

NOTE D'ÉCLAIRAGE - décembre 2024

Extraterritorialité chinoise : le nouvel arsenal juridique



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 (abusives) 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.