

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/C/W/379
30 mai 2002

(02-2993)

Conseil du commerce des marchandises

Original: anglais

FACILITATION DES ÉCHANGES: ARTICLE X DE L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE – PUBLICATION ET APPLICATION DES RÈGLEMENTS RELATIFS AU COMMERCE

Communication du Canada

La Mission permanente du Canada a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 24 mai 2002.

Introduction

En prévision de la cinquième Conférence ministérielle, la Déclaration ministérielle de Doha demandait au Conseil du commerce des marchandises "d'examiner et, selon qu'il sera approprié, de clarifier et d'améliorer les aspects pertinents des articles V, VIII et X du GATT et d'identifier les besoins des Membres, en particulier des pays en développement et des pays les moins avancés, en matière de facilitation des échanges". Les Membres se sont aussi engagés, dans la Déclaration ministérielle, "à faire en sorte qu'une assistance technique et un soutien pour le renforcement des capacités adéquats soient fournis" dans le domaine de la facilitation des échanges.

On trouvera dans la présente un certain nombre d'idées défendues par le Canada sur les améliorations et les clarifications possibles à l'article X (Publication et application des règlements relatifs au commerce) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Nous y signalons aussi certains aspects où il serait possible d'offrir de l'assistance technique à l'appui de nos propositions. Le Canada continue d'appuyer pleinement l'approche intégrée dans l'élaboration des engagements de l'OMC, ainsi que l'apport d'une assistance technique et le renforcement des capacités, au besoin, pour favoriser la mise en œuvre de ces engagements.

Points à prendre en considération

L'article X a été l'une des premières dispositions adoptées dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, ce qui témoigne de l'importance de la transparence, de la prévisibilité et de l'uniformité dans l'application des règlements relatifs au commerce et dans les procédures du commerce international. Les auteurs de l'Accord reconnaissaient que les négociants et les investisseurs sont directement touchés par les procédures de passage aux frontières, qui peuvent avoir un effet important sur les coûts et l'attente aux frontières et, en bout de ligne, influencer sur la décision d'entrer ou non dans tel ou tel marché. Étant donné l'expansion et la diversification du commerce depuis 55 ans, il y a des avantages considérables à améliorer la transparence des règles et des procédures douanières, à promouvoir la notification préalable des règles commerciales envisagées (et la possibilité de les commenter), à avoir le droit de porter en appel les décisions administratives et à fournir des décisions anticipées. Les avantages de l'essor du commerce et de l'investissement et de la

croissance et du développement économiques pourraient être encore plus importants si ces améliorations et clarifications reposaient sur des engagements multilatéraux pris par tous les partenaires commerciaux selon les principes déjà définis à l'article X.

Des renseignements complets, simples et facilement et rapidement accessibles sont cruciaux non seulement pour les gros négociants, mais pour les petits pays et les petites et moyennes entreprises (PME), à qui ils permettent de commercer efficacement. La publication des lois et des règlements, la sollicitation des commentaires du public, les garanties d'une procédure régulière, etc., profitent également aux gouvernements, en leur permettant d'appliquer leurs politiques avec plus d'efficacité et d'efficience grâce à l'existence d'une relation positive de collaboration entre l'État et le secteur privé.

Clarifications et améliorations possibles à l'article X de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

Le Canada propose les améliorations et les clarifications suivantes à l'article X de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Il s'agit de suggestions fondées sur les principes de la facilitation des échanges (transparence, respect de la légalité, intégrité, efficience, simplification et consultation); nous les avons divisées en quatre catégories: publication et application des exigences; mécanismes de consultation ou de rétroaction; droit d'examen et d'appel; et décisions anticipées. Dans bien des cas, ces notions reposent sur des accords existants de l'OMC, comme l'Accord sur les règles d'origine et l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Elles reposent également sur les expériences nationales de divers Membres en matière de facilitation des échanges, telles qu'elles ont été présentées au Conseil du commerce des marchandises.

A. Publication et application des exigences

1. Pour favoriser la transparence et le respect de la légalité, tous les intéressés devraient avoir accès, sans discrimination aucune, aux renseignements pertinents concernant les règles et les procédures douanières par des voies officielles facilement et rapidement accessibles: par le biais de points d'information centralisés, dans des publications et, dans la mesure du possible, directement dans Internet (dans une page d'accueil électronique, par exemple).

Dans le but explicite de renseigner le public et de permettre aux négociants de consulter tous les renseignements pertinents, les améliorations envisagées devraient comprendre la publication ou la diffusion la plus vaste et la plus rapide possible des éléments suivants:

- toutes les lois, la réglementation, les décisions judiciaires, ainsi que les directives et les décisions administratives touchant aux importations et aux exportations;
- tous les accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux touchant à la politique commerciale internationale;
- l'information sur les formalités des douanes et autres organismes de protection des frontières;
- les conditions et critères d'admissibilité des différents régimes douaniers;
- toute modification à ce qui précède;
- les adresses (bureaux, sites Web) où l'on peut se procurer les renseignements indiqués.

De nombreux gouvernements ont recours à la technologie pour diffuser de tels renseignements à leurs publics. Cependant, bien que la technologie puisse être utile lorsque les installations nécessaires existent déjà ou peuvent être mises en œuvre rapidement, elle n'est pas une

condition indispensable. Les renseignements nécessaires peuvent également être diffusés à grande échelle dans des publications comme le tarif des douanes, les journaux officiels, les bulletins et les avis publics. On peut placer des publications dans les bureaux de douane pertinents ou à d'autres endroits stratégiques où elles peuvent être utiles, comme dans les ambassades et les missions commerciales à l'étranger, ou les afficher dans des lieux publics comme les principaux bureaux de poste. Des centres ou des bureaux de renseignements spéciaux peuvent également être mis sur pied pour disséminer ces renseignements.

Les ministères du gouvernement canadien, y compris ceux des douanes et du commerce, font beaucoup appel aux sites Internet pour communiquer les renseignements nécessaires aux intéressés et pour solliciter leur rétroaction, mais ils utilisent aussi toutes les autres sources de renseignements indiquées plus haut. Nous sommes disposés à discuter avec les Membres de l'OMC de l'assistance technique qui pourrait être fournie pour mettre au point de telles méthodes de publication, tant électroniques que conventionnelles.

B. Mécanismes de consultation ou de rétroaction

2. Afin d'accroître la transparence et la prévisibilité, d'améliorer la coopération entre les secteurs public et privé et de renforcer la probabilité que les règles soient observées, il faut permettre aux intervenants d'exprimer leurs points de vue, tôt dans le processus, sur les règles et les procédures envisagées (avant qu'elles ne soient mises en œuvre). Nous proposons les moyens suivants:

- préavis de toute réglementation proposée (par exemple, dans un plan annuel de réglementation);
- tenue obligatoire d'une consultation publique pour donner aux intéressés l'occasion de faire entendre leurs points de vue dans un délai précis (par exemple, 60 jours);
- publication d'une analyse expliquant les résultats escomptés du projet de règlement, les solutions de rechange qui ont été envisagées, les consultations qui ont été menées, la réponse du ministère ou de l'organisme aux préoccupations exprimées, et les mécanismes qui ont été intégrés pour assurer le respect du règlement;
- publication de tout projet de règlement dans le journal officiel avant son application, pour que les intéressés aient la possibilité de déterminer si le projet est conforme aux consultations qui l'ont précédé.

Le processus ci-dessus est garant d'une relation ouverte, éclairée et concertée entre l'État et le secteur privé et contribue à informer le public des buts et objectifs du gouvernement. La rétroaction directe des secteurs public et privé aux organismes de réglementation permet à ces derniers d'être mieux informés, et donc mieux préparés à rédiger des lois ou des règlements pertinents et viables, ce qui peut éviter des problèmes plus tard. La publication préalable des lois et règlements donne au public une dernière possibilité de se prononcer avant l'entrée en vigueur de ces lois et règlements. À cet égard, le Canada appuie et encourage aussi la participation du public et la consultation des intervenants, par le biais, notamment, d'organes consultatifs réunissant les autorités douanières et les groupes industriels ou les associations sectorielles. On favorise ainsi, tôt dans le processus, un dialogue entre les intéressés, le gouvernement et le secteur privé sur les projets de lois et de règlements et sur toute autre procédure touchant à la gestion des importations et des exportations et aux formalités douanières avant leur adoption formelle ou leur entrée en vigueur.

Le Canada est disposé à discuter de cet aspect et à partager son expérience des mécanismes de consultation et de rétroaction en vue de fournir l'assistance technique et la formation nécessaires.

C. Droit d'examen et d'appel

3. Nous proposons d'améliorer les dispositions actuelles de l'article X de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce concernant le droit d'examen et d'appel en élargissant l'accès aux tribunaux judiciaires, arbitraux ou administratifs indépendants et en diffusant à grande échelle les procédures d'examen et de rectification des mesures administratives prises par les autorités douanières. Il pourrait notamment y avoir des dispositions pour empêcher les obstacles non nécessaires au commerce en attendant l'issue d'un appel. Nous proposons ce qui suit:

- permettre aux intervenants qui demandent réparation à la suite d'une décision résultant de l'interprétation des règles et procédures d'avoir accès aux mécanismes d'appel pertinents;
- prévoir un droit d'examen et d'appel pour les classements tarifaires et autres décisions prises par les autorités douanières;
- prévoir un mécanisme de dédouanement des marchandises et la possibilité, dans certaines situations, de suspendre le paiement des droits et des taxes, si les lois du pays l'autorisent, en versant une caution ou une garantie en attendant l'issue de l'appel.

Le Canada juge qu'il devrait y avoir un droit légal et non discriminatoire de porter en appel les décisions des autorités douanières et autres, d'abord devant une instance supérieure de l'organisme en question ou d'un autre organe, puis devant un tribunal judiciaire ou administratif distinct. La procédure d'appel doit être clairement définie dans la loi, et les voies et prescriptions juridiques pour interjeter appel doivent pouvoir être facilement et rapidement consultées par les négociants et le grand public. L'existence d'un système d'examen et d'appel transparent, ouvert, accessible et efficace renforcerait la confiance du public et des négociants envers les institutions gouvernementales et rehausserait l'efficacité et l'efficience des mesures officielles.

À cet égard, on pourrait également envisager la création ou le développement d'une disposition semblable à celle de l'article 13 de l'Accord relatif à l'évaluation en douane, selon laquelle tous les Membres de l'OMC doivent permettre le dédouanement des marchandises en cas de retard dans la détermination de leur valeur en douane. Dans certaines circonstances, en attendant l'issue d'un appel, le dédouanement pourrait se faire sur présentation d'un bien donné en garantie ou d'un cautionnement en espèces pour que l'importateur, l'exportateur, l'exploitant d'entrepôt ou le transporteur international des marchandises puisse respecter ses obligations. Il faut cependant s'assurer de ne pas réduire ou gêner indûment les mécanismes d'application des autorités, douanières ou autres, par un droit de dédouanement inconditionnel.

Au fil des ans, le système judiciaire canadien a évolué en prévoyant des voies de recours auprès des tribunaux judiciaires et administratifs. Le Canada est disposé à débattre avec les Membres de l'OMC de la possibilité d'élaborer des programmes d'assistance technique ou de formation concernant les mécanismes d'appel.

D. Décisions anticipées

4. Il faudrait prévoir des décisions exécutoires sur le classement tarifaire, et peut-être aussi sur l'admissibilité à l'exonération des droits de douane, aux allègements fiscaux ou à d'autres procédures douanières particulières:

- on pourrait prévoir des décisions préalables à l'importation (à la demande écrite d'un importateur, d'un exportateur ou de ses représentants); elles devraient être

exécutoires pour les autorités importatrices, à condition que les marchandises et les circonstances lors de l'importation soient identiques à celles présentées lors de la demande de décision;

- les décisions pourraient porter sur les principaux éléments des prescriptions relatives aux importations (par exemple, le classement tarifaire et les droits, taxes et licences d'importation applicables), et elles pourraient être modifiées ou révoquées avec préavis, sans effet rétroactif;
- dans les cas où l'on aura donné des renseignements faux ou inexacts, les décisions pourraient être modifiées ou révoquées sans préavis et avec effet rétroactif.

Des décisions exécutoires anticipées profiteraient tant aux négociants qu'aux administrations publiques. Non seulement ces décisions procurent-elles aux négociants une certitude et une prévisibilité accrues relativement à la façon dont leurs marchandises seront traitées à l'importation, mais les décisions anticipées incitent les négociants à respecter les formalités douanières et de passage des frontières. Le fait de prévoir des décisions exécutoires avant l'importation de marchandises profite aussi aux autorités douanières qui prennent ces décisions, car les négociants sont ainsi informés des exigences d'importation en vigueur, ce qui réduit les retards, les plaintes et les appels ultérieurs.

En vertu de la Partie II, article 3 f), de l'Accord de l'OMC sur les règles d'origine, les "appréciations de l'origine attribuée à une marchandise" doivent être fournies aussitôt que possible à l'importateur ou l'exportateur, mais 150 jours au plus tard après la demande (à condition que tous les renseignements soient disponibles). En considération de tout engagement futur que l'OMC pourrait prendre dans d'autres domaines relativement aux décisions anticipées, nous suggérons de libeller les textes en fonction de dispositions existantes, comme celles de l'Accord sur les règles d'origine.

Assistance technique

L'assistance technique peut aider les pays en développement, surtout les moins avancés, qui n'auraient pas les ressources et les capacités nécessaires pour mettre en œuvre les améliorations et clarifications proposées aux articles V, VIII et X de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Les pays en développement pourraient aussi avoir besoin de temps pour mettre en œuvre de nouveaux engagements.

Le Canada a signalé plus haut certains aspects où l'assistance technique dans les domaines visés par les améliorations proposées à l'article X pourrait être considérée comme une priorité. Mais plus généralement, les Membres devront discuter de manière approfondie des meilleurs moyens de définir, de coordonner et de fournir l'assistance technique, au moment propice, là où elle sera nécessaire à la mise en œuvre de futurs engagements à l'égard de la facilitation des échanges. Le Canada espère participer pleinement et activement à ce débat avec les autres Membres, étant donné l'interpénétration entre l'assistance technique et les engagements futurs de l'OMC dans le domaine de la facilitation des échanges.
