

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

G/C/W/363

12 avril 2002

(02-2082)

Conseil du commerce des marchandises

Original: anglais

FACILITATION DES ÉCHANGES: ARTICLE X DU GATT SUR LA PUBLICATION ET L'APPLICATION DES RÈGLEMENTS RELATIFS AU COMMERCE

Communication des Communautés européennes

La Mission permanente des Communautés européennes a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 12 avril 2002.

Introduction

La transparence est un élément essentiel du système multilatéral. Si les règles et les politiques commerciales manquent de transparence, les autres principes fondamentaux, comme la non-discrimination, la proportionnalité et le traitement spécial et différencié, ont une moindre utilité pratique; la valeur des engagements de libéralisation pris par les Membres peut rester purement théorique et les Membres ne peuvent pas exercer convenablement leurs droits et obligations.

Sur le plan pratique, les négociants ont besoin de connaître parfaitement les règles et les pratiques commerciales des Membres pour bénéficier des avantages commerciaux que confèrent les engagements pris par les Membres dans le cadre de l'OMC. L'accès aisé à des renseignements complets, présentés de manière simple, est partiellement important pour les PME. De plus, la transparence rend les gouvernements plus responsables de leurs actions et, partant, encourage à élaborer et administrer les politiques commerciales de manière plus efficace et plus favorable aux entreprises, tout en réduisant les conflits commerciaux. Au bout du compte, la transparence et la prévisibilité dans l'application des réglementations et des procédures commerciales contribuent grandement au développement.

La Déclaration de Doha prévoit que le Conseil du commerce des marchandises "examinera et, selon qu'il sera approprié, clarifiera et améliorera", jusqu'à la cinquième Conférence ministérielle, les aspects pertinents de l'article X du GATT sur la publication et l'application des règlements relatifs au commerce. Cet article n'a pas changé depuis les années 40 mais certains des principes qui y sont énoncés, comme la transparence, la notification préalable des règles commerciales proposées et le droit de faire appel des décisions administratives, ont été développés depuis lors dans les régimes nationaux de certains Membres, dans les Accords de Marrakech concernant spécifiquement le commerce des marchandises ou dans d'autres instruments internationaux. En d'autres termes, les principes modernes d'une administration publique saine et transparente ont supplanté, entre-temps, les dispositions de l'article X du GATT.

Les Communautés européennes suggèrent donc que l'on envisage d'apporter à cet article, compte tenu des éléments jugés utiles dans d'autres Accords de l'OMC et ailleurs, les améliorations et les clarifications suivantes, dans le cadre d'un ensemble d'engagements futurs en matière de

facilitation des échanges. Les CE ont classé ces améliorations en quatre catégories: publication et mise à disposition des renseignements; prévisibilité des mesures; droit d'appel et régularité de la procédure; traitement spécial et différencié, y compris l'assistance technique.

Les améliorations proposées s'appliqueraient également, le cas échéant, aux autorités infrafédérales et locales qui peuvent avoir des responsabilités concernant les prescriptions et les procédures en vigueur qui touchent le mouvement transfrontières des marchandises.

A. Publication et mise à disposition des renseignements

1. Toutes les **lois, réglementations, directives administratives** et décisions spécifiques d'application générale et tous les renseignements sur les procédures douanières et autres, les conditions et critères relatifs aux différentes formes de traitement douanier¹, les procédures d'appel, les redevances et autres droits, les procédures portuaires et aéroportuaires et les autres procédures aux points d'entrée, etc. concernant le commerce **transfrontières** devraient être publiés et rendus aisément accessibles, par un moyen désigné officiellement (y compris par voie électronique), à toutes les parties intéressées, sans discrimination. Toutes les modifications qui leur sont apportées devraient également être rendues publiques de la même façon. Les redevances perçues pour la fourniture de renseignements aux parties intéressées devraient correspondre au coût de ce service. Les renseignements à rendre publics pourraient porter aussi sur les plans de gestion adoptés par l'administration des douanes et d'autres organismes gouvernementaux pour la **mise en œuvre** des engagements pris dans le cadre de l'OMC ou sur leurs programmes de modernisation et de réforme pertinents, y compris, par exemple, les objectifs, les délais et les repères fixés dans ces programmes.

Commentaires: Cela élargit légèrement le champ des renseignements dont la publication est exigée par l'article X du GATT, pour tenir compte des besoins actuels du commerce. L'expérience montre que les renseignements de ce type sont nécessaires à la fois pour aider les négociants dans la gestion quotidienne de leurs transactions et pour encourager la coopération et la confiance entre les milieux commerciaux et l'administration des douanes et les autres organismes publics. Il s'agit là d'un besoin prioritaire pour les PME dont la capacité commerciale peut être considérablement renforcée par l'accès à ces renseignements.

2. Les renseignements rendus publics pourraient également porter sur les **décisions préliminaires**, notamment les décisions contraignantes sur la classification et l'origine, à condition que la confidentialité et le secret commercial soient respectés. Il faut inclure une disposition permettant d'abroger à tout moment les décisions contraignantes prises sur la base de renseignements faux, inexacts ou incomplets, mais sans que cela ait un effet rétroactif et en informant au préalable les parties intéressées ou touchées.

Commentaires: L'Accord de l'OMC sur les règles d'origine exige que les Membres communiquent les décisions prises en la matière. Là encore, ces renseignements sont utiles aux négociants.

3. Les renseignements devraient être présentés sous une forme **simple et accessible**, sans faire de discrimination à l'égard des opérateurs étrangers ni rendre l'accès à ces renseignements impossible ou difficile pour ces opérateurs.

Commentaires: C'est la recommandation faite, notamment par l'OMD, pour ce qui est des renseignements douaniers. Nous notons en outre que l'adoption de dispositions sur

¹ Par exemple, les mémorandums d'accord entre les douanes et les opérateurs, les critères relatifs au statut de négociant agréé.

l'utilisation de normes et de séries de données acceptées au plan international et d'engagements visant à réduire et simplifier au maximum les prescriptions officielles contribuera à la simplification des renseignements car il faudra en fournir moins et ils se présenteront sous une forme normalisée, et connue. Les CE examineront cette question dans une autre communication. Le fait de rendre publics les lois, les règlements et les directives administratives au moyen des nouvelles technologies permettra en général de satisfaire à cette norme.

4. Les Membres pourraient confirmer leur engagement de ne prendre des mesures ou des décisions administratives affectant les importateurs ou les exportateurs que si elles ont un **fondement juridique**.

Commentaires: L'objectif est d'éviter que les autorités publiques prennent des décisions arbitraires.

5. **Des points d'information ou des bureaux commerciaux** devraient être établis pour fournir des renseignements sur tous les points précités aux gouvernements et aux négociants, de façon non discriminatoire, et ils devraient faire l'objet d'une notification au Secrétariat de l'OMC.

Commentaires: Cette disposition existe dans certains Accords de l'OMC comme l'Accord OTC et l'Accord SPS, mais l'article X ne prévoit pas de points d'information sur les prescriptions douanières générales et les autres prescriptions administratives relatives au commerce des marchandises. Il convient de noter que, dans bien des cas, ces points d'information existent déjà ou sont mis en place dans le cadre de programmes d'assistance technique. Lorsque ce n'est pas le cas, l'établissement de points d'information et la collecte de tous les renseignements nécessaires sur les lois et réglementations du Membre concerné pourraient être une priorité de l'assistance technique dans le domaine de la facilitation des échanges. Outre la création de points d'information, les Membres de l'OMC pourraient étudier la possibilité d'établir, sur la base des renseignements qu'ils notifient à l'OMC, une base de données OMC accessible au public (par Internet) sur les prescriptions nationales mentionnées ici. L'UE a une certaine expérience de l'établissement de bases de données concernant les procédures d'importation et d'exportation que les négociants peuvent rencontrer dans le monde entier et elle souhaiterait discuter de cette possibilité avec les Membres de l'OMC.

- B. **Prévisibilité grâce, entre autres, à des consultations préalables et au respect d'un délai minimum avant l'entrée en vigueur**

6. Il serait utile d'établir une disposition prévoyant la tenue de **consultations entre les parties intéressées** - gouvernement et secteur privé - sur les nouvelles lois, réglementations et procédures projetées qui concernent l'administration des importations et des exportations avant leur adoption formelle ou leur entrée en vigueur. La portée d'une telle disposition devrait être examinée de plus près. Elle pourrait être élargie pour inclure une prescription exigeant la mise en place d'un **mécanisme régulier de consultation** avec les organismes représentatifs du secteur privé, notamment des importateurs, des exportateurs, des transporteurs et des chambres de commerce, sur les lois et réglementations nouvelles ou révisées et sur les modifications importantes, en particulier d'ordre législatif, apportées aux procédures opérationnelles.

Commentaires: L'application de la norme pertinente énoncée dans la Convention de Kyoto de l'OMD pourrait être considérée comme le meilleur moyen de mettre en œuvre cet engagement. Une disposition de ce genre est utile à la fois aux administrations et aux

négociants pour établir une réglementation judicieuse et encourager la coopération, la confiance mutuelle et le respect des règles de la part des négociants.

7. Il faudrait fixer un **délai normal suffisant** pour la présentation d'observations, et entre l'adoption et l'entrée en vigueur des règlements, afin de permettre aux négociants de s'adapter.

Commentaires: Une telle disposition existe déjà, par exemple, dans les Accords OTC et SPS, et rien n'empêche d'appliquer plus largement ce principe aux prescriptions douanières et aux autres prescriptions relatives aux importations et aux exportations.

8. La notification des règlements projetés, sur lesquels il est demandé de présenter des observations, pourrait s'accompagner de la **publication des raisons motivant la mesure projetée**, eu égard aux objectifs visés, à l'existence d'autres mesures peut-être moins restrictives pour le commerce, etc. On pourrait envisager un engagement stipulant le réexamen et, le cas échéant, la codification ou la consolidation, à intervalles raisonnables, de la législation initiale, pour faire en sorte qu'elle reste à jour et pour garantir l'efficacité du processus d'information.

Commentaires: Des engagements analogues figurent dans certains Accords de l'OMC. Ils seraient plus utiles s'ils étaient assortis d'une prescription exigeant que les règlements soient proportionnés aux objectifs visés et ces objectifs soient légitimes. Les CE traiteront de ces questions dans une autre communication à l'OMC.

C. Procédures d'appel et régularité de la procédure

9. Il faudrait garantir, **sans discrimination, le droit de faire appel** des décisions des douanes ou d'autres organismes d'abord devant une instance supérieure de la même administration ou d'un autre organisme, puis devant une autorité judiciaire ou administrative distincte. Les procédures d'appel ainsi que les délais normaux et les conditions à remplir pour faire appel devraient être rendus publics. Il faudrait fixer le délai normal pour l'examen des appels mineurs au niveau administratif. Les procédures d'appel devraient être aisément accessibles, y compris aux PME, et les frais devraient être raisonnables et correspondre au coût de la procédure.

Commentaires: Cette proposition s'appuie sur les dispositions de l'article X du GATT. Les engagements futurs pris dans le cadre de l'OMC pourraient stipuler que l'application des dispositions pertinentes de la Convention de Kyoto de l'OMD (annexe générale, chapitre 10, et directives relatives au recours en matière douanière) sera réputée satisfaire à ces prescriptions, pour ce qui est des décisions des douanes.

10. Il faudrait aussi prévoir des procédures d'appel à l'égard des décisions relatives aux marchandises en transit, aux exportations et aux importations. Les entreprises devraient avoir le droit d'être représentées par un agent ou un représentant légal à tous les stades de la procédure d'appel.

Commentaires: Les intérêts des opérateurs de transit et des exportateurs ne sont pas nécessairement protégés par les dispositions relatives au traitement national; c'est pourquoi le droit d'appel devrait aussi s'appliquer à eux. Les PME ont besoin d'être représentées par un agent, car elles ne peuvent pas toujours se permettre de voir leurs responsables s'absenter pour poursuivre un recours ou une plainte, comme l'a fait valoir le CCI dans ses Principes directeurs pour les douanes.

11. La mainlevée des marchandises devraient normalement être accordée et il devrait être possible, dans certaines circonstances, de différer le paiement des droits, en attendant l'issue de la procédure d'appel, sous réserve du versement d'une caution ou d'une garantie, si la législation nationale l'exige.

Commentaires: Cela permettrait de décourager les procédures d'appel trop longues et de faire en sorte que les échanges ne soient pas indûment affectés en attendant l'issue des procédures d'appel. L'Accord sur l'évaluation en douane dispose que tous les Membres de l'OMC doivent prévoir des dispositions permettant la mainlevée des marchandises en cas de retard dans la détermination de la valeur en douane; cela devrait donc pouvoir s'appliquer à d'autres aspects des déterminations administratives. Toutefois, le droit à la mainlevée des marchandises en attendant l'issue de la procédure ne serait pas illimité car cela réduirait indûment la capacité coercitive de la douane ou des autres administrations.

D. Traitement spécial et différencié, y compris l'assistance technique

12. Les propositions ci-dessus sont certes utiles en soi, mais elles peuvent nécessiter, dans certains cas, la fourniture d'une assistance technique à certains pays en développement qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour les mettre en application ou qui peuvent avoir besoin de temps pour apporter les modifications voulues. C'est pourquoi il est important que les Membres fournissent une **assistance technique** aux pays en développement, en particulier aux pays les moins avancés, pour les aider à mettre en place les outils d'information requis, en particulier sous forme électronique, afin de satisfaire aux prescriptions en matière de transparence. En cas de besoin, une assistance peut aussi être fournie pour faciliter la mise en œuvre d'autres engagements que les Membres pourraient prendre sur la base des propositions susmentionnées. La portée et la nature possibles des dispositions prévoyant un traitement spécial et différencié, en particulier pour les pays les moins avancés, doivent être examinées de plus près.

Commentaires: Comme cela est indiqué dans la proposition 5 relative aux points d'information, les mesures visant à accroître la transparence et la prévisibilité ont toujours été une priorité de l'assistance technique liée au commerce, car elles sont relativement simples à mettre en œuvre et elles constituent la base d'autres améliorations des régimes commerciaux des Membres. L'assistance en matière de transparence consiste souvent en la création de bases de données et de points d'information à l'intention des négociants, en particulier des PME. De nombreux Membres ont déjà des systèmes spécifiques, tels que des pôles commerciaux ou des bureaux d'investissements, ce qui montre qu'il est possible de créer des services de ce genre. Les CE considèrent que c'est une composante utile de l'assistance liée au commerce à court et moyen termes et elles s'efforceront d'intégrer cet élément dans leurs programmes bilatéraux d'assistance technique.

Plus généralement, la question de savoir comment intégrer l'assistance technique/renforcement des capacités dans le résultat final du processus de facilitation des échanges doit être examinée de près en tenant compte de l'ensemble des engagements que prendront les Membres de l'OMC en matière de facilitation des échanges. Les CE ont déjà présenté leur point de vue sur la question dans des communications au Conseil du commerce des marchandises et dans l'exposé qu'elles ont présenté à l'atelier sur l'assistance technique, tenu en mai 2001. Elles examineront de nouveau ces questions et présenteront une nouvelle communication en temps voulu.