



10 février 2017

(17-0899)

Page: 1/7

Original: anglais

## RUSSIE – MESURES CONCERNANT LE TRAFIC EN TRANSIT

### DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT D'UN GROUPE SPÉCIAL PRÉSENTÉE PAR L'UKRAINE

La communication ci-après, datée du 9 février 2017 et adressée par la délégation de l'Ukraine au Président de l'Organe de règlement des différends, est distribuée conformément à l'article 6:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

Les autorités de mon pays m'ont chargé de demander l'établissement d'un groupe spécial conformément aux articles 4:7 et 6 du *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* ("*Mémoire d'accord*") et à l'article XXIII de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* ("*GATT de 1994*") au sujet de multiples restrictions visant le trafic en transit en provenance du territoire de l'Ukraine par le territoire de la Fédération de Russie à destination de pays tiers (les "restrictions visant le trafic en transit").

Le 14 septembre 2016, l'Ukraine a demandé l'ouverture de consultations avec la Fédération de Russie conformément aux articles 1<sup>er</sup> et 4 du *Mémoire d'accord* et à l'article XXII du *GATT de 1994*. Cette demande a été distribuée le 21 septembre 2016 dans le document WT/DS512/1. Le 23 septembre 2016, un corrigendum a été distribué dans le document WT/DS512/2. Les consultations se sont tenues le 10 novembre 2016 en vue d'arriver à une solution mutuellement convenue. Malheureusement, elles n'ont pas permis de régler le différend.

Par conséquent, l'Ukraine demande qu'un groupe spécial soit établi conformément aux articles 4:7 et 6 du *Mémoire d'accord* et à l'article XXIII du *GATT de 1994* pour examiner cette question sur la base du mandat type énoncé à l'article 7:1 du *Mémoire d'accord*.

#### I. Contexte

Depuis la mise en application de la *zone de libre-échange approfondi et complet entre l'UE et l'Ukraine* le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et la suspension par la Fédération de Russie du *Traité établissant une zone de libre-échange entre les membres de la Communauté d'États indépendants* en ce qui concerne l'Ukraine, la Fédération de Russie a adopté et mis en œuvre un certain nombre de mesures à l'égard de l'Ukraine qui sont incompatibles avec ses obligations dans le cadre de l'OMC. En particulier, elle a adopté et appliqué diverses mesures concernant le trafic en transit en provenance du territoire de l'Ukraine (que ce transit provienne du territoire de l'Ukraine ou passe par ce territoire) par le territoire de la Fédération de Russie à destination de pays tiers au moyen du transport routier et ferroviaire.

Dans les sections ci-après, l'Ukraine indiquera les mesures spécifiques en cause, en les rassemblant en deux groupes de mesures. Pour chaque groupe de mesures, l'Ukraine résumera le fondement juridique de la plainte.

## II. [Premier groupe de mesures](#)

### A. [Mesures en cause](#)

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la Fédération de Russie a imposé – par le biais du Décret n° 1 du Président de la Fédération de Russie et de la Résolution n° 1 du gouvernement de la Fédération de Russie – des mesures concernant le trafic en transit en provenance du territoire de l'Ukraine à destination du territoire de la République du Kazakhstan par le territoire de la Fédération de Russie.

Conformément au Décret n° 1 du Président de la Fédération de Russie, la totalité du transit international de marchandises par transport routier et ferroviaire en provenance du territoire de l'Ukraine à destination du territoire de la République du Kazakhstan par le territoire de la Fédération de Russie doit être effectuée exclusivement à partir du territoire de la République du Bélarus.

Le transit de marchandises en provenance du territoire de l'Ukraine à destination du territoire de la République du Kazakhstan par le territoire de la Fédération de Russie doit aussi être conforme à un certain nombre de conditions restrictives additionnelles, à savoir i) l'application de moyens d'identification spéciaux (scellés), y compris ceux fonctionnant au moyen de la technologie du système mondial de navigation par satellite GLONASS et ii) l'utilisation de certaines cartes d'enregistrement pour les conducteurs lors de leur entrée sur le territoire de la Fédération de Russie, que ces conducteurs doivent garder pendant le trajet et rendre en quittant le territoire de la Fédération de Russie à des postes de contrôle permanents ou mobiles.

En outre, le Décret n° 319 du Président de la Fédération de Russie du 1<sup>er</sup> juillet 2016, modifiant le Décret n° 1 du Président de la Fédération de Russie, a imposé une interdiction visant la totalité du transit routier et ferroviaire des marchandises assujetties à des droits d'importation non nuls selon le tarif douanier commun de l'Union économique eurasiatique ainsi que les marchandises soumises à l'interdiction d'importer en vertu de la Résolution n° 778 du gouvernement de la Fédération de Russie du 7 août 2014 sur les mesures visant à mettre en œuvre les Décrets n° 560 du 6 août 2014, n° 320 du 24 juin 2015 et n° 305 du 29 juin 2016 du Président de la Fédération de Russie.

Le Décret n° 319 du Président de la Fédération de Russie a aussi étendu toutes les mesures susmentionnées au transit de marchandises en provenance du territoire de l'Ukraine à destination du territoire de la République kirghize par le territoire de la Fédération de Russie. La Fédération de Russie a adopté plusieurs instruments juridiques pour mettre en œuvre les mesures susmentionnées, en particulier en ce qui concerne les prescriptions relatives aux moyens d'identification spéciaux (scellés) et aux cartes d'enregistrement pour les conducteurs.

L'Ukraine croit comprendre que la Fédération de Russie impose ces mesures au moyen des instruments juridiques suivants:

- Décret n° 1 du Président de la Fédération de Russie du 1<sup>er</sup> janvier 2016 sur les mesures visant à protéger la sécurité économique et les intérêts nationaux de la Fédération de Russie dans le cadre du transit international de marchandises en provenance du territoire de l'Ukraine à destination du territoire de la République du Kazakhstan ou de la République kirghize par le territoire de la Fédération de Russie, tel qu'il a été modifié par le Décret n° 319 du Président de la Fédération de Russie du 1<sup>er</sup> juillet 2016 portant modification du Décret n° 1 du Président de la Fédération de Russie du 1<sup>er</sup> janvier 2016 sur les mesures visant à protéger la sécurité économique et les intérêts nationaux de la Fédération de Russie dans le cadre du transit international de marchandises en provenance du territoire de l'Ukraine à destination du territoire du Kazakhstan par le territoire de la Fédération de Russie, qui a été adopté conformément à la Loi fédérale n° 281-FZ de la Fédération de Russie du 30 décembre 2006 sur les mesures économiques spéciales;
- Décret n° 560 du Président de la Fédération de Russie du 6 août 2014 sur l'application de certaines mesures économiques spéciales visant à garantir la sécurité de la Fédération de Russie, modifié par les Décrets n° 320 du 24 juin 2015 et n° 305 du 29 juin 2016 du

Président de la Fédération de Russie sur la prorogation de certaines mesures économiques spéciales visant à garantir la sécurité de la Fédération de Russie;

- Résolution n° 778 du gouvernement de la Fédération de Russie du 7 août 2014 sur les mesures visant à mettre en œuvre les Décrets n° 560 du 6 août 2014, n° 320 du 24 juin 2015 et n° 305 du 29 juin 2016 du Président de la Fédération de Russie, telle qu'elle a été modifiée par les résolutions suivantes du gouvernement de la Fédération de Russie: i) Résolution n° 830 du 20 août 2014; ii) Résolution n° 625 du 25 juin 2015; iii) Résolution n° 842 du 13 août 2015; iv) Résolution n° 981 du 16 septembre 2015; v) Résolution n° 1397 du 21 décembre 2015; vi) Résolution n° 157 du 1<sup>er</sup> mars 2016; vii) Résolution n° 472 du 27 mai 2016; viii) Résolution n° 608 du 30 juin 2016; ix) Résolution n° 897 du 10 septembre 2016; et x) Résolution n° 1086 du 22 octobre 2016;
- Résolution n° 1 du gouvernement de la Fédération de Russie du 1<sup>er</sup> janvier 2016 sur les mesures concernant la mise en œuvre du Décret n° 1 du Président de la Fédération de Russie du 1<sup>er</sup> janvier 2016 sur les mesures visant à protéger la sécurité économique et les intérêts nationaux de la Fédération de Russie dans le cadre du transit international de marchandises en provenance du territoire de l'Ukraine à destination du territoire de la République du Kazakhstan ou de la République kirghize par le territoire de la Fédération de Russie, telle qu'elle a été modifiée par i) la Résolution n° 388 du gouvernement de la Fédération de Russie du 30 avril 2016 portant modification de l'appendice de la Résolution n° 1 du gouvernement de la Fédération de Russie du 1<sup>er</sup> janvier 2016; et ii) la Résolution n° 732 du gouvernement de la Fédération de Russie du 1<sup>er</sup> août 2016 sur les modifications de certains actes du gouvernement de la Fédération de Russie;
- Résolution n° 147 du gouvernement de la Fédération de Russie du 27 février 2016 portant approbation des prescriptions relatives aux moyens d'identification (scellés), y compris ceux fonctionnant au moyen de la technologie du système mondial de navigation par satellite GLONASS, telle qu'elle a été modifiée par la Résolution n° 732 du gouvernement de la Fédération de Russie du 1<sup>er</sup> août 2016 sur les modifications de certains actes du gouvernement de la Fédération de Russie;
- Ordonnance n° 529 du JSC "Russian Railways" du 28 mars 2016 portant approbation de la procédure d'installation (et de suppression) des moyens d'identification (scellés) fonctionnant au moyen de la technologie GLONASS;
- Résolution n° 276 du gouvernement de la Fédération de Russie du 6 avril 2016 sur la procédure de contrôle du transit routier et ferroviaire international de marchandises en provenance du territoire de l'Ukraine à destination du territoire de la République du Kazakhstan ou de la République kirghize par le territoire de la Fédération de Russie, telle qu'elle a été modifiée par la Résolution n° 732 du gouvernement de la Fédération de Russie du 1<sup>er</sup> août 2016 sur les modifications de certains actes du gouvernement de la Fédération de Russie;
- toutes modifications, mesures complémentaires, mesures de remplacement, prorogations, mesures de mise en œuvre et toutes autres mesures en rapport avec les mesures énumérées plus haut.

#### B. [Fondement juridique de la plainte](#)

L'Ukraine considère que les mesures indiquées dans la section II.A sont incompatibles avec les dispositions suivantes de l'OMC:

- l'article V:2 du GATT de 1994 et le paragraphe 2 de la Partie I du Protocole d'accession de la Fédération de Russie (WT/MIN(11)/24 et WT/L/839) (le "Protocole d'accession") qui incorpore les engagements énoncés au paragraphe 1161 du rapport du Groupe de travail de l'accession de la Fédération de Russie (WT/ACC/RUS/70 et WT/MIN(11)/2) (le "rapport du Groupe de travail"), parce que, en exigeant que le transit en provenance du territoire de l'Ukraine à destination de la République du Kazakhstan et de la République kirghize passant par le territoire de la Fédération de Russie soit effectué exclusivement à partir de la République du Bélarus et en imposant une interdiction visant le transit de certaines marchandises, la

Fédération de Russie refuse la liberté de transit à travers son territoire pour le trafic en transit en provenance du territoire ukrainien empruntant les voies les plus commodes pour le transit international et parce que, en exigeant que le transit en provenance du territoire de l'Ukraine à destination de la République du Kazakhstan et de la République kirghize passant par le territoire de la Fédération de Russie soit effectué exclusivement à partir de la République du Bélarus, soit conforme à des prescriptions spécifiques concernant les scellés et les cartes d'enregistrement et en imposant une interdiction visant le transit de certaines marchandises, la Fédération de Russie fait des distinctions fondées sur le lieu d'origine, les points de départ, d'entrée, de sortie ou de destination;

- l'article V:3 du GATT de 1994 et le paragraphe 2 de la Partie I du Protocole d'accession qui incorpore les engagements énoncés au paragraphe 1161 du rapport du Groupe de travail, parce que, en exigeant que le transit en provenance du territoire de l'Ukraine à destination de la République du Kazakhstan et de la République kirghize passant par le territoire de la Fédération de Russie soit effectué exclusivement à partir de la République du Bélarus, soit conforme à des prescriptions spécifiques concernant les scellés et les cartes d'enregistrement et en imposant une interdiction visant le transit de certaines marchandises, le trafic en transit provenant du territoire de l'Ukraine passant par le territoire de la Fédération de Russie est soumis à des délais et à des restrictions inutiles;
- l'article V:4 du GATT de 1994 et le paragraphe 2 de la Partie I du Protocole d'accession qui incorpore les engagements énoncés au paragraphe 1161 du rapport du Groupe de travail, parce que les droits et règlements appliqués par la Fédération de Russie, au moyen des mesures indiquées dans la section II.A, au trafic en transit en provenance du territoire de l'Ukraine ne sont pas raisonnables, eu égard aux conditions du trafic;
- l'article V:5 du GATT de 1994 et le paragraphe 2 de la Partie I du Protocole d'accession qui incorpore les engagements énoncés au paragraphe 1161 du rapport du Groupe de travail, parce que, puisque les mesures indiquées dans la section II.A s'appliquent uniquement au transit en provenance du territoire de l'Ukraine, la Fédération de Russie n'accorde pas, en ce qui concerne les droits, règlements et formalités, au trafic en transit en provenance du territoire de l'Ukraine un traitement non moins favorable que celui qui est accordé au trafic en transit en provenance de tout pays tiers;
- l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, au moyen des mesures indiquées dans la section II.A, la Fédération de Russie maintient des prohibitions ou des restrictions à l'exportation ou à la vente pour l'exportation de produits en provenance de l'Ukraine destinés au territoire d'autres parties contractantes.

L'Ukraine considère aussi que la Fédération de Russie a agi d'une manière incompatible avec les dispositions suivantes de l'OMC:

- l'article X:1 du GATT de 1994 et le paragraphe 2 de la Partie I du Protocole d'accession qui incorpore les engagements énoncés aux paragraphes 1161, 1426 et 1427 du rapport du Groupe de travail, parce que les mesures indiquées dans la section II.A n'ont pas été publiées dans les moindres délais, de façon à permettre au gouvernement ukrainien et aux commerçants d'en prendre connaissance;
- l'article X:2 du GATT de 1994 et le paragraphe 2 de la Partie I du Protocole d'accession qui incorpore les engagements énoncés aux paragraphes 1161, 1426, 1427 et 1428 du rapport du Groupe de travail, parce que le Décret n° 319 du Président de la Fédération de Russie et la Résolution n° 732 du gouvernement de la Fédération de Russie ont été rendus exécutoires et/ou ont été mis en vigueur avant d'être publiés officiellement;
- l'article X:3 a) du GATT de 1994 parce que les règlements, lois et décisions judiciaires et administratives concernant le trafic en transit tels qu'ils sont indiqués dans la section II.A ne sont pas appliqués d'une manière uniforme, impartiale et raisonnable.

### III. Second groupe de mesures

#### A. Mesures en cause

La Fédération de Russie impose aussi d'autres mesures concernant le trafic en transit en provenance du territoire de l'Ukraine passant par son territoire.

Premièrement, depuis le 30 novembre 2014, le transit des marchandises qui font l'objet d'une surveillance vétérinaire et phytosanitaire et qui sont incluses dans la liste approuvée par la Résolution n° 778 du gouvernement de la Fédération de Russie du 7 août 2014 et ses modifications ultérieures est prohibé lorsqu'il passe par les postes de contrôle de la République du Bélarus. La liste des marchandises faisant l'objet de cette prohibition de transit inclut mais pas exclusivement: la viande bovine, la viande de porc fraîche, les poissons vivants, les poissons et les crustacés, le lait et les produits laitiers, les légumes, les fruits et les fruits à coque, les saucisses et produits similaires, les produits ou préparations alimentaires, le sel et les produits végétaux. L'entrée de ces marchandises en vue de leur expédition en République du Kazakhstan et dans des pays tiers qui transiteront ultérieurement par le territoire de la Fédération de Russie est uniquement autorisée si elle est effectuée en passant par les postes de contrôle situés sur la partie russe de la frontière extérieure de l'Union douanière.

En outre, le transit des marchandises soumises à la restriction susmentionnée visant le transit à destination de la République du Kazakhstan doit se faire sur délivrance de permis par le Comité de contrôle et de surveillance vétérinaires du Ministère de l'agriculture de la République du Kazakhstan et avec indication des postes de contrôle russes sur la frontière extérieure de l'Union douanière, alors que le transit des mêmes marchandises à destination de pays tiers ne peut se faire que sur délivrance de permis par le Service fédéral de surveillance vétérinaire et phytosanitaire du Ministère de l'agriculture de la Fédération de Russie ("Rosselkhoznadzor").

L'Ukraine croit comprendre que ces mesures sont imposées au moyen, entre autres choses, des documents suivants:

- Instructions n° FS-NV-7/22886 Service fédéral de surveillance vétérinaire et phytosanitaire du Ministère de l'agriculture de la Fédération de Russie ("Rosselkhoznadzor") du 21 novembre 2014;
- Instructions n° FS-AS-7/22903 du Service fédéral de surveillance vétérinaire et phytosanitaire du Ministère de l'agriculture de la Fédération de Russie ("Rosselkhoznadzor") du 21 novembre 2014;
- toutes mesures additionnelles prorogeant, remplaçant, modifiant, mettant en œuvre, élargissant ou appliquant les mesures en cause, et d'autres mesures connexes (y compris mais pas exclusivement les mesures relatives à la surveillance vétérinaire et phytosanitaire) adoptées par la Fédération de Russie.

Du fait des restrictions imposées par ces Instructions associées aux restrictions imposées par le Décret n° 1, le transit des marchandises relevant du champ d'application de ces Instructions est prohibé lorsqu'il provient du territoire de l'Ukraine et passe par le territoire de la Fédération de Russie à destination du territoire de la République du Kazakhstan et de la République kirghize.

Deuxièmement, la Fédération de Russie impose aussi des restrictions au trafic en transit en provenance du territoire de l'Ukraine par le territoire de la Fédération de Russie à destination de pays d'Asie centrale et orientale et du Caucase autres que la République du Kazakhstan et la République kirghize en appliquant *de facto* le Décret n° 1 et la Résolution n° 1 au transit en provenance du territoire de l'Ukraine et à destination de pays tiers autres que la République du Kazakhstan et la République kirghize.

Troisièmement, en raison de l'absence fondamentale de transparence en ce qui concerne certaines des mesures en cause et du fait que la Fédération de Russie n'a pas respecté les obligations en matière de transparence et de publication énoncées dans le GATT de 1994 et son Protocole d'accession, la présente demande d'établissement d'un groupe spécial vise également toutes

autres mesures connexes adoptées et/ou appliquées par la Fédération de Russie concernant le trafic en transit en provenance du territoire de l'Ukraine à destination des pays d'Asie centrale/d'Asie orientale et du Caucase par le territoire de la Fédération de Russie, y compris des mesures qui mettent en œuvre, complètent, élargissent, appliquent, modifient ou remplacent l'une quelconque des mesures mentionnées dans la section II.A ou la section III.A.

#### B. Fondement juridique de la plainte

L'Ukraine considère que les mesures indiquées dans la section III.A sont incompatibles avec les dispositions suivantes de l'OMC:

- l'article V:2 du GATT de 1994 et le paragraphe 2 de la Partie I du Protocole d'accession qui incorpore les engagements énoncés au paragraphe 1161 du rapport du Groupe de travail, parce que, au moyen des différentes mesures indiquées dans la section III.A, la Fédération de Russie refuse la liberté de transit à travers son territoire pour le trafic en transit en provenance du territoire ukrainien empruntant les voies les plus commodes pour le transit international et parce qu'elle fait des distinctions fondées sur le lieu d'origine, les points de départ, d'entrée, de sortie ou de destination;
- l'article V:3 du GATT de 1994 et le paragraphe 2 de la Partie I du Protocole d'accession qui incorpore les engagements énoncés au paragraphe 1161 du rapport du Groupe de travail, parce que, au moyen des différentes mesures indiquées dans la section III.A, le trafic en transit en provenance du territoire de l'Ukraine passant par le territoire de la Fédération de Russie est soumis à des délais ou à des restrictions inutiles;
- l'article V:4 du GATT de 1994 et le paragraphe 2 de la Partie I du Protocole d'accession qui incorpore les engagements énoncés au paragraphe 1161 du rapport du Groupe de travail, parce que, au moyen des différentes mesures indiquées dans la section III.A, les droits et règlements appliqués par la Fédération de Russie au trafic en transit en provenance du territoire de l'Ukraine ne sont pas raisonnables, eu égard aux conditions du trafic;
- l'article V:5 du GATT de 1994 et le paragraphe 2 de la Partie I du Protocole d'accession qui incorpore les engagements énoncés au paragraphe 1161 du rapport du Groupe de travail, parce que, au moyen des différentes mesures indiquées dans la section III.A, la Fédération de Russie n'accorde pas, en ce qui concerne les droits, règlements et formalités, au trafic en transit en provenance du territoire de l'Ukraine un traitement non moins favorable que celui qui est accordé au trafic en transit en provenance de tout pays tiers;
- l'article XI:1 du GATT de 1994 parce que, au moyen des différentes mesures indiquées dans la section III.A, la Fédération de Russie maintient des prohibitions ou des restrictions à l'exportation ou à la vente pour l'exportation de produits en provenance de l'Ukraine destinés au territoire d'autres parties contractantes.

L'Ukraine considère que la Fédération de Russie a aussi agi d'une manière incompatible avec les dispositions suivantes de l'OMC:

- l'article X:1 du GATT de 1994 et le paragraphe 2 de la Partie I du Protocole d'accession qui incorpore les engagements énoncés aux paragraphes 1161, 1426 et 1427 du rapport du Groupe de travail, parce que les mesures concernant le transit de marchandises en provenance du territoire de l'Ukraine à destination de pays autres que la République du Kazakhstan et la République kirghize par le territoire de la Fédération de Russie rendues exécutoires par celle-ci n'ont pas été publiées dans les moindres délais, de façon à permettre au gouvernement ukrainien et aux commerçants d'en prendre connaissance;
- l'article X:2 du GATT de 1994 et le paragraphe 2 de la Partie I du Protocole d'accession qui incorpore les engagements énoncés aux paragraphes 1161, 1426, 1427 et 1428 du rapport du Groupe de travail, parce que la Fédération de Russie a mis en vigueur et/ou rendu exécutoires des mesures d'ordre général y compris des mesures concernant le transit de marchandises en provenance du territoire de l'Ukraine à destination de pays autres que la République du Kazakhstan et la République kirghize par le territoire de la Fédération de Russie avant qu'elles n'aient été publiées officiellement;

- l'article X:3 a) du GATT de 1994 parce que la Fédération de Russie n'applique pas d'une manière uniforme, impartiale et raisonnable tous les règlements, lois, décisions judiciaires et administratives concernant le trafic en transit telles qu'elles sont indiquées dans la section III.A.

Ces violations annulent ou compromettent des avantages résultant pour l'Ukraine directement ou indirectement des accords visés au sens de l'article XXIII:1 du GATT de 1994.

L'Ukraine demande que la présente demande soit inscrite à l'ordre du jour de la réunion de l'Organe de règlement des différends qui doit avoir lieu le 20 février 2017.

---