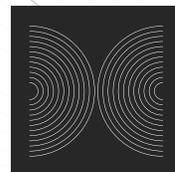


20

*L'Accord général sur les tarifs douaniers
et le commerce* et l'**Organisation mondiale
du commerce**

Geneviève Dufour





Geneviève Dufour est professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke et membre du Barreau du Québec. Elle codirige le programme de maîtrise en droit international et politique internationale appliqués qu'elle a cofondé en 2010. Elle collabore avec de nombreux acteurs en matière de droit du commerce international et de développement durable, et intervient régulièrement dans les médias. Récipiendaire du prix Tremplin de l'Université de Sherbrooke pour sa contribution exceptionnelle à la recherche, elle est titulaire de nombreuses subventions de recherche dont une du fonds des Leaders John-R. Evans de la Fondation canadienne pour l'innovation. Dans le domaine de la recherche, la professeure Dufour s'intéresse aux interactions entre commerce, environnement et droits humains. Par le passé, elle a agi comme présidente de la Société québécoise de droit international et présidente du Réseau francophone de droit international. Elle dirige la chronique de droit du commerce international de l'Annuaire canadien de droit international depuis 2021.

L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE ET L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

Geneviève Dufour

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est l'organisation internationale qui régit le commerce entre les États. Forte de ses 164 Membres et de ses 23 États observateurs, l'OMC couvre la quasi-totalité du commerce transfrontière. Si une telle organisation apparaît aujourd'hui nécessaire, il a fallu attendre près d'un demi-siècle pour qu'elle soit effectivement instituée. En effet, à l'inverse de ses deux organisations sœurs créées à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), l'OMC n'a été créée qu'en 1995. C'est un accord en forme simplifiée, l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT ou General Agreement on Tariffs and Trade en anglais)*¹, qui a régi les relations internationales économiques au siècle dernier.

Depuis sa création en 1995, l'OMC a affronté de nombreux défis et a été fortement critiquée. On l'a accusée d'être hermétique, d'être une enceinte de négociations menées derrière des portes closes, de ne pas prendre en compte les besoins des pays en développement ou encore de mettre trop facilement de côté les valeurs non marchandes comme les normes du travail et la protection de l'environnement. Elle a parfois su s'adapter, par exemple en permettant un accès – très restreint – aux représentants de la société civile. L'Organe de règlement des différends s'est quant à lui ouvert progressivement à une meilleure prise en compte des préoccupations non commerciales des États et a même permis que certaines séances soient publiques.

Néanmoins, l'OMC fait plus que jamais face à des défis importants. Après quelques minces victoires au cours de la dernière décennie, sa « branche législative » peine toujours à produire les résultats initialement prévus pour janvier 2005. Un changement sur le plan de la méthode de négociation laisse entrevoir la possibilité que les choses débloquent dans un avenir proche. Aussi, la « branche judiciaire », considérée depuis 1995 comme un standard à atteindre au sein de l'ordre juridique international, est soudainement paralysée depuis décembre 2019 et nécessitera une réforme majeure pour que les États-Unis acceptent d'y conférer à nouveau leur confiance. Enfin, on peut se réjouir que la « branche exécutive » ait été rétablie en février 2021 après que l'administration Biden fraîchement en poste a accepté de se joindre au consensus pour nommer la Nigériane Ngozi OkonjoIweala au poste de directrice générale de l'Organisation. Cela faisait en effet plusieurs mois que l'Organisation fonctionnait sans directeur général à la suite du refus de l'administration Trump de se joindre au consensus.

I. Le GATT : d'accord temporaire à organisation internationale *de facto*

Le *GATT* est souvent qualifié d'accident historique. En effet, si ses rédacteurs l'ont d'abord conçu pour régir leurs relations de manière temporaire, en attendant la création en bonne et due forme de l'Organisation internationale du commerce, il est plutôt devenu la norme de référence en matière de commerce entre 1947 et 1994, voire une organisation internationale *de facto*, qui a permis de faire évoluer considérablement la libéralisation des échanges.

¹ *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, 58 RTNU 187 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1948) [*GATT*].

A. Le GATT comme accord temporaire

À la suite de la Seconde Guerre mondiale, trois organisations internationales devaient être créées pour assurer la gouvernance économique internationale. L'une devait avoir compétence sur les aspects monétaires, une autre sur ceux du financement, et une troisième devait gérer les aspects commerciaux. Dès 1944, les *Accords de Bretton Woods* ont créé le FMI et la Banque mondiale. Entre 1946 et 1948, des négociations ont eu lieu à New York, Londres, Genève et La Havane pour discuter d'encadrement du commerce international. Le 24 mars 1948, 53 pays ont adopté la *Charte de La Havane*², créant l'Organisation internationale du commerce et fixant les règles en matière de libéralisation des échanges, mais aussi d'emploi, de développement économique, d'accords de produits, de pratiques commerciales restrictives, d'investissements et de services. Or, bien qu'ils aient été les promoteurs de la *Charte de La Havane* et qu'ils l'aient signée, les États-Unis ont refusé de la ratifier. En fait, à travers les rencontres de négociation, de nombreuses exceptions avaient été ajoutées afin de prendre en considération les disparités de développement et de système politique et économique de l'époque, ainsi que pour permettre aux États de limiter l'effet de la libéralisation sur leur territoire. Dès lors, les associations patronales et les milieux d'affaires l'ont jugée d'inspiration trop keynésienne, trop protectionniste et trop peu libérale. La majorité républicaine au Congrès ne l'a donc pas ratifiée. Bien que les démocrates aient repris le contrôle des deux chambres dès 1949, le président Truman ne demanda pas au Congrès de la ratifier, jugeant qu'elle contenait trop d'exceptions inacceptables pour les Américains et que, par ailleurs, elle pouvait nuire à certains de ses objectifs en matière de politique intérieure et extérieure³.

Compte tenu de l'expérience d'une Société des Nations dépourvue de la présence américaine et du rôle prédominant que jouaient les États-Unis au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les États, à l'exception du Libéria, se sont abstenus de ratifier la *Charte de La Havane* et l'Organisation internationale du commerce n'a jamais vu le jour.

B. Une organisation internationale *de facto*

On présente souvent le GATT comme une conséquence de l'échec de l'Organisation internationale du commerce. Or, si cet échec a effectivement fait jouer au GATT un rôle qui ne lui était pas destiné, il n'a eu aucun impact sur son existence. En effet, dès 1945, 15 pays avaient décidé d'entamer des négociations commerciales afin de s'octroyer réciproquement des baisses de droits de douane. Au cours des années suivantes, d'autres pays se sont joints à ces négociations. Ces dernières se déroulaient en parallèle à celles de la *Charte de La Havane*, puisque les pays profitaient du fait d'être tous réunis pour poursuivre leurs discussions. Le 30 octobre 1947, l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, connu sous l'acronyme GATT en anglais, était adopté par 23 pays. Les concessions tarifaires consenties dans le cadre du GATT représentaient alors environ 20 % du commerce mondial.

² *Charte de la Havane instituant une Organisation internationale du commerce*, 24 mars 1948, Sec/41/53, en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/GG/SEC/53-41.PDF>>.

³ Jean-Christophe Graz, *Aux sources de l'OMC : la Charte de La Havane 1941-1950*, Genève, Droz, 1999.

Tableau 1. Liste des 23 Parties contractantes originelles du GATT de 1947

Australie	États-Unis d'Amérique	Rhodésie du Sud
Belgique	France	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Birmanie	Inde	
Brésil	Liban	République tchécoslovaque
Canada	Luxembourg	Syrie
Ceylan	Norvège	Union sudafricaine
Chili	Nouvelle-Zélande	
Chine	Pakistan	
Cuba	Pays-Bas	

L'adoption en forme simplifiée (donc ne requérant pas de ratification) indique bien la volonté des pays d'adopter un accord avant tout temporaire, le temps qu'une réelle organisation soit créée. D'ailleurs, en 1955, même après l'échec de l'Organisation internationale du commerce, les États ont tenté de créer l'Organisation de coopération commerciale. Celle-ci n'a toutefois jamais vu le jour, aussi en raison du refus des États-Unis d'en ratifier la charte constitutive. Considérant ce nouvel échec, les États ont orienté leurs efforts à faire fonctionner le *GATT* en créant, entre autres, une structure institutionnelle de fait.

Pour les raisons que nous avons expliquées, le *GATT* de 1947 ne présentait pas les caractéristiques habituelles d'une charte constitutive d'une organisation internationale. Certes, il se référait à un secrétariat exécutif et prévoyait un mécanisme de règlement des différends. Le texte appelait aussi à des réunions périodiques. Le lecteur attentif remarquera même que les États avaient prévu une action collective nécessaire lorsque l'expression « PARTIES CONTRACTANTES » était écrite en majuscule. Il n'en demeure pas moins que le *GATT* nécessitait une structure propre, qui aurait dû être créée au fil du temps par les États parties. Pour cette raison, plusieurs considèrent le *GATT* non seulement comme un traité, mais aussi comme une organisation internationale *de facto* ayant existé jusqu'à la fin de l'année 1994.

C. Une libéralisation continue et considérable

Entre 1947 et 1994, à travers huit cycles de négociations, les États parties ont créé une structure capable de faire fonctionner le *GATT* telle une organisation internationale, mais ils ont aussi accéléré la libéralisation des échanges par l'entremise d'engagements supplémentaires. Les premiers cycles ont surtout été consacrés à la diminution des droits de douane. On estime que ceux-ci ont en effet diminué d'environ 8 % par année au cours des six premiers cycles de négociations. Le Cycle Kennedy (1964 à 1967) a donné lieu à l'ajout de la partie IV du *GATT* relative au développement et à l'adoption d'un code antidumping. Compte tenu des baisses marquées des droits de douane, le Cycle de Tokyo (1973-1979) a permis l'adoption de neuf nouveaux accords relatifs aux questions non tarifaires, devenus nécessaires pour contrer les nouveaux prétextes protectionnistes. C'est le cas du *Code de la normalisation*, du *Code des subventions* ou encore du *Code sur les marchés publics*.

Tableau 2. Les huit cycles de négociations de l'époque du *GATT*

Années	Lieu/Appellation	Domaines couverts	Pays participants
1947	Genève	Droits de douane	23
1949	Annecy	Droits de douane	13
1951	Torquay	Droits de douane	38
1956	Genève	Droits de douane	26
1960-1961	Genève (Dillon Round)	Droits de douane	26
1964-1967	Genève (Cycle Kennedy)	Droits de douane et mesures antidumping	62
1973-1979	Genève (Tokyo Round)	Droits de douane, mesures non tarifaires et « accords-cadres »	102
1986-1994	Genève (Uruguay Round)	Droits de douane, mesures non tarifaires, règles, services, propriété intellectuelle, règlement des différends, textiles, agriculture, établissement de l'OMC, etc.	123

Source : Site Web de l'OMC.

Au fil des ans, le système a toutefois connu un effritement qu'il devenait impératif de corriger. Entre autres choses, la pratique du *GATT* à la carte – qui permettait aux États d'adhérer ou non aux différents accords – générait des frustrations et des traitements discriminatoires, en plus de créer un système peu prévisible. Aussi, le système de règlement des différends, mené par la règle du consensus positif, ne fonctionnait que si aucun État ne s'opposait à la prise de décision. Ainsi, pour créer un groupe spécial, pour adopter un rapport ou pour autoriser sa mise en œuvre, aucune des Parties au *GATT* ne devait s'y opposer, y compris la Partie visée par la plainte. À partir du début des années 1980, au moment même où les États-Unis et les Communautés européennes s'opposaient sur divers thèmes, dont l'épineuse question agricole, une proportion grandissante de rapports n'ont pu être adoptés, ce qui a miné considérablement le système de règlement des différends. En outre, le système du *GATT* ne concernait que le commerce des marchandises et il devenait urgent, surtout pour les pays développés, d'y inclure des règles relatives, entre autres, au commerce des services et à la propriété intellectuelle.

Finalement, à la suite d'une demande des États-Unis en 1982, les Parties contractantes ont ouvert le Cycle d'Uruguay en 1986, dont la création d'une organisation en bonne et due forme s'affichait comme l'objectif ultime. Ce cycle s'est conclu le 15 avril 1994 par l'adoption de l'*Accord de Marrakech* instituant l'*Organisation mondiale du commerce*⁴ par les 128 Parties contractantes.

II. L'OMC : l'organisation orchestrant le commerce international

Le 1^{er} janvier 1995, à l'issue de près de huit ans de négociations, l'OMC est créée. Organisation internationale en bonne et due forme, elle possède sa propre charte constitutive. Suivant cette dernière, l'OMC doit remplir cinq fonctions : 1) faciliter la mise en œuvre, l'administration et le fonctionnement de l'Accord instituant l'OMC et des accords commerciaux tout en favorisant la réalisation de leurs objectifs ; 2) servir d'enceinte de négociations ; 3) administrer le mécanisme de règlement des différends ; 4) administrer le Mécanisme d'examen des politiques commerciales ; et 5) coopérer avec le FMI et la Banque mondiale. Globalement, malgré une lenteur extrême en matière de négociation et un Organe de règlement des différends récemment amputé, l'OMC arrive à remplir ses fonctions. Il n'en demeure pas moins qu'une réforme du système est maintenant ouvertement discutée.

A. Une organisation internationale en bonne et due forme conduite par ses Membres

Le 15 avril 1994, l'*Acte final* reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay a été adopté. Une soixantaine de textes juridiques y étaient annexés. L'*Accord instituant l'OMC* se trouve parmi cet ensemble de décisions, de déclarations et de traités, appelé *Accord de Marrakech*.

Étant une organisation internationale en bonne et due forme, l'OMC possède la personnalité juridique⁵. Cela signifie qu'elle est titulaire de droits et d'obligations dans l'ordre juridique international. Sa personnalité juridique demeure évidemment fonctionnelle, c'est-à-dire qu'elle est limitée à l'accomplissement des fonctions énumérées dans sa charte constitutive. Son siège se situe à Genève, dans l'ancien bâtiment du Bureau international du travail.

Si les 128 États parties au *GATT de 1947* sont considérés comme les Membres originels de l'OMC⁶, plusieurs autres se sont joints au club sélect depuis. En effet, l'OMC compte aujourd'hui 164 Membres, représentant 98 % du commerce mondial. Ceux-ci sont soit des États soit des territoires douaniers, comme Hong Kong, Macao et le Taipei chinois. L'Union européenne est considérée comme un Membre à part entière puisque ses États lui ont délégué le pouvoir de négociation commerciale. Dans le cas d'une décision prise au vote, elle possède le même nombre de voix que le nombre de ses membres⁷.

Contrairement à la plupart des autres organisations internationales, ne devient pas Membre de l'OMC qui le veut. Le processus peut être long puisque les États désireux de s'y joindre doivent négocier avec les Membres les conditions de leur entrée⁸. Cela signifie qu'ils doivent offrir des concessions acceptables aux Membres et procéder à la mise en conformité de leur droit interne. Qui plus est, aucun Membre de l'OMC ne doit s'opposer

4 *Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, 15 avril 1994, 1915 RTNU 104 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1996) [*Accord instituant l'OMC*].

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*, art XI 1.

7 *Ibid.*, art IX 1.

8 *Ibid.*, art XII 2.

à l'accession pour que le processus aboutisse. Des joueurs majeurs du commerce international ont ainsi accédé à l'OMC depuis 1995. C'est le cas, par exemple, de la Chine en 2001, de l'Arabie saoudite en 2005, du Vietnam en 2007 et de la Russie en 2012. En attendant que la Conférence ministérielle ne leur accorde le statut de Membre, ces États obtiennent un statut d'observateur et sont associés aux travaux de l'OMC.

La Conférence ministérielle est l'organe suprême de l'OMC. Composée des représentants de tous les Membres, elle se réunit quelques jours, habituellement aux deux ans, pour exercer les fonctions de l'OMC⁹. À l'issue de ces réunions, une déclaration est adoptée à laquelle sont annexés les décisions et autres résultats. Certaines conférences se sont tenues à Genève, mais la pratique veut qu'un Membre agisse comme hôte, à la suite d'un vote du Conseil général.

Certaines des Conférences ministérielles sont restées célèbres pour l'agitation provoquée par la société civile. La Conférence ministérielle de Seattle de 1999 a marqué les esprits par une forte présence d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'individus préoccupés par le mouvement de libéralisation des échanges considéré, entre autres, comme dénuant les populations de tout pouvoir décisionnel à l'échelle nationale. Les Conférences ministérielles de 2003 et de 2005, tenues respectivement à Cancún et à Hong Kong, ont aussi connu une présence importante de la société civile. Quelque 800 ONG et près de 1 600 individus ont été accrédités. Ces derniers ne participent certes pas directement aux négociations, mais peuvent exercer une pression non négligeable.

Depuis, la participation des ONG aux Conférences ministérielles a chuté. Non seulement celles-ci ont-elles délaissé, par dépit ou manque de ressources, les négociations commerciales multilatérales, mais leurs conditions d'accès n'ont cessé de se détériorer. Lors de la Conférence ministérielle de Nairobi en 2015, les ONG n'avaient accès qu'au terrain du centre des congrès sur lequel des tentes leur avaient été érigées, alors que pour la Conférence de Buenos Aires en 2017 le centre abritant les activités des ONG se situait à plus d'un kilomètre du périmètre de l'hôtel où se déroulaient les négociations¹⁰.

Le Conseil général, composé des représentants de tous les Membres, exerce les fonctions de la Conférence ministérielle entre les réunions de celle-ci, au siège de Genève. C'est aussi le Conseil général qui agit en tant qu'Organe de règlement des différends et comme Organe d'examen des politiques commerciales. Le Conseil général doit faire rapport à la Conférence ministérielle.

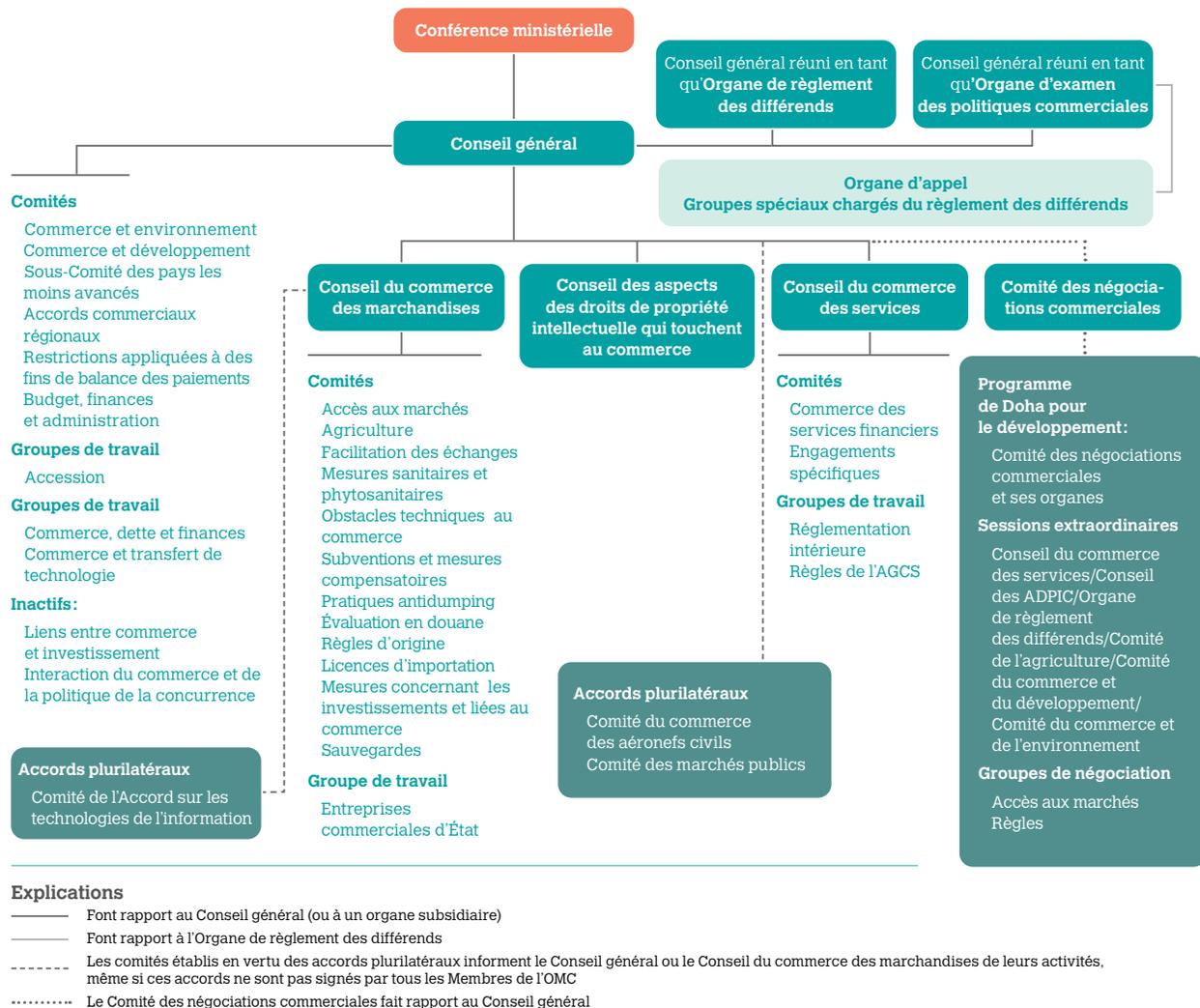
Des conseils des marchandises, des services et des aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce sont aussi institués et agissent sous la gouverne du Conseil général. Ceux-ci supervisent le fonctionnement des accords. De nombreux autres comités sont créés afin d'exercer les fonctions prévues dans divers accords de l'OMC. L'ensemble des Membres de l'OMC sont représentés au sein de ces conseils et comités. Des organes subsidiaires sont établis en vertu des accords plurilatéraux. Seuls les Membres ayant accepté d'être liés par ces accords en font partie.

Finalement, la Conférence ministérielle nomme un directeur général ou une directrice générale et lui attribue des fonctions. Cette personne dirige le Secrétariat de l'OMC. Avec le temps et de manière variable, cette personne a pu exercer une influence importante sur l'Organisation. En agissant parfois comme médiateur ou catalyseur, elle veille à la quête du consensus entre les Membres de l'OMC. Le Secrétariat agit en appui à l'ensemble des activités de l'OMC.

⁹ *Ibid.*, art V 1.

¹⁰ L'autrice de ce chapitre était présente à Nairobi pour le compte d'une ONG et à Buenos Aires à titre de membre de la délégation du Bénin.

Figure 1. Structure de l'Organisation mondiale du commerce



Source : OMC.

B. Les cinq fonctions de l'OMC

Comme mentionné précédemment, *l'Accord instituant l'OMC* attribue cinq fonctions à l'Organisation : 1) elle doit faciliter la mise en œuvre, l'administration et le fonctionnement de *l'Accord instituant l'OMC* et des accords commerciaux tout en favorisant la réalisation de leurs objectifs ; 2) elle doit servir d'enceinte de négociations ; 3) elle doit administrer le mécanisme de règlement des différends ; 4) elle doit administrer le Mécanisme d'examen des politiques commerciales ; et 5) elle doit coopérer avec le FMI et la Banque mondiale.

Administration, mise en œuvre et fonctionnement des accords commerciaux de l'OMC – L'OMC veille à l'administration des accords commerciaux¹¹. Cela signifie que par le truchement de divers comités et conseils, les Membres de l'OMC analysent les notifications des Membres afin d'assurer le respect des accords ainsi que leur bonne mise en œuvre. De plus, à partir des rapports soumis périodiquement par les Membres, le Secrétariat

¹¹ *Accord instituant l'OMC*, supra note 4, art III 1.

de l'OMC prépare un rapport qui est ensuite étudié par l'ensemble des Membres dans le cadre de l'Organe d'examen des politiques commerciales.

Dans ce cadre, le Secrétariat de l'OMC octroie une aide considérable aux pays en développement qui représentent les trois quarts des Membres de l'OMC. Au moyen de missions de coopération technique, de cours et de stages offerts au siège à Genève ou en ligne à l'intention des fonctionnaires de divers pays, de chaires de l'OMC offertes dans les universités des pays en développement ou encore de l'aide pour le commerce visant à permettre le développement des infrastructures en matière de libre-échange, le Secrétariat participe à assurer une mise en œuvre effective des accords.

Enceinte pour les négociations commerciales – L'OMC sert de cadre pour les négociations commerciales multilatérales¹². Cela signifie que les Membres entretiennent l'ambition de faire évoluer de manière multilatérale et constante les règles. Durant les années du *GATT*, les négociations se déroulaient, la plupart du temps, dans le cadre d'un agenda négocié et accepté par l'ensemble des États parties. L'OMC a emprunté à cette tradition.

L'OMC offre un cadre de négociations multilatérales utile et permanent, assurant une certaine sécurité juridique. Il n'en demeure pas moins que les avancées sont loin d'être à la hauteur des espérances. Les Conférences ministérielles permettent de faire avancer considérablement les négociations, même si ces dernières se déroulent de manière permanente tout au long de l'année. Elles ont évidemment lieu dans des cadres plus ou moins formels, mais elles se déroulent surtout au siège de l'OMC, au sein des différents comités et groupes de travail auxquels l'ensemble des Membres sont invités à participer.

Dès la création de l'OMC, les Membres ont commencé à discuter de l'agenda sur lequel ils souhaitent entamer des négociations. C'est au terme de six années de discussions, lors de la Conférence ministérielle de Doha en novembre 2001, qu'ils ont enfin réussi à s'entendre en adoptant le *Programme de Doha pour le développement*. Ce dernier contient une liste de 20 sujets complexes, parmi lesquels on trouve des thèmes historiquement insolubles et clivants, tels que l'agriculture, l'encadrement de l'investissement direct étranger et les liens entre le commerce et l'environnement¹³. Ce programme évidemment trop ambitieux devait en sus être complété dans un horizon relativement court, soit janvier 2005. Sans surprise, les Membres ne sont pas parvenus à s'entendre sur l'ensemble des sujets à l'intérieur de cette échéance.

Certes, depuis les années du *GATT*, la multiplication des États participant à ces négociations et la montée en puissance de certaines économies appartenant au bloc des pays en développement ont complexifié le processus de négociation. Dans ce contexte, les négociations sont devenues plus lentes, voire difficiles. Pour bien saisir les raisons de cette extrême lenteur, que plusieurs qualifient exagérément de blocage, un retour sur les caractéristiques propres à la négociation et à la prise de décision à l'OMC s'impose. En effet, les principes entourant la négociation et la prise de décision à l'OMC semblent uniques dans le paysage des organisations internationales.

D'abord, on dit souvent que l'OMC est conduite par ses Membres. Cela signifie que les Membres prennent toutes les décisions. À l'inverse de ce qui se fait dans une majorité d'organisations internationales, les décisions ne peuvent être prises par un organe restreint (par exemple le Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail, le Conseil des gouverneurs au FMI et à la Banque mondiale, le Conseil exécutif de l'Organisation météorologique mondiale

¹² *Ibid*, art III 2.

¹³ OMC, *Déclaration ministérielle*, 20 novembre 2001, OMC Doc WT/MIN(01)/DEC/1 (2001), 4^e sess, en ligne : <www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.pdf>.

ou le Conseil de sécurité pour les Nations Unies). Les ordres du jour, les agendas, les rapports, les décisions, les recommandations, les dérogations et les nouvelles règles et disciplines adoptées sont le fruit de négociations conduites par les Membres et lors desquelles chaque Membre est représenté. À cet égard, ni le directeur général ni le Secrétariat n'a le pouvoir de prendre des initiatives. Même les rapports issus des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel, pour pouvoir produire un effet, doivent être adoptés par consensus négatif par l'ensemble des Membres représentés au sein de l'Organe de règlement des différends.

Ensuite, les négociations se déroulent selon l'adage « rien n'est conclu tant que tout n'est pas conclu ». Autrement dit, des résultats doivent être atteints quant à tous les points au programme afin de conclure à des avancées. Il s'agit du principe du résultat unique ou du résultat indivisible. Ce principe ayant porté ses fruits dans le cadre du Cycle d'Uruguay, les Membres ont souhaité y recourir à nouveau dans le cadre du *Programme de Doha*. Cela permet de mettre en œuvre un autre principe cher aux Membres de l'OMC, soit celui des concessions réciproques. Suivant ce principe, un État doit pouvoir accepter de se lier à une entente lui étant défavorable à certains égards, si celle-ci lui offre des avantages à d'autres égards. Par un jeu de « give and take », les États arrivent ainsi à trouver un terrain d'entente sur un ensemble de concessions en abandonnant certaines positions à la faveur de l'acquisition d'avantages. Si cette méthode a pu donner lieu à l'adoption des *Accords de Marrakech*, sous forme d'un engagement quasi généralisé (quatre accords seulement ne liaient pas obligatoirement tous les Membres de l'OMC), le contexte actuel privilégiant souvent une approche défensive laisse croire que le principe de l'engagement unique apparaît aujourd'hui inapproprié¹⁴. Depuis quelques années, le principe de l'engagement unique semble donc avoir connu des inflexions importantes. En effet, lors de la Ministérielle de Bali en 2013, les Membres se sont entendus pour négocier uniquement certains sujets du *Programme de Doha* sur lesquels ils avaient fait des avancées substantielles (par exemple : facilitation des échanges, détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et accès aux marchés en franchise de droits et sans contingents pour les pays les moins avancés). Cette stratégie s'est avérée gagnante puisque pour une première fois depuis 2001, un ensemble de mesures contraignantes, incluant le premier accord multilatéral conclu depuis 1994, ont été adoptées à l'issue d'une Conférence ministérielle. Surnommés le *Paquet de Bali*, ces résultats représentent environ 10 % des objectifs de Doha. Il n'est donc pas question de rejeter le principe de l'engagement unique, car le *Paquet de Bali* devait être adopté en un engagement et il n'était pas question de laisser tomber un des sujets identifiés. Néanmoins, les Membres ont convenu d'adapter le principe de l'engagement unique afin de conclure des ententes dans une gamme restreinte de domaines sur lesquels ils sont mûrs pour s'entendre.

Finalement, on ne peut passer sous silence le fait qu'à l'inverse de plusieurs organisations internationales, l'OMC adopte ses décisions par consensus.

S'il est théoriquement possible de passer au vote, cette option a toujours été rejetée en bloc par les États. Cela signifie donc que les 164 Membres de l'OMC doivent s'entendre pour que des résultats soient acquis. Autrement dit, un seul État peut refuser une avancée. L'Inde a bien compris ce pouvoir lors de la Conférence ministérielle de Bali en 2013, lorsqu'elle a forcé l'adoption de la décision sur la sécurité alimentaire en contrepartie de son accord à l'adoption de l'Accord sur la facilitation des échanges¹⁵. Cette particularité mène parfois à des résultats inusités. Par exemple, la *Déclaration ministérielle de Nairobi* expose l'absence d'entente entre les Membres sur la suite des négociations, faisant état de nombreux Membres souhaitant continuer à négocier dans le cadre de l'agenda entendu en 2001 et d'un nombre d'États estimant que de nouvelles approches sont nécessaires¹⁶. Dans ce contexte, la situation apparaît paralysée. C'est toutefois ignorer la capacité des Membres d'aller de l'avant.

¹⁴ Craig VanGrasstek, *The History and the Future of the World Trade Organization*, Genève, Organisation mondiale du commerce, 2013 aux pp 308-10.

¹⁵ Geneviève Dufour et David Pavot, « Le Paquet de Bali et la sécurité alimentaire : l'évolution des techniques de négociation à l'OMC » (2015) 39:2 L'Observateur des Nations Unies 109 à la p 123.

¹⁶ *Ibid* au para 30.

En effet, lors de la Conférence ministérielle de 2017, tenue à Buenos Aires, plusieurs Membres ont amorcé des discussions plurilatérales, ouvertes à tous, sur des thématiques nouvelles comme le commerce numérique et les micros, petites et moyennes entreprises. Plusieurs craignent que ces initiatives donnent lieu à une multiplication d'accords plurilatéraux, ne liant que les Membres le souhaitant.

En définitive, on doit reconnaître que les Membres de l'OMC ont failli à leur devoir dans la mesure où ils n'ont pas réussi à s'entendre. Néanmoins, ils continuent à jouer le jeu, à négocier à Genève et lors des Conférences ministérielles et à déployer temps et énergie dans ce processus. Si on peut considérer les résultats comme insatisfaisants, parcellaires et tardifs, on doit se demander si une autre organisation, dotée des mêmes règles de représentativité et de gouvernance, arriverait à de meilleurs résultats. La lenteur extrême et les blocages que connaissent les négociations sont peut-être tout compte fait le résultat d'un mode de gouvernance dont les vertus atteignent les limites d'une société internationale fragmentée au sein de laquelle les intérêts souverains prennent souvent le dessus sur l'intérêt collectif.

Règlement des différends commerciaux – L'OMC administre le *Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*¹⁷. Si le « tribunal » de l'OMC a été considéré comme l'un des plus efficaces dans la sphère internationale (le *gold standard*), depuis décembre 2019, son fonctionnement est en grande partie perturbé. Il convient d'abord de présenter ses caractéristiques avant d'aborder ce qui est connu aujourd'hui comme la crise de nomination des membres de l'Organe d'appel.

Le règlement des différends est obligatoire pour tous les Membres de l'OMC. En effet, en devenant membres de l'OMC, les États acceptent de régler leurs différends commerciaux découlant des accords de l'OMC sous l'égide de l'Organe de règlement des différends, à l'exclusion de tout autre mode de règlement. À noter que le mécanisme ne s'adresse qu'aux États. Les opérateurs privés ne peuvent faire valoir leurs droits devant le « juge » de l'OMC. Ils doivent s'en remettre à la protection diplomatique de leur État, avec les conséquences que cela comporte.

Le mécanisme de règlement des différends laisse aux Membres une liberté quant aux modes de règlement des différends à privilégier. Ils peuvent en effet recourir aux bons offices, à la médiation, à la conciliation, à l'arbitrage et à la procédure quasi juridictionnelle (procédure des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel).

La procédure quasi juridictionnelle a connu une popularité certaine. En effet, depuis 1995, plus de 600 affaires ont été soumises à l'Organe de règlement des différends et près de 400 rapports ont été rendus dans un délai moyen de 10 mois.

Cela témoigne probablement d'un signe de confiance évident de la part des États et de leur satisfaction quant à la célérité des procédures et à leur accessibilité, et quant aux résultats obtenus.

La procédure se divise en quatre phases. Un Membre doit d'abord déposer une demande de consultation. S'ensuit alors une période minimale de 60 jours (sauf exception) pendant laquelle on espère que les Membres « échangent des renseignements, évaluent les points forts et les points faibles de leurs thèses respectives, réduisent la portée des divergences qui les séparent et, bien souvent, trouvent une situation mutuellement acceptable »¹⁸. Cette phase peut durer plusieurs mois, voire plusieurs années.

¹⁷ *Accord instituant l'OMC*, supra note 4, art III.

¹⁸ *Mexique – Enquête antidumping concernant le sirop de maïs à haute teneur en fructose (SHTF) en provenance des États-Unis* (2001), OMC Doc WT/DS132/AB/RW au para 54 (Rapport de l'Organe d'appel).

Lorsque les États ne s'entendent pas au stade de la consultation, un Membre peut demander l'établissement d'un groupe spécial en indiquant la mesure précise en cause et le fondement juridique de sa plainte. Le groupe spécial, institué par l'Organe de règlement des différends, mène une analyse tant en fait qu'en droit au terme de laquelle il rend un rapport contenant des constatations et des recommandations. Ce rapport n'a aucune valeur d'autorité de la chose jugée et n'est pas exécutable tant qu'il n'a pas été adopté par l'Organe de règlement des différends.

Les Membres peuvent ensuite décider de porter l'affaire devant l'Organe d'appel. En réalité, la majorité des affaires ayant conduit à un rapport d'un groupe spécial fait l'objet d'un appel. (Durant les dix premières années, tous les rapports ont fait l'objet d'un appel. On considère aujourd'hui que c'est plutôt 60 % des rapports qui sont amenés devant l'Organe d'appel). L'Organe d'appel a compétence pour revoir les questions de droit et les interprétations juridiques abordées par le groupe spécial. Il présente aussi un rapport qui renferme des constatations et des recommandations.

Afin de mettre en œuvre les recommandations des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel, l'*Organe de règlement des différends* doit adopter les rapports. Pour cette raison, on dénie souvent à la procédure de l'OMC un caractère juridictionnel, lui préférant la qualité de quasi juridictionnelle. Il n'en demeure pas moins que l'ensemble des rapports est adopté. En effet, la règle du consensus inversé prévaut. Autrement dit, le rapport est adopté sauf si l'ensemble des Membres est d'accord pour ne pas l'adopter.

Dans le cas où le rapport aurait constaté des incompatibilités avec les règles de l'OMC, que des recommandations aient été formulées et que l'*Organe de règlement des différends* ait adopté le rapport, il est attendu du Membre qu'il prenne des mesures pour rendre ses politiques et pratiques compatibles dans un délai déterminé. À défaut d'y consentir, le Membre plaignant pourra imposer des contre-mesures.

Le système de règlement des différends de l'OMC présente plusieurs particularités. D'une part, il s'appuie sur un organe politique (l'*Organe de règlement des différends*) à plusieurs stades de la procédure. D'autre part, il n'offre pas de compensation aux membres dont les droits auraient été bafoués. En effet, une fois le rapport adopté par l'*Organe de règlement des différends*, le Membre défendeur doit simplement modifier ses façons de faire afin qu'à l'avenir les Membres bénéficient des avantages et des concessions qui leur sont dus. Autrement dit, le système n'est pas conçu pour compenser les pertes, mais pour assurer une mise en conformité avec les règles.

Si le système de règlement des différends de l'OMC constitue un des points forts du système commercial multilatéral, il continue de faire l'objet de négociation en vue de son amélioration, et ce, depuis 1995. En effet, une meilleure accessibilité pour les pays en développement, une transparence accrue, une prise en compte réelle des *amicus curiae*, une professionnalisation, ou du moins une mise à niveau des membres des groupes spéciaux, et un encadrement des pouvoirs de l'Organe d'appel pourraient certainement rendre ce mécanisme encore plus pertinent. À ce titre, depuis 2017, les Membres de l'OMC sont en quelque sorte forcés d'accélérer les discussions sur le fonctionnement de l'Organe d'appel. Effectivement, si depuis le début des années 2000, les administrations américaines n'ont pas caché leur mécontentement à l'égard du comportement des membres de l'Organe d'appel et ont constamment demandé l'adoption de modifications majeures, l'administration Trump a bloqué depuis 2017 toute nomination de membres à l'Organe d'appel tant et aussi longtemps que les préoccupations américaines n'auront pas été sérieusement prises en compte.

Les États-Unis avancent officiellement six motifs de récrimination à l'égard de l'Organe d'appel : 1) le service prolongé de membres de l'Organe d'appel dont le mandat est terminé, le temps qu'une affaire se règle ;

2) le dépassement de la limite de 90 jours pour déposer un rapport ; 3) la capacité de l'Organe d'appel de revoir des faits ; 4) la prise en compte du droit national comme élément de fait ; 5) la formulation par l'Organe d'appel d'avis consultatifs ; et 6) la prise en compte des rapports comme constituant des précédents. Il semble aussi que les Américains soient irrités par le fait que les rapports de l'Organe d'appel vont souvent à l'encontre de leurs intérêts¹⁹.

Lors du Conseil général de décembre 2019, afin de dénouer la situation, les Membres ont proposé un projet de décision visant à réformer l'Organe d'appel. Les États-Unis l'ont rejeté, estimant que ce projet ne s'attaquait pas aux problèmes systémiques.

Pourtant, cette réunion du Conseil général revêtait une importance considérable dans la mesure où le blocage répété des nominations avait porté le nombre de membres à sa limite minimale et que le mandat de deux membres venait à échéance le 11 décembre. À défaut d'avoir trouvé une solution consensuelle – en raison de l'opposition isolée des États-Unis – aucune procédure de nomination n'a pu être entamée. Depuis le 12 décembre 2019, l'Organe d'appel ne compte donc plus suffisamment de membres pour qu'un différend soit entendu par un groupe de trois membres. Dans ce contexte, c'est tout le mécanisme de règlement des différends de l'Organisation qui est paralysé puisque lorsqu'un Membre porte un différend en appel, la procédure est suspendue indéfiniment. En effet, l'appel empêche l'*Organe de règlement des différends* d'adopter le rapport du groupe spécial pour une éventuelle mise en œuvre. Au départ, certains Membres de l'OMC se sont entendus au cas par cas pour ne pas porter un rapport devant l'Organe d'appel alors que d'autres, dont le Canada et l'Union européenne, ont conclu des accords préalables selon lesquels en cas de différends, la procédure d'arbitrage prévue à l'article 25 du *Mémorandum d'accord* remplace celle de l'Organe d'appel. En avril 2020, plusieurs Membres de l'OMC ont trouvé une solution temporaire à cette situation en adoptant l'Arrangement multipartite concernant une procédure d'arbitrage. Cela leur permet de contourner le blocage de l'Organe d'appel en utilisant la procédure d'arbitrage déjà prévue dans le *Mémorandum d'accord*²⁰.

Cette crise de l'Organe d'appel constitue probablement l'une des pires crises qu'a connues l'OMC depuis sa création. Elle attaque une fonction centrale de l'OMC et a le potentiel de mettre en péril la mise en œuvre effective et efficace des règles. L'ancien directeur général Roberto Azevêdo avait mené des consultations importantes auprès des Membres afin qu'une solution soit trouvée à ce blocage, mais sans succès. La nouvelle directrice générale, Ngozi Okonjo-Iweala, en fait l'une de ses priorités. On doit néanmoins noter que les Membres de l'OMC ont unanimement dénoncé l'attitude américaine lors du Conseil général de décembre 2019 et que plusieurs ont réitéré leur confiance dans le système de règlement des différends en trouvant des solutions temporaires²¹.

Suivi des politiques commerciales nationales – Déjà à l'époque du *GATT*, en 1988, un mécanisme d'examen des politiques commerciales des États avait été instauré. Un mécanisme similaire a été préservé dans le nouveau système.

L'OMC administre ce mécanisme institué par l'annexe 3 de l'*Accord instituant l'OMC*²². En vertu de ce dernier, chaque Membre de l'OMC doit rendre compte de ses politiques et pratiques commerciales. Sur cette base,

19 Robert E. Lighthizer, *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*, Washington D. C., Office of the United States Trade Representative, 2020 au para 3.

20 Nicolas Gervais et André-Philippe Ouellet, « L'échapper belle : AMPA ou MPIA. Quatre lettres au secours du système de règlement des différends à l'OMC », (2019) 23:2 RQDI 29 à la p 57.

21 L'autrice a assisté à cette réunion du Conseil général.

22 *Accord instituant l'OMC*, supra note 4, art III 4.

le Secrétariat de l'OMC prépare un rapport plus approfondi. Les rapports ainsi fournis sont ensuite examinés par l'ensemble des Membres, réunis dans le cadre de l'Organe d'examen des politiques commerciales.

Un tel mécanisme participe évidemment à la transparence, principe clé de l'OMC. Chaque Membre doit faire face, de manière périodique, à l'évaluation de ses pairs et doit expliquer, au besoin, l'adéquation de ses politiques et pratiques avec les règles multilatérales du commerce. La périodicité des rapports dépend du niveau de développement des Membres : si, en moyenne, les rapports doivent être fournis tous les six ans, les pays les plus développés doivent faire rapport tous les deux ans alors que les pays les moins avancés bénéficient d'un délai plus généreux.

La Conférence ministérielle reçoit ensuite le rapport et en prend note. Ce pouvoir apparaît certes limité, voire inefficace, mais le mécanisme doit tout de même être considéré comme ayant un effet politique majeur du fait même de la production du rapport par le Membre et de son analyse par les Membres. Il accentue la transparence et permet aux Membres d'être informés des politiques et pratiques commerciales de chacun et, en cas de désaccord, d'amorcer une discussion.

Coopération avec d'autres organisations internationales dans un souci de cohérence – À notre époque, le commerce international englobe de nombreux domaines. Dès lors, bien que l'OMC s'en tienne aux activités entrant dans son champ de compétence, elle ne peut ignorer le travail fait au sein des autres organisations internationales. À cet égard, elle se doit d'être ouverte et de coopérer efficacement dans une optique de cohérence et d'efficacité.

Afin de remplir ce mandat, le directeur général de l'OMC participe au Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination. Deux fois par année, 31 chefs de secrétariat se rencontrent pour discuter de thèmes transversaux et de cohérence. D'autres initiatives ont également été mises sur pied. Par exemple, le Centre du commerce international, créé en collaboration avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, fournit de l'assistance aux pays en développement dans le domaine du commerce.

Le *GATT* ne référerait qu'au FMI et à l'ONU. Les accords de l'OMC réfèrent quant à eux à de nombreuses organisations internationales avec lesquelles l'OMC doit entretenir des relations : Commission du *Codex Alimentarius*, Organisation mondiale de la santé animale, Organisation mondiale des douanes, *Convention internationale pour la protection des végétaux*, Union internationale des télécommunications, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Organisation mondiale de la Santé, Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, etc.

Certaines organisations internationales ont un statut d'observateur auprès de l'OMC. C'est le cas de la Banque mondiale, du FMI et de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture. À cet égard, l'OMC se heurte à un blocage important depuis de nombreuses années. En effet, depuis que les États-Unis et Israël se sont opposés en 1999 à l'attribution du statut d'organisation observatrice à la Ligue des États arabes, les pays membres de la Ligue s'opposent systématiquement à l'octroi du statut à toute nouvelle organisation. Ainsi, depuis plusieurs années, aucune nouvelle organisation n'a reçu le statut d'observateur. Encore récemment, lors du Conseil général de décembre 2019, le statut a été refusé à l'Union africaine à la suite du blocage des pays membres de la Ligue des États arabes.

Ce blocage explique pourquoi l'Organisation internationale du Travail n'a pas le statut d'organisation observatrice à l'OMC. Néanmoins, les deux Organisations demeurent nécessairement liées dans la mesure où les normes du travail ne peuvent être complètement éludées lorsqu'il est question de commerce et vice-versa. Dès les débuts de l'OMC, la question du lien entre le commerce et les normes du travail avait d'ailleurs été abordée, laissant apparaître de nouvelles difficultés liées à l'augmentation de l'importance des pays en développement au sein de l'OMC. En effet, dès la première Conférence ministérielle de Singapour, une majorité de pays en développement et quelques pays développés comme l'Australie et la Grande-Bretagne ont refusé d'inclure les normes du travail dans un éventuel processus de négociation. De leur avis, les conditions de travail pouvaient être utilisées comme prétexte protectionniste. La *Déclaration de Singapour* précise simplement que les Membres s'engagent à «observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues»²³, sans plus. Si les Secrétariats des deux Organisations collaborent plus étroitement depuis 2005 en faisant par exemple des rapports conjoints, la question du lien entre commerce et normes du travail n'a toujours pas évolué au sein de l'OMC²⁴. Enfin, fait intéressant, le siège de l'OMC est situé dans le bâtiment anciennement occupé par le Bureau international du Travail entre 1926 et 1975. Certaines fresques illustrant par exemple l'évolution des conditions de travail à travers les époques ont été découvertes lors de travaux de rénovation des salles qui servent entre autres aux auditions des groupes spéciaux.

La relation apparaît plus facile avec certaines organisations qu'avec d'autres. C'est le cas avec le FMI et la Banque mondiale. C'est précisément ce que les ministres ont reconnu en 1994 en adoptant la *Déclaration sur la contribution de l'OMC à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial*. Ceux-ci, conscients que l'ensemble des problèmes ne peut être résolu dans le domaine du commerce, considèrent qu'il «est nécessaire que les institutions internationales compétentes [...] suivent des politiques cohérentes qui se renforcent mutuellement»²⁵. Dès lors, les ministres estiment que l'OMC doit coopérer avec le FMI et la Banque mondiale.

À ce titre, on remarque que seuls le FMI et la Banque mondiale ont reçu le statut d'observateur tant au sein du Conseil général qu'au sein des divers organes de l'OMC qui octroient ce statut. Les autres organisations ont le statut d'observateur devant le Conseil général et au moins un organe, ou seulement devant certains organes de l'OMC²⁶.

L'OMC a, quant à elle, le statut d'observateur au sein de plus d'une trentaine d'organisations internationales. Ne possédant toutefois pas de représentation permanente ailleurs qu'à Genève, l'action de l'OMC dans ces forums se trouve limitée.

C. Une réforme de l'Organisation mondiale du commerce ?

Très tôt après sa création, l'OMC a fait l'objet de critiques quant à son mode de fonctionnement. On lui reprochait entre autres son manque de transparence et son cloisonnement aux questions purement économiques. Aujourd'hui, l'OMC a évolué et s'affiche plus ouverte aux préoccupations citoyennes. Depuis 2001, un forum public est organisé afin de réunir des membres de la société civile à Genève. Aussi, certaines réunions de groupes spéciaux sont ouvertes au public. Ce fut le cas dans les affaires relatives à la viande aux hormones en 2008 et aux phoques en 2013. Malgré tout, l'OMC demeure une organisation au sein de laquelle les membres de la société civile jouent un rôle extrêmement limité. Les négociations se déroulent derrière des portes closes et les projets de conventions ou de décision ne circulent habituellement pas parmi les membres de la société civile. Qui plus

23 OMC, *Déclaration ministérielle de Singapour*, OMC Doc WT/MIN(96)/DEC (1996), en ligne : <www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min96_f/singapore_declaration96_f.pdf>.

24 VanGrasstek, *supra* note 14 aux pp 169 et 380.

25 OMC, *Déclaration sur la contribution de l'Organisation mondiale du commerce à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial*, 1994 à la p 423, en ligne : <https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/32-dcohr.pdf>.

26 VanGrasstek, *supra* note 14 à la p 165.

est, les représentants d'ONG ont un accès restreint aux Conférences ministérielles et ils se retrouvent parfois à l'extérieur du lieu des négociations, voire à des kilomètres de celui-ci.

L'OMC suscite également des critiques de la part de ses Membres. Si certains pays ou groupes de pays ont réclamé des changements depuis sa création, ce sont les attaques des États-Unis qui ont plongé depuis peu l'Organisation dans une crise qui pourrait bien la mener à une réforme. Nous l'avons vu, le mécanisme de règlement des différends est d'abord visé. En outre, les États-Unis considèrent les règles comme inéquitables dans certaines situations. Le président Trump s'en est pris notamment à la Chine, considérée comme une puissance économique ne jouant pas selon les mêmes règles du jeu : dumping social et environnemental, vol de propriété intellectuelle, subventions dommageables, statut de pays en développement injustifié, etc. Les États-Unis ont d'ailleurs décidé de mettre fin à cette situation en lançant une guerre commerciale contre la Chine, faisant ainsi craindre pour le multilatéralisme et la règle de droit.

Face à cette crise, le Canada a organisé une rencontre des ministres du Commerce à Ottawa en octobre 2018. Les ministres de 40 pays se sont retrouvés afin de cibler des moyens concrets pour améliorer l'OMC autour de trois thèmes : 1) la sauvegarde et le renforcement du mécanisme de règlement des différends ; 2) l'amélioration de la fonction de surveillance de l'OMC ; et 3) la modernisation des règles.

Tableau 3. Liste des Membres de l'OMC faisant partie du Groupe d'Ottawa

Australie	Mexique
Brésil	Nouvelle-Zélande
Canada	Norvège
Chili	Singapour
Corée du Sud	Suisse
Japon	Union européenne
Kenya	

On notera que trois joueurs majeurs n'étaient pas présents à cette réunion : les États-Unis, la Chine et l'Inde. Pour le gouvernement du Canada, il s'agissait essentiellement de s'entendre entre pays partageant les mêmes objectifs pour proposer ensuite une solution réaliste aux autres.



En définitive, depuis la création de l'OMC, les relations commerciales multilatérales bénéficient d'un encadrement institutionnel prévisible. Les États ont su éviter les écueils des années du *GATT* et l'Organisation fonctionne relativement bien en ce qui concerne une majorité de fonctions.

Néanmoins, de nombreux défis demeurent. Si les négociations ont connu des succès depuis la Ministérielle de Bali, les avancées restent insatisfaisantes pour nombre de Membres. Par exemple, certaines questions, comme celle des mesures de soutien interne en matière d'agriculture, semblent encore irrésolubles. Les principes de négociation ont connu des inflexions majeures afin de faire évoluer les choses : on négocie en plus petit paquet et, depuis Buenos Aires, on a créé plusieurs comités de négociation plurilatéraux hors du Programme *de Doha*. Les Membres semblent toutefois bien attachés au principe du consensus.

Aussi, la forme actuelle de l'Organisation est plus que jamais remise en question depuis que le mécanisme de règlement des différends, le *gold standard* du commerce international, est ébranlé. Cette situation a entraîné des discussions entre Membres. Celles-ci apporteront peut-être des modifications au système de l'OMC.

Néanmoins, malgré des défis de taille, l'OMC demeure une organisation efficace et utile à plus d'un titre. Dans un contexte de multiplication des accords commerciaux régionaux et d'avènement généralisé de méga-accords comme l'*Accord économique et commercial global*, l'*Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste*, la Zone continentale, le *Partenariat régional économique global*, etc., l'OMC apparaît comme un référentiel commun assurant une prévisibilité et une sécurité juridique. Qui plus est, devant une vague de désintégration (comme le Brexit), ou de menace de désintégration, ou encore dans le contexte d'une guerre commerciale, l'OMC agit comme une figure rassurante tant pour les États que pour le marché.

En somme, si le blocage en matière de négociation a longtemps fait dire à ses détracteurs que l'OMC était dysfonctionnelle, voire inutile, et que la crise de l'Organe d'appel semble leur donner raison, il faut néanmoins considérer l'Organisation dans son ensemble et conclure qu'elle fonctionne relativement bien. Du moins, elle ne connaît pas de difficultés plus grandes que celles de la majorité des autres organisations internationales, qui subissent aussi les aléas découlant des intérêts politiques des États.