

**19. — L'EUROPE AU SECOURS DE L'OMC?  
RÉFLEXIONS SUR LES PROPOSITIONS  
EUROPÉENNES DE RÉFORME DE L'OMC**

**Olivier Blin**

## OLIVIER BLIN

est maître de Conférences de Droit public à l'Université Toulouse Capitole depuis 1998, et habilité à diriger des recherches (HDR) depuis 2011; il est membre de l'Institut de recherche en droit européen, international et comparé (Irdeic). Dans la continuité de sa thèse de doctorat, il travaille tout spécialement sur les rapports entre l'Europe et l'OMC abordés dans une douzaine d'articles de doctrine, et à l'occasion de divers colloques, nationaux et internationaux.

## Introduction

L'Europe au secours de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)! Une telle affirmation peut sincèrement surprendre à l'heure où l'Union européenne (ci-après UE ou Union) est elle-même confrontée à une « polycrise »<sup>1</sup> avec les difficultés engendrées par la pandémie de COVID-19, la gestion post-Brexit, la montée en puissance des mouvements et gouvernements « eurosceptiques » ou encore la contestation sérieuse des valeurs qu'elle promeut par plusieurs de ses États membres (affaires hongroise et polonaise).

De surcroît, les crises actuelles font suite à d'autres épisodes marquants, de l'échec de l'adoption de la Constitution européenne au milieu des années 2000 à l'enjeu de la lutte contre le terrorisme de ces dernières années en passant par la crise migratoire de 2015-2016 en lien avec le conflit en Syrie. Une telle situation n'est pas originale pour autant puisque la construction européenne est intrinsèquement la réponse à une crise – paroxystique s'il en est, le second conflit mondial! – et s'est faite au fil des crises, Jean Monnet, l'un des pères de l'Europe, affirmant même dans ses *Mémoires* : « J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans la crise et qu'elle serait la solution donnée à ces crises »<sup>2</sup>!

Si l'on ajoute à ce sombre tableau le fait que la plupart des crises – bien que souvent suivies d'une phase de relance correspondant à une sorte de « réflexe vital » de l'Europe – n'ont pas été réglées de manière pérenne, il est tentant de prétendre que l'Europe des 27 a mieux à faire qu'expliquer aux autres structures, spécialement à l'OMC, comment se réformer...

Pourtant, il nous semble qu'une réalité importante, liée à la nature des crises qui secouent les deux structures depuis plus de 20 ans, permet de rapprocher aujourd'hui l'OMC de l'Union : concrètement, à des crises conjoncturelles de toutes natures, endogènes comme exogènes, s'est ajoutée une crise structurelle, insidieuse et diffuse. Cette réalité nous conduit à nous poser aujourd'hui une question fondamentale pour l'avenir de l'OMC comme pour celui de l'Union : quel est le sens de leur projet respectif, en d'autres mots *où vont l'Union européenne et l'OMC?*

Par ailleurs, s'agissant cette fois du fameux débat sur la gouvernance mondiale, l'Europe est souvent considérée comme l'échelon pertinent d'intervention, entre un niveau national largement dépassé à bien des égards – spécialement en matière économique – et un niveau multilatéral aujourd'hui impuissant, car façonné à une autre époque, au sortir du second conflit mondial. Dès lors, quel intérêt aurait l'Europe à vouloir « sauver » l'OMC, qui plus est dans une période où la première privilégie incontestablement l'option bilatérale au détriment de l'ouverture multilatérale incarnée par la seconde? Tout simplement *parce que l'Europe y a intérêt!*

À l'heure où l'Union amorce une nouvelle réflexion sur son projet<sup>3</sup>, il nous apparaît que celle-ci a effectivement tout à gagner à voir l'OMC se réformer de manière significative pour demeurer ou redevenir cet « îlot de gouvernance au milieu d'un océan de mondialisation », selon la célèbre formule utilisée par M. Pascal Lamy au début des années 2000. Plus précisément, les propositions de la Commission européenne formulées au nom des 27 États membres en 2021<sup>4</sup> devront être envisagées à deux niveaux : d'abord à un niveau supérieur avec pour objectif de décrypter la stratégie qui sous-tend ces propositions (I); ensuite à un niveau inférieur afin de préciser la teneur du projet de réforme défendu (II).

1. Selon l'expression utilisée par Jean-Claude Juncker, début 2016, alors qu'il était président de la Commission européenne.

2. Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976 à la p 488.

# I. – La stratégie européenne de réforme de l'OMC

L'Europe fait partie des Membres de l'OMC qui ont appelé le plus tôt – dès le milieu des années 2010 – non pas à une simple « mise à jour » des règles de l'OMC, mais à une réforme d'envergure, ambitieuse, englobant le volet matériel – avec l'approfondissement des règles de fond de divers accords normatifs, d'une part, et l'ajout de nouvelles conventions, spécialement en lien avec l'environnement, d'autre part – et le volet institutionnel.

Derrière les propositions formulées, il est intéressant de noter qu'il y a eu hier et qu'il y a encore aujourd'hui une véritable stratégie de l'entité européenne, au sens où ces propositions ne se réduisent pas à des options juridiques destinées à adapter simplement l'OMC à l'évolution de l'économie mondiale; elles s'inscrivent plus profondément dans une certaine vision de l'encadrement de la mondialisation, une « mondialisation maîtrisée », c'est-à-dire équitablement partagée entre les États et respectueuse des droits de l'individu<sup>5</sup>.

Dans cette logique, l'Europe souhaite faire de l'OMC un instrument de régulation et non de simple libéralisation des échanges (B), en utilisant le développement du bilatéralisme comme levier de ce multilatéralisme rénové (A).

## A. – Faire du bilatéralisme un « aiguillon » d'un multilatéralisme rénové

Rappelons avant toute chose que lorsque le *Traité instituant la Communauté économique européenne (TCEE)*<sup>6</sup>, ancêtre de l'actuelle UE, a été signé en 1957, les six États qui se sont engagés (l'Allemagne, la France, l'Italie et les trois pays du Benelux) étaient déjà parties contractantes de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)*<sup>7</sup> depuis 1947, et qu'ils ont décidé de concilier leur projet régional et leur engagement multilatéral antérieur. D'ailleurs, le TCEE comportait plusieurs dispositions reprises telles quelles du texte du GATT, ou significativement inspirées de celui-ci, l'exemple le plus connu étant assurément celui des exceptions générales de l'article XX du GATT, largement transposé à l'article 36 du TCEE<sup>8</sup>.

Plus qu'un choix, l'engagement de pratiquer ce que les économistes appellent le « régionalisme ouvert » constituait une obligation pour l'Europe au titre de l'article XXIV du GATT; concrètement, c'est parce que la création de la Communauté économique européenne, loin de

3. La réflexion a été lancée au printemps 2021 dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, réunissant des citoyens, des représentants des États membres et de la Commission ainsi que des députés, nationaux comme européens, laquelle a élaboré un rapport transmis le 9 mai 2022, lors de la Journée de l'Europe, aux présidents des institutions européennes.

4. UE, *Réforme de l'OMC : vers un système commercial durable et efficace*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2021 [UE, *Réforme de l'OMC*].

5. Olivier Blin, « La stratégie communautaire dans l'Organisation mondiale du commerce » (2006) 1 *Journal du droit international* 89 aux pp 106-16.

6. *Traité instituant la Communauté économique européenne*, 25 mars 1957, 294 RTNU 3 (entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> janvier 1958) [TCEE].

7. *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, 58 RTNU 187 (entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> janvier 1948) [GATT].

8. Et sur l'application de chacune de ces dispositions en matière environnementale, en droit de l'OMC d'un côté et en droit de l'UE de l'autre, voir Marie-Pierre Lanfranchi, « La conciliation commerce/environnement devant l'ORD de l'OMC et de la CJCE : analyse comparée de l'article XX du GATT et de l'article 30 TCE » dans Olivier Lecuq et Sandrine Maljean-Dubois, dir., *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 287.

représenter un substitut au multilatéralisme, devait non seulement renforcer le développement des échanges internationaux dans l'espace européen ainsi constitué, mais aussi entre celui-ci et les pays tiers – en vertu de la conception libérale de l'intégration économique – qu'elle a été implicitement autorisée en 1957-1958 par les parties contractantes<sup>9</sup>. Et si encore aujourd'hui l'UE représente sur le plan interne une exception à la fameuse clause de la nation la plus favorisée en tant qu'union douanière, le respect des règles de l'OMC s'impose à elle dans ses relations avec les pays tiers.

De fait, cette ouverture commerciale de l'Europe sur l'extérieur s'est matérialisée très tôt avec, notamment, un accord d'association avec la Turquie dès 1962, une étroite coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) à partir de la fin des années 1960 ou encore une série d'accords avec la plupart des pays méditerranéens au début des années 1970. Toutefois, l'Europe a pris d'incontestables libertés avec les principes du GATT en instaurant avec les pays ACP et les pays méditerranéens des régimes préférentiels non réciproques, attentatoires à la fameuse clause de la nation la plus favorisée. Contestés par certains Membres de l'OMC<sup>10</sup>, ces arrangements ont dû être progressivement réécrits autour d'un modèle de relations commerciales dorénavant symétriques.

Plus près de nous, si l'Europe continue de défendre les vertus du multilatéralisme, elle le fait désormais de manière plus tactique, en utilisant les avancées normatives obtenues sur le plan bilatéral pour tenter de faire évoluer, dans un second temps, le *corpus* de l'OMC. Avant d'explicitier cette logique, il faut rappeler que toutes les catégories d'acteurs (les grandes puissances, les pays émergents, les pays développés et même les pays les moins avancés) sont concernées par le « régionalisme triomphant »<sup>11</sup> qui a essaimé à partir du milieu des années 2000. L'Europe ne fait pas exception à la règle et s'est tournée vers l'option bilatérale quand elle s'est rendu compte – avec bien d'autres Membres de l'OMC – de l'impasse dans laquelle se trouvait le Cycle de Doha<sup>12</sup>. À partir de ce moment-là, elle mettra clairement l'accent sur le bilatéralisme, visant tout à la fois l'Asie (accords avec la Corée du Sud [2011], Singapour [2015] et le Japon [2018], négociations en cours avec la Chine et l'Inde), l'Amérique latine (accords avec la Colombie et le Pérou d'une part [2012] et le Mercosur d'autre part [2019]), l'Amérique du Nord (accord avec le Canada [2016]) et, à un degré moindre, le Moyen-Orient et la zone Pacifique (avec la signature le 30 juin 2022 d'un accord avec la Nouvelle-Zélande, sur lequel nous reviendrons plus loin).

Cette réorientation de la stratégie commerciale de l'Union prend plus précisément sa source dans une communication de la Commission en octobre 2006<sup>13</sup> dont la teneur a été confirmée dans une autre communication, en novembre 2010 cette fois<sup>14</sup>. Et même si elle n'a cessé d'affirmer depuis que la relance de l'OMC constituait l'une des priorités de sa politique commerciale, il apparaît que l'Europe se consacrait surtout à enrichir la liste de ses accords de libre-échange de nouvelle génération, lesquels vont bien au-delà des seules concessions

9. Olivier Blin, « Union européenne et Organisation mondiale du commerce. Aspects matériels » (2019) fasc 2261, *JurisClasseur Europe*, aux points 10 à 12.

10. *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes* (1997), OMC Doc WT/DS/27, en ligne : OMC <[https://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/cases\\_f/ds27\\_f.htm#:~:text=le%20droit%20de%20douane%20appliqu%C3%A9,un%20droit%20de%20douane%20proprement](https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds27_f.htm#:~:text=le%20droit%20de%20douane%20appliqu%C3%A9,un%20droit%20de%20douane%20proprement;)>; *Communautés européennes – Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement* (2002), OMC Doc WT/DS/246, en ligne : OMC <[https://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/cases\\_f/ds246\\_f.htm](https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds246_f.htm)>.

11. Selon Habib Ghérai, « Règles de l'Organisation mondiale du commerce et Accords commerciaux régionaux. Le bilatéralisme conquérant ou le nouveau visage du commerce international » (2008) 112:2 *Revue générale de droit international public* 255 aux pp 260-64.

13. UE, Commission des communautés européennes, *Une Europe compétitive dans une économie mondialisée* (2006), Doc COM(2006) 567 final.

14. UE, Commission européenne, *Commerce, croissance et affaires mondiales. La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020* (2010), Doc COM(2010) 612 final.

tarifaires et du commerce des biens. Ces accords commerciaux régionaux couvriraient d'ailleurs actuellement plus d'un tiers des échanges extérieurs de l'Union et devraient, d'ici quelques années, en représenter les deux tiers.

Toutefois, dans le dernier document de la Commission européenne consacré à la réforme de l'OMC et publié en 2021<sup>15</sup>, nulle trace explicite de l'importance du bilatéralisme actuel, encore moins de sa future articulation avec le multilatéralisme, sur le fond comme sur le plan procédural (avec l'enjeu du contrôle de l'OMC sur les accords régionaux). Il nous semble possible d'en déduire en creux que l'Union a pour ambition de transposer dans le cadre de l'OMC rénovée des sujets sur lesquels elle s'est déjà entendue bilatéralement avec certains de ses partenaires les plus importants, lesquels sujets vont au-delà du champ actuel de l'OMC, notamment en matière de services et de propriété intellectuelle. Ainsi, s'agissant des services, l'accord bilatéral pourra prévoir des engagements allant au-delà des exigences de l'OMC quant à l'accès consenti aux prestataires de services étrangers et comporter des aspects complémentaires, notamment ceux facilitant le déplacement des professionnels, comme dans l'accord avec le Canada<sup>16</sup>. De même, pour ce qui est de la propriété intellectuelle, l'engagement pourra notamment comporter des dispositions sur les indications géographiques, applicables spécialement au vin ou aux spiritueux, en reprenant largement la législation européenne exigeante en la matière (c'est le cas des accords avec le Canada, le Mexique ou l'Afrique du Sud)<sup>17</sup>.

Parallèlement à cet approfondissement des questions relevant du droit de l'OMC, la dernière génération d'accords régionaux appréhende également les questions dites de « Singapour », inscrites à l'ordre du jour des travaux de l'OMC en 1996, mais finalement abandonnées en 2004 sous la pression des pays en développement : il s'agit des investissements dont chacun sait qu'ils sont visés par de nombreux traités bilatéraux<sup>18</sup> – soit au sein d'un accord de libre-échange général (par exemple l'accord entre l'UE et le Canada) ou dans un texte particulier (par exemple les accords entre l'UE et, respectivement, Singapour et le Japon) –, de la politique de la concurrence et des marchés publics<sup>19</sup>.

Ajoutons enfin que dans l'accord avec la Nouvelle-Zélande mentionné précédemment, l'Union est allée très loin dans ses engagements sur le plan environnemental (notamment avec l'accent mis sur la durabilité des systèmes alimentaires et la nécessaire réforme des subventions aux énergies fossiles) et social (avec des dispositions sans précédent sur l'égalité des genres)<sup>20</sup>, inaugurant officiellement une nouvelle approche des accords commerciaux favorisant une croissance verte et juste<sup>21</sup> qui pourrait être transposée à l'échelle multilatérale à moyen terme.

Concrètement donc, alors qu'elle a défendu sans véritable succès depuis 15 ans maintenant un enrichissement du « droit de l'OMC » au sein même de l'OMC, l'Europe entend aujourd'hui

15. UE, *Réforme de l'OMC*, supra note 4.

16. Pascal Kermeis, « Le commerce des services et l'AECG : une nouvelle approche pour les engagements des Parties – la liste négative » dans Christian Debblock, Joël Lebullenger et Stéphane Paquin, dir., *Un nouveau pont sur l'Atlantique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015, 225 à la p 231.

17. Habib Ghériari, *Les accords commerciaux préférentiels*, Bruxelles, Larcier, 2013 aux pp 121 et 122.

18. Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce, *L'avenir du commerce : les défis de la convergence*, Genève, OMC, 2013 à la p 26.

19. Rappelons qu'il y a bien un *Accord sur les marchés publics* à l'OMC, mais ouvert aux seuls Membres

intéressés, comme l'*Accord sur le commerce des aéronefs civils*; il s'agit des deux seuls accords plurilatéraux.

20. Julien Bouissou, « L'Union européenne et la Nouvelle-Zélande signent un accord très politique » (1er juillet 2022), en ligne : *Le Monde* <[https://www.lemonde.fr/economie/article/2022/07/01/l-union-europeenne-et-la-nouvelle-zelande-signent-un-accord-de-libre-echange-tres-politique\\_6132890\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2022/07/01/l-union-europeenne-et-la-nouvelle-zelande-signent-un-accord-de-libre-echange-tres-politique_6132890_3234.html)>.

21. Voir UE, Commission européenne, *La force des partenariats commerciaux : ensemble pour une croissance économique verte et juste* (2022), Doc COM(2022) 409 final.

prendre appui sur l'acquis normatif des accords bilatéraux qu'elle a récemment conclus – et les convergences d'intérêt évidentes qui en découlent avec certains de ses partenaires – pour promouvoir un *corpus*, à la fois approfondi et élargi, pour le droit substantiel de l'OMC, comme nous le préciserons plus loin<sup>22</sup>.

Et parce qu'elle est fondée sur des valeurs, l'Union souhaite également à ce que la « nouvelle OMC » régle la mondialisation.

## B. – Faire de l'OMC une organisation de régulation et non un simple instrument de libéralisation

Initialement considérée comme un projet fondamentalement économique, la construction européenne a lentement évolué vers un système ouvert à des considérations non commerciales susceptibles d'interférer avec les libertés de circulation et de concurrence, d'une part, et les droits fondamentaux – avant même que ceux-ci ne soient formellement insérés dans les traités européens – envisagés comme une dimension centrale d'une « union sans cesse<sup>23</sup> plus étroite entre les peuples de l'Europe »<sup>24</sup>, d'autre part; au point d'être devenue aujourd'hui une construction politico-économique particulièrement aboutie, bien qu'imparfaite, et une véritable référence – voire un modèle – pour bien des organisations régionales.

À son échelle, l'Union s'efforce en effet de trouver un équilibre entre libéralisation (des marchés) et régulation, tant par l'adoption de mesures techniques tenant compte de valeurs non marchandes – spécialement l'environnement au titre de la clause transversale d'intégration environnementale inscrite à l'article 11 du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*<sup>25</sup> – que par une jurisprudence qui s'est progressivement ouverte aux droits fondamentaux.

Envisagées au départ comme des exceptions aux libertés économiques, ces « préférences collectives », comme les qualifient les économistes – l'environnement donc, mais également la santé, les droits sociaux, le bien-être animal –, sont désormais intégrées aux normes de l'Union dans de multiples secteurs, notamment la politique agricole, les transports ou encore la politique commerciale commune. Dans une communication de 2015, la Commission européenne affirmait ainsi que la politique commerciale de l'Union devait être « fondée » sur ces valeurs<sup>26</sup> et non plus seulement « promouvoir » lesdites valeurs. Caractérisé donc par la volonté de forcer l'ouverture des marchés – grâce à la disparition des obstacles de toute nature entravant l'accès à ceux-ci – tout en protégeant les droits élémentaires de l'individu, ce modèle pourrait-il être transposé à l'OMC au service d'une « mondialisation maîtrisée » ?

C'est M. Pascal Lamy, à l'époque Commissaire européen au commerce, qui a théorisé ce concept au début des années 2000, alors qu'il avait émergé peu de temps avant le « fiasco »

22. *Infra*, partie II, section A.

23. Dès le milieu des années 1970, la Cour de justice des Communautés européennes a consacré l'existence de droits fondamentaux – en « important » la *Convention européenne des droits de l'homme* en droit communautaire – avant que ceux-ci ne soient inscrits dans les accords à partir du *Traité de Maastricht* (1992), puis dans la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* adoptée lors du sommet de Nice en décembre 2000, et ayant acquis valeur de droit primaire depuis le *Traité de Lisbonne* de 2007.

24. *Traité sur l'Union européenne* (version consolidée) [2012] JOUE C 326/01, art 1<sup>er</sup>, al 2.

25. Cette disposition est ainsi rédigée : « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable » (*Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (version consolidée) [2012] JOUE C 326/47 à l'art 11).

26. UE, Commission européenne, *Le commerce pour tous : vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable* (2015) Doc COM(2015) 497 final aux pp 18-25.

de Seattle et la dénonciation par la « société civile » d'une mondialisation ultralibérale conduisant à la « marchandisation du monde »<sup>27</sup>. Dans plusieurs de ses discours, celui qui allait devenir Directeur général de l'OMC à partir de 2005 a ainsi défendu l'idée qu'eu égard à son histoire et à ses caractéristiques politico-juridiques, l'Union était la mieux placée pour promouvoir la « régulation juridique de la mondialisation économique ». À la réflexion, il nous semble que cette mondialisation maîtrisée présentait une nature duale, tout à la fois défensive et offensive.

La dimension défensive résidait dans le fait qu'il s'agissait là d'un moyen de canaliser une mondialisation vécue par beaucoup d'Européens – à tort ou à raison – comme dangereuse à deux égards<sup>28</sup>. D'abord, pour le fonctionnement démocratique de l'Union en ce qu'elle était considérée comme réduisant fortement la marge de manœuvre des États dans leurs choix au titre de certaines politiques publiques; ensuite, dans le creusement des inégalités sociales avec des « gagnants » et des « perdants » de la mondialisation, réalité qui a d'ailleurs été étudiée plus précisément à la suite du vote du Brexit, où il a été montré qu'il y avait bien une corrélation entre le sens du vote de l'électeur (*Remain ou Leave*) et son rapport à la mondialisation économique. Dès le début des années 2000, la mondialisation incarnée par l'OMC était donc vue comme une menace pour le modèle européen, au point que l'Union devait mettre en place, en 2007, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en faveur des travailleurs licenciés du fait des délocalisations<sup>29</sup>.

Quant à la dimension offensive de cette mondialisation maîtrisée, elle se matérialisait par une approche large du rôle dévolu à l'OMC. Plus précisément, les Européens estimaient que l'OMC devait avoir une compétence extensive quant aux échanges, contrairement à la logique américaine qui réduit le rôle de l'OMC à sa plus simple expression.

En définitive, pour les Européens, il ne faut pas moins d'OMC, mais plus d'OMC. Cette posture doit être mise en relation avec la propension de l'Union – en tant que *soft power* – à se conduire en *puissance normative*, convaincue qu'elle est de la nécessité d'encadrer juridiquement au maximum des rapports internationaux qui sont intrinsèquement des rapports de puissance<sup>30</sup>. Il convient d'ajouter que l'Europe, au-delà de ses tentatives pour élargir le champ d'action de l'OMC à l'occasion des négociations, et spécialement lors des Conférences ministérielles, n'a pas ménagé sa peine pour infléchir le droit de l'OMC dans le sens d'une meilleure prise en compte de valeurs essentielles (santé, environnement et considérations éthiques), sur le terrain contentieux cette fois, avec quelques succès incontestables comme dans les affaires de l'*Amiante*<sup>31</sup> et des *Produits dérivés du phoque*<sup>32</sup>.

La stratégie européenne de réforme de l'OMC qui vient d'être décrite permet d'éclairer la teneur des principaux axes de celle-ci.

27. Béatrice Marre, *De la mondialisation subie au développement contrôlé : les enjeux de la Conférence de Seattle*, Rapport n° 1824, Paris, La Documentation française, 1999.

28. Sylvie Matelly et Bastien Nivet, *L'Europe peut-elle faire face à la mondialisation?*, Paris, La Documentation française, 2015 aux pp 75–80.

29. La dernière version du dispositif correspond au *Règlement (UE) 2021/691* établissant un programme en faveur du marché intérieur, de la compétitivité des entreprises, dont les petites et moyennes entreprises, du secteur des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux et des statistiques européennes (programme pour le marché

unique), et abrogeant les règlements (UE) no 99/2013, (UE) no 1287/2013, (UE) no 254/2014 et (UE) no 652/2014 du 28 avril 2021 [2021] JOUE, L 153.

30. Zaki Laïdi, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, 2<sup>e</sup> éd, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

31. *Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant (Plainte du Canada)* (2001), OMC Doc WT/DS/135, en ligne : OMC <[www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/cases\\_f/ds135\\_f.htm#:~:text=Le%2028%20mai%201998%2C%20le,interdiction%20d'importer%20ces%20produits](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds135_f.htm#:~:text=Le%2028%20mai%201998%2C%20le,interdiction%20d'importer%20ces%20produits)>.



## II. – La teneur de la réforme européenne de l'OMC

L'Europe a toujours milité pour l'existence d'un « gendarme » du commerce mondial. Elle a donc logiquement été parmi les premières parties contractantes à vouloir accompagner la rénovation substantielle du cadre juridique des échanges – prévue dès le lancement du Cycle d'Uruguay – d'une vraie amélioration institutionnelle finalement matérialisée par la création de l'OMC.

Dans les années qui ont suivi la mise en place de l'OMC, elle a apporté une contribution régulière et importante au fonctionnement de celle-ci, parfois même décisive comme à l'occasion des négociations qui devaient aboutir à la Décision de l'OMC du 30 août 2003 sur la mise en œuvre du paragraphe 6 de la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique<sup>33</sup>. Et dès le début des années 2000, elle n'a pas hésité à proposer des améliorations, notamment sur le règlement des différends dans le cadre du processus de réexamen du dispositif.

Plus récemment, surtout à partir de 2018, les Européens ont décidé de s'engager dans une réflexion approfondie, militant pour une réforme « globale » de l'OMC et avec la conviction que « [l]a grande majorité des Membres rest[ai]ent [...] attachés à l'idée du multilatéralisme, pleinement conscients des avantages d'un système fondé sur des règles pour le commerce et le développement »<sup>34</sup>. Selon les projections européennes, la douzième Conférence ministérielle devait permettre aux Membres de boucler les dossiers les plus urgents et de mettre en priorité les thèmes à traiter plus longuement, avec la perspective de résultats tangibles lors de la treizième Conférence ministérielle. Qualifié d'« ambitieux, mais réaliste », ce programme de réforme a toutefois volé en éclats avec les reports successifs de la Conférence prévue initialement au Kazakhstan en juin 2020, mais repoussée en juin 2021 une première fois, puis en novembre 2021 une deuxième fois, pour finalement se tenir du 12 au 15 juin 2022 à Genève.

Pour en revenir au fond, la lecture des propositions de la Commission européenne fait émerger deux ensembles de réformes, l'un centré sur les enjeux substantiels (A), l'autre se rapportant aux enjeux institutionnels (B).

### A. – Les propositions européennes de nature substantielle

Les Européens ont la conviction qu'il faut, pour donner un nouveau départ à l'OMC, que ses Membres partagent un objectif commun qui les fédère et donne un sens à leur engagement multilatéral retrouvé. L'objectif commun proposé est celui du développement, décliné sous deux aspects : sous l'angle strictement commercial avec l'enjeu du traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement et aux pays les moins avancés, et sous l'angle des rapports entre le commerce et les enjeux sociaux et environnementaux, autrement dit du développement durable.

<sup>32</sup>. *Communautés européennes – Mesures prohibant l'importation et la commercialisation des produits dérivés du phoque (Plainte de la Norvège)* (2014), OMC Doc WT/DS400 et 401, en ligne : OMC <[www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/cases\\_f/ds401\\_f.htm#:~:text=La%20Norv%C3%A8ge%20all%C3%A8gue%20que%20le,et%20de%20certains%20pays%20tiers](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds401_f.htm#:~:text=La%20Norv%C3%A8ge%20all%C3%A8gue%20que%20le,et%20de%20certains%20pays%20tiers)>; Marie-Pierre Lanfranchi, « Bien-être animal et commerce international après l'affaire des *Produits dérivés du phoque* » (2014) 2 *Revue semestrielle de droit animalier* 337.

<sup>33</sup>. Doc WT/L 540 du 1er septembre 2003 : <[www.wto.org/french/tratop\\_f/trips\\_f/implem\\_para6\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/implem_para6_f.htm)>; commentaire d'Olivier Blin, « La décision de l'OMC sur l'accès aux médicaments essentiels : un accord pour rien? » (2009) 33 *Revue générale de droit médical* 309.

<sup>34</sup>. UE, *Réforme de l'OMC*, supra note 4 à la p 6.

L'enjeu du développement économique renvoie immédiatement à la question du traitement spécial et différencié qui a vocation à soutenir l'intégration des pays du Sud dans l'économie mondiale depuis la création de l'OMC, mais avec une efficacité qui s'avère largement décevante. Car malgré l'inscription de ce principe en droit de l'OMC, les grandes déclarations – spécialement lors du lancement du Cycle de Doha, en 2002, officiellement consacré au développement – et la mise en place de moyens ponctuels, comme la création d'un centre d'assistance juridique au début des années 2000, les résultats ne sont objectivement pas au rendez-vous. Aujourd'hui, une approche plus ciblée s'impose, et ce, à deux points de vue.

D'une part, l'Europe considère qu'il conviendrait de procéder « accord par accord », plutôt que globalement, afin de moduler la teneur de ce traitement spécial et différencié et de l'adapter de manière pragmatique aux situations diverses des pays admissibles afin de répondre plus effectivement à leurs besoins. D'autre part, elle souligne qu'à l'heure actuelle, la catégorie des pays en développement est trop largement entendue (qu'y a-t-il en effet de commun entre l'île Maurice, appartenant à la catégorie des pays les moins avancés et l'Inde?), de sorte que certains Membres revendiquent un traitement spécial et différencié qui n'a pas lieu d'être, la Chine étant nommément visée.

Il faut dire que l'Europe a toujours accordé une attention particulière à la question du développement, au titre de sa politique commerciale commune d'abord, et dans le cadre d'une politique spécifique de « coopération au développement » ensuite. Cette inclination s'explique par des raisons historiques – plusieurs pays européens, spécialement la France, ayant gardé des liens étroits avec leurs anciennes colonies qui appartiennent, depuis leur indépendance, à la catégorie des pays en développement –, mais aussi par des considérations géostratégiques. En effet, cette proximité permettait à l'Europe de garder des zones d'influence, spécialement dans les Caraïbes et le pourtour méditerranéen, en assurant des débouchés à un certain nombre de ses produits manufacturés et de sécuriser des alliances au sein de diverses organisations internationales à vocation économique, le GATT hier et l'OMC depuis 1995.

L'approche européenne du développement s'envisage aussi plus globalement avec comme point focal le développement durable, concept inséré dans le préambule de l'*Accord instituant l'OMC*<sup>35</sup> de 1994, et en droit de l'UE par le traité d'Amsterdam de 1997. S'inscrivant dans le cadre des objectifs de développement durable des Nations Unies pour 2030, l'Europe décline ainsi différentes questions en lien avec ces objectifs, en cohérence, d'un côté, avec les contours de sa politique commerciale dans sa version la plus récente<sup>36</sup> et, de l'autre, avec la compétence largement entendue de l'OMC qu'elle a toujours défendue, comme cela a été dit précédemment. L'Europe milite ainsi pour inclure dans le périmètre normatif de l'OMC toutes les questions liées au commerce – les fameux « *Trade with* » des Anglo-Saxons – afin de soumettre un maximum de dossiers à des disciplines multilatérales, spécialement les rapports entre le commerce et la santé, le commerce et l'environnement, et le commerce et le droit du travail (la fameuse « clause sociale »).

Sans surprise, la Commission européenne aborde ces différents volets dans son projet de réforme.

D'abord, elle rappelle qu'elle a participé à l'initiative du Groupe d'Ottawa sur le commerce et la santé, laquelle comporte des dispositions sur les restrictions aux exportations ainsi que sur des mesures de facilitation des échanges visant à favoriser la transparence dans le contexte de la crise sanitaire. Précisons que si la question de l'accès aux traitements et aux vaccins contre la COVID-19 a été portée devant l'OMC à la fin de 2020 par l'Inde et l'Afrique du Sud sous la forme de dérogations à certaines dispositions de l'*Accord sur les ADPIC*<sup>37</sup>, la

<sup>35</sup>. *Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, 1867 RTNU 154 15 avril 1994, (entrée en vigueur: 1<sup>er</sup> janvier 1995), préambule. [*Accord instituant l'OMC*].

<sup>36</sup>. Philippe Musquar, *Politique commerciale de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2020 aux pp 159–64.

Commission européenne estime quant à elle que la question des brevets n'est pas en cause<sup>38</sup>. Il convient d'ajouter que l'Europe est aussi particulièrement sensible à la question de la santé dans sa dimension alimentaire depuis les fameuses crises des années 1990 et spécialement la « crise de la vache folle » et ses échecs à faire consacrer le principe de précaution à l'occasion des affaires des *Hormones*<sup>39</sup> et des *Produits biotechnologiques*<sup>40</sup>.

Pour ce qui est de la protection de l'environnement, l'Europe souligne qu'elle promeut depuis longtemps maintenant l'idée d'un « verdissement du droit de l'OMC » spécialement au sein du Comité du commerce et de l'environnement, mais aussi dans ses accords commerciaux bilatéraux récents, en exigeant tout spécialement de ses partenaires qu'ils respectent effectivement l'*Accord de Paris*. Cette lutte contre le changement climatique – qui n'est pas inconnue de l'OMC puisqu'elle y a consacré un rapport dès 2009, en coopération avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement<sup>41</sup> – constitue la priorité de l'actuelle Commission européenne pour les années à venir. Son « pacte vert » (ou *Green Deal*) vise à faire de l'Europe le premier continent neutre en carbone d'ici 2050 et la « loi européenne sur le climat » de juillet 2021 qui le met en œuvre a été prolongée par une douzaine de textes (en matière de logement, de transports, d'énergie ou encore d'agriculture) visant une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030. Il est clair que cette dimension environnementale, et spécialement la lutte contre le changement climatique, sera une sorte d'étendard pour l'Europe à l'échelle internationale à court et moyen terme, celle-ci s'étant d'ores et déjà engagée formellement dans la définition d'une taxe sur le carbone aux frontières de l'Union, qui devra nécessairement respecter les exigences de l'OMC.

Enfin, cette vision d'un système commercial durable inclut naturellement le respect des normes minimales du travail et la nécessaire égalité entre les sexes. Sur le premier thème, les discussions s'annoncent délicates et l'Europe devra faire preuve d'un sens diplomatique particulièrement développé, car l'idée d'une « clause sociale » envisagée dans les mois précédant la Conférence de Seattle avait conduit à une mobilisation sans précédent des pays du Sud contre ce qu'ils estimaient être du « néo-colonialisme »; par ailleurs, l'actuelle coopération entre l'OMC et l'Organisation internationale du Travail devra être singulièrement renforcée pour permettre l'élaboration de véritables standards sociaux applicables dans le champ du commerce international. Quant au second thème, au-delà du consensus de principe, il s'agit de doter la Déclaration de Buenos Aires de 2017 sur le commerce et l'autonomisation des femmes d'une portée autre que symbolique. Dans le document final de la douzième Conférence ministérielle de Genève, si cette thématique est effectivement mentionnée au paragraphe 13, il reste à savoir quelle consistance lui donneront les Membres de l'OMC dans les années qui viennent.

**37.** *Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce*, 15 avril 1994 (entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> janvier 1995) [*Accord sur les ADPIC*].

**38.** Pour des précisions sur cette thématique, voir le chapitre de Mme Clotilde Jourdain-Fortier et le document final de la dernière Conférence ministérielle de Genève, OMC, *Décision ministérielle sur l'Accord sur les ADPIC - Adoptée le 17 juin 2022*, OMC Doc WT/MIN(22)/30 WT/L/1141 (2022); et OMC, *Statement by H.E. Mr Manlio Di Stefano Undersecretary of State for Foreign Affairs and International Cooperation*, OMC Doc WT/MIN(22)/31 (2022).

**39.** *Communautés européennes – Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (Plainte des États-Unis)* (2009), OMC Doc

WT/DS26, en ligne : OMC <[www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/cases\\_f/ds26\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds26_f.htm)>; commentaire d'Olivier Blin, « La politique sanitaire de la Communauté européenne à l'épreuve des règles de l'OMC : le contentieux des hormones » (1999) 1 *Revue trimestrielle de droit européen* 43.

**40.** *Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques* (2006), OMC Doc WT/DS 291, 292 et 293, en ligne : OMC <[www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/cases\\_f/ds292\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds292_f.htm)>; commentaire de Habib Ghérari, « Le conflit sur les produits biotechnologiques tranché à l'OMC, (2006) 503 *Revue de l'Union européenne* 654.

**41.** OMC, *Commerce et changement climatique*, Genève, Publications de l'OMC, 2009.

Finalement, l'Europe ne prône ni plus ni moins qu'un « commerce socialement et écologiquement responsable » avec pour objectif de substituer à terme le « juste échange » au libre-échange.

Ajoutons à ces chantiers en lien avec un commerce international durable, l'enjeu de la modernisation des règles de l'OMC dans des secteurs relevant à présent du champ d'action de l'OMC.

La Commission rappelle en premier lieu que des négociations à grande échelle sont en cours sur la réglementation intérieure en matière de services, le commerce électronique et la facilitation des investissements, et qu'il conviendrait de les boucler rapidement, au risque de voir ces dossiers réglés en dehors de l'OMC conduisant dès lors à une fragmentation du système commercial international.

Elle souhaite en deuxième lieu que soit établie une « égalité concurrentielle » en surveillant plus étroitement les interventions de l'État dans l'économie, spécialement le subventionnement massif qui peut exister dans certains secteurs industriels, et que soient actualisés les engagements pris par les Membres en matière d'accès aux marchés afin de tenir compte du poids que représentent aujourd'hui certaines grandes nations commerciales, tout spécialement la Chine<sup>42</sup>.

En troisième et dernier lieu, l'Europe tient à ce que le dossier à la fois sensible et emblématique que représente l'agriculture soit débloqué, afin de réduire prioritairement et significativement les mesures de soutien interne – ce qu'elle a réalisé elle-même lors des deux dernières réformes de la politique agricole commune –, avant de s'intéresser aux enjeux environnementaux en lien avec la nécessaire transition écologique des économies. Dans cette logique, l'Europe a poussé à partir de la fin de 2021 à la finalisation d'un accord sur les subventions dans le secteur de la pêche, adopté lors de la douzième Conférence ministérielle de juin 2022<sup>43</sup>, qui constitue le premier accord multilatéral du genre et le premier texte à l'OMC dont l'élément central est la mise en œuvre d'un objectif du Programme de développement durable à l'horizon 2030, plus précisément l'objectif n° 14, soit « Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines ».

Depuis toujours, l'Union défend en effet l'idée d'une multifonctionnalité de l'agriculture, ne réduisant donc pas ce secteur à sa dimension productive, mais l'envisageant en lien étroit avec les enjeux d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de bien-être animal ou encore de sécurité alimentaire. Justement, cette question de la sécurité alimentaire s'est invitée récemment à l'OMC et revêt une acuité d'autant plus importante avec la guerre entre la Russie et l'Ukraine – deux des principaux producteurs agricoles mondiaux – qui menace clairement la capacité d'un certain nombre de pays à s'approvisionner.

Au-delà de ces nombreuses thématiques, nouvelles ou à approfondir, l'Europe propose de privilégier une méthode pour faire avancer les négociations à l'OMC, dans la mesure où il n'est plus possible de rechercher sur toute question un accord de la totalité des États, au risque

**42.** Voir plus largement Emanuel Castellarin, « Vers un encadrement accru du capitalisme d'État au sein de l'OMC ? », au chapitre 2 du présent ouvrage, p 51 et suivantes.

**43.** Voir l'*Accord sur les subventions à la pêche (WT/MIN(22)/33)* ainsi que Hugues Heliou, « L'Accord sur les subventions à la pêche, une prise modeste pour l'OMC pour promouvoir la durabilité et réanimer (temporairement) le multilatéralisme », au chapitre 13 du présent ouvrage, p 247 et suivantes.

**44.** L'exemple du non-renouvellement des Membres de l'Organe d'appel depuis la fin de 2015 du fait du blocage américain est édifiant à cet égard, alors même qu'il aurait été techniquement possible de faire appliquer en l'espèce le paragraphe 1 de l'article IX de l'*Accord instituant l'OMC* selon lequel : « Sauf disposition contraire, dans les cas où il ne serait pas possible d'arriver à une décision par consensus, la décision sur la question à l'examen sera prise aux voix » (*Accord instituant l'OMC, supra* note 35, art IX au para 1). Dans le même ordre d'idées, rappelons que la désignation officielle de la Directrice générale de l'OMC a été retardée de plusieurs mois du fait de la seule opposition du Président Trump.

de pérenniser la situation de blocage<sup>44</sup> et donc de figer le contenu des règles commerciales multilatérales actuelles. La solution, connue, est de promouvoir un « plurilatéralisme ouvert » permettant aux États qui le souhaitent de s'engager dans un dossier, et à ceux qui décident de rester en retrait de ne pas s'obliger, sans pour autant bloquer le processus. L'Europe souligne que ces accords plurilatéraux devraient bien entendu respecter certains principes pour être intégrés dans le cadre de l'OMC, parmi lesquels l'ouverture à la participation et à l'adhésion de tout futur Membre, la facilitation de la participation des pays en développement ou encore la transparence du processus de négociation.

Cette problématique de la différenciation au sein d'un cadre juridique qui doit rester globalement commun est bien connue de l'UE qui a fini par consacrer, à la toute fin des années 2000, la solution des « coopérations renforcées », lesquelles n'ont été mises en œuvre qu'à deux reprises à ce jour, illustrant en creux la difficulté de la chose<sup>45</sup>.

Ces brefs propos sur la promotion du plurilatéralisme au sein de l'OMC conduisent logiquement à envisager maintenant les améliorations de nature institutionnelle défendues par l'Europe, lesquelles apparaissent plutôt modestes.

## **B. – Les propositions européennes de nature institutionnelle**

L'échec de Seattle a révélé les faiblesses institutionnelles de l'OMC, suscitant logiquement un large débat, il y a plus de 20 ans déjà, sur les améliorations à apporter à son fonctionnement; et alors que certains observateurs avaient ironisé dès 2003 en affirmant que le sigle OMC signifiait en réalité « Organisation morte à Cancún », l'OMC elle-même a mis en place, à 10 ans d'intervalle, un Conseil consultatif puis un Groupe de réflexion qui ont chacun rendu un rapport sur l'avenir de l'Organisation<sup>46</sup>. Si ces documents ont utilement nourri la réflexion, le fonctionnement quotidien de l'OMC n'a pas pour autant évolué, en dépit de son caractère médiéval dénoncé dès 2005 par son propre Directeur général, M. Pascal Lamy.

Dans sa contribution de 2021, la Commission européenne identifie différents points à améliorer afin de doter l'OMC d'une plus grande efficacité fonctionnelle, tant sur le terrain des négociations que sur celui du règlement des litiges.

En ce qui concerne les négociations, la Commission avance les propositions suivantes : une nécessaire amélioration des fonctions de suivi et de délibération de l'OMC, un renforcement du rôle du Directeur général et une mobilisation plus forte des « parties prenantes », regroupant les entreprises et la société civile.

La Commission souligne d'abord l'importance que représente la transmission rapide et transparente des notifications (autrement dit des textes de droit interne intéressant le commerce) des Membres au Secrétariat de l'OMC. Celle-ci poursuit un double objectif : informer les acteurs économiques (les États, mais aussi les entreprises) de la teneur des législations susceptibles d'avoir une incidence sur le commerce, d'une part, et permettre à l'OMC d'être efficace

**45.** La « coopération renforcée » désigne une procédure législative européenne, existant depuis le traité d'Amsterdam de 1997, qui permet une différenciation du rythme de participation des États membres à l'approfondissement européen pour les questions relevant encore de l'unanimité. Plus précisément, sous condition de fond et de procédure, un groupe d'états (représentant au moins un tiers du total des États membres) peut décider d'aller plus loin ensemble sans forcer les États membres qui ne le voudraient pas à suivre le mouvement : il s'agit donc de permettre une Europe « à géométrie variable ». Cette coopéra-

tion renforcée n'existe actuellement que dans deux domaines : les règles de séparation de corps et de divorce pour les couples binationaux depuis le milieu des années 2000 et la protection des intérêts financiers de l'Union via la création d'un Parquet européen à la fin de 2021.

**46.** OMC, *L'avenir de l'OMC. Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire*, Genève, Publications de l'OMC, 2004; OMC, *L'avenir du commerce. Les défis de la convergence*, Genève, Publications de l'OMC, 2014.

dans la surveillance du comportement de ses Membres au regard des obligations découlant des accords de Marrakech, d'autre part. Or l'expérience montre que les données transmises par certains Membres sont loin d'être fidèles à la réalité commerciale (par exemple, quand des subventions disparaissent effectivement tout en étant largement compensées par des mesures protectionnistes aux modalités différentes, mais aux effets identiques), de sorte que le Secrétaire de l'OMC se trouve parfois dans l'incapacité de publier un état pertinent de la politique commerciale de certains Membres. C'est pourquoi il y a quelques années déjà, l'Europe a transmis, avec plusieurs autres Membres<sup>47</sup> (le Japon et les États-Unis notamment), une proposition visant à améliorer le délai de transmission et la qualité de l'information fournie dans ces notifications, sans pour autant que les choses n'évoluent favorablement. En outre, elle a proposé que l'OMC réfléchisse à une meilleure affectation de ses ressources ou de son attention afin de soutenir les comités qui sont véritablement actifs ou ceux qui méritent d'être « redynamisés » – avec l'exemple attendu du Comité du commerce et de l'environnement – au détriment de ceux au sein desquels les thématiques abordées n'apparaissent pas prioritaires.

La deuxième proposition européenne n'est ni nouvelle ni originale. Elle entend renforcer le rôle du Directeur général de l'OMC, dont il est possible de dire, à l'instar de ce que l'on affirme à l'endroit du Secrétaire général des Nations Unies, qu'il est plus « directeur » que « général ». En d'autres termes, il a davantage un rôle administratif et protocolaire que décisionnaire. S'agissant de l'OMC, le moins que l'on puisse dire est que cette fonction de Directeur général est difficile, dans la mesure où chacun sait qu'il s'agit là d'une structure « *members driven* », soit d'une organisation pilotée par ses Membres et ne disposant quasiment pas d'autonomie par rapport à eux<sup>48</sup>. Ainsi, le profond désintérêt pour l'option multilatérale de la part des principales grandes puissances commerciales depuis plus de 10 ans maintenant constitue l'explication majeure de la difficulté, voire de l'incapacité à certains égards, de l'OMC à élaborer de nouvelles règles applicables au commerce, au grand dam des deux derniers Directeurs généraux (Pascal Lamy et Roberto Azevêdo) qui n'ont pas vraiment caché leur dépit à cet égard au moment de quitter leur fonction.

Il est bien évident que le Directeur général de l'OMC n'aura jamais ni les pouvoirs ni la légitimité du Président de la Commission européenne, par exemple, qui est à la tête d'une institution supranationale, qui est proposé par les États membres de l'Union et qui est élu par le Parlement européen. Pour autant, ce Directeur général doit avoir les qualités pour convaincre les Membres d'avancer sur les dossiers jugés prioritaires, en interne, et pour assurer la coopération la plus efficace qui soit entre l'OMC et les autres grandes organisations multilatérales, en externe; à cet égard, la désignation récente d'une femme, venant d'un pays africain, peut appa-

47. Bernard Hoekman et Petros Mavroidis, « Éviter un requiem pour l'OMC » (2021) 2 RED 97.

48. D'ailleurs, à bien y regarder, l'OMC ne peut adopter d'actes unilatéraux (ce que l'on appellera le « droit dérivé » pour faire un parallèle avec le droit de l'UE) qu'à portée interne (acte auto-normateur) (création d'un comité, désignation du Directeur général, recrutement de personnel, etc.) dans le cadre de la gestion des accords de Marrakech et des textes adoptés depuis. En aucun cas, ces actes ne pourront avoir une portée externe (acte hétéro-normateur) : en ce domaine, il s'agira d'un acte adopté par les Membres de l'OMC et non par l'Organisation elle-même, comme la Décision de 2003 sur la mise en œuvre du paragraphe 6 de la Déclaration de Doha sur l'Accord ADPIC et la santé publique mentionnée en note 33. Ajoutons à cela que le *Mémorandum*

*d'accord sur le règlement des différends* précise bien que « [l]es Membres reconnaissent qu'il [le système de règlement des différends] a pour objet de préserver les droits et les obligations résultant pour les Membres des accords visés, et de clarifier les dispositions existantes de ces accords conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public. Les recommandations et décisions de l'[Organe de règlement des différends] ne peuvent pas accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés » (*Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* <[www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/dsu\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dsu_f.htm)>, [*Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*] art 3 au para 2). On ne saurait mieux « brider » le potentiel pouvoir d'interprétation des panels et de l'Organe d'appel.

raître comme la volonté d'un certain nombre de gouvernements de relancer véritablement le processus de négociation internationale, avec un nouvel enthousiasme, de nouvelles méthodes et un horizon réellement centré sur le développement. Dans son document, la Commission européenne se contente d'ailleurs de formules générales dessinant le portrait-robot d'une Directrice générale convaincante et efficace sans proposer un quelconque renforcement de ses pouvoirs.

Enfin, là encore de manière attendue, la Commission plaide pour un meilleur dialogue, une meilleure association de l'OMC aux entreprises et à la société civile. Accusée d'être une « tour d'ivoire » au fonctionnement opaque, voire secret, dans ses premières années de fonctionnement, l'OMC s'est progressivement ouverte de différentes façons : un site Internet particulièrement riche avec de nombreux documents et vidéos à la disposition du grand public, l'accès physique ou à distance pour certaines de ses réunions, une coopération structurée et permanente établie avec des organisations non gouvernementales dûment enregistrées et des organisations représentatives des entreprises. L'Europe propose toutefois d'aller plus loin en suggérant, d'une part, l'organisation de réunions ponctuelles sur des questions transversales avec les parties prenantes et, d'autre part, la création d'un Comité consultatif (composé en parts égales de représentants des entreprises et de la société civile) permettant de faire « remonter » aux Membres un certain nombre de préoccupations susceptibles de nourrir les discussions, sans pour autant remettre en cause la maîtrise du processus normatif par les seuls gouvernements.

Dans une période où la demande de transparence et de participation aux débats est forte de la part des opinions publiques comme des acteurs économiques eux-mêmes, et compte tenu des interférences de plus en plus évidentes entre le commerce et les exigences non commerciales précédemment mentionnées, l'OMC doit accorder une place plus grande à ces acteurs récents dans l'élaboration des règles commerciales multilatérales, à l'image de celle qu'ils occupent déjà en droit de l'environnement. Dans la même logique, M. Pascal Lamy plaide pour ce qu'il appelle le « polylatéralisme » mettant en avant le nécessaire abandon du monopole des États dans les négociations internationales, au profit d'une participation plurielle, leur associant des acteurs non étatiques légitimes, certains publics (grandes villes et régions) et d'autres privés (organisations non gouvernementales et entreprises multinationales)<sup>49</sup>.

Les améliorations institutionnelles envisagées par l'Europe visent bien entendu également le système de règlement des litiges, celui-ci étant considéré comme le cœur de l'OMC. À ce sujet, il n'est pas inutile de rappeler que l'élaboration d'un véritable système de règlement des différends significativement juridictionnalisé a été ardemment soutenue par les Européens lors du Cycle d'Uruguay, et spécialement l'existence, au sommet de celui-ci, d'un « Organe d'appel permanent » portant bien mal son nom – du moins pour les juristes appartenant à des pays de tradition romano-germanique –, puisqu'il avait vocation à revenir sur les éléments de droit et non de fait en réexaminant les analyses et recommandations formulées par les groupes spéciaux. Autant ces derniers se rapprochaient d'une instance arbitrale, autant l'Organe d'appel ressemblait à s'y méprendre à une juridiction internationale avec, outre sa fonction de juge de cassation donc, son caractère permanent et son effectif réduit. Toute proportion gardée, il y avait l'idée d'un dispositif se rapprochant du système juridictionnel de l'Union, composé d'un Tribunal de première instance et d'une Cour de justice, agissant elle aussi comme un juge de cassation.

Cela étant, l'Europe fixe logiquement comme priorité à court terme la résolution de la situation de blocage de l'Organe d'appel, amorcée dès la fin de 2015 et cristallisée en novembre 2019 par les Américains. Après avoir souligné la contribution décisive du dispositif de règlement des litiges au système commercial multilatéral en matière de prévisibilité et de sécurité juridique, la Commission européenne appelle à une nomination rapide de membres de l'Organe d'appel, prenant soin de préciser que cette question doit être déconnectée des autres aspects de la réforme de l'OMC en général, et du système de règlement des différends en par-

<sup>49</sup>. Pascal Lamy, « Répondre à la crise du multilatéralisme par le polylatéralisme » (2021) 2 RED 26.

ticulier. Il est clair que la procédure provisoire multipartite mise en place à la fin de 2020 par l'Union et le Canada bientôt rejoints par 15 États – parmi lesquels l'Australie, la Chine, le Brésil, la Corée ou encore la Nouvelle-Zélande... mais pas les États-Unis ni le Japon – et fondée sur l'article 25 du *Mémoire d'accord sur le règlement des différends* afin d'organiser un arbitrage mutuellement convenu au stade de l'appel<sup>50</sup> ne saurait perdurer.

Outre cette priorité, la Commission estime utile de rappeler la nécessaire indépendance qui doit être celle des membres de l'Organe d'appel, mais aussi des panels : il nous semble qu'apparaît ici en filigrane le souhait, déjà formulé, des Européens de professionnaliser le système par la mise en place d'un organe permanent composé de 15 à 24 membres, ayant une représentativité géographique, désignés pour une période fixe et regroupés en chambres de trois membres afin de pouvoir examiner cinq à huit affaires simultanément. Par son effectif réduit, un tel organe renforcerait incontestablement l'aspect juridictionnel du système en favorisant la cohérence des décisions rendues. Sans abandonner cette idée, l'UE a cependant conscience qu'il n'est pas opportun de proposer à nouveau une telle modification dans le contexte actuel.

## Conclusion

En conclusion, insistons une dernière fois sur l'enjeu que représente la réforme de deux organisations qui jouent un rôle déterminant dans la gouvernance du commerce, chacune à leur niveau, avec la perspective – encore éloignée – de l'avènement d'un « pluralisme juridique ordonné » qu'appelaient de ses vœux Mireille Delmas-Marty il y a plus de 15 ans déjà<sup>51</sup>. Et si les réformes techniques sont bien entendu indispensables et méritaient évidemment d'être précisées, ayons à présent à l'esprit qu'elles ne pourront aboutir sans une volonté farouche des Membres de l'OMC de « sauver » le multilatéralisme. Or la question se pose sérieusement de savoir si c'est leur préoccupation, dans une période récemment marquée par la recherche de la croissance économique à la suite de la pandémie de 2020–2022, le succès incontestable du bilatéralisme ou du bi-régionalisme, un contexte de guerre commerciale particulièrement éruptif entre la Chine et les États-Unis, et tout dernièrement la guerre en Ukraine...

Malgré les résultats non négligeables obtenus lors de la douzième Conférence ministérielle de 2022, le contexte global qui vient d'être rappelé n'incite pas à l'optimisme. Mais comme l'écrivait René Char, « [à] chaque effondrement des preuves, le poète répond par une salve d'avenir »<sup>52</sup>. Et si c'était finalement aujourd'hui non plus le rôle du poète, mais celui du juriste?

<sup>50</sup>. 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) 32:2 RQDI 29.

<sup>51</sup>. Mireille Delmas-Marty, *Le pluralisme ordonné*, Paris, Seuil, 2006.

<sup>52</sup>. René Char, *Les matinaux*, Gallimard, Paris, 1950.