



CHINE – MESURES CONCERNANT L'IMPORTATION DE GRAINES DE CANOLA EN PROVENANCE DU CANADA

DEMANDE DE CONSULTATIONS PRÉSENTÉE PAR LE CANADA

La communication ci-après, datée du 9 septembre 2019 et adressée par la délégation du Canada à la délégation de la Chine, est distribuée à l'Organe de règlement des différends conformément à l'article 4:4 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

Le gouvernement du Canada demande par la présente 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*, à l'article XXII:1 de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* ("GATT de 1994"), à l'article 11:1 de l'*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires* ("Accord SPS") et à l'article 24:8 de l'*Accord sur la facilitation des échanges* ("AFE") au sujet de mesures affectant l'importation de graines de canola¹ en provenance du Canada.

I. Contexte

1. La présente demande concerne la suspension par la Chine des importations de graines de canola en provenance de deux sociétés canadiennes et l'application par la Chine d'inspections renforcées aux importations de graines de canola en provenance des autres sociétés canadiennes.
2. La Chine a suspendu l'importation de graines de canola en provenance de deux sociétés canadiennes le 1^{er} mars 2019 et le 26 mars 2019, respectivement. Les autres sociétés canadiennes restent admissibles à l'exportation de graines de canola vers la Chine mais ces importations font l'objet d'inspections renforcées, y compris d'essais plus nombreux. La Chine mentionne la détection d'organismes nuisibles de quarantaine dans des expéditions de graines de canola comme raison de ses mesures affectant l'importation des graines de canola canadiennes.
3. Le Canada a essayé à plusieurs reprises d'obtenir de la Chine des renseignements sur le fondement scientifique de ses mesures et sur le processus permettant de rétablir un accès au marché sans limitation pour les graines de canola canadiennes. Il a utilisé les mécanismes nombreux et variés, formels et informels, dont il disposait pour demander ces renseignements. À ce jour, ces efforts n'ont pas permis d'aboutir à des résultats satisfaisants.
4. Par exemple, comme il estime que les mesures de la Chine exercent une contrainte sur les exportations canadiennes de graines de canola et qu'il n'apparaît pas que ces mesures sont fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes, le Canada a demandé à la Chine, le 13 juin 2019, conformément à l'article 5:8 de l'Accord SPS, de donner une "explication des raisons" de ses mesures. La réponse de la Chine du 12 juillet 2019 n'aborde pas la majorité des questions posées par le Canada dans sa demande, y compris,

¹ Dans la présente demande de consultations, le terme "graine" s'entend des graines destinées à la transformation ou à la consommation et non à la mise en culture.

entre autres, l'explication de la nature et du champ des inspections renforcées qui sont menées pour toutes les importations de graines de canola canadiennes.

II. Mesures en cause

5. Les mesures de la Chine visant à suspendre les importations de graines de canola en provenance de deux sociétés canadiennes, ainsi que ses mesures appliquant des inspections renforcées aux importations de graines de canola canadiennes sont attestées et/ou reflétées, entre autres choses, dans les documents ci-après:
 - a. Lettre de l'Administration générale des douanes de la République populaire de Chine (GACC) adressée à l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), datée du 1^{er} mars 2019, concernant la suspension des importations de graines de canola en provenance de Richardson International Limited;
 - b. *Notice d'avertissement concernant le renforcement de l'inspection et de la quarantaine pour le canola canadien importé*, Administration générale des douanes de la République populaire de Chine (7 mars 2019);
 - c. Lettre de la GACC adressée à l'ACIA, datée du 26 mars 2019, concernant la suspension des importations de graines de canola en provenance de Viterra Inc.;
 - d. *Avis concernant l'annulation de l'enregistrement de Viterra Inc. du Canada pour les graines de colza*, Administration générale des douanes de la République populaire de Chine (26 mars 2019);
 - e. Notifications de non-mise en conformité émises par la GACC et adressées à l'ACIA, y compris celles qui portent les numéros suivants: 2019G001 (datée du 4 janvier 2019), 2019G002 (datée du 4 janvier 2019), 2019G003 (datée du 4 janvier 2019), 2019G004 (datée du 30 janvier 2019), 2019G005 (datée du 30 janvier 2019), 2019G006 (datée du 30 janvier 2019), 2019G007 (datée du 30 janvier 2019), 2019G008 (datée du 1^{er} mars 2019), 2019G009 (datée du 1^{er} mars 2019), 2019G020 (datée du 26 mars 2019), 2019G021 (datée du 26 mars 2019) et 2019G022 (datée du 26 mars 2019); et
 - f. Lettre, y compris l'annexe 1, du représentant permanent de la République populaire de Chine auprès de l'OMC adressée au représentant permanent du Canada auprès de l'OMC, datée du 12 juillet 2019.
6. Le Canada croit comprendre que la suspension par la Chine des importations de graines de canola en provenance de deux sociétés canadiennes et les inspections renforcées pour toutes les importations de graines de canola canadiennes qui sont visées par la présente demande de consultations mettent en œuvre, entre autres choses, les instruments ci-après, et/ou ont été adoptées sur la base de ces instruments:
 - a. *Mesures administratives concernant l'inspection, la quarantaine et la surveillance des céréales à l'entrée et à la sortie du territoire*, Administration générale du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine de la République populaire de Chine, Décret n° 177 de l'AQSIQ (révisé en novembre 2018);
 - b. *Loi de la République populaire de Chine sur la quarantaine zoosanitaire et phytosanitaire à l'entrée et à la sortie du territoire*, Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale, Ordonnance n° 53 du Président de la République populaire de Chine (révisée en août 2009);
 - c. *Règlement d'application de la Loi de la République populaire de Chine sur la quarantaine zoosanitaire et phytosanitaire à l'entrée et à la sortie du territoire*, Conseil d'État, Décret n° 206 du Conseil d'État de la République populaire de Chine;
 - d. *Mesures administratives concernant l'inspection et la quarantaine des produits génétiquement modifiés à l'entrée et à la sortie du territoire*, Administration générale

- du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine de la République populaire de Chine, Décret n° 62 de l'AQSIQ (révisé en novembre 2018);
- e. *Loi de la République populaire de Chine sur l'inspection des produits importés et exportés*, Ordonnance n° 14 du Président de la République populaire de Chine (révisée en décembre 2018);
 - f. *Règlement d'application de la Loi de la République populaire de Chine sur l'inspection des produits d'importation et d'exportation*, Conseil d'État, Décret n° 447 (révisé en mars 2019);
 - g. *Loi de la République populaire de Chine sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires*, Ordonnance n° 9 du Président de la République populaire de Chine (révisée en décembre 2018);
 - h. *Loi de la République populaire de Chine sur les mesures sanitaires et quarantaines à la frontière*, Ordonnance n° 46 du Président de la République populaire de Chine (révisée en avril 2018);
 - i. *Dispositions relatives aux juridictions, départements et effectifs de l'Administration nationale de la réglementation du marché*;
 - j. *(Mesures pour la supervision et l'administration de la sécurité sanitaire des produits alimentaires d'importation et d'exportation*, Décret n° 144 de l'Administration générale du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine (révisé en novembre 2018);
 - k. *Règlement d'application de la Loi de la République populaire de Chine sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires*, Ordonnance n° 557 du Conseil d'État de la République populaire de Chine (révisée en février 2016);
 - l. *Règlement administratif régissant la sécurité sanitaire des organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture*, Conseil d'État, Décret n° 304 du Conseil d'État (révisé en octobre 2017);
 - m. *Règles spéciales du Conseil d'État sur le renforcement de la surveillance et l'administration en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires et autres*, Conseil d'État, Décret n° 503 du Conseil d'État;
 - n. *Loi de la République populaire de Chine sur la qualité et la sécurité sanitaire des produits agricoles*, Ordonnance n° 49 du Président de la République populaire de Chine (révisée en décembre 2018);
 - o. *13^{ème} plan quinquennal pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires au niveau national*, Conseil d'État, Guofa [2017] 12;
 - p. *Règlement sur la quarantaine phytosanitaire*, Conseil d'État, Guofa [1983] 2 (révisé en octobre 2017);
 - q. *Loi douanière de la République populaire de Chine*, Ordonnance n° 51 du Président de la République populaire de Chine (révisée en novembre 2017);
 - r. *Règlement de la République populaire de Chine relatif à l'inspection en douane*, Conseil d'État, Décret n° 209 du Conseil d'État (révisé en juin 2016);
 - s. *Norme nationale de la République populaire de Chine: graines de colza*, Administration générale du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine de la République populaire de Chine et Administration chinoise de normalisation (GB/T 11762-2006);

- t. *Avis sur la mise en œuvre de mesures quarantaines d'urgence visant les graines de colza importées*, Administration générale du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine de la République populaire de Chine, Décret n° 2009-101 de l'AQSIQ;
 - u. *Avis concernant l'annulation de l'enregistrement de Viterra Inc. du Canada pour les graines de colza*, Administration générale des douanes de la République populaire de Chine (26 mars 2019);
 - v. *Notice d'avertissement concernant le renforcement de l'inspection et de la quarantaine pour le canola canadien importé*, Administration générale des douanes de la République populaire de Chine (7 mars 2019);
 - w. *Dispositions concernant la mise en œuvre des normes nationales relatives à la qualité des céréales et de l'huile*, Commission nationale pour le développement et la réforme, Commission nationale pour les céréales, Ministère des finances et Administration générale du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine de la République populaire de Chine;
 - x. *Tarif douanier de la Chine – 1205.10*, Administration générale des douanes;
 - y. Lettre de la GACC adressée à l'ACIA, datée du 4 janvier 2019, concernant la détection d'organismes nuisibles de quarantaine dans des expéditions de graines de canola en provenance de Richardson International Limited et de Viterra Inc.;
 - z. Lettre de la GACC adressée à l'ACIA, datée du 30 janvier 2019, concernant la détection d'organismes nuisibles de quarantaine dans des expéditions de graines de canola en provenance de Richardson International Limited et de Viterra Inc.;
 - aa. Notifications de non-mise en conformité émises par la GACC et adressées à l'ACIA, indiquées au paragraphe 5 e) de la section II de la présente demande; et
 - bb. Liste des organismes nuisibles de la Chine en application de la *Convention internationale pour la protection des végétaux* (CIPV) et liste des organismes nuisibles de la Chine figurant à l'annexe 1 de la lettre datée du 12 juillet 2019 mentionnée plus haut au paragraphe 5 f).
7. En ce qui concerne les paragraphes 5 et 6, la présente demande vise toutes modifications, mesures de remplacement, mesures de reconduction, prorogations, mesures de mise en œuvre, exemptions ou toutes autres mesures connexes ou tous autres instruments connexes.

III. Obligations dans le cadre de l'OMC en cause

8. Il apparaît que les mesures de la Chine concernant l'importation de graines de canola canadiennes sont incompatibles avec ses obligations dans le cadre de l'Accord sur l'OMC. En particulier:
- a. il apparaît que les mesures suspendant l'importation de graines de canola en provenance de deux sociétés canadiennes sont incompatibles avec les obligations de la Chine au titre des dispositions suivantes:
 - i. l'article 2:2 de l'Accord SPS, parce que les mesures ne sont pas fondées sur des principes scientifiques; ne sont pas appliquées que dans la mesure nécessaire pour préserver les végétaux; et sont maintenues sans preuves scientifiques suffisantes;
 - ii. l'article 5:1 et 5:2 de l'Accord SPS, parce que les mesures ne sont pas établies sur la base d'une évaluation, selon qu'il est approprié en fonction des circonstances, des risques pour la préservation des végétaux, compte tenu des techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes;

-
- iii. l'article 5:7 de l'Accord SPS, parce que les mesures ne sont pas adoptées ou maintenues dans un cas où les preuves scientifiques pertinentes sont insuffisantes, ni adoptées provisoirement, ne sont pas fondées sur des renseignements pertinents disponibles et ne sont pas réexaminées dans un délai raisonnable;
 - iv. l'article 2:3 de l'Accord SPS, parce que les mesures établissent une discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où existent des conditions identiques ou similaires;
 - v. l'article 2:3 de l'Accord SPS, parce que les mesures sont appliquées de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international;
 - vi. l'article 5:5 de l'Accord SPS, parce que les mesures entraînent des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux de protection dans des situations différentes qui entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international;
 - vii. l'article 5:6 de l'Accord SPS, parce que les mesures sont plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection que la Chine juge approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique;
 - viii. l'article 5:4 de l'Accord SPS, parce que la Chine n'a pas tenu compte de l'objectif qui consistait à réduire au minimum les effets négatifs sur le commerce lorsqu'elle a déterminé le niveau approprié de protection;
 - ix. l'article 3:1 de l'Accord SPS, parce que les mesures ne sont pas établies sur la base de normes, directives ou recommandations internationales, en particulier les normes internationales pour les mesures phytosanitaires (NIMP) prévues par la CIPV;
 - x. l'article 3:3 de l'Accord SPS, parce qu'il n'apparaît pas qu'il y a une justification scientifique pour s'écarter des normes, directives ou recommandations internationales pertinentes, et qu'il n'apparaît pas non plus que les mesures en cause sont une conséquence du niveau de protection phytosanitaire souhaité par la Chine;
 - xi. l'article 7 et les paragraphes 1, 2, 5 et 6 de l'Annexe B de l'Accord SPS, parce que la Chine n'a pas publié ou notifié ses mesures; en particulier, elle n'a pas fourni des renseignements suffisants pour permettre au Canada de prendre connaissance des principes et méthodes spécifiques qui s'appliquaient aux produits en cause;
 - xii. l'article 8 et les paragraphes 1 a), 1 b), 1 c), 1 e) et 1 g) de l'Annexe C de l'Accord SPS, parce que les procédures pertinentes n'ont pas été engagées et achevées d'une manière non moins favorable pour les graines de canola canadiennes que pour les produits similaires d'origine nationale; que les résultats de la procédure n'ont pas été communiqués de manière précise et complète; que les demandes de renseignements pour les procédures de contrôle, d'inspection et d'homologation ne sont pas limitées à ce qui est nécessaire; que les demandes de spécimens, aux fins du contrôle, de l'inspection et de l'homologation, ne sont pas limitées à ce qui est raisonnable et nécessaire; et que les critères employés pour le choix de l'emplacement des installations ne sont pas les mêmes et ne réduisent pas au minimum la gêne pour les requérants, les importateurs, les exportateurs ou leurs agents;
 - xiii. l'article I:1 du GATT de 1994, parce que la Chine n'a pas étendu, immédiatement et sans condition, au Canada tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités qu'elle accordait en ce qui concerne la réglementation et les formalités afférentes aux importations de graines de canola;

-
- xiv. l'article III:4 du GATT de 1994, parce que la Chine n'a pas accordé aux graines de canola canadiennes un traitement qui n'était pas moins favorable que le traitement accordé aux produits "similaires" chinois;
 - xv. l'article X:3 a) du GATT de 1994, parce que la Chine n'a pas appliqué ses règlements, lois, décisions judiciaires et administratives en relation avec les mesures en cause d'une manière uniforme, impartiale et raisonnable;
 - xvi. l'article XI:1 du GATT de 1994, parce que les mesures opèrent comme une prohibition à l'importation de graines de canola en Chine;
 - xvii. l'article 1:1 de l'AFE, parce que la Chine n'a pas publié dans les moindres délais les renseignements relatifs aux mesures d'une manière non discriminatoire et facilement accessible de manière à permettre au Canada et aux négociants d'en prendre connaissance;
 - xviii. l'article 5:1 de l'AFE, parce que les notifications ou orientations émises par la Chine et adressées à ses autorités concernées au sujet du relèvement du niveau des contrôles ou des inspections à la frontière visant les produits alimentaires ou les aliments pour animaux faisant l'objet d'une notification ou d'une orientation aux fins de la préservation des végétaux sur son territoire, ne sont pas établies sur la base des risques et n'ont pas été dûment supprimées ou suspendues;
 - xix. l'article 7:4.2 de l'AFE, parce que la Chine n'a pas conçu et appliqué la gestion des risques de manière à éviter toute discrimination arbitraire ou injustifiable ou toute restriction déguisée au commerce international; et
 - xx. l'article 7:4.4 de l'AFE, parce que la Chine n'a pas fondé la gestion des risques sur une évaluation des risques reposant sur des critères de sélection appropriés.
- b. Il apparaît que les mesures appliquant des inspections renforcées à toutes les importations de graines de canola canadiennes sont incompatibles avec les obligations de la Chine au titre des dispositions suivantes:
- i. l'article 2:2 de l'Accord SPS, parce que les mesures ne sont pas fondées sur des principes scientifiques, ne sont pas appliquées que dans la mesure nécessaire pour préserver les végétaux et sont maintenues sans preuves scientifiques suffisantes;
 - ii. l'article 5:1 et 5:2 de l'Accord SPS, parce que les mesures ne sont pas établies sur la base d'une évaluation, selon qu'il est approprié en fonction des circonstances, des risques pour la préservation des végétaux, compte tenu des techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes;
 - iii. l'article 5:7 de l'Accord SPS, parce que les mesures ne sont pas adoptées ou maintenues dans un cas où les preuves scientifiques pertinentes sont insuffisantes, ni adoptées provisoirement, ne sont pas fondées sur des renseignements pertinents disponibles, et ne sont pas réexaminées dans un délai raisonnable;
 - iv. l'article 2:3 de l'Accord SPS, parce que les mesures établissent une discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où existent des conditions identiques ou similaires;
 - v. l'article 2:3 de l'Accord SPS, parce que les mesures sont appliquées de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international;
 - vi. l'article 5:5 de l'Accord SPS, parce que les mesures entraînent des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux de protection dans des situations

différentes qui entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international;

- vii. l'article 5:6 de l'Accord SPS, parce que les mesures sont plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection que la Chine juge approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique;
- viii. l'article 5:4 de l'Accord SPS, parce que la Chine n'a pas tenu compte de l'objectif qui consistait à réduire au minimum les effets négatifs sur le commerce lorsqu'elle a déterminé le niveau approprié de protection;
- ix. l'article 3:1 de l'Accord SPS, parce que les mesures ne sont pas établies sur la base de normes, directives ou recommandations internationales, en particulier les normes internationales pour les mesures phytosanitaires (NIMP) prévues par la CIPV;
- x. l'article 3:3 de l'Accord SPS, parce qu'il n'apparaît pas qu'il y a une justification scientifique pour s'écarter des normes, directives ou recommandations internationales pertinentes, et il n'apparaît pas non plus que les mesures en cause sont la conséquence du niveau de protection phytosanitaire souhaité par la Chine;
- xi. l'article 7 et les paragraphes 1, 2, 5 et 6 de l'Annexe B de l'Accord SPS, parce que la Chine n'a pas publié ou notifié ses mesures; en particulier, elle n'a pas fourni des renseignements suffisants pour permettre au Canada de prendre connaissance des principes et méthodes spécifiques qui s'appliquaient aux produits en cause;
- xii. l'article 8 et les paragraphes 1 a), 1 b), 1 c), 1 e) et 1 g) de l'Annexe C de l'Accord SPS, parce que les procédures pertinentes n'ont pas été engagées et achevées d'une manière non moins favorable pour les graines de canola canadiennes que pour les produits similaires d'origine nationale; que les résultats de la procédure n'ont pas été communiqués de manière précise et complète; que les demandes de renseignements pour les procédures de contrôle, d'inspection et d'homologation ne sont pas limitées à ce qui est nécessaire; que les demandes de spécimens, aux fins du contrôle, de l'inspection et de l'homologation, ne sont pas limitées à ce qui est raisonnable et nécessaire; et que les critères employés pour le choix de l'emplacement des installations ne sont pas les mêmes et ne réduisent pas au minimum la gêne pour les requérants, les importateurs, les exportateurs ou leurs agents;
- xiii. l'article I:1 du GATT de 1994, parce que la Chine n'a pas étendu, immédiatement et sans condition, au Canada tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par la Chine en ce qui concerne la réglementation et les formalités afférentes aux importations de graines de canola;
- xiv. l'article III:4 du GATT de 1994, parce que la Chine n'a pas accordé aux graines de canola canadiennes un traitement qui n'était pas moins favorable que le traitement accordé aux produits "similaires" chinois;
- xv. l'article X:3 a) du GATT de 1994, parce que la Chine n'a pas appliqué ses règlements, lois, décisions judiciaires et administratives en relation avec les mesures en cause d'une manière uniforme, impartiale et raisonnable;
- xvi. l'article XI:1 du GATT de 1994, parce que les mesures opèrent comme une restriction à l'importation de graines de canola en Chine;
- xvii. l'article 1:1 de l'AFE, parce que la Chine n'a pas publié dans les moindres délais les renseignements relatifs aux mesures d'une manière non discriminatoire et facilement accessible de manière à permettre au Canada et aux négociants d'en prendre connaissance;

- xviii. l'article 5:1 de l'AFE, parce que les notifications ou orientations émises par la Chine et adressées à ses autorités concernées au sujet du relèvement du niveau des contrôles ou des inspections à la frontière visant les produits alimentaires ou les aliments pour animaux faisant l'objet d'une notification ou d'une orientation aux fins de la préservation des végétaux sur son territoire, ne sont pas établies sur la base des risques et n'ont pas été dûment supprimées ou suspendues;
 - xix. l'article 7:4.2 de l'AFE, parce que la Chine n'a pas conçu et appliqué la gestion des risques de manière à éviter toute discrimination arbitraire ou injustifiable ou toute restriction déguisée au commerce international; et
 - xx. l'article 7:4.4 de l'AFE, parce que la Chine n'a pas fondé la gestion des risques sur une évaluation des risques reposant sur des critères de sélection appropriés.
- c. Il apparaît que les mesures de la Chine régissant l'importation de graines de canola en vue d'assurer une protection contre les risques liés à l'entrée, à l'établissement ou à la dissémination de parasites, y compris, entre autres choses, *Amaranthus palmeri* et *Amaranthus tuberculatus*, sont incompatibles avec les obligations de la Chine au titre des dispositions suivantes:
- i. les paragraphes 1, 2, 5 et 6 de l'Annexe B de l'Accord SPS, parce que la Chine n'a pas publié ou notifié ces mesures.
9. En outre, il apparaît que les violations décrites au paragraphe 8 de la section III de la présente demande annulent ou compromettent les avantages résultant pour le Canada de l'Accord SPS, du GATT de 1994 et de l'AFE. De plus, il apparaît que les mesures annulent ou compromettent les avantages résultant pour le Canada de l'article XXIII:1 b) du GATT de 1994.
10. Le Canada se réserve le droit d'évoquer des mesures et des allégations factuelles et juridiques additionnelles au cours des consultations et dans toute demande future d'engagement d'une procédure de groupe spécial.

Consultations

11. Le Canada attend avec intérêt la réponse de la Chine à la présente demande et espère qu'une date et un lieu mutuellement acceptables pourront être fixés pour les consultations.
-