

Beijing légifère sur Hong Kong

26 MAI 2020

Hong Kong s'est enflammé à nouveau après l'annonce d'un nouveau texte de loi en Chine condamnant la trahison, la sécession, la sédition et la subversion dont l'application s'étendra à la région administrative virtuellement autonome depuis 1997. Le projet de loi, dont le texte final n'est pas encore divulgué, devrait permettre à Beijing de resserrer son contrôle sur l'île. Le gouvernement a déclaré totalement coopérer avec le gouvernement dans sa volonté de voter une loi de sécurité¹, se voulant rassurant sur la souveraineté, le maintien de la liberté et la stabilité de la ville. La sécurité est historiquement un sujet particulièrement sensible et la population craint qu'un rapprochement de la Chine se fasse au prix du droit. Cédé par le Royaume-Uni à la Chine au terme d'une âpre négociation entre 1982 et 1984, Hong Kong bénéficie à la suite de la déclaration conjointe sino-britannique d'un degré de liberté exceptionnel. La nature juridique de cette déclaration, sa légitimité, son caractère contraignant ou son rapport de filiation vis-à-vis de la loi constitutionnelle constituent l'une des controverses les plus brûlantes à Hong Kong. Le ministère des affaires étrangères considère que le document n'est pas un traité de droit international et estime qu'il ne contraint sous aucun prétexte la Chine, ce que dément catégoriquement une partie de la communauté internationale². Le statut spécial de Hong Kong expirera en 2047, date à laquelle il doit être incorporé au reste du pays.

L'article vingt-trois de la loi du 1 juillet 1997, le texte fondamental faisant office de constitution à Hong Kong, constitue une des plus grandes menaces pour l'autonomie de la cité portuaire, et une des principales écharde historiques pour ses gouverneurs. Sa formulation est la suivante³.

The Hong Kong Special Administrative Region shall enact laws on its own to prohibit any act of treason, secession, sedition, subversion against the Central People's Government, or theft of state secrets, to prohibit foreign political organizations or bodies from conducting political activities in the Region, and to prohibit political organizations or bodies of the Region from establishing ties with foreign political organizations or bodies.

C'est un article singulier à plus d'un titre. En premier lieu, il exige de la région administrative de Hong Kong la mise en œuvre d'un cadre légal approprié pour empêcher tout acte de trahison, sécession, sédition ou subversion, or cette dernière infraction n'est pas connue du droit pénal, ni de la *common law* britannique en vigueur avant la cession du territoire. C'est en revanche un élément historique sur lequel la Chine fonde la légitimité juridique de sa politique musclée vis-à-vis de la dissidence. Il n'est alors pas surprenant qu'elle insiste sur l'introduction de cette provision au moment où Hong Kong manifeste une grande sympathie pour la manifestation de la place Tian'anmen en 1989. En second lieu, cette restriction entre en conflit avec l'article vingt-sept, qui consacre la liberté d'expression, de presse et d'association, et alimente depuis des années les

¹ Ho, Kelly. [Hong Kong to 'Fully Cooperate' with Beijing's Plan to Enact Security Laws, Leader Carrie Lam Says](#), *Hong Kong Free Press*, 22 mai 2020.

² China Says Sino-British Joint Declaration on Hong Kong No Longer Has Meaning, *Reuters*, 30 juin 2017.

³ Hong Kong. [The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China](#), chap. II, art. 23. 1 juillet 1997.

querelles juridiques quant à l'arbitrage de ces deux textes. Enfin, les critiques craignent que la définition des charges soit volontairement confuse et repose sur un jugement d'intention voire d'association. En 1994, le journaliste Xi Yang a été arrêté à Beijing et condamné à douze ans de prison pour vol de secrets d'État après avoir publié les chiffres des réserves d'or de la banque populaire de Chine⁴. Le même chef d'accusation a été invoqué lors de l'arrestation de deux Canadiens en représailles d'un conflit entre Beijing et Ottawa⁵. L'ancienne ministre de la justice Elsie Leung a signalé en 2002 que critiquer la position officielle sur Taïwan, un territoire dont le gouvernement chinois conteste vigoureusement l'indépendance, était un acte de sécession punissable par la loi. La notion de sûreté de l'État est aussi laissée à l'interprétation et aux textes qui viendraient la préciser par la suite, laissant craindre un prétexte supplémentaire dans la restriction de la liberté individuelle du citoyen. Si celle-ci est libéralement invoquée par des puissances occidentales comme les États-Unis pour formuler rapidement une réponse aux menaces extérieures qui affaibliraient les intérêts nationaux, la Chine a un historique plus sévère et l'a invoquée dans le cadre de sa politique domestique, comme dans l'interdiction du Falun Gong en 1999⁶, un mouvement spirituel d'inspiration bouddhiste⁷.

La menace de l'article vingt-trois, véritable épée de Damoclès, n'a cependant jamais pu être concrétisée car en dépit de l'obligation formelle de constituer un cadre juridique approprié pour lutter contre la dissidence, aucun gouvernement n'a été mesure de voter une loi relative à la sécurité sous cette législation. Le premier chef exécutif de Hong Kong, Tung Chee-Hwa, a maladroitement tenté de rédiger une première loi en 2003 avant de l'abandonner sous la pression populaire. Incapable de communiquer sur l'intérêt du texte et très peu populaire dans les sondages, son cabinet a contribué à la naissance du mouvement social de Hong Kong, masse singulière par la diversité des corps qui la composent, hommes d'affaires, activistes en faveur de la démocratie, féministes, journalistes, propriétaires, membres du clergé, du barreau et du corps médical qui se retrouvent sur une unique cause commune, la règle de droit contre l'autorité arbitraire chinoise⁸. Ce climat est largement entretenu par une des économies les plus libérales et inégalitaires de la planète, où dix milliardaires valent 35 % du PIB⁹. À cause de la récente épidémie et le verrouillage qui en a résulté, l'économie de la ville s'est contractée de 8.9 % durant le premier trimestre, et le chômage a atteint son niveau de 2009. Les classes les plus populaires sont particulièrement exposées car tributaires du secteur de la consommation, le plus lourdement touché par les émeutes urbaines et le virus. 15,000 des 62,400 boutiques de la ville pourraient fermer d'ici le mois de décembre, et le secteur connaître sa pire crise depuis 1997 selon une association professionnelle¹⁰. Toutefois même si le soutien des puissances occidentales suffit à éloigner le spectre d'une prise de contrôle hâtive, il est très improbable que la population puisse se soustraire à la réunion avec la Chine qui adviendra *de jure* en 2047. Si les troubles s'accroissent et mettent en danger le plan du gouvernement chinois, si des défenseurs de la sécession remportent les chambres ou même si le bureau exécutif menace l'intégrité, l'unité ou la sécurité de la Chine par son inaction, celle-ci a juridiquement toutes les bases légales pour appliquer de force un texte de loi à Hong Kong sans son consentement¹¹.

Ce texte a des allures de faux-pas, ravivant le brasier éteint par la crise sanitaire et exposant de nouveau le gouvernement chinois de Xi Jinping sous les projecteurs. C'est toutefois une mesure qui ne doit rien au hasard

⁴ Choy, Linda. [Xi Yang Freed on Parole](#), *South China Morning Post*, 26 janvier 1997.

⁵ Kuo, Lily. [China Accuses Detained Canadian of Stealing State Secrets](#), *The Guardian*, 4 mars 2019.

⁶ Lemish, Leeshai. How China is silencing Falun Gong, *National Post*, 7 octobre 2008.

⁷ Son traitement à Hong Kong est différent, et témoigne de la liberté dont dispose encore le circuit judiciaire. L'arrestation de plusieurs adeptes qui manifestaient devant les locaux du bureau de liaison chinois à Hong Kong et avaient refusé de se disperser avant de résister fut partiellement annulée en appel, puis totalement cassée devant la cour d'appel final.

⁸ Fu, Hualing, Petersen, Carole et Simon Young. *National Security and Fundamental Freedoms: Hong Kong's Article 23 under Scrutiny*, Hong Kong University Press, 2005.

⁹ Hendry, Sandy et Jill Mao. [Hong Kong's Top 10 Billionaires Worth 35% of City's GDP](#), *Bloomberg*, 25 mai 2016.

¹⁰ [給行政長官的公開信 - 促請採取暫時性租金繳交措施](#), Hong Kong Retail Market Association, 26 mai 2020.

¹¹ « *In the event that the Standing Committee of the National People's Congress decides to declare a state of war or, by reason of turmoil within the Hong Kong Special Administrative Region which endangers national unity or security and is beyond the control of the government of the Region, decides that the Region is in a state of emergency, the Central People's Government may issue an order applying the relevant national laws in the Region* ». Hong Kong. [The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China](#), chap. II, art. 18. 1 juillet 1997.

et qui s'inscrit dans une approche agressive plus diffuse dans le temps et qui s'était déjà manifesté au début de la crise par des changements de poste au sein de l'appareil local. Xia Baolong, puissant cadre du parti et proche de Xi Jinping, est nommé au poste de directeur des affaires de Hong Kong et Macao le 14 février. Cadre orthodoxe et zélé, il s'est signalé en organisant une vaste campagne de répression religieuse dans la province du Zhejiang dont il a été le secrétaire adjoint entre 2003 et 2011 sous la direction de Xi Jinping alors secrétaire de province. Pour de nombreux journalistes, cette nomination, outre la dureté annoncée de la réponse aux troubles sociaux, témoigne de la volonté du président d'établir une liaison directe entre Hong Kong et son cabinet. Ce mouvement s'accompagne de la nomination de Luo Huining au poste de liaison entre Hong Kong et le gouvernement, sous la direction de Xia Baolong. Ancien secrétaire du parti dans le Qinghai puis le Shanxi, deux provinces continentales dont la première a également été le théâtre de persécution contre la minorité tibétaine qui compose 20.7 % du territoire¹² ainsi que contre l'église catholique¹³, il dispose d'une expérience similaire. La menace croissante que les États-Unis représentent empêche toutes manœuvres militaires, économiques ou politiques secrètes et contraint la Chine à assumer la sauvegarde de ses intérêts. Cette affirmation l'oblige à rapidement apporter de la clarté sur les dossiers les plus sensibles. Elle est consciente de devoir agir rapidement pour profiter de la crise sanitaire qui immobilise ses adversaires et concentrer la couverture de la presse afin de verrouiller toute ingérence dans ses affaires et assurer ses objectifs stratégiques. Hong Kong, à ce titre, constitue une faiblesse et un risque de taille pour sa souveraineté et en reprendre le contrôle une fois pour toutes sans représailles étrangères constituera le défi le plus important du gouvernement. Ce n'est toutefois pas la seule urgence du calendrier. Il faut s'attendre à ce que la militarisation du sud de la mer de Chine s'accélère, avec une intensification des escarmouches avec les flottes malaises et vietnamiennes¹⁴. En parallèle, Taïwan va également constituer une source majeure de conflits dans les mois et années à venir.

Au dehors, Beijing va probablement accélérer le rythme des investissements tout en travaillant à affaiblir la moindre présence des États-Unis dans la région indo-pacifique et au proche-orient, dans le but de rebâtir sa position dominante dans les chaînes de fabrication et l'approvisionnement mondial, une puissance déjà largement érodée bien avant la crise du COVID-19. Puisant dans la richesse historique de l'empire construite sur le modèle des longues chaînes d'approvisionnement desquelles ses vassaux dépendaient, Xi Jinping a inauguré dès le début de son mandat l'initiative de la nouvelle route de la soie. Le gouvernement chinois est réputé intraitable sur les critiques relatives aux affaires intérieures et s'autorisera dans le même temps une ligne de plus en plus sévère avec ses partenaires sur ces critiques, comme ce fut le cas lors de l'escalade diplomatique avec le Canada autour de l'arrestation à Vancouver de Meng Wanzhou, directrice financière de Huawei et fille du fondateur Ren Zhengfei, ancien militaire réputé proche du pouvoir. Outre les taxes douanières officielles, la fréquence et la dureté inhabituelles des contrôles de marchandises, le retardement des navires de marchandises ou la suspension de licences figurent par les charges officieuses. Le ministère du commerce chinois a annoncé dans ce sens une nouvelle taxe douanière sur l'orge australien le 18 mai, dernière escalade dans le conflit diplomatique qui oppose Beijing à Canberra. Le gouvernement de Scott Morrison a alimenté l'orage entre les deux puissances asiatiques ces dernières semaines en demandant une enquête indépendante sur les origines du coronavirus et en poussant le chef d'État du G20 à appuyer sa requête, suscitant l'ire de la Chine. Après avoir gelé l'achat de viande australienne en invoquant une irrégularité technique, elle a imposé ce lundi une taxe exceptionnelle de 80.5 % applicable dès le 19 mai. L'exportation d'orge est un marché de 840,000,000 EUR en 2017. Le gouvernement a approché les fermiers, qui estiment les pertes potentielles à 500,000,000 AUD, et a indiqué faire appel de la décision auprès de l'organisation mondiale du commerce. Des sources proches du parti communiste indiquent que la Chine étudie de nouvelles ripostes, en ciblant les produits laitiers et le vin.

Ces turbulences ajoutées au conflit latent avec les États-Unis exercent une pression considérable sur les places financières à Hong Kong. Le dollar hongkongais (HKD) dont le régime de change très particulier est

¹² Yushu. [The Plateau, Unpacified](#), *The Economist*, 17 septembre 2016.

¹³ Neo, Jocelyn. [Le régime chinois intensifie les persécutions religieuses et cible les églises](#), *The Epoch Times*, 23 décembre 2019.

¹⁴ Pour une description complète, actuelle et commentée de la capacité maritime de la Chine, Xiaobo, Liu. [Sino-U.S. Naval Warfare Capabilities amid Great Power Competition](#), *Asia Maritime Transparency Initiative*, 26 mai 2020.

flottant entre deux limites par rapport au dollar américain, a été la cible de spéculateurs ces derniers jours. Le volume des options sur devise, un instrument pour « parier » sur l'évolution d'une monnaie, s'est envolé vendredi à 3,400,000,000 EUR. Un tiers des positions parient que la devise touchera ou dépassera sa limite basse face au dollar américain. Les représailles contre le gouvernement australien interviennent le jour où le président chinois Xi Jinping déclarait devant la soixante-treizième assemblée de l'OMS que tout vaccin chinois serait un bien universel, gratuit et disponible partout dans le monde une fois développé¹⁵. Cette nouvelle querelle diplomatique met également en danger la première phase de l'accord commercial négocié entre la Chine et les États-Unis, qui devait clore un différend de deux années au cours desquelles les deux grandes puissances se livraient à des salves de taxes douanières et de représailles commerciales. Loin de remplir son engagement quant au quota de matières premières, la Chine, qui s'est engagée à acheter 52,000,000,000 USD de ressources énergétiques américaines sur deux ans, n'a effectué au mois d'avril aucun achat de pétrole et une commande de gaz naturel de seulement 30,000,000 USD. Selon toute vraisemblance, l'intervention des États-Unis dans ce nouveau dossier couplé aux ravages de la crise sanitaire annonce un retour en arrière sur une trêve entre les deux plus grandes puissances de la planète, et le plus important défi pour la Chine qui va devoir assumer frontalement la confrontation avec la plupart des puissances occidentales. Le Royaume-Uni¹⁶ et les principales économies européennes¹⁷ joignent leur voix au concert, et dessinent de plus en plus nettement les contours d'une nouvelle guerre froide.

¹⁵ Le vaccin chinois sera un « bien public mondial », promet Xi Jinping, *Le Temps*, 18 mai 2020.

¹⁶ Hughes, David. [Downing Street 'Deeply Concerned' by Events in Hong Kong](#), *Belfast Telegraph*, 26 mai 2020.

¹⁷ Lau, Stuart. [EU leader Promises to Put Pressure on China over Hong Kong Security Law](#), *South China Morning Post*, 26 mai 2020.

Bibliographie

Cabestan, Jean-Pierre et Éric Florence. Vingt ans après la rétrocession : des transformations économiques et politiques de Hong Kong et de son avenir sous le régime chinois, *Perspectives chinoises*, 3, 2018, pp. 3 à 7.

Cheung, Tony. Beijing Expands Proposed National Security Law for Hong Kong to Prohibit ‘Activities’ That Would ‘Seriously Endanger National Security’, *South China Morning Post*, 26 mai 2020.

Kai, Jin. Hong Kong and China’s National Security, *The Diplomat*, 26 mai 2020.