



**LE RÔLE DES PROCÉDURES D'"AVIS ET OBSERVATIONS" ET DES  
PROCÉDURES ADMINISTRATIVES CONNEXES DANS LA MISE  
EN ŒUVRE DE LA FACILITATION DES ÉCHANGES**

COMMUNICATION PRÉSENTÉE PAR LES ÉTATS-UNIS

La communication ci-après, datée du 14 juin 2018, est distribuée à la demande de la délégation des États-Unis.

## 1 INTRODUCTION

Parmi les obstacles les plus importants aux échanges et aux investissements internationaux, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME), figurent les formalités inutiles et lourdes, ainsi que les procédures et coûts divers à la frontière et à l'intérieur des frontières. Les prescriptions trop restrictives et non transparentes relatives au mouvement, à la mainlevée et au dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit, ont une incidence disproportionnée pour les PME, lesquelles disposent de ressources financières et humaines limitées pour faire face aux imprévus. Les PME dépensent souvent des sommes considérables pour se procurer ou pour fabriquer des produits de qualité destinés à être commercialisés, et elles ne découvrent l'existence de prescriptions nouvelles ou inhabituelles que quand leurs produits parviennent à un pays de destination et sont présentés aux douanes. Les prescriptions non écrites et non transparentes, les retards et les coûts additionnels ont une incidence négative pour les négociants d'un côté comme de l'autre de la frontière, et empêchent les PME de participer pleinement au commerce, y compris aux chaînes de valeur mondiales.

L'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) peut permettre d'améliorer les procédures douanières et de les rendre nettement plus transparentes et efficaces, en coopération avec les organismes de réglementation présents aux frontières et le secteur privé. Le fait d'accélérer le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit, doit accroître la compétitivité du secteur privé, en particulier des PME, en réduisant les coûts directs et indirects des transactions commerciales et en approfondissant l'intégration dans les chaînes d'approvisionnement régionales.

La mise en œuvre de l'article 1 (Publication) et de l'article 2 (Possibilité de présenter des observations, renseignements avant l'entrée en vigueur et consultations) de l'AFE offre aux Membres de l'OMC l'occasion d'intégrer les bonnes pratiques internationalement reconnues et d'autres innovations dans l'élaboration de la réglementation au niveau mondial, pour plus de transparence et une meilleure gouvernance. Ces progrès seront particulièrement bénéfiques pour les PME.

La place centrale qu'occupe la transparence dans l'AFE s'agissant de la publication et de l'élaboration de règles semble indiquer qu'au cours des années écoulées depuis la rédaction du GATT de 1947 les Membres ont reconnu la nécessité d'une publication plus complète et plus accessible des réglementations et procédures douanières, assortie de possibilités correspondantes données au public pour formuler des observations. Ce point de vue est étayé par des études économiques indépendantes qui ont montré que la réduction de l'incertitude en matière de politiques était bénéfique pour les PME bien plus que pour les grandes entreprises. Même une

légère augmentation de la transparence peut accroître les exportations des PME de plus de moitié.<sup>1</sup> S'ils sont correctement interprétés, les engagements découlant de l'AFE guideront les Membres vers l'élaboration de mécanismes et de procédures éprouvés pour remédier aux obstacles auxquels se heurtent le plus couramment les PME, les négociants et les investisseurs, à savoir des réglementations opaques, difficilement accessibles, complexes et trop lourdes.

Les PME aux États-Unis créent deux nouveaux emplois sur trois, et représentent plus d'un tiers des exportations du pays. Il est donc essentiel d'encourager l'innovation dans ces petites entreprises, pour aider des personnes et des groupes d'entrepreneurs, y compris les jeunes et les femmes, à sortir de la pauvreté, pour stimuler le développement et la croissance économiques, et pour élever les niveaux de vie. À cet égard, les réglementations et procédures gouvernementales arbitraires, en particulier aux frontières, risquent d'empêcher les petites entreprises de créer de nouveaux produits, d'entrer en concurrence dans l'économie, et de réussir sur les marchés mondiaux.

L'histoire de la réforme administrative aux États-Unis donne à penser que l'*institutionnalisation* de méthodes plus transparentes, évaluables et réactives pour demander la participation du public et l'intégrer à l'élaboration de la réglementation, y compris prescriptions et procédures douanières, incite à envisager des approches plus adaptables et plus flexibles qui aident les PME innovantes à rester sur le marché. De même, des réglementations et procédures douanières prévisibles et rationalisées aident à faire en sorte que tous les individus et les entreprises aient davantage de possibilités de bénéficier des progrès récents concernant le commerce mondial, la logistique, le commerce électronique et la nouvelle économie numérique.

Pour pleinement mettre en œuvre les engagements au titre de l'AFE, et en tirer parti, il faut absolument établir des procédures de consultation publique qui fonctionnent bien et qui permettent à *toutes les personnes intéressées*, où qu'elles vivent et qui qu'elles soient, d'avoir de réelles possibilités d'être informées en temps utile des nouvelles propositions et modifications de réglementations, et de formuler des observations pour améliorer ces propositions. Un tel dispositif favorise un "écosystème PME" dynamique dans lequel les entrepreneurs et les petites entreprises peuvent créer, innover et croître au-delà des frontières.

## **2 APPROCHE DES ÉTATS-UNIS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS ÉNONCÉES DANS L'AFE EN MATIÈRE D'OBSERVATIONS ET DE CONSULTATIONS DU PUBLIC**

Les États-Unis mettent en œuvre les aspects clés de l'article 1 (Publication) et de l'article 2 (Possibilité de présenter des observations, renseignements avant l'entrée en vigueur et consultations) de l'AFE grâce à la Loi de 1946 sur les procédures administratives (APA), telle que modifiée, et aux procédures connexes. L'APA a introduit des prescriptions, désormais en place depuis des décennies, imposant aux organismes de publier toutes leurs procédures et de permettre à tout membre du public de demander la modification, voire l'abrogation, d'une réglementation.

L'APA a établi un ensemble unique d'obligations uniformes – "éléments de base essentiels minimaux" – pour tous les organismes fédéraux, qu'il s'agisse du pouvoir exécutif ou d'organismes indépendants. Les organismes fédéraux des États-Unis sont tenus de ménager au public la possibilité de présenter des observations sur le texte d'une règle ou sur la teneur d'une proposition de réglementation<sup>2</sup>, y compris les renseignements essentiels sous-jacents. En pratique, un organisme doit offrir au public – c'est-à-dire à toute personne intéressée, qu'elle soit ou non ressortissante des États-Unis – une possibilité adéquate de présenter "des données écrites, des vues ou des arguments" sur la proposition de règle.

## **3 AVIS ET OBSERVATIONS**

Aux fins de la mise en œuvre de l'article 2 de l'AFE, la pratique importante dans le cadre de l'APA est le processus concernant les "règles". L'APA définit une "règle" comme "une déclaration d'un organisme ayant une application et des effets futurs généraux ou particuliers, destinée à

---

<sup>1</sup> Des études ont montré que, si la transparence augmente d'une unité, la probabilité qu'une PME exporte augmente de 66%, et sa propension à exporter de 53%. Li, Y. et John S. Wilson (2009), "Trade Facilitation and Expanding the Benefits of Trade: Evidence From Firm Level Data", Asia-Pacific Research and Training Network on Trade: Working Paper Series (n° 71).

<sup>2</sup> Voir APA, 5 U.S.C. paragraphe 553 b) 3).

appliquer, interpréter ou prescrire une loi ou une politique, ou à décrire l'organisation, les procédures ou la pratique à suivre par un organisme". En somme, une règle établit généralement une norme pour la conduite future des personnes, destinée à appliquer, interpréter ou prescrire une loi ou une politique pour l'avenir.<sup>3</sup>

**Publication d'un avis de proposition de réglementation:** une fois qu'un organisme a élaboré le contenu d'une proposition de réglementation, ou "règle", l'APA exige qu'il la publie au Federal Register, dans un "avis de proposition de réglementation". Compte tenu de l'évolution de la technologie, les organismes publient désormais aussi les propositions de règles sur le portail unique du gouvernement fédéral des États-Unis consacré aux avis du Federal Register<sup>4</sup> (regulations.gov) et sur leurs propres sites Web.

L'APA exige en général que les organismes prévoient la possibilité pour le public de formuler des observations sur les propositions de règles pendant une période "ménageant aux personnes intéressées une possibilité raisonnable et réelle de participer au processus d'élaboration de la réglementation". En pratique, cette période varie normalement de 30 à 60 jours à des durées beaucoup plus longues pour les règles plus compliquées.<sup>5</sup> En outre, comme cela est mentionné plus haut, une "personne intéressée" est en pratique n'importe quelle personne, qu'elle se trouve ou non aux États-Unis.

En vertu de l'APA, l'organisme compétent doit fournir au public des renseignements suffisants sur sa proposition pour informer justement les parties intéressées des sujets et questions traités, de façon à ce que le public puisse présenter des données ou des arguments pertinents. Par conséquent, un avis inclut habituellement plusieurs renseignements essentiels:

- le projet de texte de la proposition de règle;
- un préambule expliquant pourquoi la règle est nécessaire et ce qu'a fait spécifiquement l'organisme pour formuler une règle répondant à cette nécessité; et
- une explication dans un langage simple de la raison d'être de l'approche proposée, y compris un résumé du fondement factuel ou scientifique de la règle.

Conformément aux prescriptions relatives à la prise de décisions fondées sur des données factuelles, en plus du texte de la proposition de réglementation, les renseignements sur lesquels l'organisme s'est appuyé pour étayer sa proposition doivent aussi être soumis au public. Par conséquent, la possibilité est ménagée au public de présenter des observations sur toute analyse scientifique ou économique ayant été utilisée. En outre, les organismes de réglementation sont tenus d'examiner si une proposition de réglementation risque d'avoir d'importants effets économiques défavorables pour bon nombre de petites entreprises. Dans l'affirmative, ils doivent publier, en vue de recueillir des observations, une description de l'incidence économique directe qu'aurait la réglementation proposée sur les petites entreprises, et envisager de prendre des mesures pour réduire ces effets défavorables, conformément aux objectifs légitimes en matière de réglementation.

**Examen et analyse des observations du public:** une fois que les observations du public ont été présentées en réponse à un avis, les organismes de réglementation doivent examiner et analyser toutes les observations significatives reçues en temps utile de toutes les parties prenantes intéressées, et de toutes les sources, sans discrimination. Cela signifie qu'ils doivent parfois clarifier, voire modifier, la règle pour répondre aux questions de fond soulevées dans les observations. S'ils ne le font pas, ils doivent ensuite expliquer pourquoi ils ne sont pas d'accord avec une observation, ou comment la question a été traitée autrement. Au moment de la publication de la règle finale, l'organisme compétent doit en effet résumer les observations significatives et communiquer ses réponses.

---

<sup>3</sup> Les modalités d'élaboration de la réglementation dans le cadre de l'APA dont il est question dans le présent document sont couramment appelées les procédures informelles d'avis et observations, suivies au titre de la disposition 5 U.S.C. paragraphe 553. Cependant, au moment de la promulgation de l'APA, beaucoup d'organismes élaboraient la réglementation dans un cadre formel, au moyen de débats contradictoires, comme dans la procédure au titre de la disposition 5 U.S.C. paragraphes 556 et 557. L'élaboration de la réglementation ayant évolué depuis, la plupart des organismes fédéraux se sont tournés au fil du temps vers le modèle des procédures informelles d'avis et observations dont il est question ici.

<sup>4</sup> Voir APA, 5 U.S.C. paragraphe 553 b).

<sup>5</sup> Voir APA, 5 U.S.C. paragraphe 553 c).

L'examen de ce qui représente souvent plusieurs milliers d'observations est un défi qui peut sembler intimidant, mais c'est un exercice technique qui requiert une expertise en matière de réglementation. Chaque observation est examinée du point de vue des renseignements apportés ou des questions posées, et non pas, par exemple, de l'importance ou du statut de l'auteur de l'observation, ou du nombre de personnes qui y souscrivent.

**Publication de la règle finale – Reddition de comptes:** la règle finale doit être publiée au Federal Register au moins 30 jours avant son entrée en vigueur. L'avis doit indiquer à nouveau "le fondement et le but" de la règle. Comme cela est indiqué plus haut, toutes les observations significatives reçues sont examinées par l'organisme compétent et publiées avec la règle finale, y compris:

- un résumé des observations reçues;
- des réponses écrites aux observations, précisant pourquoi l'organisme a accepté ou rejeté chacune; et
- une description des modifications (éventuellement) apportées à la règle finale.

L'APA exige que la règle finale s'inscrive dans le prolongement logique de la proposition initiale et des observations du public, et qu'elle soit liée de façon rationnelle aux renseignements disponibles dans le dossier administratif, qui comprend les observations du public reçues en temps utile.

**Recours judiciaire:** l'APA dispose que, après la publication d'une règle finale (accompagnée des explications détaillées de l'organisme compétent), les parties affectées peuvent contester la légalité d'une réglementation devant les tribunaux si elles estiment qu'elle est "arbitraire, fantaisiste, abusive ou d'autre manière non conforme à la loi".

#### 4 EXEMPLES – ÉTABLISSEMENT DE LA RÉGLEMENTATION DOUANIÈRE

Comme cela est indiqué plus haut, les organismes gouvernementaux publient des avis de proposition de réglementation et invitent le public à présenter des observations, lesquelles peuvent contribuer à façonner la règle finale. Des exemples sont donnés ci-après de cas où le Bureau des douanes et de la protection des frontières des États-Unis (CBP) a révisé une proposition de règle sur la base des observations reçues concernant les besoins des petites et moyennes entreprises. À chaque fois, il s'agissait de l'octroi de licences à des courtiers en douane.

**Exemple – Prescription relative à l'âge des courtiers en douane.** Le CBP a proposé une modification qui aurait eu pour effet d'augmenter l'âge minimal requis pour passer un examen de courtier en douane de 18 à 21 ans, c'est-à-dire l'âge requis pour obtenir une licence de courtier. Plusieurs observations ont été présentées au sujet de la proposition de règle, faisant objection à cette modification, et soulevant en particulier la préoccupation selon laquelle le passage de l'âge minimal requis à 21 ans nuirait aux possibilités de carrière des personnes qui pouvaient d'abord passer et réussir l'examen, puis obtenir une licence rapidement dès l'âge de 21 ans. Dans les explications accompagnant la règle finale, le CBP a indiqué qu'ayant examiné à nouveau la question de la limite d'âge il était d'accord avec les observations selon lesquelles il ne fallait pas modifier la prescription relative à l'âge, car cela augmenterait les coûts et engendrerait une charge additionnelle pour les négociants et les courtiers en douane. Dans la règle finale, l'âge minimal requis pour passer un examen de courtier en douane est resté fixé à 18 ans.

**Exemple – Critères relatifs à la communication de renseignements sur la clientèle.** Le CBP a publié une proposition de règle concernant la "communication autorisée de renseignements sur la clientèle par les courtiers en douane". Il proposait de modifier la réglementation pour autoriser les courtiers à communiquer des renseignements sur la clientèle à des entités liées, sous réserve de l'autorisation écrite des clients. Le CBP a reçu de nombreuses observations, dont la majorité exprimaient la préoccupation selon laquelle la proposition de règle ne servait pas les intérêts des milieux importateurs, et il était préférable et moins coûteux pour les négociants que les courtiers travaillent avec leurs clients et prennent des décisions au cas par cas sur la communication des renseignements les concernant. Finalement, le CBP a annoncé qu'il retirait l'avis de proposition de réglementation, en expliquant que cela devait permettre un examen plus poussé des questions pertinentes soulevées dans les observations reçues.

## 5 PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

La présente communication expose les principales caractéristiques de la Loi de 1946 sur les procédures administratives (APA), telle que modifiée, qui établit le fondement juridique pour l'application par les États-Unis des obligations fondamentales découlant des articles 1 et 2 de l'AFE. En particulier, un ensemble de *procédures externes* permet aux personnes intéressées de participer à l'examen et à l'analyse des projets de réglementations, et un ensemble correspondant de *procédures internes* permet d'intégrer les contributions reçues du public à des délibérations au niveau gouvernemental avec reddition de comptes. Grâce à ces différentes procédures d'"avis et observations", les personnes qui s'intéressent aux résultats des politiques et réglementations ont des possibilités prévisibles et structurées de contribuer, sans discrimination, au processus décisionnel.

Les procédures d'avis et observations prévues par l'APA fonctionnent parallèlement à une communauté très dynamique d'associations professionnelles et autres organisations non gouvernementales aidant à organiser des intérêts souvent largement dispersés qui, sans cela, ne participeraient peut-être pas directement à l'élaboration de la réglementation. Les petites entreprises des États-Unis, qui ne disposent généralement ni du temps, ni du personnel, ni des ressources nécessaires pour suivre les modifications de la réglementation, représentent plus de la moitié des membres de certaines des associations professionnelles et chambres de commerce les plus connues. Ces associations sont des *institutions intermédiaires* clés pour associer à l'élaboration des politiques un vaste réseau de petites entreprises réparties dans tout le pays, et faciliter ainsi la communication de suggestions pratiques visant à modifier et améliorer le processus réglementaire.

Le dispositif de l'APA constitue aussi un cadre propice, avec reddition de comptes, dans lequel les obstacles non nécessaires au développement, aux échanges commerciaux et aux investissements des petites entreprises et des entrepreneurs peuvent être identifiés, évalués, et éliminés *avant* de susciter des préoccupations au niveau international. On peut donc considérer que les procédures d'avis et observations renforcent la confiance du public (et la confiance internationale) dans ce processus décisionnel. Autrement dit, ayant collaboré à l'élaboration de la réglementation, le public est susceptible d'adhérer davantage aux résultats des décisions finalement prises par les organismes compétents. Réciproquement, les organismes de réglementation peuvent mieux expliquer leurs actions au public: le fait de publier dans la réglementation finale des renseignements sur la façon dont ils ont pris en compte les contributions écrites reçues du public sert à "boucler la boucle" dans un souci d'ouverture et de reddition de comptes. Après 70 années d'expérience de l'élaboration de la réglementation au niveau fédéral, les procédures d'"avis et observations" demeurent des *facteurs essentiels* en faveur de la "prise de décisions fondées sur des données factuelles", de l'amélioration de la réglementation, et du respect des obligations découlant des Accords de l'OMC, pour tous les organismes du gouvernement fédéral.

Les États-Unis recommandent au Comité que les Membres soient invités à présenter eux aussi leurs vues et leurs expériences concernant l'importance d'une transparence accrue et d'une meilleure gouvernance en vue de la pleine mise en œuvre de l'AFE, et en particulier de la réalisation de l'objectif consistant à accélérer encore le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit.

---