



**HAL**  
open science

**”Le droit international à l’épreuve des Nouvelles Routes de la Soie”, L’Observateur des Nations Unies, AFNU-Aix, 2019, vol. 44, 2018-1, pp. 40-65**

Enguerrand Serrurier

► **To cite this version:**

Enguerrand Serrurier. ”Le droit international à l’épreuve des Nouvelles Routes de la Soie”, L’Observateur des Nations Unies, AFNU-Aix, 2019, vol. 44, 2018-1, pp. 40-65. L’Observateur des Nations Unies, 2019, vol. 44 (n° 2018-1), pp. 40-65. hal-02148320

**HAL Id: hal-02148320**

**<https://uca.hal.science/hal-02148320>**

Submitted on 12 Oct 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## « LE DROIT INTERNATIONAL À L'ÉPREUVE DES NOUVELLES ROUTES DE LA SOIE »

Enguerrand SERRURIER  
Docteur en droit public<sup>1</sup>.

Tous les chemins mènent à Rome, selon l'adage bien connu, et peut-être, bientôt, à Pékin. C'est en tout cas l'ambition affichée du projet des Nouvelles Routes de la Soie, également appelé « *la Ceinture et la Route* »<sup>2</sup>, et lancé par le Président Xi en 2013 lors de visites officielles au Kazakhstan et en Indonésie<sup>3</sup>. Cet ensemble de grands travaux transnationaux, coordonné par un État-centre, est sans précédent par son ampleur aussi bien technique que géographique. Factuellement, il pourrait donner lieu à un véritable bouleversement des axes de transport et de commerce, comme le monde en a peu connu depuis l'établissement des routes maritimes à l'époque des Grandes Découvertes. Juridiquement et politiquement, tant ses modalités que ses conséquences sont intrigantes, et même troublantes, au regard de l'ordre international et de son droit tels qu'ils sont établis de nos jours.

*« Pour la première fois de l'histoire du système westphalien, adopté en Europe au XVIIe siècle pour instaurer un système de relations internationales fondé sur l'équilibre des puissances, un pays non-occidental est à l'initiative d'une refondation de la structure de l'ordre international. »<sup>4</sup>*

Une brève description technique et géographique du projet s'impose. Il s'agit, matériellement, d'un programme pluriannuel de grands travaux, ciblant en priorité la rénovation et la création d'infrastructures multimodales de transport. C'est un nouveau *Plan Marshall*, à en croire certains<sup>5</sup>, que le Gouvernement chinois se propose de financer et de réaliser afin d'ouvrir concrètement les marchés extérieurs à ses produits, et pour rapprocher les peuples. Initialement, le projet des Nouvelles Routes de la Soie est conçu comme l'établissement de deux grandes voies de communications, l'une terrestre (routière et ferroviaire), l'autre maritime. Chacune comporte de nombreuses ramifications et leur articulation se fera autour de la Chine continentale, au départ de la ville de Xi'an et du port de Fuzhou. Plus récemment, un troisième axe commercial a été esquissé par les autorités chinoises, en conséquence des changements climatiques prévisibles : en janvier 2018, le gouvernement chinois a publié sa stratégie relative à l'Arctique, laquelle envisage une *route polaire de la*

---

<sup>1</sup> Chercheur associé, Université Clermont Auvergne, Centre Michel de L'Hospital EA 4232, F-63000 Clermont-Ferrand, France.

<sup>2</sup> « *One Belt, One Road* » (一帶一路).

<sup>3</sup> Respectivement dans deux discours du Président XI, prononcés lors d'une visite à l'Université Nazarbayev (Kazakhstan) le 7 septembre 2013, pour la route de la Soie terrestre, et au Parlement indonésien le 2 octobre 2013, pour la route de la Soie maritime.

<sup>4</sup> A. ZACHARIE, « La nouvelle route de la Soie : le plan Marshall chinois », in *Actualités du Centre national de coopération au développement* (Belgique), 29 juin 2017 [<https://www.cncd.be/La-nouvelle-Route-de-la-Soie-le>].

<sup>5</sup> *Ibid.* ; S. SHEN & W. CHAN, « A Comparative Study of the Belt and Road Initiative and the Marshall Plan », *Palgrave Communications*, 2018, vol. 4, n°32, pp. 1-11.

*Soie*<sup>6</sup>. Par suite, nouvelles technologies obligent, la construction d'une « *Digital Silk Road* » est ouvertement préconisée ces derniers mois<sup>7</sup>, le numérique étant placé en parallèle aux routes physiques. L'envergure de ce projet transcontinental, déjà imposante en Asie, croîtrait ainsi au point de devenir planétaire.

Tout ceci pourrait passer pour un nouveau *Grand Bond en avant* rhétorique, transposant le « *rêve chinois* » promu par le Président Xi à une échelle internationale<sup>8</sup> et gigantesque. Néanmoins, cette politique commence à se traduire en réalité, comme l'atteste le premier convoi ferroviaire de marchandises effectué entre Londres et Yiwu en avril 2017 ; et c'est pourquoi elle interpelle le juriste.

Le processus de formation des nouvelles Routes de la Soie s'est en effet notoirement accéléré durant ces deux dernières années. Les négociations ont pris de l'ampleur depuis la tenue du Forum international « *Belt and Road* » en mai 2017, où une trentaine de chefs d'État et de gouvernement se sont réunis à Pékin, à l'invitation du président chinois. L'actualité en témoigne. Dans les Amériques, le Brésil a été approché par les autorités chinoises à ce sujet<sup>9</sup>, tandis que de plus en plus de membres de la CARICOM y adhèrent formellement. L'Afrique de l'Est est acquise, et en Afrique de l'Ouest, le Sénégal est le premier pays de la région à rejoindre l'initiative chinoise<sup>10</sup>. En Australie, malgré les réticences du gouvernement, l'un des États fédérés affiche désormais son entente avec Pékin<sup>11</sup>. Enfin, en Europe, après l'achat du port autonome du Pirée par un armateur chinois, le gouvernement grec s'est également lié à la Chine pour promouvoir ce projet<sup>12</sup>. Un tel énoncé, qui ne fait que résumer quelques traits saillants de la diplomatie chinoise autour de « *la Ceinture et la Route* » entre juillet et octobre 2018, illustre l'intensité de l'action menée pour progresser tous azimuts dans sa réalisation.

La conjonction des contrats passés avec des sociétés chinoises (étatiques ou non, mais toutes soumises « *à la surveillance du Gouvernement* », selon les termes de la loi chinoise<sup>13</sup>) et des accords passés entre États aboutit au constat que des centaines d'instruments, de diverses natures juridiques, constituent désormais un droit des routes de la Soie qui est de plus en plus tangible. Il se centralise autour de la Chine, tout en prenant la coloration du droit international.

---

<sup>6</sup> Avec le soutien affiché de la Russie : K. JOHNSON & R. STANDISH, « Putin and Xi Are Dreaming of a Polar Silk Road », *Foreign Policy*, 8 mars 2018 [<http://foreignpolicy.com/2018/03/08/putin-and-xi-are-dreaming-of-a-polar-silk-road-arctic-northern-sea-route-yamal/>].

<sup>7</sup> À ce sujet, v. : H. SHEN, « Building a Digital Silk Road ? Situating the Internet in China's Belt and Road Initiative », *International Journal of Communication*, 2018, vol. 12, pp. 2683-2701.

<sup>8</sup> Le projet est d'ailleurs censé se terminer en 2049, pour le centenaire de la République populaire.

<sup>9</sup> L. SANKARI, « Diplomatie. Pékin souhaite intégrer l'Amérique latine aux Routes de la Soie », *L'Humanité*, 24 janvier 2018, en ligne : [<https://www.humanite.fr/diplomatie-pekinn-souhaite-integrer-lamerique-latine-aux-routes-de-la-soie-649260>].

<sup>10</sup> Mémoire d'entente entre la Chine et le Sénégal portant sur l'Initiative de la Ceinture économique de la Route de la Soie et la Route de la Soie maritime du 21<sup>e</sup> siècle, 21 juillet 2018.

<sup>11</sup> *Memorandum of Understanding Between China and Victoria on the Belt and Road Initiative*, 25 octobre 2018.

<sup>12</sup> *Memorandum of Understanding Between China and Greece with Regard to Jointly Advancing the Belt and Road Initiative*, 27 août 2018.

<sup>13</sup> *Company Law of the People's Republic of China*, 29 décembre 1993, article 14 : « *A company must, when engaging in business activities, abide by laws, observe professional ethics, strengthen the construction of socialist culture and ideology and accept supervision of the government and public.* »

Car cet activisme des Routes de la Soie constitue le pivot de la nouvelle politique juridique extérieure de la Chine, pour reprendre l'expression fameuse du Juge de Lacharrière<sup>14</sup>. Au-delà de la croissance économique et des liens commerciaux, le projet des Routes de la Soie révèle une volonté de rééquilibrage et de réorientation des relations internationales en faveur de la Chine, en considération de sa taille, de ses capacités croissantes et de son rang retrouvé parmi les puissances. Le droit international a toute sa place dans cette politique puisqu'il est manié par les autorités chinoises, dans une logique contractuelle et volontariste, comme un moyen de centralisation des rapports juridiques extérieurs entre les mains de l'État chinois. Ce « *partenariat gagnant-gagnant* », pour reprendre les termes officiellement promus par les dirigeants chinois, a tout de la réinstallation tranquille de l'Empire du Milieu, dans ses relations d'autrefois avec les peuples et États de la « *Périphérie extérieure* ». En effet, la relation de l'ancien Empire avec les puissances étrangères était conçue comme une dépendance des premiers, plus ou moins libéralement accordée par l'autorité impériale, vis-à-vis d'un pays central et capable de contenir « *tout ce qui se trouve sous les cieux* »<sup>15</sup>. Ce constat n'est pas isolé<sup>16</sup>, et frappe au premier abord dans le tracé envisagé de ces Routes, qui « rayonnent » à partir de la Chine. La dénomination même du projet, « *Une Ceinture, Une Route* », sonne comme un moyen de désenclaver le monde extérieur *par rapport à la Chine*, et révèle une forte proximité de réflexion avec l'ancienne doctrine impériale.

Les autorités de Zhongnanhai<sup>17</sup> dénie certes toute velléité hégémonique dans leur projet des *Nouvelles Routes de la Soie*, et cet objectif n'est effectivement peut-être pas le premier poursuivi<sup>18</sup>. Pourtant, la volonté de maintenir *la Ceinture et la Route* strictement en tant qu'« *initiative chinoise* », c'est-à-dire dans son ensemble sous le contrôle unilatéral de Pékin, témoigne de cette ambition impériale. Elle transparaît à travers cette mainmise nationale sur un projet international.

Cette ambition est naturelle, au vu de la montée en puissance de la République populaire ces dernières années, et elle devait avoir un impact tôt ou tard sur le droit international<sup>19</sup>. Car bien que « *l'empire* » soit surtout appréhendé comme une notion de relations internationales<sup>20</sup>, le droit international lui-même est sans cesse confronté à des phénomènes de ce type<sup>21</sup>, en fonction de l'accroissement de puissance de ses sujets principaux, les États. En ce sens, l'aspiration à l'empire constitue une mise à l'épreuve récurrente du droit international, tant ce dernier apparaît antinomique

---

<sup>14</sup> G. DE LACHARRIÈRE, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983, 236 p.

<sup>15</sup> R. SERVOISE, « La conception de l'ordre mondial dans la Chine impériale », *Revue française de science politique*, 1973, vol. 23-3, pp. 550-569 ; pour une approche plus récente, v. R. KOLB, *Esquisse d'un droit international public des anciennes cultures extra-européennes*, Paris, Pedone, 2010, 240 p.

<sup>16</sup> F. LELIÈVRE, « La Chine veut redevenir l'Empire du Milieu », *Le Temps*, 12 mai 2017 [<https://www.letemps.ch/economie/chine-veut-redevenir-lempire-milieu>].

<sup>17</sup> Siège du Gouvernement chinois, à Pékin.

<sup>18</sup> Selon certaines analyses, ce projet a pour première finalité de relancer la croissance économique interne à la Chine, en augmentant ses débouchés extérieurs.

<sup>19</sup> E. POSNER & J. YOO, « International Law and the Rise of China », *Chicago Journal of International Law*, 2006, vol. 7-1, pp.1-15.

<sup>20</sup> D. BATTISTELLA, « La notion d'empire en théorie des relations internationales », *Questions internationales*, 2007, n°26, pp. 27-42.

<sup>21</sup> A. PELLET, « Le droit international dans l'ombre de l'Empire », *Baltic Yearbook of International Law*, vol. 6, 2006, pp. 27-37.

de la première, compte tenu de ses principes fondamentaux tels que l'égalité souveraine entre États.

Néanmoins, sous ce couvert formel, les partenaires des puissances montantes doivent prendre garde à ne pas se laisser entraîner dans une relation de vassalité. C'est ce qu'a expressément énoncé le Président de la République française lors de son voyage officiel en Chine en janvier 2018<sup>22</sup>, alors que de plus en plus d'États européens manifestent leur volonté d'intégrer *la Ceinture et la Route*. Pour attirer ces partenaires nécessaires dans son orbite, cet impérialisme plus ou moins *soft* doit ainsi s'intégrer et s'accommoder des structures et règles existantes, puisqu'aucune puissance, quelle qu'elle soit, ne peut prétendre à elle seule renverser l'ordre international dans son ensemble. De ce fait, pour toute puissance candidate à l'empire, le droit international est à la fois un instrument (§I), et une contrainte (§II). Cet angle d'analyse permet de proposer une étude pratique des mécanismes juridiques relatifs aux Routes de la Soie, que la Chine est en train d'établir.

## **I. LE DROIT INTERNATIONAL COMME INSTRUMENT UTILE DES TENTATIONS IMPÉRIALES**

L'étude des mécanismes juridiques en cours d'établissement pour concrétiser les nouvelles Routes montre la plasticité du droit international contemporain, en fonction des acteurs qui l'utilisent. Tout texte est une arme, comme a pu le dire Victor Hugo<sup>23</sup>, et cette arme n'est rien sans la main qui la manie. Or la *main chinoise*, qui se saisit du droit international, lui donne subrepticement l'allure d'un instrument qui, formellement garant de la souveraineté des partenaires, se révèle de plus en plus le vecteur de la puissance de l'État-centre des Routes de la Soie. Il peut être identifié ici une méthode de l'Empire, qui use d'une apparence contractuelle pour s'affermir (1). Cette méthode s'accompagne de modifications substantielles du droit existant, visant à donner les moyens au rétablissement d'une prééminence chinoise dans la sphère internationale (2).

### **1. La méthode de l'empire : une défense formelle de la souveraineté des partenaires**

La défense de la souveraineté des partenaires des nouvelles Routes de la Soie est un leitmotiv permanent du Gouvernement chinois, qui prend toujours soin de se distinguer de l'Occident dans ses relations avec les pays en développement en se présentant comme un « pays-frère » qui aurait réussi, et qui se propose de les soutenir dans une absolue liberté et en opposition avec toute logique coloniale<sup>24</sup>. Ces honorables intentions sont néanmoins battues en brèche par un recours massif au bilatéralisme juridique, couverture formelle qui aboutit à une relation de dépendance du partenaire « souverain » vis-à-vis de la Chine (1.1). De plus, les quelques formes

---

<sup>22</sup> M. ROSE, « China's new Silk Road' cannot be one-way, France's Macron says », *Reuters*, 8 janvier 2018 [<https://www.reuters.com/article/us-china-france/chinas-new-silk-road-cannot-be-one-way-frances-macron-says-idUSKBN1EX0FU>].

<sup>23</sup> V. HUGO, *Discours à l'Assemblée nationale lors de la discussion du projet de loi sur l'enseignement (loi Falloux)*, Paris, 14 janvier 1850.

<sup>24</sup> Pour une étude de ce discours du point de vue de la science politique et des « modèles » de coopération au développement, v. : S. WINTGENS, « La coopération Sud-Sud : le cas de la Chine en Afrique et en Amérique latine », in A. ZACHARIE, *La nouvelle géographie du développement*, Bruxelles, Éditions Au bord de l'Eau, 2016, pp. 157-173.

de multilatéralisme ayant eu lieu jusqu'ici à propos de ce projet se révèlent être des réunions quasi-exclusivement politiques, sous une direction chinoise explicite (1.2). Ces deux phases distinctes de construction des nouvelles Routes de la Soie coexistent séparément, dans un système apparemment cloisonné.

### 1.1. Le recours massif au bilatéralisme entre souverains

La Chine a entamé depuis 2013 un véritable marathon diplomatique auprès des États potentiellement partenaires de cette initiative « *Belt and Road* ». Le « démarchage » chinois comporte deux volets : la signature de protocoles d'entente (« *memoranda of understanding* ») sur l'initiative « *Belt and Road* », associés à des accords de coopération au développement des infrastructures, d'une part ; et d'autre part, l'établissement d'accords de libre-échange entre la Chine et chaque partenaire le long des futures axes commerciaux. Cette segmentation très marquée des accords caractérise la priorité donnée à un bilatéralisme formel, mais bien peu substantiel, dans l'établissement des routes de la Soie. Il y a un préalable d'adhésion individuelle, pour chaque État concerné, au projet chinois dans son ensemble, dans des négociations en tête-à-tête se réclamant du respect traditionnel de la souveraineté.

Les effets de ce tête-à-tête bilatéral sont flagrants dans le cadre des protocoles d'entente bilatéraux que la Chine a déjà signé avec plus d'une centaine d'États. Ce tête-à-tête, s'il flatte sans doute les États démarchés par la puissance chinoise en négociant avec Pékin, ne saurait cacher la réalité de ces protocoles qui est celle d'un contrat d'adhésion, sans guère de modification de son contenu dans les différents accords passés à ce jour. Ce contenu est d'ailleurs difficile d'accès car peu de ces accords sont publiés<sup>25</sup> et s'ils le sont parfois, c'est sous la pression de l'opinion, comme cela a été le cas récemment au Guyana<sup>26</sup>. Il est néanmoins possible d'en étudier l'épure, tant les clauses changent peu malgré la variété des partenaires de la Chine qui s'engagent par ces instruments.

La centaine de protocoles (ou *memoranda*) d'entente signés entre la Chine et ses États partenaires des Routes de la Soie porte systématiquement le même titre :

« *Memorandum of Understanding Between the Government of the People's Republic of China and [...] on Cooperation within the Framework of the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road Initiative* ».

Ils commencent toujours par un préambule jargonnant, où les Parties rendent un hommage appuyé à l'initiative chinoise. Dès l'abord, le cocontractant de la Chine est ainsi placé dans la position d'un suiveur, qui se joint à l'initiative préexistante. Cet éloge unilatéral est renforcé par l'usage de termes caractéristiques du discours actuel de Pékin sur la scène internationale, tels que la volonté de « *construire une communauté de destin partagé pour toute l'humanité* »<sup>27</sup>, formule réitérée du

<sup>25</sup> Ce qui incite à les classer dans la catégorie des *gentlemen's agreement*, qui ne font pas l'objet d'un enregistrement et d'une publication en vertu de l'article 102 de la Charte des Nations Unies.

<sup>26</sup> Pour un ex., v. l'article du *Guyana Times*, « Under pressure : Government releases Belt and Road MoU inked with China », 31 octobre 2018 [<https://guyanatimesgy.com/under-pressure-govt-releases-belt-and-road-mou-inked-with-china/>].

<sup>27</sup> *Memorandum of Understanding Between the Government of the People's Republic of China and the Government of the Co-operative Republic of Guyana on Cooperation within the Framework of the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road Initiative*, Georgetown, 27 juillet 2018, préambule, al. 2.

Président Xi depuis son discours à l'Assemblée générale des Nations Unies en 2015<sup>28</sup>. L'aspect stéréotypé du texte est particulièrement visible à certains égards, renforçant l'impression d'un contrat d'adhésion fort peu négocié en réalité : pour illustration, il convient d'évoquer les louanges de la prétendue « *amitié traditionnelle* » entre la Chine et des États avec qui les liens étaient quasi-inexistants jusqu'à aujourd'hui<sup>29</sup>.

Le corps des accords est ensuite bâti selon une structure simple et régulièrement suivie, énonçant dans un premier temps les objectifs et principes de la coopération bilatérale à venir (article premier), les matières de coopération (article 2), les modes de coopération (article 3), puis la coopération spécifiquement attendue entre les Parties pour promouvoir l'initiative chinoise (article 4), et enfin le règlement des différends, accompagné de précisions sur la valeur juridique du protocole d'entente (articles 5 et 6). Substantiellement, chacun de ces éléments appelle des observations particulières, qui peuvent s'organiser en trois axes.

Tout d'abord, le partenaire de la Chine endosse les « *principes de coopération* » à la chinoise, c'est-à-dire la tenue de consultations diplomatiques préalables, le « *développement conjoint et coordonné* »<sup>30</sup> des infrastructures de transport, l'établissement d'un commerce sans entraves et l'acceptation de partenariats public/privé entre les acteurs économiques des deux pays. Une coopération financière « *intégrée* » est d'ailleurs explicitement prescrite (« *will be* »), et non pas seulement proposée (« *may* »)<sup>31</sup>, pour assurer la sécurité des transactions et des investissements bilatéraux. Le partenaire accepte également l'établissement de « *zones communes d'innovation* »<sup>32</sup>, dont le contenu reste relativement indéterminé, mais qui semble propice à des transferts de technologie.

Ensuite, le partenaire de la Chine accepte de soutenir l'initiative chinoise des Nouvelles Routes de la Soie auprès des tiers, qu'il s'agisse des autres États ou des organisations internationales dont il est membre (celles-ci sont d'ailleurs nommément désignées dans le texte<sup>33</sup>). La clause spécifique de l'article 4 établit de façon générale une obligation de promouvoir l'initiative « *Belt and Road* » tous azimuts, et ce soutien peut aller jusqu'à l'engagement du partenaire à faciliter l'accès aux marchés de la région aux entreprises chinoises<sup>34</sup>. Des commentateurs autorisés ont pu estimer que

---

<sup>28</sup> D. ZHANG, « The Concept of "Community of Common Destiny" in China's Diplomacy : Meaning, Motives and Implications », *Asia & the Pacific Policy Studies*, 2018, vol. 5, n°2, pp. 196-207.

<sup>29</sup> Pour un ex. : *Memorandum of Understanding Between the Government of the People's Republic of China and the Government of the Republic of Latvia on Cooperation within the Framework of the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road Initiative*, Riga, 5 novembre 2016, préambule, al. 2 : « *Based on the traditional friendship between their peoples [and] the friendly cooperation between the two governments* ».

<sup>30</sup> *Memorandum of Understanding Between... China and Guyana*, préambule, al. 4 ; *Memorandum of Understanding Between... China and Latvia*, préambule, al. 3.

<sup>31</sup> *Ibid.*, art. 2, §III & §IV.

<sup>32</sup> *Ibid.*, art. 2, §IV & art. 3, §II. Pour un autre ex., v. : *Memorandum of Understanding on Launching Economic Zone Construction and Promoting Capacity Cooperation between China and Georgia during the "Tbilisi Belt and Road Forum"*, Tbilissi, 28 novembre 2017.

<sup>33</sup> Le protocole avec la Lettonie mentionne ainsi le rôle de ce pays avec l'UE. D'autres mentionnent l'ASEAN ou l'Union économique eurasiennne. V. le *Draft Model of MoU* esquissé par C. DEVONSHIRE-ELLIS : [https://www.silkroadbriefing.com/news/wp-content/uploads/2018/02/BRI-MOU.pdf].

<sup>34</sup> V. le protocole letton du 5 novembre 2016, art. 2, §III.

ce devoir de propagande de la cause chinoise auprès des tiers manifeste ni plus ni moins que « *the creeping shadow of suzerainty* »<sup>35</sup> entourant ces accords.

Après cet ensemble de prescriptions détaillées, les Parties s'accordent néanmoins à préciser, souvent, que le protocole d'entente n'est pas juridiquement contraignant (« *not constitutes legally binding obligations* »<sup>36</sup>), et en tous les cas que le règlement des différends ne peut se faire que par la voie de consultations diplomatiques et amicales entre elles, exclusivement<sup>37</sup>. Cela n'empêche pas les Parties de considérer le protocole d'entente comme un texte-cadre, renouvelé tacitement à échéance de trois ou cinq ans<sup>38</sup>, permettant la conclusion d'accords de coopération complémentaires<sup>39</sup>.

Ainsi, tout en ressemblant à un accord en bonne et due forme imposant des obligations identifiées de coopération entre les Parties, la portée juridique du « *contrat d'adhésion* » aux Nouvelles Routes de la Soie est volontairement escamotée, au nom d'une conception particulière de la souveraineté, qui consiste à limiter les effets des accords dans un corset politico-diplomatique. Le contenu de ces protocoles va assurément au-delà du simple *gentlemen's agreement* politique<sup>40</sup>. Il s'agit de faire du droit, sans en donner aucune des garanties procédurales, et notamment en empêchant toute immixtion d'un tiers dans ce bilatéralisme. Sans doute faut-il y voir une séquelle de l'arbitrage de 2016 relatif à la mer de Chine méridionale<sup>41</sup>. Les partenaires adhèrent à ce mécanisme, estimant sans doute que l'absence de contrainte juridique formelle maintient leur liberté. Néanmoins, ces protocoles d'entente relèvent en soi d'une dynamique d'accords inégaux : les partenaires s'agrègent isolément à la puissance chinoise, adhèrent à son discours et à son initiative, et ne pourront s'en remettre, en cas de désaccords, qu'à des pourparlers directs. Leur seule garantie formelle est la possibilité de non-reconduction du protocole, à son échéance.

La balkanisation des relations de la Chine avec ses partenaires des Nouvelles Routes de la Soie est également visible dans des textes plus élaborés, où même la volonté explicite des Parties ne suffirait pas à nier leur nature juridique : ce sont les

---

<sup>35</sup> C. DEVONSHIRE-ELLIS, « Vassal States ? Understanding China's Belt and Road MoU », *Silk Road Briefing*, 8 février 2018 [<https://www.silkroadbriefing.com/news/2018/02/08/vassal-states-understanding-chinas-belt-road-mou/>].

<sup>36</sup> *Draft Model of Belt and Road MoU & MoU Between China & Latvia*, art. 5 : « *Legal Status – This MoU does not constitute legally binding obligations for the two Participants. It is only an expression of their common will to jointly advance the Belt and Road initiative* ».

<sup>37</sup> *Ibid.*, art. 6 ; *MoU China / Guyana*, art. 5.

<sup>38</sup> *Ibid.*, art. 7 ; *MoU China / Guyana*, art. 6.

<sup>39</sup> *MoU China / Latvia*, art. 3, §IV ; *MoU China / Guyana*, art. 3, §II.

<sup>40</sup> Ces textes, bien que formellement non contraignants, n'en sont pas pour autant dénués de toute juridicité : leur contenu ne cible pas que des options et programmes entre les Parties. Il s'agit d'accords prescrivant une action commune dans certains domaines déterminés, voire l'action d'une des Parties au bénéfice de l'initiative chinoise. Il est à noter que selon le texte même de ces protocoles d'entente, ces instruments sont bien voués à « entrer en vigueur » (« *coming into force* »), à une échéance prédéterminée. De plus, ils ont vocation à être le cadre d'accords techniques à venir. Les indices de juridicité sont donc notables au sujet de ces *Memoranda of Understanding* chinois, qui s'apparentent plutôt à un « para-droit » sans mise en cause formelle de la responsabilité des cocontractants.

<sup>41</sup> Ce rejet des modes d'arbitrage internationaux qui toucheraient aux intérêts nationaux « majeurs » par les Parties, sans pouvoir être directement contrôlés par elles, est devenu une donnée structurante de la pensée diplomatique chinoise ces dernières années. À ce sujet, v. : I. B. KARDON, « China Can Say No : Analyzing China's Rejection of the South China Sea Arbitration – Towards A New Era of International Law with Chinese Characteristics », *U. PA. Asian L. Rev.*, 2018, vol. 13, pp. 1-46.



accords de libre-échange. Fort heureusement pour les partenaires en tête-à-tête de la Chine, ces traités s'inscrivent explicitement dans le cadre juridique des Accords de Marrakech instituant l'OMC (1994)<sup>42</sup>. La procédure de résolution des différends, si elle privilégie comme il est d'usage la consultation et la négociation directe entre les Parties, prévoit cependant la constitution de groupes spéciaux et panels d'arbitrage si besoin. Cette garantie procédurale permet de diluer, par une externalisation collégiale du litige éventuel, la confrontation brute de puissance à puissance dans les négociations, qui pourrait rapidement tourner à l'avantage de la Chine. Néanmoins, y compris dans ces traités, le bilatéralisme permet à Pékin de garder la main : c'est la Chine, le long des Nouvelles Routes de la Soie, qui traite séparément avec chaque partenaire. C'est la stratégie dite du « *collier de perles* »<sup>43</sup>, qui compartimente les relations entre la puissance centrale et chacun de ses partenaires (même s'il s'agit parfois d'organisations économiques régionales<sup>44</sup>). L'intensité et le nombre de ces négociations bilatérales a crû avec la volonté d'établir les Nouvelles Routes de la Soie<sup>45</sup> : elles aboutiront à un puzzle de zones de libre-échange. Plutôt qu'une « *communauté de destin commun* », c'est plus exactement une addition d'échanges commerciaux bilatéraux qui verra le jour, tant le multilatéralisme paraît encore balbutiant dans la réalisation de cette initiative chinoise<sup>46</sup>.

#### 1.2. Un « *forum mondial* » sous une direction politique centralisée

Un effort majeur de multilatéralisme a été fait par la Chine, pourtant, dans la promotion de son initiative des Nouvelles Routes de la Soie, lors de la réunion à Pékin les 14 et 15 mai 2017 du *Belt and Road Forum for International Cooperation*. Ce forum a pris l'allure d'un sommet mondial réunissant pas moins de trente chefs d'État et de gouvernement, les représentants d'une cinquantaine de pays et de plusieurs dizaines d'organisations internationales. Événement diplomatique de l'année sur le territoire chinois, ce forum intergouvernemental témoigne de deux tendances de fond

---

<sup>42</sup> V., par ex. l'article premier du *Free Trade Agreement (FTA) Between the Government of the People's Republic of China and the Government of Iceland* (Pékin, 15 avril 2013) ; le préambule et les articles 1.1 & 1.3 du *FTA Between the Swiss Confederation and the People's Republic of China* (Pékin, 6 juillet 2013) ; également le préambule du *FTA Between the Government of Australia and the Government of the People's Republic of China* (Cambera, 17 juin 2015), et de même pour le *FTA Between the Government of the People's Republic of China and the Government of Georgia* (Pékin, 13 mai 2017).

<sup>43</sup> En chinois : *zhenzhu lian* (珍珠链). C'est la conséquence de la « *diplomatie du pourtour* » (*zhoubian waijiao*, 周边外交), pratiquée par le gouvernement chinois depuis les années 1990.

<sup>44</sup> Un premier accord régional liant zone de libre-échange et construction des Routes de la Soie a été signé avec la Chine, sous l'impulsion de la Russie, par l'Union économique eurasiennne (*Agreement on Economic and Trade Cooperation*, Astana, 17 mai 2018). Cet accord fait suite à une déclaration bilatérale des deux pays du 8 mai 2015 (*Joint Statement on Cooperation on the Construction of Joint Eurasian Economic Eurasian and the Silk Road Projects*). Une commission conjointe est appelée à régler, à l'amiable, tout problème entre les Parties (art. 12.1).

<sup>45</sup> Plus d'une dizaine d'accords de libre-échange ont été signés par la Chine depuis 2013 ; vingt-quatre sont actuellement en cours de négociation, ou bien au stade de l'étude de faisabilité, selon le Ministère chinois des Affaires étrangères.

<sup>46</sup> Dans les négociations auxquelles la Chine prend actuellement part, seules celles liées au *Partenariat économique régional global* (RCEP) ont une visée multilatérale. Ce projet, qui regroupe la Chine et quinze autres pays du pourtour du Pacifique (dont les membres de l'ASEAN), a démarré en 2012 et est encore inachevé. Il est vu comme le pendant du Partenariat transpacifique, traité rival initialement proposé par les États-Unis pour contrer l'influence croissante de la Chine dans cette partie du globe. À chaque Empire son agrégat de libre-échange.

des Nouvelles Routes de la Soie : le refus d'une véritable internationalisation de l'initiative, qui doit rester sous la direction politique chinoise, d'une part, et l'adoption d'un langage ambivalent quant aux principes et obligations juridiques convenues entre les participants.

Il y a un refus manifeste d'une véritable internationalisation des Routes de la Soie. En effet, cette réunion multilatérale n'a abouti à aucun accord ni traité formel entre l'ensemble des participants à *One Belt, One Road* ; et aucun instrument de ce type n'est actuellement en négociation. Au contraire, le *Communiqué conjoint de la Table ronde des dirigeants du Forum Belt and Road*, seul texte commun publié à l'issue de cette rencontre, met l'accent sur la construction d'accords bilatéraux de coopération entre les participants pour concrétiser les Nouvelles Routes de la Soie<sup>47</sup>. Si l'utilisation des mécanismes multilatéraux existants est mentionnée dans ce Communiqué programmatique, ce n'est qu'à la marge. Les institutions multilatérales ne sont mises en avant que dans les discours du Président Xi, et en tous les cas aucun accord global ou du moins d'ambition globale n'est envisagé, alors que le second Forum international « *Belt and Road* » doit se tenir courant 2019. Le maintien de la direction chinoise se ressent sans équivoque lorsque sont comparés le contenu du Communiqué conjoint issu du Forum international de mai 2017, censé être issu de négociations entre les participants, et le contenu du *Plan d'action pour les Routes de la Soie* établi unilatéralement par les autorités chinoises en 2015. Ce dernier est le fruit d'une concertation entre le Ministère chinois des Affaires étrangères, le Ministère chinois du Commerce et la Commission nationale pour le développement, la réforme et la planification<sup>48</sup>. De là à dire que ce grand projet international des Routes de la Soie ne serait qu'une « *expansion des intérêts nationaux chinois* »<sup>49</sup>, très pragmatique dans son esprit comme dans sa réalisation...

La structure des deux textes est en effet similaire ; quant au fond, les mêmes propositions, et parfois les mêmes termes, s'y retrouvent, mêlant habilement l'affirmation du respect du droit international existant et la réalisation des objectifs chinois. Il est notable, à ce sujet, que le texte chinois de 2015, s'inscrit plus dans une perspective sinocentrée, affirmant la nécessité d'intégrer les Nouvelles Routes de la Soie dans l'ensemble des cadres régionaux existants<sup>50</sup>, tout en associant explicitement la Charte des Nations Unies et les cinq principes de coexistence pacifique de Chou En-Lai. Mention qui n'apparaît plus dans le *Communiqué conjoint* de 2017, qui se réfère succinctement à la Charte des Nations Unies, à l'Accord de Paris de 2015 et au droit de l'Organisation mondiale du commerce<sup>51</sup>, sans en tirer de conséquences sur le

---

<sup>47</sup> Belt and Road Forum for International Cooperation, *Joint Communiqué of the Leaders Roundtable of the Belt and Road Forum for International Cooperation*, 16 mai 2017 [<http://www.beltandroadforum.org/english/n100/2017/0516/c22-423.html>].

<sup>48</sup> National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs & Ministry of Commerce of the People's Republic of China, *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road*, 28 mars 2015 [[http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html)].

<sup>49</sup> En Chinois : *Zhongguo de guojia liyi* (中国的国家利益). L'expression est du Conseil d'État chinois (*China's Military Strategy*, livre blanc, 26 mai 2015, [http://eng.mod.gov.cn/Press/2015-05/26/content\\_4586805.htm](http://eng.mod.gov.cn/Press/2015-05/26/content_4586805.htm)).

<sup>50</sup> V., dans le *Plan d'action* de 2015, le point V (*Cooperation Mechanisms*), qui encourage la participation des organisations eurasiennes.

<sup>51</sup> *Joint Communiqué of the Leaders...*, §§4, 7, 12 & 17.

statut juridique de cette initiative ou de ces modalités de réalisation. Ces éléments amènent à constater que, pour l'heure actuelle, le Forum international « *Belt and Road* » n'a abouti qu'à un pseudo-multilatéralisme, flattant les souverainetés de ses participants et les exhortant au bilatéralisme face à un projet transnational qui est censé les connecter tous ensemble. La distance entre la méthode, très segmentée, et les buts affichés, très ambitieux (« *achieving inclusive and sustainable growth and development, and improving people's quality of life are our common goals ; creating a prosperous and peaceful community with shared future for mankind is our common aspiration* »<sup>52</sup>), est flagrante. Le Sous-secrétaire général pour les Affaires économiques et sociales (ONU), Monsieur Liu Zhenmin, a d'ailleurs fait état de cette situation dans une déclaration du 2 juillet 2018 sur la coopération juridique autour des Nouvelles Routes de la Soie :

« *Developing a framework of rules and coordination to promote Belt and Road Initiative is critical, but will be a gradual process. [...] As a new model of global governance going forward, the Belt and Road Initiative shall join the efforts of the international community to ensure a robust structure that speaks to the common concern of countries at all levels of development.* »<sup>53</sup>

Cet évitement d'un droit international global des Routes de la Soie, au profit de régimes disparates, se constate encore dans des modes de coopération très souples, avec un langage juridique ambigu. Ne faisant aucune mention du substrat existant des conventions multilatérales déjà ratifiées par les participants<sup>54</sup>, et qui permettent techniquement l'harmonisation des transports et télécommunications liés aux Routes de la Soie, les documents issus du Forum international de 2017 affirment cérémonieusement leur attachement à des principes et notions quelque peu malmenés ces dernières années. Ainsi, l'initiative chinoise se veut chantre de la mondialisation inclusive, de l'ouverture économique et culturelle<sup>55</sup>, de l'économie de marché et de la protection des investissements, « *honoring the purposes and principles of the UN Charter and international law are our shared responsibilities* »<sup>56</sup>, pour une coopération fondée sur le « *rule of law* »<sup>57</sup>. La libéralité du texte, qui s'oppose de façon évidente au discours désormais tenu par l'autre empire (américain)<sup>58</sup>, n'empêche pas une certaine ambivalence. Parmi les principes de la Charte des Nations Unies à respecter, les participants aux Nouvelles Routes de la Soie mettent surtout en exergue le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale<sup>59</sup>. Il est d'ailleurs éclairant, en parallèle, de constater que le Forum international de Pékin a désigné les

<sup>52</sup> *Ibid.*, §17.

<sup>53</sup> Z. LIU, *Statement in Belt and Road Legal Cooperation Forum*, Pékin, 2 juillet 2018 [<https://www.un.org/development/desa/statements/mr-liu/2018/07/belt-and-road-legal-coop-forum.html>].

<sup>54</sup> Pour quelques exemples pertinents en la matière, la Chine est ainsi partie à la Convention internationale pour le transport des marchandises par chemin de fer, la Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises, la Convention sur le cautionnement des investissements multilatéraux, les différentes conventions douanières, etc. Aucun de ces textes n'est mentionné, ou bien complété par un autre instrument, dans le cadre des Nouvelles Routes de la Soie.

<sup>55</sup> *Joint Communiqué...*, §16 : les participants « *work for a globalization that is open, inclusive and beneficial to all* ».

<sup>56</sup> *Ibid.*, §17.

<sup>57</sup> *Ibid.*, §14.

<sup>58</sup> À ce sujet, v. : A.H.F. LI, « La Chine face à la présidence Trump – Des opportunités pour une volonté de puissance mondiale ? », *Perspectives chinoises*, 2017/2, pp. 73-78.

<sup>59</sup> *Joint Communiqué...*, §14, a).

droits de l'homme, la lutte contre la corruption, l'égalité des chances en matière de développement, comme des objectifs à promouvoir<sup>60</sup>. Cette subordination de toutes les normes et règles à l'impératif absolu de la souveraineté est typique du discours chinois vis-à-vis du droit international. Désormais, avec l'établissement des Nouvelles Routes de la Soie, ce discours juridique pourrait bien prospérer au point de « siniser » le droit international positif.

## 2. Les moyens de l'empire : vers un droit international « à la chinoise »

Dans cette politique juridique de rééquilibrage et de réorientation de l'ordre international en sa faveur, il ne suffit plus pour Zhongnanhai de critiquer ou d'esquiver le droit international existant : il faut créer de nouvelles normes et de nouveaux centres de décision juridique. Ces éléments sont les moyens de l'empire : la Chine se les approprie à travers la concrétisation de son projet, en disséminant ses propres conceptions du droit international (2.1) et en organisant le rayonnement de son droit le long des futures routes (2.2).

### 2.1. La dissémination de la « *novlangue* » chinoise du droit international

C'est devenu un lieu commun, dans la littérature universitaire chinoise, que d'appeler la diplomatie de la République populaire à assumer un rôle plus actif dans « *la promotion d'un ordre international sino-centré, gouverné par les valeurs chinoises (wangdao) plutôt que par la force coercitive occidentale (badao)* »<sup>61</sup>. Si cette ambition est trop brutale pour être reprise telle quelle dans le langage des chancelleries<sup>62</sup>, le *Communiqué conjoint* du Forum international *Belt and Road* retranscrit bien la volonté chinoise de faire admettre ses conceptions du droit international dans des réunions multilatérales. Il semblerait en effet que les autorités chinoises, ainsi qu'une bonne part de sa recherche juridique, estiment le moment venu de diffuser leurs valeurs dans le droit contemporain, sans que celles-ci soient, le plus souvent, précisément identifiées en-dehors de la souveraineté et de la non-intervention<sup>63</sup>. L'initiative des Nouvelles Routes de la Soie est dès lors l'occasion de faire endosser ces principes et valeurs du droit international « à la chinoise » par les États et organisations partenaires de Pékin. Le Forum international *Belt and Road* de 2017 fixe ainsi cinq principes directeurs de la coopération entre les participants à ce projet : la « *consultation sur un pied d'égalité* », le « *bénéfice mutuel* », « *l'harmonie et l'inclusivité* », le « *fonctionnement transparent et non-discriminatoire fondé sur le marché* », le « *développement équilibré et la soutenabilité* »<sup>64</sup>. Si certains termes sont transparents et recourent plus ou moins des notions bien connues du droit

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, §11.

<sup>61</sup> A.H.F. LI, « La Chine face à la présidence Trump – Des opportunités pour une volonté de puissance mondiale ? », *Perspectives chinoises*, 2017/2, p. 77.

<sup>62</sup> Contrairement à ce qui est parfois affirmé, un empire ascendant ne « brise » pas le droit international ; il le manipule et l'étire, éprouvant sa ductilité. V. notam. E. POSNER & J. YOO, « International Law and the Rise of China », *Chicago Journal of International Law*, 2006, vol. 7, n°1, p. 10 : « *International law favors the status quo. China, like all rising powers, will most likely seek to change the status quo, and this, as a practical matter, means breaking international law and asserting new international norms.* »

<sup>63</sup> S. SEPPANEN, « Performative Uses of Sovereignty in the Belt and Road Initiative », in Y. ZHAO (dir.), *International Governance and the Rule of Law in China under the Belt and Road Initiative*, Cambridge University Press, 2018, p. 55.

<sup>64</sup> *Joint Communiqué...*, §14, points a, b, c, d, et e.

international contemporain, comme l'égalité souveraine des États ou le développement durable, la plupart des « principes » chinois ne correspondent pas à des notions juridiques en vigueur : *quid* de l'harmonie en droit ? comment mesurer la réalité du bénéfice mutuel ? l'économie de marché érigée en principe par un pays officiellement communiste ? Ces ambiguïtés parsèment l'initiative chinoise et les documents visant à clarifier le cadre des Nouvelles Routes de la Soie, censées servir et illustrer ce concept-clé mis en avant par la Chine dans sa politique juridique extérieure : la « *coopération gagnant-gagnant* » (*win-win cooperation*), qui est abondamment citée dans les protocoles d'entente avec les États et provinces concernés. Le projet chinois est bien, en l'occurrence, de faire accepter son langage juridique particulier par ses partenaires, et même au-delà, de tenter de l'imposer à tous dans les cénacles multilatéraux. Cela est singulièrement visible avec la « *win-win cooperation* », reprise systématiquement par exemple dans tous les sommets de la coopération sino-africaine<sup>65</sup>, et qui vient de faire son entrée officielle au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Laissant là son expression prosaïque de « *coopération gagnant-gagnant* » au profit d'une formule plus élégante, la Chine est parvenue à faire adopter en mars 2018, avec vingt-huit voix de majorité, dix-sept abstentions et une seule opposition (celle des États-Unis), une résolution du Conseil des droits de l'homme sur la promotion de la « *coopération mutuellement avantageuse* », enjoignant les services onusiens à mener des travaux de recherche<sup>66</sup> sur le sens de cette expression et sur une réorientation de l'assistance technique internationale sous le prisme de ce concept. Dans cette *novlangue* marchande et contractualiste des droits de l'homme, la Chine énonce pêle-mêle des extraits des slogans du Président Xi (« *construire pour l'humanité une communauté d'avenir* »<sup>67</sup>), un éloge du multilatéralisme et l'affirmation des mêmes principes que ceux des Routes de la Soie, en y ajoutant « *la non-politisation* »<sup>68</sup>. Or, si la majorité a été si faible au sein du Conseil des droits de l'homme, c'est bien parce que la Chine « *cherche à imposer un langage qui lui est propre dans les textes internationaux* », et que « *certaines expressions utilisées, en plus de ne pas être claires, ne conviennent pas [...]* »<sup>69</sup>. L'expression multilatérale des principes chinois, amplifiée par le projet des Nouvelles Routes de la Soie en 2015-2017 s'étend donc désormais à d'autres thématiques, tous azimuts.

Ces textes révèlent en effet le changement de statut que la Chine assume désormais dans la formation du droit international, instrument nécessaire dont elle entend se saisir activement<sup>70</sup>. Elle ne se contente plus d'être un « *preneur de normes* » (*norm-taker*), destinataire du droit international. Depuis le lancement des Nouvelles Routes de la Soie, elle entend « *vigorously participate in the formulation of*

---

<sup>65</sup> V. les textes issus du Forum sur la coopération sino-africaine (Pékin, 9 mai 2018) : la Déclaration et le Plan d'action de Pékin (2019-2021) vantent tous deux cette « *coopération gagnant-gagnant* ».

<sup>66</sup> Conseil des droits de l'homme (ONU), Promotion d'une coopération mutuellement avantageuse dans le domaine des droits de l'homme, 23 mars 2018, A/HRC/37/23. Le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme se voit ainsi invité à présenter un rapport d'étude sur ce thème pour 2020.

<sup>67</sup> A/HRC/37/23, p. 2. Le slogan des Nouvelles Routes de la Soie, intégré dans la charte du PCC en novembre 2017, est ainsi endossé par une institution multilatérale dans les mois qui suivent.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Déclarations des États-Unis d'Amérique, du Japon et de la Slovénie (au nom de l'UE) lors du vote.

<sup>70</sup> Z. LIU, « Following the Five Principles of Peaceful Coexistence and Jointly a Community of Common Destiny », *Chinese Journal of International Law*, vol. 3, 2014, pp. 477-480.

*international norms* »<sup>71</sup>, être un « faiseur de normes » (*norm-shaper*)<sup>72</sup>, y compris en faisant rayonner son droit national au-delà de ses frontières.

## 2.2. L'exportation du droit chinois le long des futures Routes de la Soie

Le renouvellement du phénomène impérial dans les relations de la Chine avec ses voisins et partenaires des Nouvelles Routes de la Soie s'exprime par la création d'institutions financières chinoises dont l'action est transnationale, et par l'option de plus en plus encouragée des investisseurs de toutes nationalités pour un règlement « chinois » des différends.

Pour financer l'établissement des Nouvelles Routes de la Soie, la Chine a institué des institutions bancaires et de coopération sous son contrôle exclusif, à destination des partenaires étrangers, publics comme privés, qui sont autant d'emprunteurs potentiels pour couvrir les frais de ces grands travaux. Le Fonds international pour la Route de la Soie (*Silk Road International Development Fund*)<sup>73</sup> n'a ainsi d'international que le nom : c'est un fonds souverain chinois, créé en 2014 par l'État chinois avec un budget de 40 milliards de Dollars. Placé en partie sous la supervision de la Banque de Chine, ses services et les membres de son conseil d'administration sont intégralement composés de Chinois. « *L'ouverture* » et « *l'inclusivité* » qui sont revendiqués comme principes de l'organisme ne semblent s'appliquer qu'au contenu des projets financés, et non à son fonctionnement. Le Fonds pour la Route de la Soie est donc aussi une initiative nationale, d'inspiration unilatérale, agissant soit comme financeur des projets d'aménagement, soit comme acquéreur d'infrastructures à l'étranger. Ce financement transnational sous contrôle de la puissance-pivot des Routes de la Soie commence à susciter de vives réactions de la part des gouvernements partenaires qui, voyant se profiler un endettement massif les plaçant dans une situation de dépendance, entreprennent de dénoncer ces procédés unilatéraux<sup>74</sup>. C'est sans doute en considération de ces critiques que le Gouvernement chinois a précisé que la Banque asiatique pour le développement des infrastructures, créée en 2012 sans lien avec le projet des Routes de la Soie, pourrait être amenée à intervenir dans son financement<sup>75</sup>. Le Fonds chinois a entrepris en octobre 2018 un

---

<sup>71</sup> 18<sup>e</sup> Comité central du PCC, *Decision concerning Some Major Questions in Comprehensively Moving Governing the Country According to the Law*, 4<sup>e</sup> session plénière, 23 octobre 2014.

<sup>72</sup> F. HUIJSKENS, « From norm-taker to norm-shaper and institution-creator : China », *UACES 46th Annual Conference*, Londres, 5-7 septembre 2016, 17 p. [<https://www.uaces.org/documents/papers/1601/fleur.pdf>].

<sup>73</sup> En Chinois : 丝路基金.

<sup>74</sup> Par ex., les avertissements du Premier ministre malais, en visite en Chine août 2018, contre toute dérive « *néo-coloniale* » qui se profilerait derrière les Nouvelles Routes de la Soie : H. BEECH, « We Cannot Afford This : Malaysia Pushes Back Against China's Vision », *The New York Times*, 20 août 2018 [<https://www.nytimes.com/2018/08/20/world/asia/china-malaysia.html>]. L'Inde dénonce aussi régulièrement ce qu'elle appelle un « projet caché » : S. SARAN, « India Sees the Belt and Road Initiative for what it is : Evidence of China's Unconcealed Ambition for Hegemony », *The Security Times*, février 2018 [<http://www.the-security-times.com/india-sees-the-belt-and-road-initiative-for-what-it-is-evidence-of-chinas-unconcealed-ambition-for-hegemony/>].

<sup>75</sup> M. CALLAGHAN & P. HUBBARD, « The Asian Infrastructure Investment Bank : Multilateralism on the Silk Road », *China Economic Journal*, 2016, vol. 9, n°2, pp. 116-139.

rapprochement significatif avec cette institution<sup>76</sup>, elle aussi créée par Pékin mais qui est une organisation réellement multilatérale.

Ces financements chinois existent en parallèle d'une option pour le droit chinois dans la résolution des différends qui pourraient surgir dans les territoires étrangers où se construiront les Nouvelles Routes de la Soie, entre les entrepreneurs chinois et leurs partenaires, publics comme privés. La volonté de la Chine de soumettre ces différends à son droit interne, afin de devenir un centre de décision juridique d'envergure mondiale, et ne pas dépendre d'autres centres d'arbitrage internationaux ou de juridictions étrangères.

Le mouvement a été initié non pas par le Ministère chinois des Affaires étrangères, mais par une série de décisions de la Cour populaire suprême, qui s'est déclarée en 2015 préoccupée par la diffusion du « *rule of law* » et la création de garanties juridiques autour des Nouvelles Routes de la Soie<sup>77</sup>. Sans préjuger du fond, et compte tenu de la relative rareté des arbitrages impliquant l'État chinois ou des compagnies chinoises, cet effort de juridicisation des activités transnationales des sociétés œuvrant à la réalisation des Routes de la Soie constitue un des apports les plus intéressants, du point de vue du droit, de ce projet<sup>78</sup>. Cette expansion du droit dans de telles activités succède à la refonte du droit international privé chinois, achevée par le législateur en 2011<sup>79</sup>.

La Cour populaire suprême, dont il convient de rappeler que les interprétations judiciaires s'imposent à toutes les autorités juridictionnelles<sup>80</sup>, a ainsi prescrit aux juridictions inférieures internes de participer à la construction juridique des Routes de la Soie :

*« In the construction of the Belt and Road, rule by law is an important safeguard and judicial functions are indispensable. The people's courts at various levels shall thoroughly study and implement major decisions on the construction of the Belt and Road of the Party and State. [...] They shall fully respect the right of Chinese and foreign market players engaging in the construction of the Belt and Road to select jurisdiction by agreement and by amicable negotiation with countries along the Belt and Road and thoroughly carrying out judicial cooperation, reduce international conflicts in foreign-related jurisdiction, and properly resolve issues*

---

<sup>76</sup> En participant au financement d'un projet de la Banque asiatique pour les infrastructures dans le sultanat d'Oman, par un accord entre les deux organisations le 29 octobre 2018 [<http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23809/23812/37556/index.html>]. Ce rapprochement du Fonds avec les institutions multilatérales existantes s'est aussi exprimé par la signature d'un protocole d'entente avec le Fonds européen d'investissement (16 juillet 2018).

<sup>77</sup> Cour populaire suprême (Chine), *Several Opinions of the Supreme People's Court on Providing Judicial Services and Safeguards for the Construction of the Belt and Road by People's Courts*, avis, n°9 (2015), 16 juin 2015 [<http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=251003&lib=law>].

<sup>78</sup> E.-U. PETERSMANN, « Trade and Investment Adjudication Involving Silk Road Projects : Legal Methodology Challenges », *EUI Working Papers LAW*, 2018/02, pp. 1-16.

<sup>79</sup> Par la loi du 28 octobre 2010, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2011. L'impact de cette codification sur les contrats liés aux Nouvelles Routes de la Soie a déjà été étudiée : P. SOOKSRIPAIARNKIT & S. R. GARIMELLA (eds.), *China's One Belt One Road Initiative and Private International Law*, Abingdon, Routledge, 2018, 264 p.

<sup>80</sup> Cour populaire suprême, *Provisions of the Supreme People's Court on the Judicial Interpretation Work*, avis, n°12 (2007), 23 mars 2007, article 5 [<http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=89508&lib=law>].

*of international parallel proceedings. They shall observe international treaties and practices, determine connecting factors of cases involving countries along the Belt and Road in a scientific and reasonable manner, and exercise jurisdiction according to the law. They shall not only maintain China's jurisdiction, but respect jurisdiction of countries along the Belt and Road. »<sup>81</sup>*

Ces prescriptions rassurantes ont laissé la place à une politique judiciaire plus active en 2017-2018, la Cour suprême ayant décidé d'établir en son sein une Cour commerciale internationale (CCI), organisée en deux sections sises au débouché de chacune des Routes de la Soie sur le territoire chinois (Xi'an et Shenzhen). Si ce type de juridictions commerciales n'est pas un cas unique, loin s'en faut<sup>82</sup>, c'est par contre la première fois de son histoire que la Chine établit ainsi une juridiction à vocation internationale. Dans le respect formel de la souveraineté « à la chinoise » qui répugne à voir des États contraints de se présenter devant un prétoire, la nouvelle Cour commerciale internationale n'accepte pas les contentieux impliquant un État. Ne relèvent en effet de sa compétence que les litiges à l'étranger entre personnes privées, chinoises ou non<sup>83</sup>, atteignant un important montant financier (environ trente-huit millions d'Euros) et justifiant d'une clause compromissoire en sa faveur<sup>84</sup>. Des règles de compétence plus vagues permettent néanmoins à la Cour suprême d'exercer un pouvoir d'évocation, au bénéfice de la CCI, sur certains litiges transnationaux liés aux routes de la Soie, dès lors qu'un lien substantiel avec les intérêts de la Chine est démontré.

Le droit chinois est appliqué par cette juridiction aux litiges qui lui sont soumis : les Nouvelles Routes de la Soie deviennent ainsi un important moyen d'externaliser l'application du droit interne de la nouvelle puissance impériale dans le monde multipolaire qu'elle souhaite favoriser. Dans le même temps, la Chine, déjà partie à la *Convention de New York pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères* (1958), a signé la *Convention de La Haye du 30 juin 2005 sur les accords d'élection du for*<sup>85</sup>. L'objectif de sécuriser ses décisions et de bâtir un « modèle juridique chinois », viable dans les contentieux transnationaux, se propage ainsi. Ce surgissement de Pékin au rang des « faiseurs de normes » est soutenu par l'activisme de la Cour suprême qui a publié, comme assise de la future CCI, une sélection d'une quinzaine de solutions jurisprudentielles issues de son rôle pour illustrer la compatibilité de ce droit avec les standards attendus et son attractivité pour les investisseurs<sup>86</sup>.

---

<sup>81</sup> *Several Opinions of the Supreme People's Court on Providing Judicial Services and Safeguards for the Construction of the Belt and Road...*, §§1 & 5.

<sup>82</sup> La France a par exemple institué deux chambres commerciales internationales, respectivement auprès du Tribunal de commerce de Paris et de la Cour d'appel de Paris, en février 2018 et acceptant l'usage de l'Anglais devant leur prétoire, dans la perspective de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

<sup>83</sup> Au moins l'une d'entre elles doit être domiciliée en Chine.

<sup>84</sup> Cour populaire suprême, *Provisions of the Supreme People's Court on Several Issues Regarding the Establishment of the International Commercial Court*, 25 juin 2018, articles 2 & 3 [<http://cicc.court.gov.cn/html/1/219/199/201/817.html>].

<sup>85</sup> Le 12 septembre 2017.

<sup>86</sup> Cour populaire suprême, *Model Cases Regarding Providing Judicial Services and Safeguards by the People's Courts for the Construction of the Belt and Road*, 15 mai 2017 [<http://cicc.court.gov.cn/html/1/219>].



La CCI est également une juridiction strictement chinoise dans sa composition : tous ses juges sont des ressortissants chinois, en application de la loi chinoise qui oblige à cette condition de nationalité<sup>87</sup>. Le fait qu'on ait pas jugé utile d'y déroger pour donner une image de plus grande ouverture à cette juridiction spécialement créée pour les Routes de la Soie dénote bien un esprit, celui d'une justice retenue entre les mains chinoises. La nouvelle juridiction de Shenzhen et de Xi'an se distingue ainsi singulièrement de son homologue de Singapour : la Cour commerciale internationale de Singapour est ainsi composée de juges nationaux comme étrangers, et est compétente dès lors qu'un accord de for entre les parties lui confie un litige, sans pour autant que l'État de Singapour ait un quelconque lien matériel avec l'affaire (ce qui apparente son choix à un « *judicial shopping* »). Tel n'est pas le cas de la nouvelle CCI des Routes de la Soie, qui pourrait devenir une juridiction de garantie des intérêts chinois le long de ces axes de communication.

Certes, il existe désormais, au côté de la CCI, un Comité d'experts internationaux, composé de personnalités reconnues<sup>88</sup> : s'il est chargé d'appliquer les règles de droit international, c'est néanmoins seulement dans les affaires qui lui seront transmises par la Cour, à charge pour lui d'arriver à une médiation ou à un arbitrage<sup>89</sup>. Il convient d'espérer pour la bonne application du droit international que le recours à ce Comité sera fréquent. Car en cas de litige, le statut de la Cour commerciale internationale ne lui impose d'appliquer dans son contentieux transnational que les traités ratifiés par la Chine<sup>90</sup> : cela signifie que le contentieux des Routes de la Soie pourrait échapper, par voie de délocalisation, à l'application des traités ratifiés par l'État où sont exécutés ces projets. Un tel détournement n'est pas inenvisageable<sup>91</sup>, et pourrait concrètement se poser au sujet de la Convention d'Aarhus, à laquelle sont Parties nombre d'États eurasiens potentiellement traversés par les Routes de la Soie, et pas la Chine. La question pourrait également concerner l'application des conventions régionales de protection des droits de l'homme (européenne et africaine) ratifiées par les États concernés.

Ceci pose d'autant plus question qu'un véritable mécanisme de règlement des différends liés aux investissements entre les États participant aux Routes de la Soie n'a toujours pas vu le jour. Là aussi, la Chine préfère maintenir une relation strictement cloisonnée à travers des traités bilatéraux dont certaines clauses sont parfois fort exigeantes quant à la protection et l'indemnisation des investisseurs en cas

---

[/199/204/812.html] ; Cour populaire suprême, *Second Group of Model Cases Involving Building of the Belt and Road*, 15 mai 2017 [http://cicc.court.gov.cn/html/1/219/199/204/880.html].

<sup>87</sup> Cour populaire suprême, *Provisions ... Regarding the Establishment of the International Commercial Court*, article 4 : « *Judges of the International Commercial Court shall be selected and appointed by the Supreme People's Court from the senior judges who are experienced in trial work, familiar with international treaties, international usages, and international trade and investment practices, and capable of using Chinese and English proficiently as working languages.* »

<sup>88</sup> Cour populaire suprême, *Decision on the Establishment of International Commercial Expert Committee of the Supreme People's Court*, 24 août 2018 [http://cicc.court.gov.cn/html/1/219/235/243/index.html].

<sup>89</sup> *Ibid.*, article 11.

<sup>90</sup> *Ibid.*, article 7 ; en application de l'article 142 des *Principes généraux du droit civil de la République populaire de Chine* (12 avril 1986).

<sup>91</sup> Toujours est-il que le Comité central du Parti communiste chinois et le Conseil d'État n'ont pas éclairci ce point problématique dans leur *Opinion Concerning the Establishment of the Belt and Road International Commercial Dispute Resolution Mechanism and Institutions* du 6 janvier 2018 [http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=28393&lib=law].

de dommages, compte tenu de la fragilité de nombre d'États dans la région afro-asiatique<sup>92</sup>. L'empire du Milieu impose ainsi la discipline à ses partenaires grâce à un instrument qu'il maîtrise de mieux en mieux, le droit international.

Toute tentation impériale se heurte néanmoins à une forme de « *résistance structurelle du droit international* »<sup>93</sup> : celui-ci la contraint dans ses ambitions et lui impose d'intégrer les canons juridiques de la société des États et des organisations qu'il espère réorienter en sa faveur. Les Nouvelles Routes de la Soie doivent donc se conformer au droit et aux institutions existantes, pour prospérer.

## II. LE DROIT INTERNATIONAL COMME CONTRAINTE GLOBALE DE LA DIPLOMATIE DES ROUTES DE LA SOIE

Pour être acceptée par les partenaires malgré ses dérives impériales, l'initiative chinoise doit assumer des charges internationales qui justifieront son utilité, et la légitimeront par la même occasion (1). De plus, elle ne peut faire l'impasse sur la nécessité contemporaine du multilatéralisme : cet obstacle à l'empire juggle et relativise le processus de sinisation de l'ordre international en cours (2).

### 1. Les charges de l'empire : des obligations internationales assumées par la « mondialisation chinoise »

Le Forum international *Belt and Road* de 2017 a énoncé les charges de la mondialisation « à la chinoise » qui s'organise dans le cadre des Nouvelles Routes de la Soie : il donne un contenu positif et substantiel à ce processus, compatible avec le discours onusien sur le développement durable. Il s'agit d'une obligation, quasiment de résultat, d'œuvrer pour le développement économique et social des pays concernés par ces grands travaux (1.1), et d'une soumission affichée et en apparence inconditionnelle au droit international de l'environnement en vigueur (1.2).

#### 1. 1. Une quasi-obligation de résultat en matière de coopération au développement

Les autorités chinoises ont, depuis le début de leur initiative, fixé comme objectif fondamental le développement de l'ensemble des partenaires des Routes de la Soie :

*« In pursuing the Belt and Road Initiative, we should focus on the fundamental issue of development, release the growth potential of various countries and achieve economic integration and interconnected development and deliver benefits to all »*<sup>94</sup>.

L'affirmation politique semble en passe de se juridiciser, même s'il s'agit encore de *soft law*. En effet, le *Communiqué conjoint* du Forum international se réfère à une abondance de textes programmatiques, notamment le Programme d'action

---

<sup>92</sup> B. LI, « La sécurité des investissements chinois dans le contexte de la nouvelle Route de la Soie : rôles respectifs du droit et de la force », in A. ZACHARIE & S. WINTGENS (dir.), *Le décentrage du monde. L'impact des émergents sur la gouvernance mondiale*, Lormont, éditions Au Bord de l'Eau, 2018, pp. 98-108.

<sup>93</sup> S. SUR, « Conclusions », in E. JOUANNET & H. RUIZ-FABRI (dir.), *Impérialisme et droit international en Europe et aux États-Unis*, Paris, éditions SLC, 2007, p. 325.

<sup>94</sup> Discours d'ouverture du Président XI au Forum *Belt and Road*, 14 mai 2017.

d'Addis-Abeba sur le financement du développement (2015), l'Agenda 2063 de l'Union africaine, ou encore la Vision communautaire de l'ASEAN pour 2025. Cette association de l'initiative chinoise à des programmes régionaux ou multilatéraux de développement pourrait porter ses fruits si elle donnait lieu à la réalisation de ces grands travaux, en considération des normes et recommandations contenues dans ces documents internationaux. Cette fonction de norme directrice semble la plus aboutie en ce qui concerne les Objectifs de développement durable adoptés en 2015 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Ces derniers sont endossés par les participants aux Nouvelles Routes de la Soie comme le cadre structurel de leur action :

« *The UN 2030 Agenda for Sustainable Development with the set of Sustainable Development Goals at its core provides a new blueprint of international cooperation* »<sup>95</sup>.

Il reste à voir si de véritables mécanismes de suivi des progrès des Objectifs de développement durable seront mis en place dans le cadre des Routes de la Soie, avec quelles compétences et si, au-delà, un instrument juridique les intégrera systématiquement dans tous les projets de travaux accomplis dans le cadre des Routes de la Soie. Ce serait là un effort notable sur le fond et sur la méthode. Sur le fond, une telle intégration pourrait affermir un droit international du développement associé aux droits de l'homme dans sa réalisation, ce que permet le cadre théorique des Objectifs de développement durable ; avec les réserves bien connues quant aux conceptions chinoises des droits de l'homme. Sur la méthode, « *One Belt, One Road* » peut être l'occasion de construire une coopération Sud-Sud, voire une coopération triangulaire, plus solide : c'est du moins ce qu'affirme le *Communiqué conjoint*, reste à les concrétiser<sup>96</sup>. La mention de l'Accord de facilitation des échanges de l'OMC, seul texte conventionnel et obligatoire relatif à la coopération au développement sous lequel se place l'initiative chinoise<sup>97</sup>, témoigne de la volonté de mettre officiellement le projet au service du bien commun. De là à dire que l'empire commercial sert à la réalisation des biens publics globaux, voire que les Routes de la Soie participent au patrimoine commun de l'humanité, il n'y a qu'un pas que la doctrine chinoise franchit rapidement<sup>98</sup>. En l'espèce, il reste encore à quitter le mode conditionnel pour passer le cap du droit positif et effectif.

De cette effectivité au service du développement dépend finalement la réalité du partenariat « *gagnant-gagnant* » postulé par la Chine : elle donnerait une légitimité, par le résultat, au processus de rééquilibrage sinocentré de l'ordre international. Ce besoin de légitimité par l'action s'exprime aussi par l'utilisation, sans détours, du langage multilatéral pour qualifier juridiquement le développement poursuivi : il s'agit du développement durable, qui doit être accompli « *in its three dimensions in a balanced and integrated manner* »<sup>99</sup>. Ce sont là les termes généralement reconnus pour traiter du développement durable, sans les originalités

---

<sup>95</sup> *Joint Communiqué...*, §2.

<sup>96</sup> *Ibid.*, §8.

<sup>97</sup> *Ibid.*, §6.

<sup>98</sup> J. SHI, « The Belt and Road Initiative and International Law », in Y. ZHAO (ed.), *International Governance and the Rule of Law in China under the Belt and Road Initiative*, Cambridge University Press, 2018, pp. 9-31 ; K. ZHOU & W. QIU, « The Belt and Road Initiative and the Common Heritage of Mankind : Some Preliminary Observations », *Chinese Journal of International Law*, 2018, vol. 17, n°3, pp. 749-756.

<sup>99</sup> *Joint Communiqué...*, §12.

lexicales de la diplomatie chinoise. Ce ralliement complet à des notions juridiques établies multilatéralement, consensuelles, se retrouve également en matière d'obligations environnementales<sup>100</sup>.

#### 1. 2. Une soumission proclamée des Routes de la Soie au droit international de l'environnement

Une contrainte juridique majeure aux procédés et moyens des Nouvelles Routes de la Soie est le droit international de l'environnement : la Chine et ses partenaires s'y rallient explicitement, et le *Communiqué conjoint* du Forum international de 2017 y consacre de conséquents développements. L'initiative chinoise est ainsi placée sous les auspices de l'Accord de Paris sur le climat de 2015, qu'elle vise « *to fully implement* »<sup>101</sup>. Il semble que les autorités chinoises aient intégré complètement les normes environnementales dans leurs documents relatifs aux Routes de la Soie : ce sont d'ailleurs les seuls textes conventionnels dont les obligations sont amplement détaillées, et mises en exergue vis-à-vis de certaines propositions (la *Route polaire de la Soie* à travers l'Arctique, notamment). La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le Protocole de Kyoto, l'Accord de Paris sont ainsi cités comme sources de référence d'un pilier présenté comme essentiel dans les opérations à venir<sup>102</sup>. Cela donne de bien belles déclarations de bonne volonté de la part du Gouvernement chinois :

« *“Sustainability” is the fundamental goal of China’s participation in Arctic affairs. This means promoting the sustainable development of the Arctic by ensuring the sustainability of environmental protection, resource utilization and human activities in the area. It means realizing harmonious coexistence between man and nature, better coordination between ecological protection, economic growth and social progress, better balance between utilization, management and protection, and intergenerational equity.* »<sup>103</sup>

Ces publications ne suffisent pas à elles seules à caractériser un acte juridique unilatéral de l'État, opposable à l'État chinois sur la scène internationale, mais elles l'engagent aux yeux de ses partenaires et de l'opinion publique à poursuivre de bonne foi la juridicisation « verte » des Routes de la Soie. Car ces dernières, comme pour la réalisation de la coopération au développement, apparaissent potentiellement comme le moyen original d'assurer un début d'effectivité transnationale pour ces normes environnementales internationales. Ce pourrait être un palier intermédiaire utile entre

---

<sup>100</sup> S. R. MAJD, M. ALVANDI & M. RABIEI, « Sustainable Development, China's Emerging Role via One Belt, One Road », *International Journal of Economics and Management Engineering*, 2018, vol. 12, n°1, pp. 114-123.

<sup>101</sup> *Ibid.*, §12.

<sup>102</sup> *Joint Communiqué...*, § 15, point i) : « *Enhancing cooperation in ensuring the protection of the environment, of bio-diversity and of natural resources, in addressing the adverse impacts of climate change, in promoting resilience and disaster-risk reduction and management, and in advancing renewable energy and energy efficiency* ».

<sup>103</sup> Conseil d'État (Chine), *China's Arctic Policy*, livre blanc, janvier 2018, §III « *China's Policy Goals and Basic Principles on the Arctic* » [[http://english.gov.cn/archive/white\\_paper/2018/01/26/content\\_281476026660336.htm](http://english.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm)].

le cadre national, généralement insuffisant pour régler les problèmes de cette envergure, et le cadre multilatéral, trop éloigné et général<sup>104</sup>.

Dans ces potentialités juridiques, il est à noter qu'il s'agit essentiellement, dans la conception chinoise, d'établir des obligations inter-étatiques ou de faire peser cette contrainte sur l'économie des projets de grands travaux. De droits effectifs, procéduraux, maniables par les individus contre ces consortiums public-privé, il ne saurait être question pour l'instant, semble-t-il. Ce n'est pas un hasard si la Convention d'Aarhus, *sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* de 1998, est absente des textes environnementaux « fondateurs » auxquels se réfère la Chine.

La réalisation de ces obligations internationales, pour être crédible, demande la recherche de partenaires acceptant de coopérer et d'évaluer les actions menées. En matière de promotion environnementale, une illustration pertinente se trouve dans l'*International Coalition for Green Development on the Belt and Road*, lancée fin 2018 conjointement par le Ministère chinois de l'écologie et le PNUE. Cette plateforme hétéroclite a pour mission de « *verdir* » par le consensus la gouvernance des Routes de la Soie<sup>105</sup>. L'empire, pour se pérenniser et se juridiciser sur la scène internationale, doit faire un effort vers la multilatéralisation et accepter de se restreindre.

## **2. Les obstacles à l'empire : l'intégration au multilatéralisme existant**

L'empire « à la chinoise » qui s'établit via les Nouvelles Routes de la Soie ne pratique pas la confrontation avec les obstacles multilatéraux sur son chemin : il les associe au projet et accepte de s'y conformer, d'une certaine façon. Cette contrainte se traduit par la multiplication des accords avec les Nations Unies pour la supervision commune de l'initiative chinoise (2.1) et par la normalisation progressive des institutions des Nouvelles Routes de la Soie (2.2).

### **2.1. L'association progressive des Nations Unies dans le processus d'établissement des Routes de la Soie**

Tout en acceptant de se plier au multilatéralisme pour des raisons de légitimité et de crédibilité de son action, la Chine associe les organisations partenaires par les mêmes techniques juridiques au moyen desquels elle agrège, bilatéralement, les États à son projet : le protocole d'entente. De nombreuses agences onusiennes ont ainsi souscrit à de tels accords avec la Chine (et non pas, encore une fois, avec l'ensemble des pays partenaires des Routes), ayant été démarchées avant la réunion du Forum international *Belt and Road* de mai 2017. Il en est ainsi notamment pour le PNUD (19 septembre 2016), le PNUE (8 décembre 2016), et plus récemment la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (14 mai 2017). Un accord du même type a été signé avec l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle le 16 mai 2017, et un autre est en cours de négociation avec l'Organisation internationale du travail. Au total, en novembre 2018, c'est près de vingt-cinq

---

<sup>104</sup> Y. PETIT, « Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale », *Revue juridique de l'environnement*, 2011/1, pp. 31-55.

<sup>105</sup> PNUE, *International Coalition for Green Development on the Belt and Road* [<https://www.unenvironment.org/regions/asia-and-pacific/regional-initiatives/international-coalition-green-development-belt-and>].

organismes émanant des Nations Unies qui ont signé des accords avec les autorités chinoises dans le cadre du projet « *One Belt, One Road* ». Alors, internationalisation de l'initiative chinoise, coopération et contrôle multilatéral dans sa réalisation ? Ou bien entrisme de la Chine dans l'ONU, sinisation du « *centre vers lequel s'harmonise[nt] les efforts des nations vers des fins communes* »<sup>106</sup> ? Sans doute un peu des deux, comme l'exprime le contenu de ces protocoles d'entente Chine / ONU, où les dialectiques juridiques réciproques se mêlent. Ces textes méritent l'étude, car ils sont réellement négociés (contrairement aux protocoles d'ententes entre la Chine et la plupart de ses partenaires étatiques) et leur nature est juridique, non plus seulement politique.

Le *Memorandum of Understanding Between the United Nations Environment Programme and the Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China on Building a Green Belt and Road*<sup>107</sup> est caractéristique du plus haut degré d'exigence des Nations Unies pour cautionner l'initiative chinoise, et participer à sa réalisation. En effet, tout d'abord aucune clause ne vient affaiblir la portée du texte en lui niant la qualité juridique : au contraire, il est même stipulé que l'éventuel non-accomplissement d'une de ses obligations ne vaut pas renonciation de l'engagement pour le reste du texte<sup>108</sup>. Nombre de ses clauses sont ensuite incontestablement juridiques, touchant précisément à des questions techniques de façon à s'imposer aux Parties, tel l'article 6 sur le statut des personnels, l'article 8 sur les droits de propriété intellectuelle, l'article 12 traitant de la responsabilité contractuelle des Parties dans l'exécution du protocole d'entente, ou encore l'article 13 prévoyant subsidiairement une procédure d'arbitrage selon les règles de la CNUDCI pour le règlement des différends<sup>109</sup>. Enfin, apportant présomption de juridicité pour l'ensemble, le protocole d'entente PNUE/Chine est désigné comme le cadre d'interprétation des éventuels instruments juridiques d'exécution qui doivent être adoptés pour investir les domaines de coopération inscrits à l'article 4.

Même si ce protocole d'entente précise que la coopération concrète entre les Parties nécessite des instruments juridiques supplémentaires, le cadre posé est fertile pour une mutualisation du suivi des Nouvelles Routes de la Soie, le PNUE manifestant la volonté, tout en reprenant les « principes chinois » de la coopération gagnant-gagnant, de travailler avec l'ensemble des pays concernés en organisant un dialogue international, une plateforme environnementale permanente. Cette apparition du multilatéralisme juridique, quand bien même il ne s'agit que de *fora* d'experts et de réunions diplomatiques, constitue le début de la normalisation de l'initiative chinoise dans les relations internationales contemporaines.

## 2.2. La normalisation des institutions internationales « d'origine chinoise »

La normalisation de l'empire, pour surmonter l'obstacle de la société internationale institutionnelle dans la réalisation de ses projets, se produit par

---

<sup>106</sup> CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, 11 avril 1949, *CIJ Rec.* 1949, p. 158.

<sup>107</sup> MOU/2016/United Nations Environment Programme/Ministry on Environmental Protection China/Asia and Pacific Office/003 [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25336/MOU%20-%20Belt%20and%20Road%20Strategy%20-Dec%202016.pdf?sequence=20&isAllowed=y].

<sup>108</sup> *Ibid.*, article 1<sup>er</sup>, §4.

<sup>109</sup> Il convient d'ajouter l'article 5 sur les modalités d'organisation de la coopération, ou bien les articles 9 sur l'utilisation des emblèmes et 10 sur le rappel des privilèges et immunités des Nations Unies.

l'acceptation des institutions internationales créées par l'État-centre dans le réseau de leurs homologues, et par leur fonctionnement similaire, tout en véhiculant les valeurs chinoises.

« *To develop the Belt and Road is not to replace existing mechanisms or initiatives for regional or global cooperation* », a précisé le Président Xi lors de son allocution au *Boao Forum for Asia Annual Conference* du 28 mars 2015. Il a réédité cette explication lors du même évènement en date du 10 avril 2018 : ce qui intéresse l'initiative chinoise, ce n'est pas de se substituer au multilatéralisme, mais d'assumer la coordination entre les multilatéralismes existants autour de ce projet transcontinental. Cette coordination suppose la normalisation des institutions liées aux Routes de la Soie, et notamment la *Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures*. Cette création chinoise, bien que vivement critiquée pour la concurrence qu'elle apporterait au FMI et à la Banque mondiale, est finalement parvenue à réunir cinquante-sept membres fondateurs en 2015, dont des États développés d'Europe occidentale comme la France ou le Royaume-Uni. C'est cette ouverture qui a permis le succès de la Banque asiatique pour les infrastructures – alors qu'il s'agit purement d'un moyen pour la Chine d'avoir une banque de développement sous sa coupe, par le jeu des quote-parts. En comparaison, la *Nouvelle Banque de développement des BRICS*, également créée en 2015 en opposition aux institutions de Bretton Woods, reste à l'heure actuelle une institution marginale. La Banque asiatique pour les infrastructures est ainsi devenue une véritable organisation multilatérale, bien que sous une direction chinoise, ce qui ne l'empêche pas de fonctionner comme toutes les institutions de ce type, élaborant des politiques opérationnelles et des directives similaires à celles des autres banques internationales de développement.

La position centrale suppose en effet de trouver des partenaires qui sont autant de relais d'influence pour faire accepter, progressivement, la vision chinoise de l'ordre international, diluée dans le multilatéralisme mais bien présente dans le paysage institutionnel désormais. Tel est l'objet de la création de l'*Agence chinoise de coopération internationale pour le développement* en mars 2018, dont le titre comme l'action sont très proches de ses homologues occidentales. Telle est la cause de la proposition chinoise, faite à l'Organisation de coopération de Shanghaï, d'endosser le projet des Nouvelles Routes de la Soie et de participer à sa direction : si la proposition a finalement échoué, cela est dû à l'opposition farouche d'un des États membres, l'Inde<sup>110</sup>, reprochant notamment à la Chine de faire fi des griefs frontaliers non réglés à ce jour.

L'empire, pour se maintenir et prospérer, nécessite donc de mêler unilatéralisme et bilatéralisme, en alternance avec des séquences multilatérales visant à adoucir les rigueurs de la domination nouvelle. Bien que la Chine déclare poursuivre un modèle « non-hégémonique » de l'ordre international, il se constate que la supervision du projet des Routes de la Soie se fait pour l'essentiel sous l'agrément et l'autorité d'une seule et même Partie : elle-même. Le prochain Forum international *Belt and Road*, dont la tenue est prévue courant 2019, modifiera peut-être cet état des choses.

---

<sup>110</sup> B. BLANCHARD, « China fails to get Indian support for Belt and Road ahead of the Summit, *Reuters*, 24 avril 2018 [<https://www.reuters.com/article/us-china-summit-sco/china-fails-to-get-indian-support-for-belt-and-road-ahead-of-summit-idUSKBN1HV0U4>]

« *Obéir, utiliser, façonner* » : ainsi peut-on résumer les variantes de la position chinoise vis-à-vis du droit international, dans le cadre de l'élaboration des Routes de la Soie<sup>111</sup>. Cela ne signifie pas que les retombées économiques, sociales et culturelles de ces grands travaux transnationaux ne seront pas positives. De nombreux pays tireront sans doute un grand bénéfice de cette initiative, et il faut espérer que celle-ci ait un impact positif en matière de développement durable et de lutte contre la pauvreté, pourquoi pas en faisant progresser le droit international dans ces domaines. Néanmoins, *in fine* cette étude montre qu'au-delà du respect du droit international en lui-même, l'exigence du multilatéralisme juridique reste un des plus sûrs boucliers des moindres puissances face aux empires de demain.

**Résumé :** Gigantesque projet d'infrastructures visant à établir des voies commerciales transcontinentales et transocéaniques, les Nouvelles Routes de la Soie (« *One Belt, One Road* ») forment un ambitieux programme diplomatique chinois sur plusieurs décennies. Elles interpellent par leur ampleur, leur méthode juridique, et leurs conséquences vis-à-vis de l'ordre international. En effet, elles réinstallent progressivement la Chine dans une situation impériale, celle-ci devenant le pivot mondial, point de départ et de convergence des Routes de la Soie. Dans ce contexte, l'utilisation du droit international comme instrument de cette politique, mais aussi sa réalité comme contrainte systémique à cette ambition, constitue l'objet de l'étude.

**Abstract :** The New Silk Roads (« *One Belt, One Road Initiative* ») are a gigantic project of infrastructure adopting by China in order to establish shipping lanes and transcontinental ways for trade. It is amazing because of its scale as a diplomatic global programme. Its legal method and its consequences on international order may interrogate the jurist. Indeed, the New Silk Roads let China to be in an imperial pole position again, becoming the world trade pivot. In this context, China's using of international law, and the limitative power of these norms towards this policy, must be analyzing.

---

<sup>111</sup> B. AHL, « China's New Global Presence and Its Position Towards Public International Law : Obeying, Using or Shaping ? », in L.-C. WOLFF & C. XI (eds.), *Legal Dimensions of China's Belt and Road Initiative*, Hong Kong, Wolters Kluwer, 2016, pp. 481-505.