

26 juillet 2021

(21-5733)

Page: 1/6

Original: anglais

FÉDÉRATION DE RUSSIE – CERTAINES MESURES CONCERNANT LES PRODUITS ET SERVICES NATIONAUX ET ÉTRANGERS

DEMANDE DE CONSULTATIONS PRÉSENTÉE PAR L'UNION EUROPÉENNE

La communication ci-après, datée du 22 juillet 2021 et adressée par la délégation de l'Union européenne à la délégation de la Fédération de Russie, est distribuée à l'Organe de règlement des différends conformément à l'article 4:4 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

Les autorités de l'Union européenne m'ont chargé de demander l'ouverture de consultations avec le gouvernement de la Fédération de Russie conformément aux articles 1^{er} et 4 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémoire d'accord), à l'article XXII:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994) et à l'article XXII de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) au sujet de diverses mesures favorisant les produits et services nationaux fournis par des entités nationales par rapport aux produits et services étrangers fournis par des entités étrangères.

1. Mesures en cause

La Fédération de Russie a adopté plusieurs mesures qui s'inscrivent dans le cadre d'un programme plus large de remplacement des importations visant à remplacer, au moyen d'un ensemble de restrictions et d'incitations, les marchandises ou services importés fournis par des entités étrangères par des marchandises ou services nationaux fournis par des entités russes en ce qui concerne l'acquisition de marchandises et de services pour des besoins autres que ceux des pouvoirs publics par certaines entités liées à l'État qui ne sont pas des organes gouvernementaux, y compris des entreprises détenues par l'État, des entreprises commerciales d'État et des entités juridiques mettant en œuvre des projets d'investissement avec un soutien de l'État.

Les actes juridiques russes de base régissant le remplacement des importations en ce qui concerne la passation des marchés comprennent la Loi fédérale n° 223-FZ du 18 juillet 2011 sur l'acquisition de marchandises, de travaux et de services par certains types d'entités juridiques (Loi n° 223)¹, qui réglemente les marchés passés par certaines entités, y compris les entreprises détenues par l'État et les entreprises commerciales d'État, et la Loi fédérale n° 488-FZ du 31 décembre 2014 sur la politique industrielle (Loi n° 488)², qui énonce la politique de remplacement des importations de la Fédération de Russie pour les produits industriels et les entités visées par la Loi n° 223.³

Les lois, décrets, etc., considérés ont été appliqués, ou peuvent être appliqués, par les entités liées à l'État pertinentes et/ou par les autorités russes pertinentes. L'UE conteste les mesures considérées en tant que telles et telles qu'appliquées.

¹ <http://government.ru/docs/all/100084/>.

² <http://government.ru/docs/all/101573/>.

³ Il convient de noter que l'acquisition de marchandises et de services par l'État et les municipalités est régie par un autre acte juridique russe, à savoir la Loi n° 44-FZ du 5 avril 2013 sur le système contractuel dans le domaine des marchés publics de marchandises, de travaux et de services pour les besoins de l'État et des municipalités, et les actes juridiques subordonnés énumérés dans les réponses aux questions relatives à l'Examen des politiques commerciales (WT/TPR/M/345/Add.1, question n° 60).

Les mesures en cause peuvent être résumées comme suit:

a. Préférence en matière de prix appliquée aux marchés passés par des entités liées à l'État qui favorise les produits d'origine russe et les services provenant d'entités russes

La Fédération de Russie accorde une préférence aux marchandises d'origine russe et aux services fournis par des entités russes par rapport aux marchandises originaires d'un pays étranger et aux services exécutés ou fournis par des entités étrangères dans le cadre des marchés passés par certaines entités liées à l'État, y compris des entreprises détenues par l'État et des entreprises commerciales d'État. Cette préférence en matière de prix est énoncée, entre autres choses, dans la Loi n° 223, en particulier l'article 3 8.1), et dans le Décret gouvernemental n° 925 du 16 septembre 2016 sur l'octroi d'une préférence aux marchandises d'origine russe et aux travaux et services exécutés ou fournis par des entités russes par rapport aux marchandises originaires d'un pays étranger et aux travaux et services exécutés ou fournis par des entités étrangères (Décret n° 925).⁴

La mesure prévoit l'application d'une préférence en matière de prix allant jusqu'à 30% pour trois différents types d'appels d'offres et d'enchères concurrentiels pour l'acquisition de marchandises et de services par un large éventail d'entités liées à l'État, y compris des entreprises détenues par l'État et des entreprises commerciales d'État. L'UE conteste cette mesure dans la mesure où elle s'applique aux achats autres que ceux des pouvoirs publics effectués par des entités liées à l'État qui ne sont pas des organes gouvernementaux. Elle conteste cette mesure en tant que telle et aussi les cas d'application de cette mesure "telle qu'appliquée", notamment l'application du Décret n° 925 par les entités liées à l'État pertinentes et par les autorités pertinentes telles que le Service antimonopole fédéral russe.

- S'agissant des procédures d'appel d'offres (ou d'autres méthodes), le Décret n° 925 dispose que les offres émises dans le cadre d'appels d'offres pour des marchandises et des services d'origine russe fournis par des entités russes sont évaluées au moyen d'une réduction de 15% (ou de 30% pour les produits radioélectroniques) de leur prix d'achat offert, tandis que les marchandises et services importés fournis par des entités étrangères sont évalués sur la base de leurs prix réellement offerts (non réduits), ce qui accroît de manière significative les chances des fournisseurs russes de remporter les appels d'offres. Les marchandises d'origine russe et les services fournis par des entités russes sont effectivement payés au prix offert, soit jusqu'à 30% de plus que le prix utilisé pour l'évaluation des offres.
- S'agissant des enchères (ou d'autres méthodes) lors desquelles l'adjudicataire est déterminé au moyen d'une réduction du prix contractuel initial (maximal) indiqué dans la documentation relative au marché égale à la valeur de l'"échelon" mentionné dans cette documentation, si un fournisseur de marchandises originaires de pays étrangers ou un fournisseur étranger de services remporte l'enchère, le contrat est conclu à un prix inférieur de 15% (ou de 30% pour les produits radioélectroniques) au prix contractuel proposé. Cette réduction du prix n'est pas appliquée aux soumissionnaires russes.
- Pour ce qui est des enchères (ou d'autres méthodes) lors desquelles l'adjudicataire est déterminé au moyen d'une réduction du prix contractuel initial (maximal) indiqué dans l'avis de marché égale à la valeur de l'"échelon" mentionné dans la documentation relative au marché, si un fournisseur de marchandises originaires de pays étrangers ou un fournisseur étranger de services remporte l'enchère avec une offre dans laquelle le prix contractuel est ramené à zéro et qui donne le droit de conclure un contrat, le contrat est conclu à un prix supérieur de 15% au prix contractuel proposé, ce qui n'est pas le cas pour les fournisseurs russes des marchandises ou services concernés.

b. Prescription imposant d'obtenir une autorisation préalable pour l'achat de certains produits d'ingénierie

L'achat de certains produits hors de la Russie est soumis par la Fédération de Russie à l'obtention d'une autorisation non automatique et arbitraire d'un organisme gouvernemental (la "Commission gouvernementale pour le remplacement des importations"). Cette mesure s'applique aux achats aux fins de certains projets d'investissement bénéficiant d'un soutien de l'État (y compris d'entreprises

⁴ <http://government.ru/docs/all/108260/>.

privées dans lesquelles l'État a une participation nulle ou limitée). Les projets d'investissement bénéficiant d'un soutien de l'État concernés par cette mesure sont définis par une taille financière minimale et un soutien financier minimal de l'État.

La procédure d'octroi de l'autorisation d'acheter des produits importés se compose, entre autres choses, des éléments suivants:

- l'obligation pour les entités visées par la mesure d'établir et de présenter des listes de projets d'investissement au gouvernement russe, qui inscrit ces projets d'investissement dans un registre spécifique;
- l'obligation d'indiquer dans les listes certains produits d'ingénierie qui sont requis pour le projet;
- l'examen des projets d'investissement inscrits dans ce registre et l'octroi de l'autorisation d'acheter certains produits d'ingénierie importés nécessaires à ces projets d'investissement par la Commission gouvernementale pour le remplacement des importations, sans critères clairs, transparents et objectifs autres que l'objectif apparent de remplacement des produits d'ingénierie importés par des produits nationaux similaires.

L'UE conteste cette mesure en tant que telle et aussi les cas d'application de cette mesure "telle qu'appliquée" par la Commission gouvernementale pour le remplacement des importations et par toute autre autorité pertinente.

Cette autorisation d'acheter des produits importés repose, entre autres choses, sur les actes juridiques russes ci-après:

- Loi fédérale n° 223-FZ du 18 juillet 2011 sur l'acquisition de marchandises, de travaux et de services par certains types d'entités juridiques, et en particulier l'article 3.1 de cette loi;
- Loi fédérale n° 488-FZ du 31 décembre 2014 sur la politique industrielle de la Fédération de Russie, et en particulier l'article 18 1);
- Décret n° 1132 du gouvernement de la Fédération de Russie de 2014 sur la procédure relative à la tenue du registre des contrats conclus par les clients sur la base des résultats des marchés (conjointement avec les "Règles relatives à la tenue du registre des contrats conclus par les clients sur la base des résultats des marchés")⁵;
- Décret n° 1516 du gouvernement de la Fédération de Russie du 30 décembre 2015 portant approbation des règles relatives à la sélection des projets d'investissement à inscrire dans le registre des projets d'investissement et à la tenue du registre de ces projets d'investissement⁶;
- Décret n° 1485 du gouvernement de la Fédération de Russie du 29 décembre 2015 portant approbation des règles relatives à la détermination des prix unitaires des produits d'ingénierie mécanique requis pour la mise en œuvre de projets d'investissement par des entités juridiques⁷;
- Décret n° 1521 du gouvernement de la Fédération de Russie du 31 décembre 2015 portant approbation des critères pour le classement des marchandises en tant que produits d'ingénierie mécanique et des prix unitaires des produits d'ingénierie mécanique au-delà desquels des renseignements sur ces produits sont inclus dans les listes des besoins futurs en produits d'ingénierie mécanique pour la mise en œuvre de projets d'investissement que doivent rédiger les clients ou les entités juridiques⁸;

⁵ <http://government.ru/docs/all/93472/>.

⁶ <http://government.ru/docs/all/105194/>.

⁷ <http://government.ru/docs/all/105068/>.

⁸ <http://government.ru/docs/all/105196/>.

- Décret n° 785 du gouvernement de la Fédération de Russie du 4 août 2015 sur la Commission gouvernementale pour le remplacement des importations⁹;
- Ordonnance gouvernementale n° 2744-r du 29 décembre 2015¹⁰;
- Ordonnance gouvernementale n° 2781-r du 31 décembre 2015.¹¹

c. Contingents minimaux pour les produits nationaux dans les procédures de passation des marchés de certaines entités liées à l'État qui favorisent les produits d'origine russe

La Fédération de Russie a adopté des contingents réservés aux produits d'origine russe dans le contexte de l'acquisition de marchandises par des entreprises détenues par l'État, des entreprises commerciales d'État et d'autres entités liées à l'État. En particulier, cette mesure prescrit des parts minimales de produits d'origine russe en pourcentage du volume total des produits achetés sur une base annuelle par client au cours d'une année donnée. La part minimale est comprise entre 1% et 90% des achats en fonction des produits spécifiques et, pour de nombreux produits, ces pourcentages augmenteront en 2022 et pour les années "2023 et au-delà", 2021 étant l'année de base. La Fédération de Russie applique actuellement ces contingents à environ 250 produits. L'UE conteste cette mesure dans la mesure où elle s'applique aux achats autres que ceux des pouvoirs publics effectués par des entités liées à l'État qui ne sont pas des organes gouvernementaux. Elle conteste cette mesure en tant que telle et aussi les cas d'application de cette mesure "telle qu'appliquée", notamment l'application des contingents minimaux par les entités liées à l'État pertinentes et par les autorités pertinentes.

Cette mesure est fondée, entre autres choses, sur les actes juridiques russes ci-après:

- Loi fédérale n° 223-FZ du 18 juillet 2011 sur l'acquisition de marchandises, de travaux et de services par certains types d'entités juridiques, en particulier les articles 3 5.2) et 3 8.1);
- Loi fédérale n° 488-FZ du 31 décembre 2014 sur la politique industrielle de la Fédération de Russie, et en particulier l'article 18 1);
- Résolution n° 2013 du gouvernement de la Fédération de Russie du 3 décembre 2020 sur la part minimale obligatoire d'acquisitions de marchandises russes et son respect par les clients¹²;
- Résolution n° 616 du gouvernement de la Fédération de Russie du 30 avril 2020 interdisant l'utilisation de produits industriels originaires d'États étrangers dans la passation de marchés pour les besoins de l'État ou des municipalités et interdisant l'utilisation de produits industriels originaires d'États étrangers et de travaux (services) exécutés (rendus) par des personnes étrangères dans le cadre des marchés passés pour les besoins de la défense de l'État et de la sécurité nationale¹³;
- Résolution n° 878 du gouvernement de la Fédération de Russie du 10 juillet 2019 sur les mesures visant à stimuler la production de produits radioélectroniques sur le territoire de la Fédération de Russie dans le contexte de l'acquisition de marchandises, de travaux ou de services pour les besoins de l'État ou des municipalités, portant modification de la Résolution n° 925 du 16 septembre 2016 du gouvernement de la Fédération de Russie et portant abrogation de certains règlements du gouvernement de la Fédération de Russie.¹⁴

La présente demande vise aussi toutes annexes ou listes y relatives, toutes modifications, mesures complémentaires, mesures de remplacement, mesures de reconduction, prorogations, mesures de mise en œuvre ou toutes autres mesures connexes.

⁹ <http://government.ru/docs/all/102958/>.

¹⁰ <http://government.ru/docs/all/105107/>.

¹¹ <http://government.ru/docs/all/105223/>.

¹² <http://government.ru/docs/all/131253/>.

¹³ <http://government.ru/docs/all/127752/>.

¹⁴ <http://government.ru/docs/all/122858/>.

2. Fondement juridique de la plainte concernant les mesures de la Russie

Il apparaît que les diverses mesures décrites ci-dessus sont incompatibles avec les obligations de la Russie au titre des accords visés, en particulier les suivantes:

a. Règles de préférence en matière de prix pour les entités liées à l'État

- Le paragraphe 2 du Protocole d'accession de la Fédération de Russie (WT/MIN(11)/24, WT/L/839) pris conjointement avec le rapport du Groupe de travail de l'accession de la Fédération de Russie à l'OMC (WT/ACC/RUS/70, WT/MIN(11)/2), et en particulier les paragraphes 98, 99 et 1450, parce que, avec cette mesure russe, les entreprises détenues par l'État et les entreprises contrôlées par l'État qui exercent des activités commerciales ne procèdent pas à des achats (non destinés à l'usage des pouvoirs publics) en s'inspirant de considérations d'ordre commercial telles que, entre autres, le prix, et les entreprises des autres Membres de l'OMC ne se voient pas offrir des possibilités adéquates de participer à ces achats dans des conditions de libre concurrence et conformément aux usages commerciaux ordinaires.
- L'article III:4 du GATT de 1994 lu conjointement avec l'article III:8 a) du GATT de 1994, parce qu'en accordant une préférence en matière de prix aux marchandises d'origine russe dans les appels d'offres et enchères concurrentiels pour l'acquisition de marchandises pour des besoins autres que ceux des pouvoirs publics par un large éventail d'entités liées à l'État qui ne sont pas des organes gouvernementaux, y compris des entreprises détenues par l'État et des entreprises commerciales d'État, la mesure russe soumet les produits importés à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne les lois, règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur.
- L'article XVII:1 de l'AGCS, lu conjointement avec l'article XIII de l'AGCS, parce qu'en prévoyant une préférence en matière de prix pour les services et fournisseurs de services nationaux pour l'acquisition de services pour des besoins autres que ceux des pouvoirs publics par des entités liées à l'État qui ne sont pas des organes gouvernementaux, la mesure russe accorde aux services et fournisseurs de services étrangers un traitement moins favorable que celui qu'elle accorde à ses propres services et fournisseurs de services similaires.
- L'article XVII:1 c) du GATT de 1994, lu conjointement avec l'article XVII:2 du GATT de 1994, parce qu'en disposant qu'un large éventail d'entités liées à l'État, y compris des entreprises détenues par l'État et des entreprises commerciales d'État, applique une préférence en matière de prix en faveur des marchandises nationales non destinées à l'usage des pouvoirs publics, la présente mesure russe empêche ces entités de se conformer aux principes généraux de non-discrimination prescrits par le GATT.

b. Procédure de la Commission gouvernementale pour le remplacement des importations visant les produits étrangers

- Le paragraphe 2 du Protocole d'accession de la Fédération de Russie (WT/MIN(11)/24, WT/L/839) pris conjointement avec le rapport du Groupe de travail de l'accession de la Fédération de Russie à l'OMC (WT/ACC/RUS/70, WT/MIN(11)/2), et en particulier les paragraphes 98, 99 et 1450, parce que, avec cette mesure russe, les entreprises détenues par l'État et les entreprises contrôlées par l'État qui exercent des activités commerciales ne procèdent pas à des achats non destinés à l'usage des pouvoirs publics en s'inspirant de considérations d'ordre commercial telles que le prix, la qualité, les quantités disponibles, les qualités marchandes et les transports, et elle n'offrirait pas aux entreprises des autres Membres de l'OMC des possibilités adéquates de participer à ces achats dans des conditions de libre concurrence et conformément aux usages commerciaux ordinaires.
- L'article III:4 du GATT de 1994, lu conjointement avec l'article III:8 a) du GATT de 1994, parce qu'avec la prescription imposant de notifier les achats futurs planifiés de certains produits d'ingénierie étrangers et d'obtenir l'autorisation préalable de la Commission gouvernementale pour le remplacement des importations pour ces achats pour des besoins

autres que ceux des pouvoirs publics, la mesure soumet les produits importés à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne les lois, règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur.

- L'article XI du GATT de 1994, parce qu'en imposant une prescription relative à l'autorisation préalable de la Commission gouvernementale pour le remplacement des importations pour l'achat de certaines marchandises importées, cette mesure russe prévoit une restriction à l'importation de certains produits étrangers sur son territoire.
- L'article XVII:1 c) du GATT de 1994, lu conjointement avec l'article XVII:2 du GATT de 1994, parce qu'en disposant que les achats de certains produits d'ingénierie non destinés à l'usage des pouvoirs publics par un large éventail d'entités liées à l'État, y compris des entreprises détenues par l'État et des entreprises commerciales d'État, sont subordonnés à l'autorisation de la Commission gouvernementale pour le remplacement des importations, cette mesure russe empêche ces entités de se conformer aux principes généraux de non-discrimination prescrits par le GATT.

c. Contingents minimaux pour les produits nationaux dans les procédures de passation des marchés

- Le paragraphe 2 du Protocole d'accession de la Fédération de Russie (WT/MIN(11)/24, WT/L/839) pris conjointement avec le rapport du Groupe de travail de l'accession de la Fédération de Russie à l'OMC (WT/ACC/RUS/70, WT/MIN(11)/2), et en particulier les paragraphes 98, 99 et 1450, parce que, avec cette mesure russe, les entreprises détenues par l'État et les entreprises contrôlées par l'État qui exercent des activités commerciales ne procèdent pas à des achats (non destinés à l'usage des pouvoirs publics) en s'inspirant de considérations d'ordre commercial, telles que les quantités disponibles, et les entreprises des autres Membres de l'OMC ne se voient pas offrir des possibilités adéquates de participer à ces achats dans des conditions de libre concurrence et conformément aux usages commerciaux ordinaires.
- L'article III:4 du GATT de 1994, lu conjointement avec l'article III:8 du GATT de 1994, parce qu'en prescrivant que les entreprises russes détenues par l'État, les entreprises commerciales d'État russes et les autres entités russes liées à l'État qui ne sont pas des organes gouvernementaux, pour l'acquisition de marchandises pour des besoins autres que ceux des pouvoirs publics, achètent certaines quantités de produits d'origine russe dans le cadre de leurs activités de passation de marchés, la mesure soumet les produits importés à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne les lois, règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur.
- L'article XVII:1 c) du GATT de 1994, lu conjointement avec l'article XVII:2 du GATT de 1994, parce qu'en prescrivant que les entreprises détenues par l'État, les entreprises commerciales d'État et les autres entités liées à l'État achètent certaines quantités de produits d'origine russe non destinés à l'usage des pouvoirs publics, la mesure russe prévoit un traitement discriminatoire des marchandises d'origine étrangère par rapport aux marchandises d'origine russe.

Il apparaît que les diverses mesures de la Fédération de Russie relatives aux pratiques de passation des marchés des entités liées à l'État indiquées dans la présente demande compromettent ou annulent les avantages résultant pour l'Union européenne, directement ou indirectement, des accords visés.

L'Union européenne se réserve le droit d'évoquer des mesures et des allégations additionnelles, y compris au titre d'autres dispositions des accords visés, concernant les questions susmentionnées au cours des consultations.