



**AMBASSADE DE FRANCE (CHINE)
SERVICE ECONOMIQUE REGIONAL**

NOTE

Objet : Une loi chinoise sur le contrôle des exportations en préparation

La Chine a publié cet été son premier projet de loi consolidé sur le contrôle des exportations. Le texte, qui pourrait être adopté dès 2018 par l'Assemblée Nationale Populaire vise en principe à rapprocher le dispositif chinois des standards internationaux. Plusieurs dispositions du texte doivent cependant faire l'objet d'une attention particulière pour les entreprises étrangères : i) le périmètre (sectoriel, géographique) du contrôle des exportations est considérablement élargi, laissant une grande marge de manœuvre au régulateur ; ii) des dispositions favorisent l'accès et le contrôle des données, y compris sensibles, par les enquêteurs ; iii) certains critères d'enquête dépassent les considérations de sécurité nationale et se rapprochent de considérations commerciales. En outre, le projet de loi prévoit la possibilité pour la Chine d'imposer des mesures de rétorsion sur un pays ayant appliqué des « mesures discriminatoires » à son encontre.

1. Selon le MOFCOM, ce projet de loi, le premier du genre, est censé rapprocher le système chinois des standards internationaux

a. Le système en vigueur en Chine

Si la Chine n'est pas membre de l'Arrangement Wassenaar (arrangement multilatéral pour le contrôle des exportations d'armements conventionnels et de biens et technologies à double usage), elle a mis en place depuis le milieu des années 90 une série de dispositifs permettant le contrôle par les autorités chinoises des exportations de produits jugés sensibles. Entérinés par la loi sur le commerce extérieur, la loi sur les douanes et la loi pénale, ces dispositifs sont précisés dans **deux réglementations sur le contrôle des exportations nucléaires et sur le contrôle des exportations de biens et technologies à double usage**. A celles-ci s'ajoutent des réglementations sectorielles (produits biologiques ou chimiques, produits à base de plomb...). Aucune réglementation consolidée en matière de contrôle des exportations n'avait été mise en place jusqu'à présent.

b. Les motifs justifiant cette initiative

Le MOFCOM a souligné 3 raisons justifiant la création d'une loi spécifique sur le contrôle des exportations : i) les réglementations actuelles, simples circulaires ministérielles, ont une autorité insuffisante ; ii) la réglementation la plus récente en la matière date de 2007 et n'a pas été mise à jour depuis ; iii) par conséquent, le système actuel est incapable de garantir une mise en œuvre efficace en pratique.

Le projet de loi tente de répondre à ces difficultés et à un **besoin de centralisation face à un système jugé trop disparate et complexe**. La loi centralisera le dispositif autour du Conseil des Affaires d'Etat (le gouvernement chinois) et de la Commission militaire centrale, selon la nature des biens concernés. Les « autorités compétentes » seront tenues de rendre compte de manière inconditionnelle à l'une de ces deux autorités.

c. L'orientation actuelle du projet de loi

En l'état, le projet de loi semble privilégier la mise en conformité sur les sanctions (qui sont, elles, régies par la Loi Pénale). Le projet de loi remplace en effet l'enregistrement préalable par un dépôt de dossier simple devant en théorie alléger la charge administrative pour les exportateurs comme les administrations. Afin de privilégier

la mise en conformité, les Chambres de commerce et associations d'entreprises seraient amenées jouer un rôle de coordination et d'autodiscipline.

2. Le périmètre du contrôle des exportations serait considérablement élargi, laissant une grande marge de manœuvre au régulateur

a- les biens, activités et secteurs couverts

Cette loi s'appliquerait non seulement aux biens tangibles mais aussi aux technologies et services. Elle pourrait également, suivant les interprétations, couvrir des activités non-commerciales telles que le retour de biens pour réparations ou les mouvements transfrontaliers destinés à des expositions commerciales.

S'agissant des secteurs couverts, outre les biens à double usage, les biens et technologies militaires et nucléaires, les autorités chinoises se réservent le droit de contrôler toute « **autre technologie et service en lien avec la sécurité nationale** ». En l'absence d'une définition précise du concept de « sécurité nationale », cette formulation vague pourrait conduire à une application discrétionnaire de la part des autorités provinciales. A noter que la nouvelle Loi sur la sécurité nationale (adoptée en juillet 2015) retient une approche étendue de ce concept¹. En matière économique, elle inclut la protection des intérêts économiques chinois, la « *prévention et la résistance contre l'impact des risques financiers externes* », la protection et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, la sécurité alimentaire mais aussi l'établissement de capacités en matière d'innovation nationale et le développement de technologies avancées dans des « *domaines essentiels* » (« *core fields* »).

b- le périmètre géographique

Tout d'abord, à l'image des réglementations américaines en vigueur, le projet de loi chinoise inclut la **possibilité d'une application extraterritoriale de la Loi** (telle qu'elle existe déjà dans la loi américaine). Elle concernerait en effet à présent les réexportations depuis un pays A vers un pays B provenant originellement de Chine ou comportant « une certaine part » de biens ou technologies chinois. Le pourcentage *de minimis* s'appliquant à cette mesure n'est pas mentionné dans le texte mais pourrait être précisé dans une réglementation ultérieure. Cette nouvelle disposition s'accompagne de nouvelles obligations pour les exportateurs mais aussi pour les importateurs : ces-derniers seront tenus de fournir la preuve de « l'utilisateur ultime » du bien importé. Enfin, les autorités pourront établir une « **liste noire** » **des utilisateurs ultimes** et des importateurs étrangers.

En outre, les mesures de contrôle des exportations s'appliqueraient également dans le cas d'un transfert de biens ou technologies **depuis une entité chinoise vers une entité ou une personne étrangère², même si cette dernière est basée sur le territoire chinois** (« deemed exports »).

c- l'accès et le contrôle des données, y compris sensibles

Plusieurs dispositions pourraient être facteurs de risque en matière de protection de la confidentialité des données pour les entreprises ou personnes sujettes à une enquête :

- la possibilité pour les enquêteurs de saisir et de **reproduire tout document nécessaire, y compris les données électroniques**, les livres de compte et autres données financières d'une entreprise soumise à une enquête ;

¹ « *l'absence relative de menaces internes ou internationales visant la capacité de l'Etat à gouverner, la souveraineté, l'unité et l'intégrité territoriale, le bien-être du peuple, le développement économique et social durable, et tout autre intérêt national majeur ainsi que la capacité à maintenir un état de sécurité permanent* ».

² Inclut Hong-Kong et Taïwan

- dans le cas où un **transfert transfrontalier d'informations s'avèrerait nécessaire pour des raisons de contrôle d'exportations**, la Chine se réserve le droit de réaliser une « **évaluation de sécurité nationale** » **au préalable**³, sans en préciser les modalités. Il reste à savoir si et dans quelle mesure cette exigence serait consolidée avec les exigences en matière de transfert transfrontalier des données imposées par la **Loi sur la Cybersécurité** entrée en vigueur en juin 2017 ;
- enfin, les informations des exportateurs et personnes ayant violé cette loi seraient **ajoutées à la base de données du système de « national social credit »**⁴ **et rendues publiques**. Ils pourront se voir refuser l'octroi de licences d'exportations pour une durée de trois ans.

La Chambre européenne de commerce en Chine souligne en outre que le projet de loi, en l'état, ne comprend aucune disposition susceptible de limiter les risques de violation de la confidentialité des données induites par ces dispositions.

3. Certaines dispositions dépassent largement les considérations de sécurité nationale et semblent plutôt relever de la logique de défense d'intérêts commerciaux

a. Les critères définissant les listes de contrôle et l'octroi de licences d'exportations

Outre des considérations classiques de protection de la sécurité nationale, le projet de Loi prévoit la possibilité de prendre en compte dans l'établissement des listes de contrôle les critères suivants : le développement technologique, l'offre et la demande internationales, ainsi que la « **compétitivité économique et commerciale** ».

De même, pour décider de l'octroi de licences d'exportations les autorités compétentes pourraient prendre en considération la « **situation de marché** » et les circonstances « autres » sans que celles-ci ne soient précisées.

b. L'introduction d'un principe de rétorsion

En cas de mesures « discriminatoires » prises à l'égard de la Chine en matière de contrôle d'exportations, les autorités se réservent le droit de « **prendre des mesures correspondantes** » **contre le pays ou la région concerné(e)**. Le projet de loi ne précise pas la manière dont cette mesure de rétorsion pourrait être mise en œuvre : la Chine appliquera-t-elle des mesures strictement identiques ? Une telle disposition, déjà prévue en matière d'enquêtes antidumping et antisubventions, relève plus de la défense commerciale que de la sauvegarde de la sécurité nationale.

³ « *In the event that it is truly necessary for citizens, legal persons and other organizations of the People's Republic of China to provide overseas parties with relevant information due to export control causes, and such information is likely to relate to national security, national security evaluation must be conducted in advance* » article 10

⁴ Système de notation des individus et des entreprises chinoises devant être mis en place à l'échelle nationale d'ici 2020