

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

S/WPPS/W/6

29 février 1996

(96-0758)

Groupe de travail des services professionnels

RENSEIGNEMENTS DE CARACTERE GENERAL CONCERNANT L'ACCORD SUR LES OBSTACLES TECHNIQUES AU COMMERCE ET L'ACCORD SUR LES PROCEDURES DE LICENCES D'IMPORTATION

Note du Secrétariat

1. Les renseignements ci-après ont été rassemblés par le Secrétariat ainsi que le Groupe de travail des services professionnels le lui avait demandé à sa réunion du 16 janvier 1996. Conformément à ce qui a été convenu à cette réunion, ils visent principalement à donner un aperçu général de deux Accords de l'OMC, l'un sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et l'autre sur les procédures de licences d'importation, dont les dispositions pourraient présenter de l'intérêt, d'un point de vue théorique et technique, pour l'examen de la question de l'élaboration de disciplines applicables aux prescriptions réglementaires nationales, notamment celles relatives aux normes techniques et aux procédures de licences dans le domaine du commerce des services.

2. L'AGCS repose sur le droit clairement reconnu de tous les pays de réglementer les services afin de s'assurer de la compétence du fournisseur d'un service et de garantir la qualité de la prestation de ce service. L'Accord énonce des disciplines générales applicables à la réglementation intérieure et en vertu desquelles, dans les secteurs où des engagements spécifiques sont contractés, les réglementations doivent être administrées d'une manière raisonnable, objective et impartiale. Il s'agit de principes généraux, et il a été reconnu au moment où l'AGCS a été négocié qu'il fallait leur conférer une plus grande spécificité pour qu'ils soient efficaces et applicables. En conséquence, il est stipulé à l'article VI:4 de l'Accord que des disciplines doivent être élaborées afin de faire en sorte que les mesures intérieures en rapport avec les prescriptions et procédures en matière de qualifications, les normes techniques et les prescriptions et procédures en matière de licences: a) soient fondées sur des critères objectifs et transparents, tels que la compétence et l'aptitude à fournir le service; b) ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour assurer la qualité du service; et c) dans le cas des procédures de licences, ne constituent pas en soi une restriction à la fourniture du service.

3. La prescription fondamentale en vertu de laquelle de telles mesures de réglementation intérieures dans le domaine des services ne devraient pas être élaborées ni appliquées de manière à créer des obstacles non nécessaires au commerce présente une très grande similitude avec les disciplines qui sont au centre de l'Accord OTC, lequel a établi pour la première fois des règles acceptées au niveau international qui régissent l'élaboration, l'adoption et la certification de normes de produits. L'objectif de l'Accord est d'éliminer les effets d'entrave qu'exercent sur les échanges les normes, règlements techniques et procédures d'évaluation de la conformité adoptés pour des raisons de sécurité, de santé, de protection du consommateur ou de l'environnement, ou pour d'autres fins. L'Accord est donc destiné à empêcher le recours aux normes comme mesure de protection.

4. De même, pour ce qui est des procédures de licences, l'Accord sur les procédures de licences d'importation a principalement pour objet d'assurer que les procédures appliquées pour accorder des licences d'importation n'agissent pas comme des restrictions additionnelles à l'importation s'ajoutant à celles que le régime de licences administre. C'est là un principe comparable à celui énoncé à

l'article VI de l'AGCS et qui exige que les procédures de licences "ne constituent pas en soi" une restriction à la fourniture du service. Ainsi, les règles plus détaillées de l'AGCS en ce qui concerne les licences ont pour objet d'assurer que les procédures en matière de licences ou de certification dans le domaine des services, tout comme les procédures de licences d'importation dans le domaine des marchandises, soient transparentes, prévisibles et administrées d'une manière impartiale et qu'elles ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire.

5. La présente note traite essentiellement de la manière dont certains concepts et principes, notamment la transparence, le principe du moindre effet de restriction, l'utilisation de normes internationales, la simplification des procédures de licences, sont mis en pratique dans les deux accords à l'examen, afin de faire ressortir l'intérêt qu'ils présentent pour les travaux du Groupe de travail des services professionnels. Elle ne prétend donc pas faire une analyse exhaustive des Accords et de leurs dispositions (par exemple, les dispositions spéciales en faveur des pays en développement et les dispositions institutionnelles n'y sont pas examinées) et elle n'est pas non plus destinée à en donner de quelque manière que ce soit une interprétation.

I. ACCORD SUR LES OBSTACLES TECHNIQUES AU COMMERCE

6. Bien des pays établissent des règlements techniques auxquels les produits doivent se conformer pour des raisons telles que la sécurité ou la santé des personnes ou la protection de l'environnement. Les règlements techniques se font plus nombreux et peuvent avoir un effet de freinage sur le commerce international, par exemple en raison des disparités que présentent les diverses normes nationales, de l'insuffisance d'information sur les prescriptions techniques ou des modifications apportées fréquemment aux réglementations sans laisser aux producteurs le temps d'adapter leur production. Afin de traiter les obstacles au commerce qui peuvent découler des règlements techniques, des normes et des procédures d'évaluation de la conformité, l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce a été négocié dans le cadre du Tokyo Round afin de renforcer et de clarifier le rôle du GATT.

7. Les négociations du Cycle d'Uruguay ont fait d'un accord plurilatéral à participation limitée un accord multilatéral applicable à tous les Membres de l'OMC. L'objet de cet accord est d'assurer que les règlements techniques et les normes¹, ainsi que les procédures d'évaluation de la conformité (par exemple, essais et certification), ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce des marchandises. L'Accord fait obligation aux Membres d'accorder aux produits importés le traitement national et le traitement NPF pour ce qui concerne les règlements techniques, les normes et les procédures d'évaluation de la conformité.

¹Ainsi qu'il est indiqué à l'Annexe 1 de l'Accord: Un règlement technique s'entend d'un "document qui énonce les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production s'y rapportant, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont le respect est obligatoire. Il peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou d'étiquetage, pour un produit, un procédé ou une méthode de production donnés." Une norme s'entend d'un "document approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour des produits ou des procédés et des méthodes de production connexes, dont le respect n'est pas obligatoire. Il peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou d'étiquetage, pour un produit, un procédé ou une méthode de production donnés." (non souligné dans le texte).

8. Un Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes (ci-après dénommé le "Code de pratique"), qui est annexé à l'Accord en étend le champ d'application et la plupart des disciplines à toutes les normes facultatives élaborées par les institutions du gouvernement central, les institutions publiques locales et les organismes non gouvernementaux à activité normative, les institutions du gouvernement central à activité normative étant tenues d'accepter les dispositions du Code et de s'y conformer.

Déterminer si un règlement est plus restrictif pour le commerce qu'il n'est nécessaire

9. Tout en reconnaissant dans son préambule que rien ne saurait empêcher un pays de prendre les mesures nécessaires pour réaliser un certain nombre d'objectifs fixés par les pouvoirs publics, l'Accord OTC fait obligation aux Membres de faire en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application de leurs règlements techniques, normes et procédures d'évaluation de la conformité n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. Aux termes de l'Accord, les règlements techniques ne doivent pas être plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Ces objectifs légitimes sont, entre autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement. Pour évaluer ces risques, les éléments pertinents à prendre en considération sont, entre autres, les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits. En outre, les règlements techniques ne doivent pas être maintenus si les circonstances ou les objectifs qui ont conduit à leur adoption ont cessé d'exister ou ont changé de telle sorte qu'il est possible d'y répondre d'une manière moins restrictive pour le commerce. Dans le contexte des services, il semblerait utile de réfléchir à la pertinence de l'approche adoptée dans l'Accord OTC pour déterminer si un règlement constitue un obstacle non nécessaire au commerce, selon laquelle un règlement ne doit pas être plus restrictif pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif déclaré, étant cependant tenu compte des risques que la non-réalisation de cet objectif entraînerait.

10. Eviter de créer des obstacles non nécessaires au commerce vaut également pour les procédures d'évaluation de la conformité visées par l'Accord OTC. Ces procédures ne doivent pas être plus strictes ni appliquées de manière plus stricte qu'il n'est nécessaire pour donner au Membre importateur une assurance suffisante que les produits sont conformes aux règlements techniques ou normes. Les Membres doivent faire en sorte que les procédures d'évaluation de la conformité soient engagées et achevées aussi vite que possible, que les demandes de renseignements soient limitées à ce qui est nécessaire pour évaluer la conformité, et que le choix de l'emplacement des installations utilisées pour évaluer la conformité ne soit pas de nature à constituer une gêne non nécessaire pour les requérants.

Encourager l'harmonisation

11. Afin de réduire le plus possible les obstacles au commerce que pourraient créer les différences dans les règlements techniques, normes et procédures d'évaluation de la conformité appliqués par les pays, l'Accord OTC encourage vivement l'harmonisation par l'utilisation de normes internationales (sauf si ces normes seraient inefficaces ou inappropriées au regard des besoins nationaux), l'acceptation comme équivalents des règlements techniques des autres Membres, et la reconnaissance mutuelle des procédures d'évaluation de la conformité par les institutions du gouvernement central.

- Harmonisation par l'utilisation de normes internationales: Un moyen d'assurer que les règlements techniques n'aient pas pour effet de créer des obstacles au commerce est de les fonder sur des normes internationales. L'Accord OTC fait donc obligation aux Membres d'utiliser des normes internationales comme base de leurs règlements techniques et de participer aux travaux des organismes internationaux à activité

normative. Un règlement technique qui est élaboré conformément aux normes internationales pertinentes est présumé (encore que cette présomption puisse être réfutable) ne pas créer un obstacle non nécessaire au commerce international. Le Code de pratique encourage également les organismes à activité normative à éviter qu'il y ait duplication de leurs travaux aux niveaux national, régional et international en les invitant instamment à utiliser des normes internationales comme base des normes nationales et à participer aussi pleinement que possible à l'élaboration de normes internationales de produits. A ce sujet, il convient de mentionner que l'AGCS dispose que, pour déterminer si la réglementation intérieure d'un Membre est conforme aux critères énoncés à l'article VI:4, on tiendra compte des normes internationales des organisations internationales compétentes appliquées par ce Membre. En outre, conformément à l'article VII dudit accord, les Membres doivent collaborer avec ces organisations à l'établissement de normes internationales communes pour l'exercice des activités et professions pertinentes en rapport avec les services.

- Le principe d'équivalence: Dans le cadre de l'Accord OTC, les Membres sont encouragés à envisager de manière positive d'accepter comme équivalents les règlements techniques des autres Membres, à condition d'avoir la certitude que ces règlements remplissent de manière adéquate les objectifs de leurs propres règlements.

- Reconnaissance mutuelle des procédures d'évaluation de la conformité: Idéalement, un produit ne devrait être soumis à des essais qu'une seule fois, dans le pays d'origine, et les résultats des essais devraient être acceptés sur tous les marchés d'exportation. L'Accord OTC encourage les Membres à se prêter à des négociations en vue de la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle sur l'évaluation de la conformité et à accepter, chaque fois que cela est possible, les résultats des procédures d'évaluation de la conformité d'autres Membres, à condition qu'ils soient satisfaits de ces procédures et que celles-ci offrent une assurance de la conformité équivalente à leurs propres procédures. Un mécanisme de reconnaissance est prévu à l'article VII de l'AGCS, qui permet aux Membres de reconnaître, chaque fois que cela sera approprié et conformément à des critères convenus multilatéralement, les qualifications obtenues, les prescriptions remplies ou les certificats accordés par les autres Membres. Cette reconnaissance peut ensuite servir de base pour délivrer des autorisations ou des licences aux fournisseurs de services étrangers de manière sélective.

Améliorer la transparence au moyen de notifications

12. Il est très important que tous les Membres de l'OMC puissent avoir connaissance à l'avance des règlements techniques, normes et procédures d'évaluation de la conformité. Conformément à l'obligation de notification que l'Accord prévoit, si les règlements techniques ou procédures d'évaluation de la conformité élaborés par les Membres ne sont pas identiques à des normes internationales, ou ne sont pas fondés en substance sur des normes internationales, et s'ils peuvent avoir un effet notable sur le commerce des autres, ils doivent être notifiés aux autres Membres par l'intermédiaire du Secrétariat de l'OMC à un stade suffisamment avancé de leur élaboration (en général au moins 60 jours avant leur adoption formelle) de manière à ménager un délai raisonnable aux autres Membres pour leur permettre de présenter leurs observations.

13. Il est fait obligation aux Membres de tenir compte des observations d'autres Membres avant d'adopter les règlements ou les procédures d'évaluation de la conformité et de les publier. Dans le cas des normes, les organismes à activité normative qui acceptent le Code de pratique sont tenus de notifier leurs programmes de travail afin que les parties intéressées puissent être informées des normes qu'ils sont en train d'élaborer, et de tenir compte, dans la suite de l'élaboration des normes, des

observations reçues. Dans l'AGCS, une prescription effective en matière de notification n'est énoncée que pour les nouvelles mesures qui affectent notablement le commerce des services visés par les engagements spécifiques qu'un Membre a contractés, la prescription générale en matière de transparence se limitant à l'obligation de publier "toutes les mesures d'application générale pertinentes".

Assurer le respect des dispositions de l'Accord par les organismes et institutions sous-centraux

14. Dans de nombreux pays, les activités de normalisation sont menées essentiellement par le gouvernement central, mais dans certains pays les institutions publiques locales, les organismes non gouvernementaux ou les organismes régionaux y participent très activement. En l'occurrence, les gouvernements centraux qui acceptent formellement les obligations de l'Accord OTC contractent aussi l'obligation de prendre toutes mesures raisonnables en leur pouvoir pour assurer le respect par les organismes ou institutions infrafédéraux des dispositions pertinentes de l'Accord en ce qui concerne l'élaboration, l'adoption et l'application de règlements techniques et de procédures d'évaluation de la conformité. De même, conformément au Code de pratique, les Membres sont tenus de prendre toutes mesures raisonnables en leur pouvoir pour faire en sorte que les institutions publiques locales et organismes non gouvernementaux à activité normative de leur ressort territorial ainsi que les organismes régionaux à activité normative dont eux-mêmes sont membres acceptent et respectent le Code. Dans le cadre de l'AGCS, toutes les mesures prises par des entités infranationales sont également visées et, suivant la même approche que celle adoptée dans l'Accord OTC, les Membres doivent prendre toutes mesures raisonnables en leur pouvoir pour faire en sorte que ces entités respectent leurs obligations et engagements.

II. ACCORD SUR LES PROCEDURES DE LICENCES D'IMPORTATION

15. Les licences d'importation ont toujours été autorisées dans le cadre du GATT, mais en raison de l'absence de disciplines détaillées, un Accord relatif aux procédures en matière de licences d'importation a été négocié au cours du Tokyo Round. Son principal objectif était d'assurer que les procédures appliquées pour accorder des licences d'importation n'aient pas en soi d'effet de restriction sur les importations. L'Accord du Cycle d'Uruguay renforce encore les disciplines existantes dans le but de simplifier, clarifier et réduire le plus possible les conditions administratives à remplir pour obtenir des licences d'importation, ainsi que de rendre l'information sur les formalités de licences plus facilement accessible.

16. L'Accord sur les procédures de licences d'importation reconnaît que ces procédures peuvent avoir des utilisations acceptables, notamment en tant que moyen de collecter des statistiques des importations ou de contrôler les restrictions quantitatives, mais aussi que leur emploi inapproprié peut entraver le cours du commerce international. Il vise à assurer que les procédures de licences d'importation ne soient pas utilisées d'une manière contraire aux principes et obligations énoncés dans le GATT de 1994, que les procédures de licences d'importation automatiques ne soient pas utilisées de manière à restreindre les échanges commerciaux et que les procédures de licences d'importation non automatiques n'agissent pas comme des restrictions additionnelles à l'importation s'ajoutant à celles que le régime de licences administre et n'imposent pas une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire pour administrer les mesures correspondantes. En tant que Membres de l'OMC, et donc automatiquement aussi parties à l'Accord sur les procédures de licences d'importation, les gouvernements s'engagent à simplifier leurs procédures, à en assurer la transparence et à les administrer de manière juste et équitable.

17. Ainsi qu'il est indiqué à l'article I:1, les formalités de licences d'importation sont, par définition, *"les procédures administratives utilisées pour l'application de régimes de licences d'importation qui exigent, comme condition préalable à l'importation sur le territoire douanier du Membre importateur, la présentation à l'organe administratif compétent d'une demande ou d'autres documents (distincts*

des documents requis aux fins douanières)". L'Accord contient des dispositions de caractère général applicables à tous les types de formalités de licences d'importation, ainsi que des dispositions spécifiques applicables aux procédures de licences automatiques et non automatiques. En ce qui concerne les premières, les licences d'importation sont accordées librement suite à la présentation d'une demande, l'intention étant que la délivrance de ces licences soit véritablement automatique, sans restrictions, non discriminatoire et rapide, alors que pour ce qui est des secondes, la licence a un caractère restrictif.

Maintenir la clarté et la prévisibilité des procédures

18. Les dispositions de caractère général visent à réduire les possibilités de discrimination et de pouvoir discrétionnaire sur le plan administratif pour ce qui est des procédures applicables aux deux types de licences. Elles exigent que les règles relatives aux procédures de licences d'importation soient neutres dans leur application et administrées de manière juste et équitable. Pour ce qui est des formalités et des documents, l'Accord prévoit ce qui suit:

- les règles et tous les renseignements concernant les procédures doivent être publiés, chaque fois que cela est possible dans la pratique, 21 jours avant la date où la prescription prend effet et en aucun cas après cette date; toutes exceptions, dérogations ou modifications de ces règles ou des listes des produits soumis à licence doivent être publiées; enfin des exemplaires de ces publications doivent être mis à la disposition du Secrétariat;
- les formules de demande et de renouvellement doivent être simples, et seuls les documents et renseignements jugés strictement nécessaires au bon fonctionnement du régime de licences peuvent être exigés lors de la demande;
- les procédures de demande et de renouvellement doivent être simples, un délai raisonnable devant être ménagé pour la présentation de demandes de licences;
- le nombre d'organes administratifs auquel un requérant doit s'adresser pour ce qui concerne sa demande doit être limité à un seul, sauf lorsqu'il est strictement indispensable de s'adresser à plus d'un organe administratif, auquel cas le nombre de ces organes ne devrait pas être supérieur à trois;
- les demandes ne doivent pas être refusées en raison d'erreurs mineures dans la documentation et il ne doit pas être infligé de pénalités pécuniaires excessives pour les erreurs commises par inadvertance ou les omissions mineures.

Critères de l'effet de restriction sur les échanges applicables aux procédures de licences automatiques

19. L'Accord définit les licences d'importation automatiques et énonce les conditions de leur administration afin d'assurer qu'elles ne soient pas administrées de manière à restreindre les échanges commerciaux. Il fixe trois critères visant à assurer que les procédures de licences automatiques n'aient pas d'effets de restriction sur les échanges:

- recevabilité dans des conditions d'égalité: en d'autres termes, toute personne, entreprise ou institution qui remplit les conditions légales prescrites par le Membre importateur pour effectuer des opérations d'importation portant sur des produits soumis à licence a le droit, dans des conditions d'égalité, de demander et d'obtenir une licence d'importation;

- date de présentation de la demande: les demandes de licences peuvent être présentées n'importe quel jour ouvrable avant le dédouanement des marchandises; et
- délai pour la délivrance des licences: les demandes présentées sous une forme appropriée et complète doivent être approuvées immédiatement à leur réception ou dans un délai maximal de dix jours ouvrables.

Assurer que les procédures de licences non automatiques n'imposent pas une charge plus lourde que ce qui est nécessaire

20. En ce qui concerne les licences d'importation non automatiques, l'Accord vise à assurer que les procédures de licences n'accroissent pas en soi le caractère restrictif de la mesure qui est appliquée et que les mesures adoptées soient transparentes. Il énonce, entre autres, les principales règles ci-après régissant l'administration et la répartition des licences:

- Transparence en ce qui concerne la répartition des licences et détails administratifs du régime de licences: Tous renseignements en rapport avec l'administration et le fonctionnement du régime de licences doivent être fournis, sur demande, à tout Membre. Par exemple, les Membres qui utilisent un régime de licences pour administrer des contingents d'importation doivent publier le volume total et/ou la valeur totale des contingents et leur période d'application. Lorsque des contingents sont répartis par pays, le Membre qui applique la restriction doit informer dans les moindres délais tous les Membres fournisseurs intéressés des attributions contingentaires. D'une manière générale, l'Accord fait obligation aux Membres de publier des renseignements suffisants de façon à permettre aux commerçants de savoir sur quelle base les licences sont accordées, et il énonce aussi des règles pour la notification de l'établissement de procédures de licences d'importation ou de modifications apportée à ces procédures. Conformément à l'AGCS, les Membres sont tenus de "répondr[e]" dans les moindres délais" à toutes les demandes de renseignements spécifiques émanant d'autres Membres et concernant toutes mesures pertinentes qui affectent le fonctionnement de l'Accord, ainsi que d'établir à cet effet des points d'information dans un délai de deux ans. En outre, les pays développés Membres doivent établir des points de contact pour fournir des renseignements présentant un intérêt particulier pour les fournisseurs de services des pays en développement, notamment des renseignements concernant l'enregistrement, la reconnaissance et l'obtention des qualifications professionnelles.
- Conditions d'obtention d'une licence: Les conditions à remplir pour obtenir des attributions contingentaires par voie de licences d'importation devraient être non discriminatoires. Tout importateur potentiel dont la demande de licence a été refusée a le droit de demander une explication du refus et a aussi un droit d'appel ou de révision de la décision conformément à la législation nationale.
- Délai d'examen des demandes: Les demandes de licences doivent en principe être examinées dans les 30 jours lorsqu'elles le sont au fur et à mesure de leur réception, le premier venu étant le premier servi, et dans les 60 jours lorsqu'elles sont toutes examinées simultanément.
- Durée de validité des licences: La durée de validité d'une licence doit être raisonnable. Dans le cas des contingents, les Membres ne doivent pas décourager l'utilisation complète des contingents.

21. En conclusion, il ressort de ce qui précède que, en ce qui concerne les procédures de licences non automatiques, les charges administratives imposées aux importateurs doivent se limiter à ce qui est absolument nécessaire pour administrer les mesures auxquelles elles s'appliquent et ne devraient pas avoir sur les importations plus d'effets de restriction ou de distorsion que ne devraient en exercer les mesures proprement dites. En outre, l'Accord fixe à 60 jours le délai maximum imparti aux autorités nationales pour achever l'examen des demandes. Une approche à peu près analogue est décrite dans la disposition de l'AGCS intitulée "Réglementation intérieure, selon laquelle, lorsque les procédures de licences ne peuvent en soi être une restriction aux échanges et dans les cas où une autorisation est exigée pour la fourniture d'un service, les décisions doivent être prises "dans un délai raisonnable" après la présentation d'une demande jugée complète au regard des lois et réglementations intérieures. En outre, l'autorité compétente doit fournir sur demande, sans retard indu, des renseignements sur ce qu'il advient de la demande.