



CHINE – MESURES CONCERNANT LE COMMERCE DES MARCHANDISES ET DES SERVICES

DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT D'UN GROUPE SPÉCIAL PRÉSENTÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE

La communication ci-après, datée du 7 décembre 2022 et adressée par la délégation de l'Union européenne à la Présidente de l'Organe de règlement des différends, est distribuée conformément à l'article 6:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

Le 27 janvier 2022, l'Union européenne a demandé l'ouverture de consultations avec le gouvernement de la République populaire de Chine ("Chine") conformément aux articles 1^{er} et 4 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends ("Mémoire d'accord"), conjointement avec l'article XXII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ("GATT de 1994"), l'article 24:8 de l'Accord sur la facilitation des échanges ("AFE"), l'article 11 de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ("Accord SPS") et l'article XXII de l'Accord général sur le commerce des services ("AGCS"), en relation avec les mesures adoptées par la Chine et imputables à celle-ci affectant l'importation et l'exportation de marchandises en provenance et à destination de l'Union européenne ("UE") et affectant le commerce des services entre l'UE et la Chine.

L'Union européenne a tenu des consultations avec la Chine les 14 et 15 mars 2022 en vue de régler la question de manière mutuellement satisfaisante. Malheureusement, ces consultations n'ont pas permis de régler le différend.

En conséquence, l'Union européenne demande, conformément aux articles 4 et 6 du Mémoire d'accord, à l'article XXII:1 du GATT de 1994, à l'article 24:8 de l'AFE et à l'article 11 de l'Accord SPS, que l'Organe de règlement des différends établisse un groupe spécial chargé d'examiner cette question sur la base du mandat type figurant à l'article 7:1 du Mémoire d'accord.

1. Contexte du différend

La présente demande concerne un ensemble de mesures liées entre elles imputables à la Chine qui restreignent le commerce des marchandises en provenance ou à destination de la Lituanie ou liées à la Lituanie. En ce qui concerne les aspects temporels, compte tenu du fait que l'adoption et le maintien des mesures chinoises ont été entièrement ou partiellement cachés ou déguisés, et subis par l'Union européenne à des intensités variables à différents moments, l'Union européenne demande des constatations concernant l'existence et la teneur de chacune des mesures en cause pour chacune des périodes suivantes: 1) à la fin du premier trimestre de 2021, 2) à la fin du mois d'août 2021, 3) à la fin du dernier trimestre de 2021, et 4) à la date à laquelle le groupe spécial est établi.

À partir du dernier trimestre de 2021 ou autour de celui-ci, les importateurs de produits originaires de Lituanie et/ou transitant par des ports lituaniens et/ou ayant quelque autre lien avec la Lituanie ont commencé à rencontrer des restrictions concernant l'obtention du dédouanement de leurs marchandises pour l'entrée sur le territoire chinois. Ces restrictions comprennent en particulier: i) des messages d'erreur sur les systèmes informatiques utilisés pour les données d'entrée nécessaires pour l'obtention du dédouanement auprès des autorités douanières chinoises; ii) des

conteneurs bloqués dans des ports chinois dans l'attente du dédouanement; iii) le fait que les autorités douanières chinoises n'examinent pas en temps voulu ou pas du tout les demandes de dédouanement. Ces restrictions sont nouvelles, nombreuses, récurrentes et fortement corrélées en termes temporels et quant au fond, ainsi qu'en termes de provenance des marchandises, et ont des effets persistants.

À partir du dernier trimestre de 2021 ou autour de celui-ci, des entités établies en Lituanie ont commencé à rencontrer des difficultés concernant des marchandises devant être exportées de la Chine vers la Lituanie. Ces difficultés comprennent le fait que les autorités douanières chinoises n'examinent pas en temps voulu, ou pas du tout, les demandes de dédouanement pour l'exportation. Des entités établies en Lituanie, ou ayant un lien avec la Lituanie, ont également signalé que la fourniture de services en provenance ou à destination de la Lituanie s'était heurtée à des restrictions. Ces restrictions ont des caractéristiques semblables.

Pendant la même période, des entités établies en Lituanie ont commencé à signaler qu'à partir de 2021, les autorités douanières chinoises avaient commencé à refuser le dédouanement pour des expéditions de divers produits visés par des certificats SPS délivrés par les autorités lituaniennes.¹ Ces entités ont également signalé qu'il apparaissait que ces refus n'avaient pas de justification appropriée et se produisaient à une fréquence accrue.

Au 8 février 2022, la Chine a formalisé les prohibitions à l'importation pour des produits qui avaient déjà été bloqués, en suspendant l'acceptation des déclarations d'importation de la Lituanie.²

Mesures en cause

Les mesures, y compris les mesures SPS en cause, comprennent l'adoption, le maintien et l'application par la Chine, par ses actions ou omissions, en droit et en fait, de prohibitions à l'importation ou de restrictions à l'importation, en tant que telles et telles qu'appliquées, visant les produits en cause en provenance de l'UE ou de parties de celle-ci.

Les moyens par lesquels la Chine impose et administre ces mesures fonctionnent collectivement mais aussi séparément, et affectent l'importation ou l'exportation de marchandises en provenance ou à destination de la Lituanie, ou ayant un lien avec la Lituanie, par exemple par la présence de composants lituaniens. Ces mesures concernent principalement des marchandises en provenance ou à destination de la Lituanie ou liées de manières diverses à la Lituanie, mais ont aussi un effet sur les chaînes d'approvisionnement à travers l'UE.

L'ensemble des mesures susmentionnées sont liées entre elles et révèlent une prohibition ou une restriction ciblée concernant le commerce des marchandises en provenance ou à destination de la Lituanie ou liées à la Lituanie, qui est censée être d'application générale.

Ces mesures sont imputables à la Chine qui, par des actions des pouvoirs publics, et/ou par des mesures conçues, promulguées ou appliquées par des entités (y compris des institutions publiques locales, des organismes non gouvernementaux et des entreprises publiques) sur le territoire chinois agissant en tant que pouvoirs publics, sous l'autorité de ceux-ci ou de concert avec ceux-ci, a encouragé, incité à ou d'une autre manière favorisé une politique coordonnée destinée à restreindre les échanges en provenance de l'UE et avec l'UE, et plus spécifiquement la Lituanie, d'une manière qui est incompatible avec les termes des accords visés.

En particulier, les actes ou les omissions de l'Administration générale des douanes de la Chine ayant entraîné le fait que les actions ou décisions administratives nécessaires pour le dédouanement n'ont pas été entreprises, ainsi que le refus non justifié d'accorder le dédouanement, ont pour effet de prohiber ou restreindre l'importation.

La Chine accorde également un traitement moins favorable pour le transit des produits ayant un lien avec la Lituanie comme indiqué plus haut.

¹ Y compris le blé, les grumes (bois), la tourbe et les produits alimentaires et boissons.

² Y compris l'alcool, la viande de bœuf, les produits laitiers, les grumes (bois) et la tourbe.

La Chine établit une discrimination arbitraire ou injustifiable entre l'UE et d'autres Membres où existent des conditions identiques ou similaires, y compris entre le propre territoire de la Chine et celui de l'UE, en appliquant des mesures sanitaires et phytosanitaires, et elle applique en outre des mesures sanitaires et phytosanitaires d'une manière qui constitue une restriction déguisée au commerce international, lorsque des marchandises ayant un lien avec la Lituanie sont impliquées.

2. Bref exposé du fondement juridique de la plainte concernant les mesures de la Chine

L'Union européenne considère que, compte tenu des questions exposées plus haut dans les sections 1 et 2, la mesure ou série de mesures décrite est incompatible avec les obligations de la Chine au titre des dispositions ci-après des accords visés³:

- l'article I:1 du GATT, parce que, par ses actes ou omissions en ce qui concerne le fonctionnement de ses procédures de dédouanement pour les marchandises originaires de Lituanie et/ou transitant par des ports lituaniens et/ou ayant quelque autre lien avec la Lituanie, la Chine n'a pas étendu et n'étend pas, immédiatement et sans condition, au produit similaire originaire ou à destination du territoire de l'UE, en ce qui concerne l'ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations ou aux exportations, les avantages, faveurs, privilèges ou immunités qu'elle accorde à tout produit originaire ou à destination de tout autre pays;
- l'article V:6 du GATT de 1994, parce que, par ses actes ou omissions en ce qui concerne le fonctionnement de ses procédures de dédouanement pour les marchandises transitant par la Lituanie, la Chine a accordé et accorde aux produits qui ont transité par le territoire d'un autre Membre un traitement moins favorable que celui qu'elle accorde à ces produits qui ont été transportés de leur lieu d'origine à leur lieu de destination sans passer par le territoire de cet autre Membre;
- l'article X:3 a) du GATT de 1994, parce que la Chine a appliqué et applique les règlements, lois, décisions judiciaires et administratives visés à l'article X:1 du GATT, d'une manière qui n'est pas uniforme, impartiale et raisonnable;
- l'article XI:1 du GATT de 1994, parce que la Chine a institué et maintient à l'importation de produits en provenance du territoire de l'UE des prohibitions ou des restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions;
- l'article 7 de l'AFE parce que, pour les produits originaires du territoire de l'UE, la Chine n'a pas maintenu et ne maintient pas de procédures permettant de présenter les documents relatifs à l'importation et les autres renseignements requis, y compris les manifestes, pour commencer le traitement avant l'arrivée des marchandises en vue d'accélérer la mainlevée de celles-ci à l'arrivée;
- l'article 10 de l'AFE, parce que la Chine n'a pas adopté et/ou appliqué de formalités d'importation, d'exportation et de transit ni de prescriptions en matière de documents requis en vue d'assurer une mainlevée et un dédouanement rapides des marchandises, en particulier des marchandises périssables. De plus, la Chine n'a pas adopté et/ou appliqué de formalités d'importation, d'exportation et de transit ni de prescriptions en matière de documents requis d'une manière qui vise à réduire le temps et le coût nécessaires pour le respect des exigences par les négociants et les opérateurs;
- l'article 2:2 de l'Accord SPS, parce que la Chine n'a pas fait en sorte, et ne fait pas en sorte, que les mesures en cause ne soient pas appliquées au-delà de la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux. En outre, la Chine n'a pas fait en sorte, et ne fait pas en sorte, que les mesures en cause soient fondées sur des principes

³ En ce qui concerne toutes les questions, qu'elles relèvent du GATT, de l'AFE ou de l'Accord SPS, la Chine empêche ou restreint systématiquement le commerce par une application inappropriée et/ou non justifiée des dispositions pertinentes.

scientifiques. Il apparaît qu'il n'y a aucune base scientifique, que ce soit spécifique ou générale, pour restreindre les importations en provenance de Lituanie; ou en ce qui concerne tous les produits en cause. La Chine n'a pas fait en sorte, et ne fait pas en sorte, que les mesures en cause ne soient pas maintenues sans preuves scientifiques suffisantes.

- l'article 2:3 de l'Accord SPS, parce que la Chine n'a pas fait en sorte et ne fait pas en sorte que les mesures sanitaires et phytosanitaires qu'elle applique n'établissent pas une discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où existent des conditions identiques ou similaires, y compris entre son propre territoire et celui de l'UE, et qu'elle a appliqué des mesures sanitaires et phytosanitaires d'une manière qui constitue une restriction déguisée au commerce international;
- l'article 3:1 et 3:2 de l'Accord SPS, parce que les mesures ne sont pas "établies sur la base des" normes, directives ou recommandations internationales pertinentes élaborées par le Codex Alimentarius, l'Organisation mondiale de la santé animale ("OIE") ou la Convention internationale pour la protection des végétaux ("CIPV"), ni n'y sont "conformes", comme le prévoit l'article 3:1 et 3:2 de l'Accord SPS;
- l'article 5:1 et 5:2 de l'Accord SPS, parce que la Chine ne fait pas en sorte que les mesures en cause soient établies sur la base d'une évaluation, selon qu'il est approprié en fonction des circonstances, des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux, compte tenu des techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes, comme l'exige l'article 5:1 de l'Accord SPS. La Chine n'a pas communiqué une telle évaluation des risques et n'y a pas non plus fait référence, ni mené à bien une quelconque évaluation des risques.

De plus, pour adopter, maintenir et/ou appliquer les mesures en cause, la Chine n'a pas tenu compte des preuves scientifiques disponibles; des procédés et méthodes de production pertinents; des méthodes d'inspection, d'échantillonnage et d'essai pertinentes; de la prévalence de maladies ou de parasites spécifiques; de l'existence de zones exemptes de parasites ou de maladies; des conditions écologiques et environnementales pertinentes; et des régimes de quarantaine ou autres. Si la Chine avait dûment tenu compte de ces questions, elle aurait conclu que les mesures en cause étaient non nécessaires et non justifiées;

- l'article 5:6 de l'Accord SPS, parce qu'en établissant et en maintenant les mesures en cause, la Chine n'a pas fait en sorte et ne fait pas en sorte qu'elles ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection sanitaire qu'elle juge approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique, comme l'exige l'article 5:6 de l'Accord SPS. La Chine n'a pas tenu compte et ne tient pas compte du fait qu'il existe d'autres mesures raisonnablement applicables compte tenu de la faisabilité technique et économique qui permettent d'obtenir le niveau de protection sanitaire qu'elle juge approprié et qui sont sensiblement moins restrictives pour le commerce. En particulier, en ce qui concerne le blé, les mesures de rechange tiendraient compte des normes relatives à l'établissement de zones exemptes de parasites, selon ce que détermine la CIPV. La Chine devrait reconnaître le territoire lituanien comme étant une zone non affectée.
- l'article 5:8 de l'Accord SPS parce que, lorsque l'UE a demandé à la Chine d'indiquer les raisons des mesures sanitaires ou phytosanitaires exerçant une contrainte sur les exportations de grumes, de tourbe et de blé, pour lesquelles l'UE a des raisons de croire qu'elles ne sont pas fondées sur les normes, directives et recommandations internationales pertinentes, la Chine ne l'a pas fait;
- l'article 8 de l'Accord SPS parce que, dans l'application des procédures de contrôle, d'inspection et d'homologation, la Chine n'a pas fait en sorte et ne fait pas en sorte que ses procédures ne soient pas incompatibles avec les dispositions de cet accord;
- l'article 8 et l'Annexe C.1 a), b) et c) de l'Accord SPS, parce que la Chine n'a pas fait en sorte, et ne fait pas en sorte, en ce qui concerne ses procédures visant à vérifier et à assurer le respect des mesures sanitaires, que ces procédures soient engagées et achevées sans

retard injustifié et d'une manière non moins favorable pour les produits importés que pour les produits similaires d'origine nationale, comme l'exige l'Annexe C 1 a) de l'Accord SPS.

De plus, en ce qui concerne l'Annexe C 1 b) de l'Accord SPS, la Chine n'a pas fait en sorte, et ne fait pas en sorte, que l'organisme compétent communique les résultats de la procédure au requérant aussitôt que possible et de manière précise et complète afin que des correctifs puissent être apportés en cas de nécessité; que, même lorsque la demande comporte des lacunes, l'organisme compétent mène la procédure aussi loin que cela est réalisable, si le requérant le demande.

- l'article III:4 du GATT de 1994 pour les raisons indiquées plus haut, les mesures en cause sont incompatibles avec les obligations de la Chine au titre du GATT de 1994, et spécifiquement de l'article III:4 (traitement national en matière de réglementation intérieure) parce que la Chine soumet les produits importés à un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux produits similaires d'origine nationale.

Il apparaît que les mesures de la Chine annulent ou compromettent les avantages résultant directement ou indirectement pour l'Union Européenne du GATT de 1994, de l'Accord SPS et de l'AFE.

La présente demande d'établissement d'un groupe spécial concerne les mesures en cause, ainsi que toutes modifications, mesures complémentaires, prorogations, mesures de remplacement, mesures de reconduction, mesures de mise en œuvre ou autres mesures connexes.

L'Union européenne sollicite l'inscription de la présente demande d'établissement d'un groupe spécial à l'ordre du jour de la réunion de l'Organe de règlement des différends qui se tiendra le 20 décembre 2022.
