physique voit sa responsabilité engagée et est sanctionnée conformément à la loi* ». Cette approche est similaire à celle de la réglementation américaine sur le contrôle des exportations, qui pourrait engager la responsabilité pénale des entreprises étrangères qui enfreignent la réglementation – mais il reste à voir si la Chine utilisera ces contrôles sur les exportations à d'autres fins que pour poursuivre les transferts d'armes illicites. Il est certain que la mention de « *la sécurité et des intérêts nationaux* » de la RPC est suffisamment générale pour créer un large champ d'action, y compris pour des objectifs de politique étrangère.

⁵³ Rebecca Arcesati, François Chimits, Antonia Hmaidí, "Keeping value chains at home, how China controls foreign access to technology and what it means for Europe", MERICS, 8 août 2024, <https://merics.org/en/report/keeping-value-chains-home#msdyntrrid=OX9T3M-n7bvVh-SuYVeUV9SyG1-7HTaytlzWVy9Bh2dA>, 20 novembre 2024.

Entre-temps, l'article 45 pourrait ouvrir la voie à une mise en œuvre extraterritoriale. Dans une première version de la loi, les pays tiers destinataires d'un article contrôlé cherchant à réexporter cet article dans un autre pays pouvaient être soumis à l'obligation d'obtenir une licence – autrement dit, ils pouvaient avoir besoin de l'autorisation de la RPC. La version définitive du texte a assoupli le langage sur la « *réexportation de tout article contrôlé* ». L'article 45 vise les activités de transbordement et de transit ainsi que le transfert de biens depuis des zones supervisées par les douanes en Chine vers un lieu à l'étranger – non depuis des pays tiers. Cela laisse à penser que le ministère du Commerce n'a pas encore décidé si les « *réexportations* » nécessiteraient l'octroi d'une licence spécifique et donc si elles ont une portée extraterritoriale.

En résumé, la loi sur le contrôle des exportations rapproche la Chine de l'adoption de la philosophie américaine du contrôle des exportations en se servant des interdictions d'exportation de technologies sensibles pour atteindre des objectifs de politique étrangère. L'UE a fait de même dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Bien que la loi sur le contrôle des exportations ait été initialement destinée à régir les exportations d'armes et de technologies sensibles, la Chine réfléchit aussi au moyen d'utiliser les contrôles sur les exportations à des fins de représailles, surtout compte tenu des restrictions américaines sur le contrôle des exportations ciblant le complexe militaro-industriel chinois⁵⁴. D'importantes considérations de politique industrielle entrent aussi en compte dans l'approche chinoise des transferts de technologie – la loi ouvre la possibilité d'interdire les exportations en cas de tension internationale, à des fins de rétorsion et de coercition.

⁵⁴ Département de la Défense des États-Unis, "Entities Identified as Chinese Military Companies Operating in the United States in Accordance with Section 1260H of the William M. ("Mac") Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021 (Public Law 116-283)", <https://media.defense.gov/2022/Oct/05/2003091659/-1/-1/0/1260H%20COMPANIES.pdf>, 20 novembre 2024.

3.3. RÈGLEMENT DE 2021 CONTRE L'APPLICATION EXTRATERRITORIALE INJUSTIFIÉE DE LOIS ET MESURES ÉTRANGÈRES (反制外国无理域外适用法律和措施规定)

En janvier 2021, le ministère du Commerce chinois a introduit les « règles contre l'application extraterritoriale injustifiée de lois et de mesures étrangères », couramment appelées « règles de blocage »⁵⁵. Elles complètent la loi sur le contrôle des exportations et les dispositions relatives à la liste des entités non fiables. Elles constituent aussi le premier régime chinois conçu pour bloquer l'application des lois étrangères qui portent atteinte aux intérêts stratégiques chinois. Les règles de blocage ont la même base juridique que la liste des entités non fiables, à savoir la loi de 2015 sur la sécurité nationale et les autres lois applicables, qui retiennent une définition large de la sécurité nationale⁵⁶. Les autorités chinoises ont ainsi une importante marge d'appréciation pour définir ce qui constitue une menace potentielle.

Comme la loi de blocage de l'Union européenne, les règles de blocage chinoises sont conçues comme un instrument défensif plutôt qu'offensif. Leur objet déclaré est intentionnellement large :

- contrer l'impact sur la Chine de « l'application extraterritoriale injustifiée de lois et autres mesures étrangères » ;
- protéger la souveraineté, la sécurité et les intérêts de développement nationaux de la Chine ;
- protéger les droits et intérêts légitimes des citoyens, des personnes morales et d'autres organisations chinois.

⁵⁵ “MOFCOM Order No. 1 of 2021 on Rules on Counteracting Unjustified Extra-territorial Application of Foreign Legislation and Other Measures”, Ministère du Commerce de la République populaire de Chine, 9 janvier 2021, https://english.mofcom.gov.cn/Policies/GeneralPolicies/art2021/art_98677d0ed28b41b9adef727b00c9d001.html, 19 novembre 2024.

⁵⁶ Christopher Corr, Lin Li, Samuel Scoles, Chunfu Yan, “China Establishes New Mechanism to Counteract “Unjustified” Extraterritorial Application of Foreign Measures”, White & Case LLP, février 2021, <https://www.whitecase.com/insight-alert/china-establishes-new-mechanism-counteract-unjustified-extraterritorial-application>, 20 novembre 2024.

On ne sait pas toujours clairement à quelles entreprises s'appliquent les règles de blocage. Par exemple, le terme « *État tiers* » suggère qu'elles s'appliquent aux transactions entre une entité chinoise et toute entité d'un pays tiers. Le texte ne précise pas les règles ou sanctions étrangères à l'égard desquelles les règles assurent une protection – de sorte qu'elles pourraient couvrir presque toute législation ou mesure étrangère, hormis les traités ou accords internationaux auxquels la Chine est partie.

En vertu des règles de blocage, les entités chinoises sont censées signaler les problèmes faisant obstacle à des transactions « *normales* » dans un délai de 30 jours suivant leur survenue. Les règles de blocage établissent un mécanisme opérationnel interinstitutionnel similaire au dispositif opérationnel de la liste des entités non fiables et de la loi sur le contrôle des exportations : plusieurs ministères y participent sous la présidence du ministère du Commerce. Lorsque des conflits surviennent, ils sont gérés par le ministère du Commerce, la Commission nationale du développement et de la réforme⁵⁷ et d'autres départements compétents du Conseil des Affaires d'État. Ce mécanisme interinstitutionnel est courant en Chine, notamment pour gérer les politiques commerciales et économiques. Si le mécanisme conclut qu'une norme extraterritoriale étrangère nuit aux intérêts chinois, le ministère du Commerce peut prendre une ordonnance d'interdiction pour empêcher l'entreprise chinoise ou étrangère basée en Chine de s'y conformer. Le mécanisme peut également « *suspendre ou retirer une ordonnance d'interdiction* » et les entreprises peuvent solliciter une exemption auprès du ministère du Commerce. Cependant, la procédure et les moyens de recours sont assez flous à ce stade.

Contrairement à l'instrument anticoercition de l'UE ; qui prévoit des contre-mesures mais pas de mécanisme d'indemnisation pour les cibles de la coercition, le règlement chinois prévoit non seulement des

⁵⁷ Voir glossaire, p. 76.

contre-mesures, mais aussi des aides aux entreprises touchées⁵⁸. L'article 11 du règlement instaure un mécanisme d'indemnisation précisant que le gouvernement apportera le soutien nécessaire pour indemniser les pertes importantes résultant du non-respect de lois et mesures extraterritoriales étrangères.

3.4. LOI DE 2021 CONTRE LES SANCTIONS ÉTRANGÈRES (反外国制裁法)

Adoptée le 10 juin 2021 par le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale, la loi contre les sanctions étrangères est immédiatement entrée en vigueur. Elle vise à bloquer les dispositions extraterritoriales étrangères en Chine et offre au Parti communiste chinois des arguments de droit intérieur pour prendre des mesures contre toute action étrangère « *qui menace la souveraineté, la sécurité et les intérêts de développement nationaux de la Chine* »⁵⁹. Selon le MERICS, la loi contre les sanctions étrangères est « *tout à la fois une loi de blocage, un régime de représailles et une loi de sanctions proactive* »⁶⁰. Son article 3(2) dispose que : « *Si un pays étranger viole le droit international et les principes fondamentaux des relations internationales, limite ou réprime la Chine pour des prétextes divers ou sur la base de ses propres lois, prend des mesures de restriction discriminatoires contre des ressortissants ou organisations chinois ou s'immisce dans les affaires intérieures de la Chine, la Chine est en droit de prendre des contre-mesures correspondantes* ».

⁵⁸ Mathieu Duchâtel, "Effective Deterrence? The Coming European Anti-Coercion Instrument", Institut Montaigne, 2 décembre 2022, <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/effective-deterrence-coming-european-anti-coercion-instrument>, 20 novembre 2024.

⁵⁹ Beijing's Strategy for Asserting Its "Party Rule by Law" Abroad. Special Report, United States Institute of Peace, septembre 2022.

⁶⁰ Katja Drinhausen, Helena Legarda, "China's Anti-Foreign Sanctions Law, a warning to the world", Merics Commentary, juin 2021, <https://merics.org/de/kommentar/chinas-anti-foreign-sanctions-Law-warning-world>, 20 novembre 2024.

En tant que loi de blocage et régime de représailles, la loi complète la liste des entités non fiables (*Unreliable Entity List*) et les règles de blocage de 2021. C'est un « *cadre juridique global pour contrer les sanctions étrangères* »⁶¹. L'article 12 (mesures punitives) autorise les mesures de rétorsion. Toute personne physique ou entreprise étrangère accusée de nuire aux intérêts chinois sur la base de normes extraterritoriales étrangères peut être inscrite dans la liste contre les sanctions (« liste de contre-contrôle »). Sont ainsi visés ceux qui, pour le compte de gouvernements étrangers, participent à l'établissement et à l'exécution des sanctions, mais aussi les personnes physiques et les entreprises qui se conforment à ces sanctions, partout dans le monde.

Les individus et entreprises figurant dans la liste encourent un refus de visa, l'interdiction d'entrée en Chine (ou l'expulsion du territoire chinois), le gel de leurs avoirs en Chine et l'interdiction de travailler avec des entités chinoises. Le menu des sanctions « *sort tout droit du manuel de stratégie des affaires américaine* » et ressemble fortement aux listes de sanctions des États-Unis⁶². Soulignons également que la loi vise à aider les personnes physiques et entreprises chinoises ciblées par les sanctions étrangères – elle leur apporte une assistance et les aide à engager des poursuites devant les tribunaux chinois en vue d'obtenir réparation.

La loi contre les sanctions étrangères a été clairement conçue pour dissuader les entreprises chinoises et étrangères basées en Chine ou travaillant avec celle-ci de respecter les règles étrangères. La confusion autour des règles de conformité vise à renforcer la dissuasion : la loi ne prévoit pas de mécanisme permettant aux entreprises de demander une exemption⁶³ ; elle ne dit pas non plus quelles lois extraterritoriales étrangères elles ne doivent pas respecter. Contrairement à la loi de

⁶¹ “China introduces anti-sanctions law”, Clifford Chance, juillet 2021, [China-Introduces-Anti-Foreign-Sanctions-Law-July2021.pdf \(cliffordchance.com\)](https://www.cliffordchance.com/insights/2021/07/china-introduces-anti-foreign-sanctions-law-july-2021), 20 novembre 2024.

⁶² Chen Zhu et al, “China’s New Anti-Foreign Sanctions Law: Understanding Its Scope and Potential Liabilities”, Morrison Foerster, juin 2021, <https://www.mofo.com/resources/insights/210630-chinas-new-anti-foreign-sanctions-law>, 20 novembre 2024.

blocage de l'UE, la loi contre les sanctions étrangères ne précise pas les sanctions étrangères qui sont bloquées, ce qui confère une large discrétion aux autorités chinoises pour décider où orienter la répression⁶⁴. En outre, la loi a un statut juridique plus élevé que les règles administratives édictées par le ministère du Commerce, car elle relève de la responsabilité du Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale, qui a un pouvoir législatif.

Mais la loi contient également des sanctions proactives, au-delà de la défense et des représailles. L'article 15 (mesures proactives) confère une base légale à toute contre-mesure ou sanction directe contre un pays, une organisation ou une personne physique étrangère qui « commet, aide ou soutient tout acte mettant en péril les intérêts de la Chine ». La catégorie est volontairement large pour pouvoir imposer des sanctions étrangères ou des mesures restrictives discriminatoires à toutes les personnes physiques ou morales étrangères qui portent atteinte aux intérêts de la Chine – même si ce ne sont pas les acteurs principaux⁶⁵. En outre, dans ce qui ressemble à une punition et à une intimidation collective, le Parti communiste chinois peut, en vertu de la loi contre les sanctions étrangères, sanctionner ceux qui sont affiliés aux personnes physiques et morales intervenant dans l'exécution des sanctions contre des cibles chinoises, notamment : a) les membres de la famille directe, b) les hauts dirigeants ou les personnes exerçant le contrôle, c) les entités dans lesquelles elles exercent des fonctions de haute direction et d) les entités dont elles ont le contrôle ou à la création ou à l'exploitation desquelles elles ont pris part.

Pour le dire simplement, « *une entreprise étrangère qui met fin à une transaction avec une entreprise chinoise, ou un établissement financier*

⁶³ Amigo Xie et Steven Hill, "Key Takeaways and Q&As to Understand China's Effort to Establish Its Own Legal Regime of Extraterritorial Jurisdiction", K&L Gates, Juillet 2021.

⁶⁴ Chen Zhu et al, "China's New Anti-Foreign Sanctions Law".

⁶⁵ Xie et Hill, "Key Takeaways and Q&As to Understand China's Effort".

international qui clôt le compte bancaire d'une entreprise chinoise ouvert hors de Chine, en raison de sanctions étrangères unilatérales, peut, conformément à la réglementation locale sur la conformité, être réputée avoir contribué à la mise en œuvre des mesures restrictives discriminatoires »⁶⁶.

La loi est extraterritoriale au sens étroit du terme en ce qu'elle peut déclencher des contre-mesures en réponse à des normes extraterritoriales étrangères partout dans le monde. Cependant, la compétence est exécutée territorialement. Elle n'instaure pas de sanctions secondaires⁶⁷ et ne prévoit pas de cibler des actifs dans des pays tiers, même si cela pourrait changer.

La loi ne précise pas encore quels ministres peuvent sanctionner les entités étrangères. Un « *comité mixte* » est chargé de signaler au Conseil des Affaires d'État, la branche exécutive de la RPC, toute application irrégulière ou illégale des lois, mais la procédure décisionnelle elle-même n'est pas détaillée dans la loi. Seules les pratiques futures le diront.

La Chine a appliqué deux fois la loi contre les sanctions étrangères contre des fonctionnaires américains de l'administration Trump et contre des personnes physiques et morales américaines, en rétorsion à des sanctions américaines imposées après la répression à Hong Kong⁶⁸ (juillet 2020) et en réponse à des allégations de violation des droits de l'homme au Tibet (décembre 2022). Bien que la loi n'ait jamais été utilisée contre des entreprises européennes, son adoption a été accélérée

⁶⁶ "China's Milestone in Counteraction against Unilateral Foreign Sanctions: Anti-Foreign Sanctions Law", Gide Loyrette Nouel, juillet 2021, https://www.gide.com/sites/default/files/gide_china_client_alert_afsl_20210712_final.pdf, 20 novembre 2024.

⁶⁷ Il existe deux types de sanctions : les sanctions primaires, qui s'appliquent aux personnes physiques et/ou aux personnes morales du pays émettant les sanctions et leur interdisant de travailler avec les entités étrangères figurant dans la liste, et les sanctions secondaires, qui ciblent les personnes physiques et morales qui commercent avec des entités faisant l'objet de sanctions primaires ou dont les activités sont réputées contrevenir aux intérêts du pays émetteur.

⁶⁸ L'autorité chinoise a adopté plusieurs mesures répressives concernant les droits démocratiques et une réforme électorale en 2019 et 2020, qui ont déclenché des protestations et manifestations massives durement réprimées.

après les sanctions conjointes prises en mars 2021 par les États-Unis, l'UE et le Royaume-Uni pour des violations des droits de l'homme à Xinjiang. La RPC a répondu par des contre-sanctions avant même l'adoption de la loi, ce qui montre bien qu'elle est prête à appliquer des contre-sanctions et qu'elle en a la capacité⁶⁹.

Le mode opératoire pourrait évoluer et la pratique pourrait ajuster l'orientation. Cependant, la loi envoie aussi un signal politique clair : l'arsenal chinois continuera de s'étoffer. En particulier, l'article 13 dispose qu'outre la loi contre les sanctions étrangères, les lois pertinentes, les règlements administratifs et les règles ministérielles peuvent prévoir l'adoption d'autres contre-mesures nécessaires contre des actes qui menacent la Chine.

4 La projection mondiale du régime sécuritaire chinois

En juillet 2015, le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale a adopté la loi de sécurité nationale. Cette loi a marqué un tournant décisif et confirmé l'approche distinctive de Xi Jinping de la « *gouvernance par le droit* » (*rule by law*, par opposition à *rule of law*, État de droit) dans le domaine de la sécurité nationale. La loi, qui se lit presque comme une déclaration de politique générale, définit la sécurité nationale comme « *l'absence relative de menaces internationales ou nationales contre le pouvoir de gouverner de l'État, la souveraineté, l'unité et l'intégrité territoriales, le bien-être de la population, le développement économique et social durable ainsi que les autres intérêts nationaux majeurs et la capacité*

⁶⁹ Francesca Ghiretti, "How China Imposes Sanctions, A Guide to the Evolution of Beijing's New Policy Tool", MERICS, 6 juin 2023, <https://merics.org/en/report/how-china-imposes-sanctions>, 20 novembre 2024.

à garantir un état de sécurité continu ». Après la loi sur la sécurité nationale, les années qui ont précédé le 19^e Congrès du Parti communiste chinois en 2017 ont marqué le début de la « nouvelle ère » proclamée par Xi Jinping, qui a vu l'adoption de plusieurs textes législatifs relatifs à la sécurité nationale. Ces lois font toutes usage du principe de protection en droit international (également appelé principe de sécurité), selon lequel les lois nationales peuvent s'appliquer à l'étranger afin de protéger le pays émetteur – ici la RPC – contre des actes étrangers susceptibles de compromettre sa souveraineté nationale et sa sécurité. Toutes visent à compléter ce que la Chine ne peut pas réaliser par la coopération internationale en matière pénale, comme les traités d'extradition par exemple. Tous posent des défis directs aux intérêts européens et engendreront inévitablement de nouvelles frictions dans les relations entre l'UE et la Chine. Ces lois, décrites ci-dessous, sont les suivantes : la loi de 2017 sur la cybersécurité (网络安全法), la loi de 2021 sur la sécurité des données (数据安全法), la loi de 2020 sur la sécurité nationale à Hong Kong (中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法), la loi de 2023 sur les relations étrangères (中华人民共和国对外关系法).

4.1. LOI DE 2017 SUR LA CYBERSÉCURITÉ (网络安全法)

La loi de 2017 sur la cybersécurité instaure un cadre général de sécurité pour gérer la souveraineté de la RPC dans le cyberspace⁷⁰. Promulguée par l'Assemblée populaire nationale⁷¹ en novembre 2016 et entrée en vigueur en juin 2017, elle est venue compléter les lois et règlements existants en matière de sécurité de l'information tels que les mesures administratives pour la prévention et le traitement des virus

⁷⁰ Rogier Creemers, Graham Webster, Paul Triolo "Translation: Cybersecurity Law of the People's Republic of China (Effective June 1, 2017)", DigiChina, juin 2018, <https://digichina.stanford.edu/work/translation-cybersecurity-law-of-the-peoples-republic-of-china-effective-june-1-2017/>, 20 novembre 2024.

⁷¹ Voir glossaire, p. 73.

informatiques et les mesures administratives pour la protection hiérarchisée de la sécurité de l'information.

La loi sur la cybersécurité a été décrite comme un « tournant » dans l'histoire législative chinoise, car c'est le premier texte de portée extraterritoriale doté de moyens d'application efficaces, sous forme de dispositions autorisant son application forcée par des mesures de sanction⁷². Aux termes de son article 75, « lorsqu'un établissement, une organisation ou une personne physique étrangère attaque, s'immisce, perturbe, détruit ou porte autrement atteinte aux infrastructures d'information critiques de la République populaire de Chine avec de graves conséquences, l'auteur voit sa responsabilité engagée conformément à la loi ; le département de la sécurité publique du Conseil des Affaires d'État et les départements compétents peuvent alors décider de geler les biens ou de prendre toute autre sanction nécessaire contre l'établissement, l'organisation ou la personne physique ».

La loi sur la cybersécurité concerne avant tout les données localisées en Chine ; elle permet aux services de sécurité publique et de renseignement chinois d'accéder aux données enregistrées en Chine afin d'enquêter sur les incidents au moyen d'inspections sur place. La localisation des données est le principal outil de la législation ; la loi est conçue pour « préserver la souveraineté dans le cyberspace, la sécurité nationale et les intérêts publics, protéger les droits et intérêts légitimes des personnes chinoises et promouvoir le bon développement de l'informatisation de l'économie et de la société »⁷³. Elle s'applique aux opérateurs de réseau et aux entreprises (presque toutes les entreprises en Chine qui utilisent le courrier électronique ou d'autres réseaux de données). La loi dispose que « les opérateurs nationaux doivent fournir un support et une assistance technique aux organes chargés de la sécurité publique

⁷² Zhengxin Huo and Man Yip, *op. cit.*

⁷³ François Godement, Viviana Zhu, "Cross-Border Data Flows: The Choices for Europe", p. 52. Institut Montaigne, avril 2023, https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/Institut%20Montaigne_actionnote_cross-border_data_flows_the_choices_for_europe_0.pdf, 20 novembre 2024.

et de la sécurité de l'État [...] dans le cadre d'une enquête pénale». Elle oblige également les opérateurs de réseau dans les secteurs critiques à enregistrer en Chine continentale les données qu'ils recueillent ou produisent dans le pays et prévoit une évaluation de la sécurité de tout « *transfert sortant de données* » – imposant de conserver sur des serveurs nationaux en Chine l'ensemble des informations commerciales et des données sur les citoyens chinois recueillies sur le territoire chinois. La loi ajoute que ces données ne peuvent pas être transférées à l'étranger sans autorisation. Enfin, l'exportation de toutes données économiques, technologiques ou scientifiques qui constitueraient une menace pour « *la sécurité nationale ou l'intérêt public* » est interdite.

4.2. LOI DE 2021 SUR LA SÉCURITÉ DES DONNÉES (数据安全法)

La loi sur la sécurité des données a été adoptée en juin 2021 par le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale de la RPC. Entrée en vigueur en septembre 2021⁷⁴, elle vise à réguler la collecte, l'enregistrement, le traitement et la publication de toutes sortes de données afin de protéger « *les droits et intérêts légitimes des personnes physiques et des personnes morales* » et de protéger « *la souveraineté, la sécurité et les intérêts de développement de l'État* » (article 1).

Avec la loi sur la cybersécurité, la loi sur la sécurité des données peut être vue comme une contre-mesure au CLOUD Act américain de 2018, qui habilite les services de répression américains à accéder aux données enregistrées sur des serveurs américains, quel que soit le pays où elles sont enregistrées⁷⁵. L'article 36 indique clairement que « *sans l'approbation des autorités compétentes de la République populaire de Chine, il est*

⁷⁴ Assemblée populaire nationale de la RPC, loi contre les monopoles de la République populaire de Chine, adoptée lors de la 29^e Réunion du Comité permanent de la Treizième Assemblée populaire nationale, 10 juin 2021, [Data Security Law of the People's Republic of China \(npc.gov.cn\)](#), 20 novembre 2024.

interdit aux personnes morales ou aux personnes physiques en République populaire de Chine de fournir des données enregistrées sur le territoire de la République populaire de Chine à un organe judiciaire ou de répression étranger ». Cela pose un dilemme aux entreprises, qui se trouvent prises entre deux feux : respecter le CLOUD Act américain ou respecter la loi de 2021 sur la sécurité des données. Le problème s'est posé au cours de l'été 2024 lorsque l'entreprise chinoise Nuctech a invoqué les articles 31 et 36 de la loi sur la sécurité des données, l'article 41 de la loi sur la protection des informations personnelles et l'article 28 de la loi sur la protection des secrets d'État pour refuser à la Commission européenne l'accès aux informations demandées dans le contexte d'une enquête de l'UE sur les subventions étrangères⁷⁶. Nuctech, qui produit des scanners corporels et des systèmes d'inspection des bagages pour les aéroports et les ports de plus de 170 pays, avait déjà été inscrite sur la liste noire du département du Commerce américain en 2020, celui-ci ayant déclaré que « *les équipements moins performants de Nuctech nuisent aux efforts des États-Unis pour lutter contre le trafic international illicite de matières nucléaires et d'autres matières radioactives* »⁷⁷. En juin 2024, Nuctech a formé un recours devant le Tribunal de l'Union européenne contre une décision de la Commission européenne d'inspecter ses bureaux aux Pays-Bas et en Pologne dans le cadre d'une enquête concernant une violation suspectée du règlement européen sur les subventions étrangères, qui vise à protéger le marché unique de possibles distorsions causées par les subventions étrangères.

⁷⁵ Ryan D. Junck, Bradley A. Klein, Akira Kumaki, Ken D. Kumayama, Steve Kwok, Stuart D. Levi, James S. Talbot, and Siyu Zhang, "China's New Data Security and Personal Information Protection Laws: What They Mean for Multinational Companies," Skadden Publication, 3 novembre 2021, <https://www.skadden.com/insights/publications/2021/11/chinas-new-data-security-and-personal-information-protection-laws>, 20 novembre 2024.

⁷⁶ Finbarr Bermingham, "EU subsidy raids on Chinese company Nuctech were legal, court rules", South China Morning Post, 14 août 2024, <https://www.scmp.com/news/china/article/3274381/eu-subsidy-raids-chinese-company-nuctech-were-legal-court-rules>, 20 novembre 2024.

⁷⁷ Federal Register, "Addition of Entities to the Entity List, Revision of Entry on the Entity List, and Removal of Entities From the Entity List", 22 décembre 2020, <https://www.federalregister.gov/documents/2020/12/22/2020-28031/addition-of-entities-to-the-entity-list-revision-of-entry-on-the-entity-list-and-removal-of-entities>, 20 novembre 2024.

La loi sur la sécurité des données complète la loi sur la cybersécurité en instaurant un système de données hiérarchisées par importance et par sensibilité. Les données d'État essentielles (*core state data*) ou données essentielles nationales (*national core data*) sont des « données concernant la sécurité nationale, vitales pour l'économie nationale, des aspects importants de la vie des personnes, des intérêts publics majeurs » et sont soumises à des « règles de gestion plus strictes » (article 21). Les données importantes (*important data*) et les données générales (*general data*) contenant des données importantes sont soumises à des obligations de gestion et de protection plus strictes. Les catégories sont définies de façon vague et toutes sont liées à des considérations de sécurité nationale. Les autorités de réglementation locales sont censées émettre des directives complémentaires sur ce qui constitue des données importantes relevant de leur compétence, bien qu'aucun calendrier n'ait été fixé pour la publication de ces directives.

La loi sur la sécurité des données a un effet extraterritorial en ce qu'elle s'applique aux activités de traitement des données en Chine et ailleurs. Son article 2 dispose que la loi s'applique « à tout traitement de données à l'étranger qui compromet la sécurité nationale, les intérêts publics ou les droits et intérêts légitimes des personnes physiques et morales de Chine »⁷⁸.

De multiples agences gouvernementales supervisent les questions de sécurité des données. La Commission centrale de la sécurité nationale⁷⁹ met en œuvre les stratégies de sécurité des données et établit un mécanisme de coordination. Les autorités chargées de la sécurité publique et de la sécurité nationale veillent au respect des règles en matière de sécurité des données, tandis que les départements du gouvernement régulent la sécurité des données dans leurs secteurs respectifs (télécommunications, transports, finances, ressources naturelles, santé

⁷⁸ François Godement, Viviana Zhu. *Cross-Border Data Flows: The Choices for Europe*, p. 53, Institut Montaigne, avril 2023.

⁷⁹ Voir glossaire, p. 76.

publique et éducation) et dans les lieux qu'ils régissent. L'Administration chinoise du cyberspace⁸⁰ supervise la sécurité des données sur Internet⁸¹. Cette approche rationalisée résulte d'un effort global pour gérer et protéger les données dans des secteurs diversifiés à l'intérieur du cadre réglementaire chinois.

Reste à savoir comment cette ample discrétion réglementaire sera appliquée. En vertu de la loi sur la sécurité des données, les entreprises qui traitent des « *données importantes* » font l'objet de contrôles de sécurité périodiques. Notons que le texte autorise la Chine à répondre par des mesures réciproques à des « *restrictions discriminatoires* » dans des domaines tels que l'investissement, le commerce ou tout domaine ayant trait aux données – un autre cas de création d'options de rétorsion⁸². Le cas de Nuctech montre qu'en l'absence d'application forcée, l'obligation faite aux entreprises chinoises de respecter la loi sur la sécurité des données et les autres textes législatifs sur les données a des conséquences concrètes sur les relations entre l'UE et la Chine.

Les sanctions peuvent être conséquentes pour les entreprises chinoises qui enfreignent la loi sur la sécurité des données. Toute infraction expose en effet à des amendes pouvant atteindre 5 millions de renminbis (environ 690 000 dollars) par entreprise et 500 000 renminbis (environ 69 000 dollars) pour la personne responsable⁸³. Ce sont des peines légères comparativement aux risques encourus par les entreprises qui gèrent mal des données d'État essentielles (*core state data*), qui encourent une amende pouvant atteindre 10 millions de renminbis

⁸⁰ Voir glossaire, p. 76.

⁸¹ Daniel L. Cohen, Tatman R. Savio, Jingli Jiang, Natasha G. Kohne, and Jenny Arlington, "Impact of the New China Data Security Law for International Investors and Businesses," Akin Gump Publication, 26 juillet 2021, <https://www.akingump.com/en/insights/alerts/impact-of-the-new-china-data-security-law-for-businesses-and-international-investors-1>, 20 novembre 2024.

⁸² François Godement, Viviana Zhu. *Cross-Border Data Flows: The Choices for Europe*, p. 53, Institut Montaigne, avril 2023.

⁸³ Amy Yin, "China passes new Data Security Law", Reed Smith LLP, juin 2021, <https://www.reeds-mith.com/en/perspectives/2021/06/china-passes-new-data-security-law>, 20 novembre 2024.

(environ 1 400 000 dollars), mais qui risquent aussi de voir leur licence d'exploitation révoquée ou de devoir cesser leur activité. Les entreprises qui font fuiter des données sensibles à l'étranger peuvent être condamnées à des amendes et sanctions similaires, et celles qui fournissent des informations électroniques aux services de répression étrangers sans autorisation encourent des sanctions allant jusqu'à 5 millions de renminbis (environ 702 000 dollars) et risquent d'être contraintes de suspendre leurs activités.

Bien que les amendes et les sanctions prévues soient importantes, la loi sur la sécurité des données sera difficile à appliquer. Le cas de Nuctech montre que des obligations de conformité contradictoires vont inévitablement amener les entreprises chinoises à solliciter la protection du gouvernement chinois et que, contraintes de choisir, elles suivront les lois de la RPC. Selon Nuctech elle-même, *« ce qui est le plus frappant, c'est l'insistance du Tribunal pour que Nuctech enfreigne les lois chinoises et communique illégalement des données enregistrées en Chine [à des autorités à l'étranger] »*. Nuctech a informé à maintes reprises la Commission européenne et le Tribunal qu'il lui est interdit de fournir ces données, cela étant contraire au droit de la RPC. Cette position soulève des questions quant à l'impartialité juridique et politique de l'affaire. C'est le premier cas d'une entreprise chinoise invoquant des dispositions extra-territoriales chinoises, afin d'ignorer la législation européenne.

Pour les entreprises étrangères qui travaillent en Chine, la loi sur la sécurité des données est surtout un casse-tête bureaucratique.

Comme le déclare Carolyn Bigg, Associée et Co-présidente mondiale du groupe Protection des données, Vie privée et Sécurité au sein de DLA Piper, la loi sur la sécurité des données est *« une autre pièce importante du puzzle réglementaire de la protection des données en Chine »*, de sorte qu'il est *« difficile »* pour les entreprises internationales de se retrouver dans les méandres de la législation et que leurs obligations sont *« de plus en plus pesantes »*⁸⁴. C'est particulièrement difficile pour les entreprises qui sont présentes à l'international et sont soumises à des obligations en matière

de sécurité des données dans de multiples pays. La loi sur la sécurité des données montre qu'elles doivent être prudentes lorsqu'elles génèrent et collectent des données en Chine. Jusqu'ici, on ne connaît pas d'exemple d'entreprise étrangère ayant été poursuivie et condamnée à une amende pour violation de la loi sur la sécurité des données. Cependant, l'affaire Nuctech montre que ce n'est qu'une question de temps avant que cette loi crée de nouveaux sujets de friction entre l'UE et la Chine.

4.3. LOI DE 2020 SUR LA SÉCURITÉ NATIONALE À HONG KONG (中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法)

L'imposition d'un régime strict de sécurité nationale à Hong Kong, autrefois une société prospère ouverte sur le monde, restera dans l'histoire comme la marque des années Xi Jinping. Le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale chinoise pour la Région administrative spéciale de Hong Kong (RAS de Hong Kong) a adopté la loi sur la sécurité nationale en 2020 et celle-ci a été promulguée peu après par la cheffe de l'exécutif de Hong Kong, Carrie Lam⁸⁵. La loi a été adoptée malgré des manifestations antigouvernementales massives et violentes contre l'instauration d'un régime autoritaire dans la ville.

Dans son rapport de travail au 20^e Congrès du Parti communiste, Xi Jinping a déclaré que la loi garantirait que Hong Kong soit « *gouvernée par des patriotes* » et que l'ordre y soit rétabli⁸⁶. Aujourd'hui, les

⁸⁴ "China's new data law gives President Xi Jinping power to shut down tech firms", *The Straits Times*, juin 2021, <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/chinas-new-data-law-gives-xi-the-power-to-shut-down-tech-firms>, 20 novembre 2024.

⁸⁵ "In Full: Official Translation of the Hong Kong National Security Law", *Hong Kong Free Press*, 1^{er} juillet 2020, <https://hongkongfp.com/2020/07/01/in-full-english-translation-of-the-hong-kong-national-security-law/>, 20 novembre 2024.

⁸⁶ Transcript: President Xi Jinping's report to China's 2022 party congress", *NikkeiAsia*, octobre 2022, <https://asia.nikkei.com/Politics/China-s-party-congress/Transcript-President-Xi-Jinping-s-report-to-China-s-2022-party-congress>, 20 novembre 2024.

analystes chinois estiment que la loi a mis un terme aux troubles civils tout en parant les influences libérales étrangères. Selon l'intellectuel chinois Feng Yujun, la loi constitue une réponse urgente et nécessaire aux « *forces rebelles anti-Chine et anti-Hong Kong qui défient continuellement l'autorité de la Constitution et de la Loi fondamentale dans le but de s'emparer du pouvoir de gouvernance de la Région administrative spéciale de Hong Kong* ». Les forces rebelles « *conduisaient une révolution de couleur* » et remettaient dangereusement en cause le principe « *un pays, deux systèmes* ». Feng soutient que la loi a transformé la situation à Hong Kong, passée « *du chaos à la gouvernance* », et conclut que le passage d'« *une loi unique a permis de préserver Hong Kong* »⁸⁷. Cela explique que la loi ait pu être décrite comme un « *signe avant-coureur de la puissance émergente de la Chine à l'international dans le domaine du droit* »⁸⁸.

La loi fournit une base légale pour sanctionner les activités considérées comme une menace pour la sécurité nationale et confère à Beijing le pouvoir de sévir contre les crimes politiques, notamment les crimes de sécession, de subversion, de terrorisme et de collusion avec des forces étrangères. **Fondamentalement, ces termes généraux et vaguement définis donnent aux autorités chinoises le pouvoir de cibler toute personne se montrant critique des politiques de la RPC vis-à-vis de Hong Kong et de la poursuivre devant les tribunaux de Chine continentale.** Les sanctions sont sévères – pouvant aller jusqu'à la prison à vie.

Les dispositions extraterritoriales de la loi sont sources de tensions diplomatiques entre la Chine, les États-Unis et l'Europe. Aux termes de son article 38, la loi « *s'applique aux infractions [à la présente loi] commises contre la Région administrative spéciale de Hong Kong hors de son*

⁸⁷ Feng Yujun, 冯玉军: 习近平法治思想与实践创新—兼论党的二十大报告关于法治建设的重大创新论述, *Modern Legal Studies* (现代法学), n° 3, 2023, ...; 冯玉军: 习近平法治思想与实践创新—兼论党的二十大报告关于法治建设的重大创新论述—中国法学网, ...; 20 novembre 2024.

⁸⁸ Moritz Rudolf, "The Hong Kong national security law: a harbinger of China's emerging international legal discourse power", *SWP Comment* n° 56, 2020, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssaoar-71465-8>, 20 novembre 2024.

territoire par une personne qui n'y réside pas à titre permanent ». Peu après l'entrée en vigueur de la loi, la Chine a arrêté six militants vivant dans des pays occidentaux, soupçonnés d'incitation à la sécession ou de collusion avec des forces étrangères, parmi lesquels figurait un ressortissant américain, Samuel Chu – démontrant ainsi sa résolution à appliquer les dispositions extraterritoriales de la loi⁸⁹. Chu, le directeur du Hong Kong Democracy Council basé à Washington, s'est décrit comme le « *premier citoyen non chinois ciblé* », mais certainement « *pas le dernier* »⁹⁰.

En 2023, la police de Hong Kong a offert à deux reprises des primes internationales pour des militants recherchés pour crimes de sécession et de collusion avec des forces étrangères – offrant des récompenses allant jusqu'à 1 million de dollars de Hong Kong (environ 128 000 dollars des États-Unis) en échange d'informations menant à leur arrestation⁹¹. Le Bureau des Affaires étrangères et du Commonwealth britannique a déclaré que le Royaume-Uni ne tolérerait aucune tentative de la part d'une puissance étrangère d'intimider, de harceler ou de nuire à des individus ou à des communautés au Royaume-Uni⁹². La décision a également été condamnée par le département d'État américain, qui a déclaré que « *l'application extraterritoriale de la loi sur la sécurité nationale imposée par Beijing est un dangereux précédent qui menace les droits humains et les libertés fondamentales des peuples dans le monde entier* »⁹³.

⁸⁹ "Hong Kong seeking arrest of fleeing activists", BBC, 31 juillet 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-53616583>, 20 novembre 2024.

⁹⁰ "Exile is no protection from Hong Kong security law, says US dissident Samuel Chu – wanted for 'secession'", AFP, 1^{er} août 2020, <https://hongkongfp.com/2020/08/01/exile-is-no-protection-from-hong-kong-security-law-says-us-dissident-samuel-chu-wanted-for-secession/>, 20 novembre 2024.

⁹¹ Kelly Ng, "Hong Kong offers HK\$1m bounties on five overseas activists", BBC, 15 décembre 2023. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-67724230>, 20 novembre 2024.

⁹² John Curtis, Nigel Walker, "UK Government Policy on China", House of Commons Library, 13 mai 2024, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cdp-2024-0096/>, 24 octobre 2024.

⁹³ US Department of State, Press Statement, "Hong Kong's Extra-Territorial Application of the National Security Law", 3 July 2023, [Hong Kong's Extra-Territorial Application of the National Security Law – United States Department of State](https://www.state.gov/hong-kong-extra-territorial-application-of-the-national-security-law/), 20 novembre 2024.

La Chine a vigoureusement défendu l'application extraterritoriale de la loi sur la sécurité nationale de Hong Kong. Selon le département de la Justice du gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong, « *l'application extraterritoriale de la loi sur la sécurité nationale est conforme au principe de droit international généralement reconnu de la compétence de protection* »⁹⁴. Des juristes estiment que cet argument est « *justifié parce qu'un État est en droit de défendre et de protéger ses intérêts vitaux. La protection de ces intérêts ne peut être laissée aux autres États qui ne considèrent pas qu'ils requièrent la protection de la loi pénale. C'est pourquoi le droit international n'impose pas de limites à la prescription par un État de règles affirmant cette compétence* »⁹⁵.

La loi crée de nouveaux risques pour les ressortissants étrangers exposés à Hong Kong. Selon Amnesty International, « *n'importe qui sur terre, quelle que soit sa nationalité ou le lieu où il se trouve, peut techniquement être accusé d'avoir enfreint ce texte, et être arrêté et poursuivi en justice s'il se trouve sur un territoire chinois, même en transit* ». L'écrasante majorité des ressortissants étrangers à Hong Kong ne se mêlent pas de la politique hongkongaise, mais ils risquent quand même d'être arrêtés pour des chefs d'accusation fabriqués, surtout en période de tensions internationales, où Beijing peut décider d'utiliser ces arrestations pour faire pression sur leur gouvernement, comme elle l'a fait contre le Canada ces dernières années. Malgré l'accent mis sur l'état de droit en Chine, une caractéristique des ordres constitutionnels communistes est de placer la branche judiciaire sous l'autorité du Parti. Jusqu'ici, la Chine n'est pas parvenue à convaincre ses partenaires internationaux que la légalité et l'équité de traitement prévaudront toujours sur le pouvoir exécutif.

⁹⁴ *National Security Law aligns with international practice*, The Government of the Hong Kong Special Administrative Region – Press Releases, 17 juillet 2021, <https://www.info.gov.hk/gia/general/202107/17/P2021071700506.htm>, 20 novembre 2024.

⁹⁵ *Lam Hing-chau, Qin Jing, "The Protective Jurisdiction Under the Hong Kong National Security Law: Legitimacy and Impact"*, *Chinese Journal of International Law*, Volume 21, Issue 1, mars 2022, p. 115-136, <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmac011>.

L'article 43, qui autorise les forces de police à demander à « des éditeurs, des prestataires de services sur plateformes, des hébergeurs et des prestataires de services de réseau » de supprimer des contenus qui compromettent la sécurité nationale a lui aussi une portée internationale. Après l'adoption de la loi, des sociétés comme Google, X, Meta, Zoom et Telegram ont cessé de traiter les demandes de données d'utilisateurs émanant du gouvernement de Hong Kong⁹⁶ et ont demandé que toutes les données soient traitées dans le cadre du traité d'assistance juridique mutuelle entre les États-Unis et Hong Kong. Cependant, les demandes de restrictions et de suppression de contenus sont nettement plus respectées sous le nouveau régime juridique : la Chine parvient de mieux en mieux à créer un sentiment généralisé de paranoïa au sein de la société hongkongaise, qui encourage et permet l'autocensure.

L'érosion de l'autonomie de Hong Kong et des droits individuels des citoyens hongkongais s'est produite sans résistance internationale majeure. À l'avenir, les pays membres de l'UE pourraient avoir à gérer des crises impliquant leurs ressortissants inculpés pour des infractions à la loi sur la sécurité nationale.

4.4. LOI DE 2023 SUR LES RELATIONS ÉTRANGÈRES (中华人民共和国对外关系法)

Adoptée par l'Assemblée populaire nationale en juin 2023, la loi sur les relations étrangères est entrée en vigueur le mois suivant. Son objet déclaré est de « *préserver la souveraineté nationale de la Chine, sa sécurité nationale et ses intérêts de développement et maintenir l'équité et la justice internationales* ». Bien qu'un grand nombre de ses passages se lisent

⁹⁶ Tin Pak, "International Censorship and Digital Surveillance Under Hong Kong's National Security Law", *The Henry M. Jackson School of International Studies, University of Washington*, 28 mars 2024, <https://jisis.washington.edu/news/internet-censorship-and-digital-surveillance-under-hong-kongs-national-security-law/>, 20 novembre 2024.

comme un Livre Blanc de politique étrangère, elle vise aussi à codifier les décisions de politique étrangère et à imposer un champ d'application juridique aux acteurs de la politique étrangère chinoise. Elle vise également à construire de nouveaux arguments juridiques pour contrer les États-Unis.

L'article 33 dispose que la RPC a « *le droit de prendre, si nécessaire, des contre-mesures ou des mesures restrictives contre des actes qui mettent en péril sa souveraineté, sa sécurité nationale et ses intérêts de développement en violation du droit international ou des normes fondamentales gouvernant les relations internationales* »⁹⁷. L'accent mis sur la légitimité et la création d'un cadre juridique aux contre-mesures reflète les dispositions de la loi contre les sanctions étrangères ou de la loi sur le contrôle des exportations. Le Conseiller des affaires d'État de la Chine⁹⁸, Wang Yi, se référait implicitement à l'article 33 lorsqu'il a suggéré que la loi sur les relations étrangères agirait comme un « *mécanisme de prévention, d'avertissement et de dissuasion tout en fournissant une base juridique à l'affirmation par la Chine de ses droits légitimes sur la scène internationale* ». Il a également souligné que la loi entendait aider la Chine contre « *l'unilatéralisme, le protectionnisme, l'hégémonisme, l'intimidation et l'ingérence, les sanctions et le sabotage étrangers* »⁹⁹. Il a fortement insisté sur le caractère déterminant de la loi pour les objectifs de politique étrangère de la Chine en faisant valoir qu'elle participe de la volonté de la Chine d'enrichir continuellement son « arsenal » juridique pour les « difficultés étrangères »¹⁰⁰.

⁹⁷ Ministère de la Justice de la RPC, “The Law on Foreign Relations of the People’s Republic of China”, Xinhua, 11 juillet 2023, http://en.moj.gov.cn/2023-07/11/c_901729.htm, 21 novembre 2024.

⁹⁸ Voir glossaire, p. 76.

⁹⁹ Zhu Zheng, “Navigating the seas of diplomacy: China’s Foreign Relations Law”, CGTN Opinion, 30 juin 2023, [Navigating the seas of diplomacy: China’s Foreign Relations Law – CGTN](#), 21 novembre 2024.

¹⁰⁰ Orange Wang, “‘Sanctions deterrent’: China frames new Foreign Relations Law as essential to national sovereignty”, *South China Morning Post*, 29 juin 2023, [‘Sanctions deterrent’: China frames new Foreign Relations Law as essential to national sovereignty | South China Morning Post \(scmp.com\)](#), 21 novembre 2024.

Dans un article publié avant l'adoption de la loi, l'intellectuel chinois Liu Jingdong soutenait qu'un tel texte était nécessaire pour « *poser clairement les principes juridiques fondamentaux des mesures contre les sanctions, contre les ingérences et contre la compétence étendue* » afin de fournir des principes directeurs élémentaires pour la législation des divers secteurs du domaine des affaires étrangères¹⁰¹. La loi est un message clair adressé aux audiences internationales : son article 8 dispose que « *toute organisation ou personne physique qui commet des actes qui nuisent aux intérêts nationaux de la Chine en violation de la présente loi et des autres lois applicables au cours d'échanges internationaux doit répondre de ses actes devant la loi* ».

Zhang Qiyue, du Shanghai Institutes of International Studies, soutient que la loi sur les relations étrangères « *offre une base juridique à la compétence de protection et à l'application extraterritoriale des lois chinoises dans des conditions précises au moyen de la législation nationale, dans l'intention de protéger efficacement la sécurité et les intérêts légitimes des citoyens et organisations chinois* »¹⁰². Il mentionne expressément l'article 37 de la loi, qui concerne la sécurité des ressortissants chinois à l'étranger, laquelle, selon lui relève de la responsabilité de l'État. Cet article de la loi sur les relations étrangères offre une justification juridique supplémentaire à l'article 71 de la loi de 2015 contre le terrorisme, qui préparait le terrain aux futures opérations militaires de la Chine à l'étranger. « *L'Armée populaire chinoise de libération et la police populaire chinoise peuvent ordonner à des personnes de quitter le pays pour des missions de contre-terrorisme approuvées par la Commission militaire centrale* »¹⁰³. **Le langage est vague, et c'est intentionnel.**

¹⁰¹ Liu Jingdong, 加强涉外领域立法的理论思考与建议, *International Law Studies* (国际法研究), n° 2, 2023, http://iolaw.ccssn.cn/zxzp/202304/t20230412_5619392.shtml, 21 novembre 2024.

¹⁰² Zhang Qiyue, 张琪悦: 对外关系法制定的重要意义及促进其有效实施的路径, *Shanghai Institutes of International Studies*, July 2023, <https://www.sis.org.cn/sp/15023.jhtml>, 21 novembre 2024.

¹⁰³ Mathieu Duchâtel, "Terror Overseas, Understanding China's Evolving Counter-Terror Strategy", *European Council on Foreign Relations, Policy Paper n. 193*, octobre 2016.

En somme, la loi chinoise sur les relations internationales fournit le langage juridique permettant d'énoncer la politique étrangère chinoise et semble avant tout cibler les acteurs de la politique étrangère chinoise, en instaurant des obligations et des responsabilités légales de renforcer les objectifs généraux existants tels que la protection des nationaux à l'étranger ou la prise de contre-mesures face à des actes hostiles. **L'édification de bases juridiques pour justifier les actes de politique étrangère chinoise, dans le but de conforter leur légitimité et, en dernier ressort, leur impact, semble être la deuxième grande considération derrière cette codification juridique des aspects de la politique étrangère chinoise.** Tout le monde n'est pas d'accord. Selon Valdis Dombrovskis, ancien Commissaire européen au Commerce, et désormais Commissaire à l'économie et à la productivité, la loi sur les relations étrangères, avec la législation chinoise sur le contre-espionnage, est une source de « grande préoccupation » et s'inscrit **dans un environnement commercial de plus en plus « politisé » dans lequel les entreprises européennes « peinent à comprendre leurs obligations de conformité »**¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Laura He, "Europe's trade chief promises more 'assertive' approach to China as deficit soars", CNN, 25 septembre 2023, [Europe's trade chief promises more 'assertive' approach to China as deficit soars](#) | CNN Business, 21 novembre 2024.

5 Extraterritorialité et avenir de la guerre par le droit

5.1. INTENTIONS : L'EXTRATERRITORIALITÉ EST CE QUE LE PARTI EN FERA

La conception chinoise actuelle de l'extraterritorialité commence par une préoccupation tactique : comment réduire la vulnérabilité de la Chine à l'égard des États-Unis. **L'instauration de « contre-mesures » et de bases juridiques pour justifier leur usage est l'élément le plus saillant de l'approche chinoise de l'extraterritorialité sous Xi Jinping.** Cette notion imprègne les textes juridiques essentiels, et la loi sur la politique étrangère et la loi sur le commerce étranger constituent le cadre juridique fondamental pour légitimer de futures actions de représailles.

La littérature spécialisée consacrée aux implications des mesures extraterritoriales américaines pour la Chine est bien plus abondante que les textes portant sur la façon dont l'extraterritorialité chinoise serait appliquée. Cette obsession américaine se manifeste dans le choix calculé du ministère des Affaires étrangères chinois d'employer à tort la notion de « *long bras de la juridiction* » américaine. Ce terme, constamment utilisé, est choisi pour suggérer une ingérence étrangère manipulatrice dans les affaires intérieures des États souverains. Dans un Livre blanc de 2023, le ministère des Affaires étrangères chinois le décrit comme un « *outil hégémonique destiné à maintenir la suprématie américaine, réprimer les concurrents étrangers, s'immiscer dans les affaires internes d'autres pays, voire subvertir les gouvernements étrangers* »¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Ministère des Affaires étrangères de la RPC, "The U.S. Willful Practice of Long-arm Jurisdiction and its Perils", février 2023, http://fr.china-embassy.gov.cn/fra/zfzj/202302/t20230203_11019538.htm, 21 novembre 2024.

En droit américain, le « *long bras de la juridiction* » a pourtant un sens bien plus étroit. Il renvoie à l'exercice de la compétence personnelle sur des défendeurs non résidents, en particulier lorsqu'un défendeur a un lien suffisant – contacts minimums – avec un État pour justifier qu'un tribunal de cet État lui ordonne de comparaître et de se défendre dans le cadre d'un procès. **Autrement dit, un tribunal ne peut citer un non-résident à comparaître que si celui-ci satisfait au critère de contacts minimaux avec cet État.** Par le passé, la condition de contacts minimaux a en réalité aidé à limiter la portée extraterritoriale des lois américaines¹⁰⁶.

Beijing voit l'extraterritorialité avant tout comme un instrument de politique étrangère, mais cette observation doit être entendue dans le contexte plus général des considérations stratégiques chinoises. Considérée sous cet angle, la constitution d'un arsenal extraterritorial n'est qu'une réponse parmi d'autres aux actes des États-Unis qui se complètent et se renforcent mutuellement. Ainsi, l'intellectuel Huo Zhengxin soutient que la Chine devrait pleinement utiliser le droit international et les institutions multilatérales pour faire pression sur les États-Unis tout en renforçant le rôle international du renminbi pour réduire l'exposition de la Chine aux sanctions; il recommande également que le gouvernement chinois précise les conditions dans lesquelles des contre-mesures seront prises, ne serait-ce que pour aider les entreprises chinoises dans leur planification stratégique¹⁰⁷. Dans le cadre de cette réponse stratégique plus générale, il plaide pour une pleine adoption de la compétence extraterritoriale afin d'étendre l'influence de la Chine, notamment à travers la loi contre les monopoles et la loi sur la cybersécurité, une jurisprudence chinoise à établir pour clarifier le champ d'application de textes ambigus. C'est à cette condition

¹⁰⁶ Bill Dodge, "How to Criticize U.S. Extraterritorial Jurisdiction (Part I)", *Conflicts of Law*, 22 novembre 2023, <https://conflictoflaws.net/2023/how-to-criticize-u-s-extraterritorial-jurisdiction-part-i/>, 21 novembre 2024.

¹⁰⁷ Huo Zhengxin, 霍政欣, 国内法的域外效力: 美国机制、学理解构与中国路径, 7 mars 2024, <https://fzfyjy.cupl.edu.cn/info/1036/16236.htm>, 21 novembre 2024.

seulement que la Chine pourra influencer les normes et les comportements internationaux – le changement au niveau systémique, à son avis, devrait être le but ultime de la Chine. Pour Huo Zhengxin, il s’agit d’un processus à long terme. Le principal objectif pour la RPC semble être la création d’un arsenal juridique complet offrant un ensemble d’options stratégiques aux dirigeants politiques. Notons que l’analyse de Huo Zhengxin passe sans transition des contre-mesures tactiques expressément conçues pour gérer la compétition entre les États-Unis et la Chine à la puissance et à l’influence de la Chine dans le système international, qui, à son avis, est le seul moyen qui permettra à la Chine de résister aux pressions américaines et de gérer la lutte de pouvoir avec les États-Unis.

Il manque encore une doctrine d’utilisation officielle ou même des éléments de doctrine dans les écrits chinois. Et il faudra peut-être attendre que la Chine emploie régulièrement ces instruments pour la voir émerger. Ce n’est que lorsque la jurisprudence sera suffisamment abondante pour pouvoir juger de la pratique effective de l’extraterritorialité chinoise que les analystes pourront distinguer les contre-mesures de la coercition. Bien que les textes juridiques chinois portent sur les contre-mesures, la pratique de la politique étrangère chinoise recourt largement au lawfare et à la coercition économique. Lorsqu’on analyse ou tente de prévoir les actes de la Chine, une ambiguïté offensive/défensive est inévitable compte tenu de la nature du système politique chinois, dans lequel le Parti, comme le déclarent ses statuts (« le Parti contrôle tout » ou en chinois 党领导一切), exerce son autorité sur toutes les institutions, y compris la branche judiciaire. Plus qu’un système d’état de droit (法治), c’est un système de gouvernance par le droit (法制), ce qui signifie que toute contre-mesure pourrait être utilisée pour imposer des coûts à un opposant politique, mais aussi pour contraindre une entité à changer de ligne de conduite. Le recours croissant au lawfare contre Taïwan l’illustre parfaitement. **Autrement dit, l’extraterritorialité sera ce que le Parti en fera. Le droit servira les considérations politiques et stratégiques. Lorsqu’on examine**

l'arsenal de mesures extraterritoriales, il est important de garder à l'esprit que la fin justifiera les moyens, qu'il s'agisse de geler les avoirs situés en Chine ou de refuser des licences d'exportation.

5.2. CAPACITÉS : UN ARSENAL IMPRESSIONNANT MAIS DE FAIBLES NIVEAUX DE CONTRAINTE

Les instruments de l'extraterritorialité chinoise comprennent les interdictions de visa, les interdictions d'entrée et la déportation hors du territoire chinois, le gel des avoirs situés en Chine, l'interdiction faite aux entités chinoises de travailler avec des personnes physiques ou morales sanctionnées, les refus d'exportation, les peines de prison et les amendes. Le refus d'accès au marché ne figure expressément dans aucun texte, bien que l'interdiction de travailler avec une personne étrangère puisse évidemment avoir ce résultat. Au cours des dix dernières années, la Chine a démontré sa capacité à utiliser ces instruments même en l'absence de lois comprenant des clauses extraterritoriales – comme l'ont montré, par exemple, les contre-sanctions prises contre des personnes physiques et morales européennes en mars 2021 avant l'adoption de la loi contre les sanctions étrangères. Il est donc possible que la Chine continue de tester son mode opératoire consistant à imposer des coûts derrière une façade de déni plausible, sans développer un arsenal extraterritorial à part entière. Ce qui est clair, c'est que la Chine continuera de recourir à la justification juridique pour donner plus de poids à ses décisions de politique étrangère défensives et coercitives.

L'extraterritorialité de la Chine inflige aujourd'hui des coûts aux intérêts étrangers sur son territoire – ou interdit l'accès à celui-ci. La disposition de la Chine, et donc sa capacité à imposer des coûts, est conditionnée à son exposition à ses cibles et au coût des sanctions qu'elle souhaite leur infliger. Dans certains cas, le coût d'une riposte violente sera trop élevé – la seule possibilité sera alors d'opter pour des actes purement symboliques, comme les sanctions prises contre Lockheed Martin ou

Raytheon pour avoir vendu des armes à Taiwan. Étant donné l'absence de coopération entre les États-Unis et la Chine dans l'industrie de l'armement et l'incapacité à cibler ces entreprises à l'étranger, les sanctions semblent surtout déclaratoires. Actuellement, les entreprises qui investissent ou détiennent des parts de marché en Chine sont plus exposées que celles qui travaillent dans des pays tiers – ce qui pourrait à l'avenir s'avérer très problématique pour l'UE. **Une dégradation soudaine des relations entre la Chine et l'UE ou entre la Chine et un État-membre de l'UE pourrait poser d'énormes difficultés aux entreprises européennes, compte tenu du stock de 247,5 milliards d'euros d'IDE européens en Chine (2022), des exportations de biens de l'UE qui atteignent 223,6 milliards d'euros et de ses exportations de services qui s'élèvent à 57,3 milliards d'euros en 2023**¹⁰⁸.

Une autre inconnue est la place que prendra le renminbi dans les transactions internationales futures – et la manière dont la Chine pourrait s'en servir pour faire pression sur les pays tiers et les amener à s'aligner sur ses normes extraterritoriales. En août 2024, le renminbi était la quatrième devise la plus active pour les paiements mondiaux en valeur, avec une part de 4,69 %¹⁰⁹. Lorsqu'on exclut les paiements au sein de la zone euro, le renminbi se classait au 5^e rang, à 3,23 %, après la livre sterling et devant le dollar canadien¹¹⁰. Depuis l'invasion illégale de l'Ukraine par la Russie par exemple, les entreprises russes ont préféré le renminbi au dollar pour les transactions internationales, les importations russes facturées en renminbis passant de 3 % en 2021 à 20 % en 2022¹¹¹. Comme l'écrit Philippe Aguinier, **la capacité de la Chine à imposer sa compétence extraterritoriale dépendra**

¹⁰⁸ DG Commerce, Commission européenne, "EU trade relations with China. Facts, figures and latest developments", *EU trade relations with China (europa.eu)*, 20 novembre 2024.

¹⁰⁹ Swift, "RMB Tracker Monthly reporting and statistics on renminbi (RMB) progress towards becoming an international currency", septembre 2024, <https://www.swift.com/swift-resource/252333/download>, 21 novembre 2024.

¹¹⁰ Swift, "RMB Tracker document centre", <https://www.swift.com/our-solutions/compliance-and-shared-services/business-intelligence/renminbi/rmb-tracker/rmb-tracker-document-centre>, 21 novembre 2024.

en grande partie de l'internationalisation du renminbi. La Chine pourrait alors plus aisément sanctionner les entités étrangères pour infraction à ses lois – comme le font les États-Unis. Autrement dit, l'internationalisation du renminbi est essentielle si la Chine veut faire une utilisation plus offensive de l'extraterritorialité, par exemple sous forme de sanctions secondaires¹¹².

De même, les autorités chinoises cherchent depuis longtemps à réduire leur vulnérabilité aux sanctions de pays tiers, surtout après avoir observé l'impact que les sanctions américaines (loi de 1996 sur les sanctions contre l'Iran et la Libye (ILSA) et loi pour contrer les ennemis des États-Unis par des sanctions, ciblant l'Iran ainsi que la Russie et la Corée du Nord (CAATSA), qui empêchent les entreprises étrangères de travailler avec les pays visés) ont eu sur l'Iran depuis 2014 – un autre exemple de la façon dont la position dominante du dollar dans la finance mondiale peut forcer les entreprises, même de pays tiers, à respecter les lois américaines. Les échanges de la Chine avec les nations sanctionnées, comme l'achat de pétrole iranien, ont souligné l'urgence de développer des alternatives au système dominé par le dollar. Comme il est dit plus haut, les sanctions en cours contre la Russie et la forte dépendance commerciale de la Russie vis-à-vis de la Chine ont accéléré les efforts de cette dernière pour promouvoir l'utilisation du renminbi dans ses transactions internationales, en particulier à travers son système de paiement international (*China International Payment System*, CIPS), au lieu de SWIFT, afin d'atténuer les risques associés aux sanctions occidentales.

¹¹¹ Henry Foy, "Russia is increasingly using China's currency to evade sanctions", *Financial Times*, 27 septembre 2023, <https://www.ft.com/content/f1347042-cb5c-40d8-ac81-5bbc85542abd>, 21 novembre 2024.

¹¹² Philippe Aguiñer, « L'internationalisation du RMB : un bouclier contre les sanctions internationales ? », Institut Montaigne, 30 mai 2023, <https://www.institutmontaigne.org/expressions/linternationalisation-du-rmb-un-bouclier-contre-les-sanctions-internationales-0>, 21 novembre 2024

Mais même avec la lente progression de l'internationalisation du renminbi, en particulier à travers des accords de swap, SWIFT continuera de dominer l'infrastructure mondiale de messagerie financière – y compris les transactions en renminbis. La Chine contrôle l'utilisation du renminbi à l'étranger et une large part des paiements transfrontaliers pour les titres libellés en renminbis sont effectués entre Hong Kong et la Chine continentale. De plus, le CIPS a peu de chances de remplacer SWIFT tant que la majorité des participants directs conservent des liens forts avec le système financier en dollars. Cependant, cela n'a pas empêché la Chine d'encourager davantage de partenaires plus internationaux à commercer en renminbis ou de continuer à travailler à l'expansion du recours au CIPS.

Toutefois, les progrès sont lents. L'adoption du renminbi et du CIPS augmente surtout dans les pays qui cherchent à réduire leur exposition au dollar américain plutôt qu'à le remplacer.

Enfin, la portée et l'impact de l'extraterritorialité chinoise, en particulier l'extraterritorialité offensive, dépendra de la capacité de surveillance et d'application du ministère de la Sécurité publique et du ministère de la Sécurité d'État. Elle dépendra aussi des réactions des pays tiers et de leur choix de renforcer ou non leurs propres mesures contre les ingérences pour préserver le respect de leurs lois souveraines. L'UE doit concevoir un plan réaliste sous peine de subir des actions très dommageables à ses intérêts.

6 La réponse européenne au nouvel arsenal juridique de la Chine

Historiquement associée au « siècle des humiliations », l'extraterritorialité s'impose rapidement comme un outil de sécurité nationale et d'affirmation de puissance pour la Chine. L'évolution de l'approche chinoise de l'extraterritorialité présente d'importants défis pour l'UE – défis qui ont largement sinon totalement échappé aux autorités politiques européennes. L'absence de réaction européenne, alors même que l'UE voit la sécurité économique comme une « priorité centrale », tient au fait que la Chine n'a pas encore déployé les instruments qu'elle a élaborés pour protéger et promouvoir ses intérêts stratégiques.

Les mesures extraterritoriales de la Chine ont été initialement conçues comme une stratégie défensive visant à se protéger des sanctions économiques et des contrôles sur les exportations auxquels les États-Unis ont aujourd'hui systématiquement recours. Cependant, des signes montrent que Beijing considère de plus en plus l'extraterritorialité aussi comme un moyen d'affirmer sa puissance, et de limiter celle des autres, dans une approche réaliste classique des relations internationales. La Chine pourrait un jour user de sanctions économiques ou de pressions juridiques pour contraindre les entreprises étrangères à agir dans son intérêt politico-stratégique, même lorsqu'elles ne travaillent pas sur son territoire. Cela pourrait placer les entreprises européennes dans une situation délicate, prises entre les obligations contradictoires édictées par les États-Unis et par la Chine et subissant une coercition unilatérale dans les périodes de tensions politiques entre l'Europe et la Chine.

L'UE a élaboré un robuste ensemble d'outils commerciaux, déployant activement des instruments nouveaux ou renforcés, et s'apprête maintenant à formuler une doctrine de sécurité économique. L'extraterritorialité, en particulier celle de la Chine, est un véritable angle mort de

l'approche européenne. Alors que l'intensification de la concurrence technologique sino-américaine et l'élévation du risque de coercition économique semblent des scénarios très crédibles, un changement rapide de l'approche européenne est nécessaire. L'UE doit admettre que l'utilisation de l'extraterritorialité par la Chine ne vise plus seulement à gérer sa compétition stratégique avec les États-Unis ; elle est déjà devenue un ensemble plus large de tactiques de lawfare destinées à promouvoir les normes juridiques chinoises, riposter à des décisions politiques étrangères à l'encontre de ses intérêts, et promouvoir son agenda stratégique à l'échelle mondiale.

Pour contrer efficacement l'extraterritorialité chinoise, l'UE devrait prendre les mesures suivantes :

- 1. Exploiter la puissance du marché unique comme un levier :** l'UE doit signaler qu'elle est prête à refuser l'accès à son marché aux adversaires potentiels dont les actes vont à l'encontre de sa souveraineté et de ses intérêts. Le marché unique est le levier le plus puissant de l'UE. Continuer d'y accéder est d'importance critique pour la Chine, notamment en raison de l'antagonisme croissant qui imprègne ses relations commerciales et technologiques avec les États-Unis. En démontrant qu'elle est prête à restreindre l'accès à son marché en cas de coercition ou d'atteinte à sa souveraineté, l'UE peut établir un dissuasif crédible contre les pressions extraterritoriales. L'UE doit définir un plan complet liant l'accès à son marché unique à ses priorités stratégiques, et aller au-delà de son approche actuelle de sécurité économique, centré sur la recherche de réciprocité économique et de règles du jeu uniformes en matière commerciale.
- 2. Définir une stratégie extraterritoriale offensive :** l'UE devrait envisager sa propre stratégie d'extraterritorialité offensive. L'instrument anticoercition va dans le bon sens de par son approche très large et la diversité des mesures qu'il contient. Cependant, les

puissances hostiles à l'Europe attendront qu'il soit appliqué pour juger des intentions et des capacités européennes, et conclure sur sa puissance de dissuasion. Pour qu'une stratégie extraterritoriale offensive quelle qu'elle soit porte ses fruits, il est indispensable que l'UE convainque ses adversaires potentiels qu'elle peut imposer des coûts significatifs et qu'elle n'hésitera pas à le faire si ses intérêts fondamentaux sont attaqués.

- 3. Renforcer la coordination en matière de répression transnationale et de rapatriement forcé :** l'UE peut jouer un rôle décisif en facilitant l'échange de renseignements et en apportant une réponse unifiée sur ce sujet. Certes, la sécurité nationale relève de la responsabilité souveraine de chaque État membre, mais il conviendrait de mener un effort coordonné à l'échelle européenne pour que chacun converge vers les meilleures pratiques, et pour unifier des réponses aujourd'hui disparates. Une approche collective renforcerait la capacité de l'UE à contrer les mesures extraterritoriales qui menacent sa souveraineté et ses valeurs démocratiques.

Glossaire des organes gouvernementaux et administratifs chinois

PRINCIPALES INSTITUTIONS DU SYSTÈME DE GOUVERNANCE CHINOIS

- **Assemblée populaire nationale (APN) (人民代表大会)** : le plus grand organe législatif du monde ; elle se réunit une fois par an en session plénière pour promulguer la législation importante, approuver le budget de l'État et ratifier les programmes de développement économique et social. Elle a souvent été décrite comme une simple chambre d'enregistrement au sein du système actuel de gouvernance de la Chine, car elle n'a jamais voté contre un point inscrit à son ordre du jour. Le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale est l'organe administratif permanent de l'APN et ses membres sont élus au début de chaque mandat. Il promulgue la grande majorité des lois nationales chinoises et assure la surveillance régulière des autres organes gouvernementaux.
- **Bureau politique du Parti communiste chinois (政治局)** : l'un des organes décisionnels, peut-être l'organe suprême, du système de gouvernance de la Chine. Il compte actuellement 24 hauts dirigeants, dont Xi Jinping en tant que Secrétaire général, qui fixent les orientations des politiques chinoises en matière politique, économique et sociale. Il supervise les travaux du Parti et du gouvernement. Le pouvoir exécutif suprême du Parti est en outre centralisé au sein du Comité permanent du Bureau politique et ses sept membres. Le Bureau politique fait partie du Comité central du Parti communiste chinois, qui est la plus large instance dirigeante du Parti.

- **Comité central du Parti communiste chinois (中央委员会) :** organe le plus élevé lorsque l'Assemblée populaire nationale ne siège pas ; il est chargé d'exécuter les résolutions du parlement, de diriger tous les travaux du Parti et de représenter le Parti à l'extérieur.
- **Conseil des Affaires d'État (国务院) :** organe administratif suprême du gouvernement chinois, équivalent à un conseil des ministres dans d'autres pays. Il réunit le Premier ministre et les vice-premiers ministres. Il est tenu par la loi de mettre en œuvre les politiques du Parti communiste chinois.

MINISTÈRES SOUS L'AUTORITÉ DU CONSEIL DES AFFAIRES D'ÉTAT

- **Ministère des Affaires étrangères (外交部) :** ministère chargé des relations étrangères de la Chine. Il est surtout visible à travers son ministre, Wang Yi, et ses porte-parole, bien que Xi Jinping et Li Qiang jouent eux aussi un rôle essentiel sur le front diplomatique. La politique étrangère concernant Taïwan relève toutefois du Bureau des affaires taïwanaises.
- **Ministère de la Défense nationale (国防部) :** ministère responsable de la gestion des relations de l'armée chinoise avec les autres entités (militaires étrangers, presse, ministres et agences de niveau national). Le ministre n'est pas chargé de la chaîne de commandement direct pour les opérations de combat, qui relève de la Commission militaire centrale.
- **Ministère du Commerce (商务部) :** ministère chargé de définir les stratégies, les lignes directrices et les politiques en matière commerciale et de coopération économique internationale, de rédiger

les projets de lois et de règlements pour le commerce national et étranger et de superviser les investissements entrants et sortants, la coopération économique étrangère et les activités dans le domaine de l'aide extérieure.

- **Ministère de la Sécurité publique (公安部)** : ministère chargé de la sécurité publique et politique ; il supervise la grande majorité des forces de police chinoises. Il travaille sous la direction du Conseil des Affaires d'État et du Parti communiste chinois et il est chargé du contre-espionnage et des activités de sécurité politique du Parti. Il joue un rôle important dans le dispositif de surveillance chinois aux côtés du ministère de la Sécurité d'État.
- **Ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale (人力资源和社会保障部)** : ministère chargé des politiques, des normes et des règlements dans le domaine de l'emploi et de la gestion de la sécurité sociale nationale. Il est également responsable du programme « Mille talents ».

AUTRES ORGANES ADMINISTRATIFS

Sous l'autorité du Parti communiste chinois

- **Commission militaire centrale (中央军事委员会)** : organe de décision suprême en matière militaire, responsable de l'administration des forces armées et militaires chinoises. Indépendante du ministère de la Défense, elle dépend directement du Parti et de Xi Jinping en sa qualité de président.

- **Administration chinoise du cyberspace (国家互联网信息办公室)** : elle fait partie du Comité central et trouve ses racines dans l'ancien Bureau de la propagande extérieure. Elle a pour mission de gérer et de faire appliquer les exigences relatives aux contenus en ligne, mais aussi de développer et de codifier les politiques et règlements sur la cybersécurité, la sécurité des données et la vie privée.
- **Commission centrale de la sécurité nationale (国家安全委员会)** : travaillant dans le secret et comparable à un conseil de la sécurité nationale, elle est responsable de la coordination de la politique de sécurité nationale du pays depuis 2013 ; elle est présidée par le Secrétaire général du Parti.

Sous l'autorité du Conseil des Affaires d'État

- **Administration générale des douanes (海关总署)** : administration chargée des contrôles et de l'application des règlements douaniers ainsi que de la collecte de certains droits et taxes.
- **Conseiller des Affaires d'État (国务委员)** : poste de haut niveau au sein du Conseil des Affaires d'État, situé immédiatement sous les vice-premiers ministres mais au-dessus des ministres, chargé d'aider le Premier ministre chinois.
- **Commission nationale du développement et de la réforme (国家发展和改革委员会)** : chargée de la gestion macroéconomique, elle établit et met en œuvre, entre autres, les politiques industrielles et les Plan quinquennaux.

Remerciements

Cette note d'éclairage est le fruit de recherches approfondies et de multiples échanges, comprenant notamment :

- plus de 60 sources primaires et secondaires analysées ;
- plus de 15 entretiens menés avec de hauts responsables des institutions de l'UE, des gouvernements des États membres et des pays tiers ;
- plus de 20 entretiens avec de hauts représentants du secteur privé, du secteur public (Parlements nationaux compris) et du monde universitaire.

Des ateliers avec des experts de haut niveau et des entreprises directement confrontées aux mesures extraterritoriales chinoises.

Les auteurs remercient les hauts fonctionnaires, les représentants d'entreprises, les experts et les relecteurs externes avec lesquels ils se sont entretenus, et pour le soutien qu'ils leur ont apporté. Ils remercient tout particulièrement **Louise Chetcuti**, ancienne chargée de projet au programme Europe, pour ses recherches approfondies sur le sujet et son aide précieuse à la rédaction des premières versions de cette note. Les auteurs remercient également **Dr. Marie-Pierre de Bailliencourt**, **Pierre Pinhas**, **Énora Morin**, **Nicolas Masson**, **Mélissa Westphal**, **Alix Lemaire**, **Ange Vaucher** et **Vera Edwall** pour leurs précieux conseils, propositions et appui tout au long du projet.

*L'Institut Montaigne vous propose de contribuer
à la réflexion sur ces enjeux afin d'élaborer
collégalement des propositions au service
de l'intérêt général.*



Institut Montaigne
59 rue La Boétie, 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
institutmontaigne.org

Imprimé en France
Dépôt légal : décembre 2024
ISSN : 1771-6756

ABB France	Dassault Systèmes	Kea	RATP
AbbVie	Delair	Kearney	Renault
Accenture	Deloitte	KPMG S.A.	Ricol Lasteyrie
Accor	De Pardieu Brocas	Kyndryl	Rivolier
Accuracy	Maffei	La Banque Postale	Roche
Actual Group	Domia Group	La Compagnie	Roche Diagnostics
Adeo	Edenred	Fruitière	Rokos Capital
ADIT	EDF	LCH SA	Management
Air Liquide	EDHEC Business	Lenovo ISG	Rothschild & Co
Airbus	School	Linedata Services	RTE
Allianz	Ekimetrics France	Lloyds Europe	Safran
Amazon	Engie	London Stock	Sanofi
Amber Capital	EQT	Exchange	SAP France
Amundi	ESL & Network	L'Oréal	Schneider Electric
Antidox	Eurogroup	LVMH - Moët-	ServiceNow
Antin Infrastructure	Consulting	Hennessy - Louis	Servier
Partners	FGS Global	Vuitton	SGS
ArchiMed	Forvis Mazars	M.Charraire	SIER Constructeur
Ardian	Getlink	MACSF	SNCF
Arqus	Gide Loyrette Nouel	Média-Participations	SNCF Réseau
Arthur D. Little	Google	Mediobanca	Sodexo
AstraZeneca	Groupama	Mercer	SPVIE
August Debouzy	Groupe Bel	Meridiam	SUEZ
AXA	Groupe M6	Microsoft France	Synergie
A&O Shearman	Groupe Orange	Mitsubishi France	Teneo
Bain & Company	Hameur et Cie	S.A.S	The Boston
France	Henner	Moelis & Company	Consulting Group
Baker & McKenzie	Hitachi Energy	Moody's France	Tilder
BearingPoint	France	Morgan Stanley	Tofane
Bessé	Howden	Natixis	TotalÉnergies
BNP Paribas	HSBC Continental	Natural Grass	TP ICAP
Bolloré	Europe	Naval Group	Transformation
Bouygues	IBM France	Nestlé	Factory
Bristol Myers Squibb	IFPASS	OCIRP	Unicancer
Brousse Vergez	Incyte Biosciences	ODDO BHF	Veolia
Brunswick	France	Oliver Wyman	Verian
Capgemini	Inkarn	Ondra Partners	Verlingue
Capital Group	Institut Mérieux	OPmobility	VINCI
CAREIT	International SOS	Optigestion	Vivendi
Carrefour	Interparfums	Orano	Wakam
Chubb	Intuitive Surgical	PAI Partners	Wavestone
CIS	Ionis Education	Pelham Media	Wendel
Clariane	Group	Pergamon	White & Case
Clifford Chance	iQo	Polytane	Willis Towers Watson
CNP Assurances	ISRP	Publicis	France
Cohen Amir-Aslani	Jeantet Associés	PwC France &	Zurich
Conseil supérieur du notariat	Johnson & Johnson	Maghreb	
D'Angelin & Co.Ltd	Jolt Capital	Qualisocial	
	Katalyse	Raise	

L'extraterritorialité – l'application de lois nationales à l'étranger – et son utilisation gagnent du terrain. **Dans un environnement international caractérisé par la compétition stratégique et la faiblesse criante de la diplomatie multilatérale, les États se tournent vers le droit pour défendre leurs intérêts.** C'est le cas de la Chine.

Longtemps associée au « siècle des humiliations » durant lequel les puissances occidentales avaient imposé un régime de privilèges consulaires à la Chine, l'extraterritorialité de la Chine s'est radicalement transformée sous Xi Jinping et poursuit aujourd'hui trois objectifs : se défendre contre les ingérences et sanctions étrangères ; légitimer les actions de politique étrangère dans une quête d'influence mondiale ; et déployer l'agenda de la Chine en matière de sécurité intérieure à l'échelle mondiale.

La Chine explore dans le même temps une approche plus offensive de l'extraterritorialité, en soutien à ses pratiques de coercition économique, pour affirmer sa puissance – bien qu'elle n'en ait pas encore fait usage. Le choix futur d'une utilisation offensive dépendra du calcul des hauts dirigeants du Parti quant aux coûts et aux avantages d'une telle approche en période de tensions internationales ; d'un rôle international plus fort pour le renminbi et d'une exposition globale plus faible au dollar ; et des contre-mesures que les pays tiers pourraient prendre face aux normes extraterritoriales chinoises. Plus la capacité de résistance sera crédible, moins la Chine sera tentée d'y avoir recours.

Il est essentiel que l'UE prenne la mesure de son exposition à l'extraterritorialité chinoise et agisse en conséquence. L'UE devrait démontrer qu'elle est prête à utiliser le levier du déni d'accès au marché unique en cas d'extraterritorialité abusive. C'est la meilleure carte que l'Europe peut jouer dans une perspective dissuasive, tant l'accès au marché européen revêt une importance stratégique pour la Chine.

Cette note d'éclairage de l'Institut Montaigne offre un cadre de compréhension de toutes les dimensions de l'extraterritorialité chinoise. Comprendre les tenants et aboutissants de l'extraterritorialité chinoise est essentiel pour les gouvernements et les entreprises, et devrait faire partie intégrante de l'approche européenne de sécurité économique.

10 €

ISSN: 1771-6756

NCL2412-02