

21.— LE CANADA: ACTEUR ENGAGÉ À L'OMC

Julien Sylvestre-Fleury

Cet article a été rédigé par l'auteur en sa capacité personnelle uniquement. Les opinions qui y sont exprimées sont siennes et ne représentent pas nécessairement celles de son employeur.

JULIEN SYLVESTRE-FLEURY

Me Julien Sylvestre-Fleury (LL.B. 2010, Barreau 2011, M.A. 2015) a occupé le poste de conseiller juridique et de deuxième secrétaire à la Mission permanente du Canada auprès de l'Organisation mondiale du commerce, à Genève, de 2018 à 2023. Julien a travaillé sur les négociations d'accords de libre-échange, incluant la renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA/ACEUM), ainsi que sur les questions juridiques y associées de 2013 à 2023 avec Affaires mondiales Canada (AMC).

Introduction

Les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) telles qu'on les connaît ne semblent plus suffisantes pour répondre à certaines des préoccupations inévitables du commerce international. En parallèle, des tensions dépassant l'ordre économique tiraillent elles aussi les paradigmes sur lesquels le système multilatéral a été vaillamment bâti. La dynamique géo-politico-économique va jusqu'à ébranler, diront certains, la crédibilité et la viabilité de l'OMC. L'ère est à la réforme.

Les Membres tentent depuis des décennies déjà de compléter certains barreaux inachevés de l'échelle de la coopération économique internationale. Malgré certains succès ici et là, l'avancée des négociations ne suit pas la rapide évolution de l'économie mondiale. Ce déséquilibre exacerbe les frustrations chez les Membres souhaitant des règles qui reflètent la réalité contemporaine.

Étant confrontés à ce qu'ils perçoivent comme l'inamovibilité bornée de positions de certains sur des sujets leur tenant à cœur, les États-Unis ont choisi d'éveiller l'attention des Membres en frappant de leur grand bâton la fonction qui était devenue l'étendard de l'OMC : le règlement des différends¹. Citant les mots d'un représentant américain en 2019 : « *If you're not willing to be bold and use the only leverage you have with the WTO, which is to say that we won't approve the appointment of Appellate Body members without reform, I don't know any other way to do it* »². Finalement, il va sans dire que la pandémie de COVID-19 a eu un sérieux impact sur les discussions à Genève.

C'est dans ce contexte que se joue l'effort de réforme de l'OMC. Le thème est maintenant sur les lèvres des Membres³. Le Canada s'y connaît en matière de réformes multilatérales économiques. Joueur clé des années de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)*⁴ via notamment le Quad (États-Unis, Union européenne, Japon et Canada), le Canada a l'expérience des intérêts parfois divergents, parfois communs, qu'il convient d'arrimer afin d'en arriver à un résultat positif pour tous. À ce sujet, Robert Wolfe souligne que « *[t]he old Quad was more effective because one participant, Canada, was not a principal antagonist. Having listened to all the others, Canada was able to put possible compromises forward quietly among senior officials in a way that could advance the negotiations* »⁵. Lorsqu'on parle de jeu multilatéral, le Canada sait se faire valoir et participe à ce que certains appellent les « clubs » qui s'appliquent à faire avancer ces intérêts⁶.

1. Certains diront plutôt que ce coup de bâton est directement lié aux préoccupations américaines spécifiques au fonctionnement de l'Organe d'appel.

2. Inside US Trade, « Lighthizer: Appellate Body Blocks the Only Way to Ensure Reforms » (12 mars 2019), en ligne : *Inside US* <insidetrad.com/daily-news/lighthizer-appellate-body-blocks-only-way-ensure-reforms>.

3. Voir par exemple la déclaration de la Directrice générale de l'OMC et de plusieurs Membres dans les comptes rendus de la réunion du Conseil général des 7 et 8 octobre 2021 : OMC, *Compte rendu de la réunion*, OMC Doc WT/GC/M/193 (2021); Ministry of Foreign Affairs of Japan, « G20 Osaka Leader's Declaration » (29 juin 2019), en ligne : *MOFA* <www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/en/documents/final_g20_osaka_leaders_declaration>.

html#:::text=We%2C%20the%20Leaders%20of%20the,for%20the%20benefit%20of%20all>.

4. Voir par exemple Valerie Hughes, « Canada: A Key Player in WTO Dispute Settlement » (2018) Paper No. 11 CIGI, Canada in International Law at 150 and Beyond à la p 2 [Hughes].

5. Robert Wolfe, « Canada's Adventures in Clubland » (2008) 9 Trade Clubs and Political Influence 181 [Canada Clubland].

6. Voir par exemple la liste de « clubs » de l'OMC, incluant ceux dont le Canada fait partie, dressée par Robert Wolfe en 2008, *ibid*, tableau 9.2 aux pp 186-87. Il est à noter que de nos jours cette configuration a évolué, notamment par la multiplication des « clubs » et par une participation toujours très active du Canada.

Plusieurs écrits ont mis en exergue les contributions canadiennes tant d'un point de vue institutionnel⁷ qu'en matière de règlement des différends⁸ plus spécifiquement. Ce chapitre ne relève point du traité académique classique et vise plutôt à présenter un bref et non exhaustif survol des efforts du Canada au cours des dernières années pour soutenir les activités à l'OMC. Le Canada emploie divers moyens pour ce faire.

Premièrement, le Canada vise à susciter des idées au sein de groupes influents pour favoriser l'émergence d'un consensus. La première section du présent chapitre traite donc du rôle du Canada au centre du remue-méninges nécessaire à la réforme. Deuxièmement, le Canada s'attache à décortiquer les éléments des problèmes auxquels les Membres font face et à suggérer des pistes de solution issues de ces analyses. C'est en deuxième section que ce chapitre étaye les manières avec lesquelles le Canada s'efforce de répondre aux défis contemporains afin que le système demeure solide malgré les intempéries. Finalement, il tente d'insuffler de l'énergie aux négociations, notamment en utilisant des approches de négociations novatrices et en discutant de sujets inclusifs. C'est sous cet angle que la troisième section aborde l'attitude du Canada pour soutenir la fonction législative de l'OMC, c'est-à-dire pour moderniser les règles et en établir de nouvelles.

I. – Le Canada pour le développement d'idées collectives

Selon le professeur Richard Ouellet :

[C]'est sur les questions institutionnelles que l'influence canadienne a été la plus importante au cours des négociations du Cycle d'Uruguay [1986-1994]. Les apports canadiens sur le règlement des différends et sur le fonctionnement du GATT sont reconnus comme déterminants dans l'avènement de l'OMC telle qu'on la connaît aujourd'hui⁹.

Ces apports ont été possibles grâce à la tenue de discussions avec d'autres délégations. La manière avec laquelle une thématique est traitée avec les autres Membres de l'OMC a un sérieux impact sur le potentiel d'en arriver à des résultats. Aborder un sujet, le rendre compréhensible et accessible, le partager à la bonne vitesse et avec les bons joueurs afin de faire converger les esprits à l'OMC relèvent de l'art diplomatique. Ce chemin sinueux doit être encouragé et facilité pour qu'éventuellement les Membres s'entendent.

A. – Organisateur du Groupe d'Ottawa

Plusieurs facteurs entrent en jeu pour l'élaboration d'un espace de travail fertile. Il convient de bien définir la vision commune à encourager, les idées spécifiques à avancer lors des discussions, ainsi que la composition du groupe au sein duquel elles seront abordées.

En septembre 2018, le Canada a pris l'initiative de faire circuler un document à saveur de remue-méninges visant à stimuler la discussion, au risque de bousculer les esprits conservateurs. Ce faisant, le document a mis de l'avant des idées, d'une part, pragmatiques et applicables à court terme et, d'autre part, plus audacieuses, afin qu'elles puissent être envisagées

7. Richard Ouellet, « Le rôle du Canada dans l'évolution institutionnelle et substantive du système GATT/OMC » (2018) document n° 24 CIGI Canada et droit international : 150 ans d'histoire et perspectives d'avenir [Ouellet].

8. Hughes, *supra* note 4.

9. Ouellet, *supra* note 7 à la p 9.

10. OMC, Communication du Canada, *Renforcement et modernisation de l'OMC : document de travail*, OMC Doc JOB/GC/201 (2018).

par les Membres¹⁰. Cette contribution a aidé les Membres à concentrer davantage leur attention sur des approches ayant le potentiel d'améliorer chacune des trois fonctions de l'OMC, c'est-à-dire les négociations, les délibérations et le règlement des différends. Cette initiative se voulait constructive et visait à lancer un débat fécond sur des solutions pour répondre aux préoccupations présentes dans l'enceinte de l'OMC quant à l'accomplissement de ces fonctions. Revigorer les efforts des Membres à réfléchir aux améliorations possibles était en soi un objectif à la fois noble et nécessaire.

La communication de septembre 2018 est un exemple d'approche canadienne déployée au bon moment et de manière créative. Ce faisant, le Canada s'est positionné favorablement dans les discussions ayant trait à la réforme. Cette approche reflète les efforts canadiens déployés au cours des dernières décennies. Comme le soulignait Michael Hart en 1998 : « *In short, Canadians need to be quick, early and creative. Canada's performance at the WTO suggests that this lesson has not been lost on those charged with this responsibility* »¹¹.

La composition d'un groupe a une réelle incidence sur la nature des objectifs qu'il peut atteindre. Quelques mois après la communication de septembre 2018, le Canada lançait le Groupe d'Ottawa. Ce groupe¹², qui représente environ 40 % du commerce mondial, ne comprend ni la Chine ni les États-Unis. Il convient de rappeler l'atmosphère politico-économique de l'époque, avec notamment l'initiation de ce que plusieurs nomment une guerre commerciale entre les deux plus grandes puissances économiques mondiales¹³. La configuration du Groupe d'Ottawa s'arrime avec l'objectif recherché, qui pourrait être décrit comme celui d'offrir un forum informel et sécuritaire au sein duquel les intérêts et préoccupations des Membres peuvent être librement exprimés en vue d'identifier des pistes de solution tournées vers l'avenir. Dans les mots du Canada, « [l']objectif de ce processus ascendant est d'apporter des idées et de fournir des analyses pour favoriser la réalisation de réformes significatives, réalistes et pragmatiques de l'OMC à court, moyen et long terme »¹⁴.

Alors que le Groupe d'Ottawa n'a pas pour objectif principal de présenter des propositions communes, il permet des échanges francs sur toute une variété d'enjeux stratégiques au sein de l'OMC. Dans certains cas, les membres du groupe ont présenté des déclarations conjointes¹⁵ afin d'insuffler de l'énergie aux discussions.

Le Canada prêche d'ailleurs par l'exemple en ce qui a trait à l'avancée d'idées concrètes. Dès décembre 2018, il fait circuler un document de travail intitulé « Renforcer la fonction de délibération de l'OMC »¹⁶. Ce document analytique présente notamment le raisonnement selon

11. Michael Hart, *Fifty Years of Canadian Tradecraft: Canada at the GATT 1947-1997*, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law, 1998 à la p 232.

12. Le Groupe d'Ottawa comprend les Membres suivants ayant différents niveaux de développement et étant issus des différentes régions géographiques : Australie, Brésil, Canada, Chili, Corée du Sud, Japon, Kenya, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Singapour, Suisse et Union européenne.

13. Chad P Bown et Melina Kolb, « Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide » (1er juin 2023), en ligne : [PIIE <www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>](http://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide).

14. Gouvernement du Canada, « Réforme de l'OMC : le Canada et le Groupe d'Ottawa » (14 avril 2023), en ligne : [Gouvernement du Canada <www.international.](http://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-internationales/wto-omc/ottawa-group-groupe.aspx?lang=fra)

[gc.ca/world-monde/international_relations-internationales/wto-omc/ottawa-group-groupe.aspx?lang=fra](http://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-internationales/wto-omc/ottawa-group-groupe.aspx?lang=fra).

15. Voir par exemple Gouvernement du Canada, « Réunion sur la réforme de l'OMC à Ottawa – Communiqué conjoint » (25 octobre 2010), en ligne : [Gouvernement du Canada <www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2018/10/reunion-sur-la-reforme-de-lomc-a-ottawa---communique-conjoint.html>](http://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2018/10/reunion-sur-la-reforme-de-lomc-a-ottawa---communique-conjoint.html); ainsi que la communication des membres du Groupe d'Ottawa OMC, *COVID-19 et au-delà : commerce et santé*, OMC Doc WT/GC/223 (2020), abordée à la prochaine section [Communication Commerce et santé].

16. OMC, Communication du Canada, *Renforcer la fonction de délibération de l'OMC*, OMC Doc JOB/GC/211 (2018).

lequel certains aspects du processus de délibération peuvent être améliorés. Par ailleurs, le Canada offre des pistes de solution envisageables à l'égard de trois aspects des délibérations : 1) l'échange de renseignements; 2) la délibération et le dialogue sur les politiques à suivre; et 3) l'examen et le règlement des préoccupations commerciales spécifiques.

Par la mise en place d'un forum composé de Membres clés, la coordination de réunions, ainsi que la circulation d'idées spécifiques, le Canada stimule la réflexion et soutient la convergence d'intérêts pour que l'OMC réponde aux besoins des Membres.

B. – Coprésident des Discussions structurées sur le commerce et la durabilité environnementale

Pour des raisons évidentes, les questions environnementales sont de plus en plus importantes dans les travaux de l'OMC. Le Canada travaille de pair avec le Costa Rica afin de coordonner les Discussions structurées sur le commerce et la durabilité environnementale. Lancées en novembre 2020¹⁷, ces discussions visent à favoriser une meilleure collaboration et priorisation du travail d'analyse au sujet des questions de commerce et de durabilité environnementale¹⁸.

Le 14 décembre 2021, soixante et onze Membres issus de toutes les régions du monde ont émis une communication qui identifie des thèmes pour les discussions¹⁹. Des réunions sont prévues et les Membres invitent un groupe d'organisations de la société civile, des organisations non gouvernementales et certains intervenants du milieu des affaires à contribuer à l'effort²⁰. Par ailleurs, quatre groupes de travail ont été créés afin de travailler plus spécifiquement sur les mesures climatiques liées au commerce, sur les biens et services environnementaux, sur l'économie circulaire et sur les effets environnementaux des subventions.

En prêtant main-forte aux Membres de l'OMC par l'entremise d'un travail de coprésidence dans ces discussions structurées, le Canada promeut la poursuite d'objectifs communs pour une économie mondiale durable.

II. – Le Canada pour une OMC résiliente

Les efforts du Canada dépassent sa contribution aux débats et à l'émergence d'idées visant à faire avancer l'OMC. Cette section traite de trois cas spécifiques où les initiatives du Canada apportent une énergie considérable pour répondre aux défis que l'Organisation doit surmonter quant au règlement des différends, à la réponse à la pandémie de COVID-19 et aux procédures au sein des différents comités.

17. OMC, *Communication sur le commerce et la durabilité environnementale*, OMC Doc WT/CTE/W/249 (2020).

18. Sofía Baliño, « Trade and Environment Structured Discussions Among WTO Member Group Get Underway » (10 mars 2021), en ligne : [//SD <sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/trade-and-environment-structured-discussions-among-wto-member-group-get-underway/>](https://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/trade-and-environment-structured-discussions-among-wto-member-group-get-underway/).

19. OMC, *Discussions structurées sur le commerce et la durabilité environnementale. Déclaration ministérielle sur le commerce et la durabilité environnementale*, OMC Doc WT/MIN(21)/6/Rev.2 (2021).

20. Ieva Baršauskaitė, « WTO Trade and Environmental Sustainability Initiative Starts Taking Shape » (17 février 2022), en ligne : [//DS <sdg.iisd.org/news/wto-trade-and-environmental-sustainability-initiative-starts-taking-shape/>](https://ids.sdg.iisd.org/news/wto-trade-and-environmental-sustainability-initiative-starts-taking-shape/).

A. – Pionnier d'un remède temporaire pour un système de règlement des différends malade

1) Le blocage de l'Organe d'appel par les États-Unis et les efforts des Membres pour répondre à leurs préoccupations

Le système de règlement des différends a été mis en place afin d'éviter l'imposition de représailles arbitraires lorsqu'un pays était d'avis qu'un autre violait ses obligations. En dépolitisant les différends, le système appuie la vision libérale d'un monde sans escalade des tensions extra-différends. Les Membres de l'OMC ont accompli une mission sans précédent en établissant un système de règlement des différends (SRD) à juridiction *ex ante* étendue et exclusive. Il s'agit d'un système impartial, contraignant, pour lequel des mesures de rétorsion sont disponibles, et avec accès à une procédure d'appel. Ce système renforce sérieusement la légitimité de l'OMC, car les Membres sont tenus de respecter leurs obligations sous peine de jugement déclarant une violation et portant à conséquence. Certains Membres de l'OMC soutiennent même que la valeur des obligations négociées à l'OMC dépend de la capacité des Membres à en exiger la mise en œuvre via le processus du SRD²¹.

Au cours des vingt-neuf années d'existence de l'OMC, les Membres ont porté plus de six cents différends devant le SRD. Les soumissions des parties aux différends sont maintenant sophistiquées, et les procédures et interprétations des adjudicateurs ont emboîté le pas. En tant que principal utilisateur du SRD, les États-Unis ont suivi et influencé cette évolution. Ils ont par ailleurs dû faire face à des interprétations contraires à leurs prétentions. Ces revers se sont accumulés au fil des ans, et les États-Unis ont fait part de leurs doléances sérieuses aux autres Membres, certaines remontant à l'an 2000.

Les membres de groupes spéciaux et ceux de l'Organe d'appel de l'OMC ont continué de rendre des interprétations dans leurs rapports, certaines considérées comme inacceptables par les États-Unis. Ces derniers ont choisi de bloquer le fonctionnement de l'Organe d'appel au moyen d'un veto persistant sur le lancement de nominations nécessaire pour remplacer les membres sortants de l'Organe d'appel. Le 11 décembre 2019, les mandats des membres de l'Organe d'appel ont expiré au point où celui-ci n'a plus quorum pour entendre les appels logés par les parties aux différends. Cette situation se traduit par la possibilité infortunée pour un Membre perdant une affaire à l'OMC devant un groupe spécial de porter la décision en appel, dans le vide, prévenant ainsi la suite des procédures permettant une résolution finale.

Lors de l'année qui a précédé cette impasse, certains Membres de l'OMC ont mis de l'avant des idées pour répondre aux préoccupations américaines et éviter que le SRD soit mis à mal. Le Président du Conseil général de l'OMC a ensuite entamé des discussions visant à traiter de propositions pour pallier les doléances des Américains, en se concentrant sur celles que les États-Unis avaient exprimées à l'Organe de règlement des différends (ORD). Le processus informel a donné lieu à des débats sur plus de douze propositions formulées par un segment représentatif des Membres de l'OMC. Le Canada en a appuyé deux et s'est largement impliqué dans les discussions. Il s'agit d'une tentative sincère de répondre aux préoccupations américaines²². Les « principes Walker », issus de ces discussions, ont été présentés à la réunion du Conseil général de décembre 2019, et les États-Unis les ont rejetés, arguant que des mots sur du papier ne sauraient solutionner le tout. Ils ont ajouté que les Membres devraient d'abord s'entendre sur les raisons pour lesquelles l'Organe d'appel a agi tel qu'il a agi; autrement dit, ils devaient discuter du « pourquoi »²³.

21. OMC, Déclaration de l'Afrique du Sud, *Compte rendu de la réunion du Conseil général de l'OMC*, OMC Doc WT/GC/M/181 (2019) au para 5.75.

22. Alan Wm Wolff, « WTO 2025: Restoring Binding Dispute Settlement » (2022) Working Paper 22-5 Peterson Institute for International Economics à la p. 7.

Le Canada s'est assuré et continue de s'assurer d'être au cœur des discussions relatives au SRD²⁴. Ceci est d'autant plus vrai de nos jours en ce qui concerne les efforts visant la résolution de l'impasse à l'Organe d'appel afin de rétablir un SRD respectant les caractéristiques essentielles à son bon fonctionnement.

2) Un remède temporaire

Toutefois, l'Organe d'appel est aujourd'hui paralysé. Dans ce contexte, le Canada s'est entretenu avec l'Union européenne. À la suite de cet entretien, les deux Membres ont mis en place un arrangement bilatéral d'arbitrage d'appel fondé sur la base de l'article 25 du *Mémoire d'accord sur le règlement des différends*²⁵. Cet accord a servi de pionnier à l'accord entre l'Union européenne et la Norvège et, de manière plus importante encore, à l'*Arrangement multipartite concernant une procédure arbitrale d'appel provisoire (AMPA)* auquel participent maintenant cinquante-trois Membres, dont plusieurs utilisateurs fréquents du mécanisme de règlement des différends (par exemple l'Australie, le Brésil, la Chine, le Japon, l'Union européenne).

Cet arrangement multipartite permet aux Membres qui y participent d'accéder à un SRD assurant la mise en œuvre effective des rapports dans leurs différends avec d'autres participants ainsi que la possibilité de les porter en appel²⁶. Le Canada a été l'un des Membres les plus intimement impliqués dans l'établissement de l'AMPA, et ce, à chacune des étapes charnières. La négociation de l'AMPA a nécessité moins de quatre mois de travail, ce qui est un exploit en matière de négociations à l'OMC. Voilà un exemple d'activisme pragmatique en temps utile afin de répondre concrètement à un problème immédiat.

Depuis la mise en place de l'AMPA, plusieurs accords d'arbitrage d'appel ont été notifiés à l'ORD dans des affaires spécifiques, et deux procédures d'arbitrage d'appel suivant les principes de l'AMPA ont été conclues²⁷.

Il convient d'ajouter, pour conclure, que les Membres de l'OMC se sont engagés, lors de la douzième Conférence ministérielle, à « mener des discussions en vue de disposer d'un système de règlement des différends pleinement opérationnel et qui fonctionne bien, accessible à tous les Membres, pour 2024 »²⁸.

B. – Rassembleur pour l'initiative sur le commerce et la santé

La pandémie de COVID-19 a ébranlé le monde au début de 2020, y compris ce qui a trait au commerce international. Les activités à l'OMC initialement perturbées, les Membres ont su s'adapter et ont repris le travail en faisant appel à différents moyens technologiques pour tenir des réunions virtuelles. La rareté de certains biens essentiels à la santé de la population a mené

23. OMC, Déclaration des États-Unis, *Compte rendu de la réunion du Conseil général*, OMC Doc WT/GC/M/180 (2019) aux para 4.57 et 4.58.

24. Hughes, *supra* note 4 à la p 13.

25. Gouvernement du Canada, « Déclaration commune du Canada et de l'Union européenne au sujet d'une procédure arbitrale d'appel provisoire » (25 juillet 2019), en ligne : www.gouvernement.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2019/07/declaration-commune-du-canada-et-de-l-union-europeenne-au-sujet-d-une-procedure-arbitrale-dappel-provisoire.html.

26. Pour plus d'information sur l'AMPA, ses caractéristiques et son contexte, voir 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.

27. Voir les affaires DS591 et DS583; ainsi que les accords d'arbitrage d'appel dans les affaires DS522, DS524, DS537, DS589, DS598, DS601, DS602, DS603, DS610 et DS611.

28. OMC, *Document final de la CM12*, OMC Doc WT/MIN(22)/24 (2022) au para 4.

dans plusieurs cas à la mise en place de restrictions commerciales par plusieurs pays tentant de s'assurer d'une disponibilité de ces biens chez eux. Toutefois, puisque les pandémies dépassent les frontières, il est nécessaire de les combattre partout pour être efficace.

C'est par l'entremise du Groupe d'Ottawa que le Canada et ses partenaires ont initialement travaillé à une plus grande coordination et cohérence des mesures des Membres de l'OMC. Les discussions ont mené à une déclaration commune en ce sens le 15 juin 2020²⁹, puis à une communication au Conseil général le 23 novembre 2020³⁰. Les membres du Groupe d'Ottawa travaillent toujours à recueillir des appuis supplémentaires à l'initiative sur le commerce et la santé.

L'initiative prévoit notamment d'accroître la transparence quant aux mesures commerciales prises en réponse à la pandémie, d'éliminer les restrictions inutiles à l'exportation, d'établir les meilleures pratiques en matière de facilitation des échanges, de suspendre des droits de douane existants sur les marchandises considérées comme essentielles et de renforcer la coopération de l'OMC avec d'autres organisations internationales.

Cette initiative montre que les efforts rassembleurs du Canada s'adaptent aux événements contemporains, et ce, en temps utile afin d'avoir un réel impact. Cette initiative a certainement contribué à la conclusion de la Déclaration ministérielle sur la réponse de l'OMC à la pandémie de COVID-19 et la préparation aux pandémies futures³¹. Par ses efforts à ce chapitre, le Canada a participé à la résilience de l'OMC.

C. – Supporteur de la standardisation de bonnes pratiques au sein des comités

Le domaine du commerce international est vaste et technique. À l'OMC, plus de vingt-cinq comités et groupes se réunissent sous une multitude de formes avec pour objectif de faire avancer les discussions traitant de sujets allant des règles d'origine aux droits de propriété intellectuelle³².

Selon le professeur Wolfe, en raison de la taille modeste de plusieurs délégations, seule une poignée de Membres de l'OMC est en mesure de surveiller étroitement les activités de tous les comités simultanément, et de participer activement à ces derniers³³. La vaste majorité des délégations doit donc choisir ce sur quoi se concentrer.

Compte tenu du nombre élevé de comités, plusieurs réunions sont prévues annuellement à l'OMC. Par exemple, plus de trois cent cinquante réunions ont eu lieu en 2021³⁴. Cette réalité pose un défi considérable aux délégations aux ressources limitées.

Les comités suivent par ailleurs certaines règles de procédure qui reflètent des choix ayant été faits lors de la création desdits comités et parfois des révisions subséquentes. Le fonctionnement procédural des comités peut avoir une importance dépassant ce que l'on imaginerait à première vue. Par exemple, l'accès préalable aux documents relatifs à une réunion dans un délai de dix ou quinze jours permet aux Membres de mieux se préparer et donc de mieux participer. En

29. Gouvernement du Canada, « Déclaration de juin 2020 du Groupe d'Ottawa : concentrer l'action sur la COVID-19 » (5 août 2021), en ligne : *Gouvernement du Canada* <www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/wto-omc/2019-06-covid-19.aspx?lang=fra>.

30. Communication Commerce et santé, *supra* note 15.

31. OMC, *Déclaration ministérielle sur la réponse de l'OMC à la pandémie de COVID-19 et la préparation*

aux pandémies futures, OMC Doc WT/MIN(22)/31 (2022).

32. OMC, Secrétariat et budget, *Comment l'OMC est structurée*, Rapport annuel de l'OMC, 2021.

33. Canada Clubland *supra* note 5 à la p 182.

34. OMC, « Calendrier interactif des réunions de l'OMC pour 2021 », en ligne : OMC <www.wto.org/french/news_f/events_f/events_by_year_f.htm?Year=2021>.

effet, cet accès préalable offre une fenêtre d'opportunité aux experts basés dans les capitales et aux diplomates sur place à Genève qui sont en mesure de s'informer davantage, de fournir leur analyse et de consulter plus largement les parties prenantes concernées.

Un autre exemple illustrant l'importance des procédures concerne les comptes rendus des réunions, c'est-à-dire les procès-verbaux officiels versés aux archives de l'OMC. La rédaction de ces comptes rendus en temps utile facilite le suivi des travaux des comités par tous ainsi que la compréhension de l'historique des sujets traités. Cette transparence est notamment utile pour les collègues des capitales et la société civile.

Toutefois, les règles de procédure varient d'un comité à l'autre, ce qui peut compliquer le travail des délégués, surtout ceux issus de missions aux ressources limitées (avec peu de délégués par exemple). La standardisation et la simplification des règles de procédure et des pratiques au sein des comités viennent faciliter le travail de surveillance à grande échelle et par conséquent le degré de participation possible pour les délégations de toute taille. Avec des procédures plus simples, claires et efficaces, il est possible de favoriser l'accès et ainsi de rehausser l'intégration de tous les Membres au système commercial multilatéral.

C'est avec cette idée en tête que plusieurs Membres, dont le Canada, ont travaillé à mettre en place des lignes directrices concernant les bonnes pratiques en matière de procédures au sein des comités traitant de préoccupations commerciales³⁵. Plusieurs comités suivent maintenant les règles reflétées dans la proposition, ce qui fait en sorte que le travail s'y déroule maintenant plus rondement. La participation des Membres est alors accentuée.

La proposition traite aussi de lignes directrices concernant les discussions relatives aux préoccupations commerciales soulevées dans les comités. Ainsi, elle invite les Membres visés par une préoccupation commerciale exprimée par d'autres Membres à préparer une réponse détaillée, idéalement lors de la première réunion où la préoccupation apparaît à l'ordre du jour.

Finalement, la proposition cherche à faciliter la pleine participation de tous les Membres en visant à ce que les réunions aient lieu à des moments distincts les uns des autres, plutôt que simultanément.

Cette initiative pourrait passer inaperçue aux yeux de plusieurs observateurs. Elle est mentionnée ici car elle a un effet positif, concret, réel et immédiat sur les Membres. En contribuant à l'amélioration de la proposition et en s'y joignant, le Canada montre une fois de plus qu'il est prêt à déployer les efforts nécessaires pour bonifier le fonctionnement de l'OMC.

III. – Le Canada au soutien des négociations

Le Canada participe activement à toutes les négociations qui se déroulent à l'OMC. Il y arrive grâce aux ressources consacrées à la Mission permanente du Canada à Genève. À titre informatif, dans les années 1970, la Mission était composée d'un seul ambassadeur pour l'ensemble des organisations internationales, et un seul diplomate travaillait à temps plein aux activités du GATT³⁶. Aujourd'hui, le Canada dédie un ambassadeur et dix diplomates à temps plein aux affaires l'impliquant à l'OMC et à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle.

La critique la plus fréquente à l'égard des Membres de l'OMC a trait à leur incapacité à s'entendre pour faire évoluer ses règles à un rythme correspondant aux développements dans l'économie mondiale. Les règles fondamentales qui forment les accords de l'OMC demeurent aujourd'hui d'une utilité certaine et continuent de soutenir la bonne gouvernance en matière de commerce international. Toutefois, plusieurs sont d'avis qu'elles ne suffisent plus. Outre l'except-

³⁵. OMC, *Lignes directrices en matière de procédures pour les conseils et comités de l'OMC traitant des préoccupations commerciales*, OMC Doc WT/GC/W/777/Rev.6 (2021).

³⁶. Hart, *supra* note 11 à la p 228.

tion de l'*Accord sur la facilitation des échanges*³⁷ conclu en 2013 et quelques autres ententes sectorielles, il y avait avant la douzième Conférence ministérielle de 2022 plusieurs années que les Membres de l'OMC n'avaient pas réussi à conclure de nouvel accord multilatéral et significatif. L'*Accord sur les subventions à la pêche*³⁸ adopté en juin 2022 mérite également d'être souligné. Il s'agit en effet qu'un accord multilatéral qui aura des impacts concrets pour le commerce et l'environnement.

Reste que plusieurs Membres de l'OMC souhaitent faire avancer les discussions plus rapidement sur des sujets d'intérêt particulier. Ainsi, divers regroupements, ou « clubs », à configuration ou à géométrie variable permettent le foisonnement d'idées et sont nécessaires à l'évolution de l'OMC³⁹. Les Membres font face à la règle du consensus et persèverent à développer les normes relatives au commerce international par des avenues diverses, telles que le format plurilatéral, l'innovation volontaire et la réflexion quant à des sujets inclusifs.

A. – Participant actif aux négociations plurilatérales

Idéalement, les règles de l'OMC évolueraient suffisamment rapidement pour refléter la réalité économique contemporaine et ainsi s'ajuster aux besoins des Membres. Toutefois, dans les faits, il est extrêmement difficile d'en arriver à un consensus sur des règles à cent soixante-quatre Membres, et ce, même dans des domaines clairement d'intérêt général⁴⁰. Une certaine flexibilité quant à la configuration des groupes recherchant un cadre réglementaire international rehaussé est nécessaire pour que l'OMC demeure pertinente. Bref, face au consensus requis pour conclure de nouveaux accords et à la diversité des intérêts recherchés par les cent soixante-quatre Membres, certains choisissent d'aller de l'avant avec l'avenue plurilatérale, c'est-à-dire en travaillant en sous-groupes de Membres partageant une ambition dans un domaine défini.

Les accords plurilatéraux ne sont pas nouveaux à l'OMC. En effet, le jeu ayant mené à l'établissement de l'OMC a impliqué plusieurs accords plurilatéraux tels les codes issus du Tokyo Round portant sur un ensemble de sujets commerciaux⁴¹. Selon Hoekman et Sabel, ramener les accords plurilatéraux en tant qu'outil pour faire avancer les négociations peut grandement aider à ce qu'il y ait de la coopération au sujet de domaines de politique commerciale, tout en évitant de devoir faire face à certaines des limitations inhérentes aux règles régissant les accords multilatéraux⁴².

Le Canada fait partie des États qui veulent moderniser les règles et établir de nouvelles normes afin de permettre au système multilatéral de continuer de servir de pierre d'assise au commerce international. Ainsi, il participe activement aux négociations entamées suivant les déclarations conjointes au sujet du commerce électronique et de la facilitation de l'investisse-

37. *Accord sur la facilitation des échanges*, 27 novembre 2014, A-31874 RTNU 40 (entrée en vigueur : 22 février 2017).

38. Voir OMC, *Accord sur les subventions à la pêche*, OMC Doc WT/MIN(22)/33 (2022) ainsi que Hugues Helliou, « 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.

39. Canada Clubland, *supra* note 5 à la p 189.

40. Prendre par exemple les négociations sur les subventions relatives à la pêche. Il a fallu plus de vingt ans pour trouver une entente.

41. Les codes de Tokyo découlent des négociations tenues entre 1973 et 1979 et traitent notamment de mesures antidumping, de marchés publics et d'obstacles techniques au commerce : OMC, « Textes juridiques antérieurs à l'OMC » (dernière consultation le 9 septembre 2023), en ligne : OMC <www.wto.org/french/docs_f/legal_f/prewto_legal_f.htm>.

42. Bernard Hoekman et Charles Sabel, « Plurilateral Cooperation as an Alternative to Trade Agreements: Innovating One Domain at a Time » (2021) Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme—429 à la p 15.

ment. Il convient à ce titre de souligner la conclusion de l'initiative conjointe sur la réglementation intérieure dans le domaine du commerce des services en décembre 2021, ainsi que la conclusion de l'initiative conjointe sur la facilitation de l'investissement en juillet 2023⁴³. Le Canada est par ailleurs impliqué dans le Groupe de travail informel sur les micro, petites et moyennes entreprises. Dans certains cas, il a été l'auteur de règles novatrices comme la première disposition contraignante sur la non-discrimination entre les hommes et les femmes dans le cadre du Document de référence sur la réglementation intérieure des services⁴⁴.

Par son travail constructif de premier plan, par ses analyses étayées à l'arrière-plan et par sa propension à être l'un des premiers à réagir pour traiter de questions émergentes, le Canada continue de se positionner favorablement au sein du large débat relatif à la réforme de l'OMC. Les discussions en ce sens se poursuivront au cours des prochaines années, comme le prévoit l'engagement des Membres de l'OMC à « œuvrer à la réalisation de la réforme nécessaire de l'OMC »⁴⁵.

B. – Meneur de l'innovation volontaire en matière de règlement des différends

Le Canada bénéficie d'une vaste expérience en ce qui concerne le règlement des différends. Le bois d'œuvre et les recours commerciaux y afférents, les subventions liées aux aéronefs, les mesures diverses appliquées aux produits agricoles, et même les normes techniques applicables aux produits du phoque sont autant de sujets ayant occupé les avocats et les diplomates canadiens devant les groupes spéciaux et l'Organe d'appel de l'OMC. L'expertise du Canada en matière de règlement des différends ainsi que la nature de ses intérêts sont des facteurs qui le motivent à travailler pour faire en sorte que le système évolue pour le mieux et à proposer des innovations en ce sens.

Les Membres de l'OMC ont mis en place la Session extraordinaire de l'ORD dans le cadre du Cycle de Doha avec pour objectif de « poursuivre le réexamen des améliorations et des clarifications du Mémoire d'accord sur le règlement des différends »⁴⁶, et plusieurs propositions ont été discutées. Par contre, aucune proposition présentée dans ce contexte n'a jusqu'à ce jour permis d'en arriver à l'unanimité pour modifier concrètement le SRD.

Devant l'incapacité des Membres à parvenir à un consensus sur les propositions avancées dans le contexte de la Session extraordinaire de l'ORD, le Canada a engagé des discussions avec d'autres Membres aux intérêts convergents, et a mis en place un mécanisme pour l'élaboration, la documentation et la communication de pratiques et procédures pour le déroulement des différends à l'OMC⁴⁷. Ce mécanisme permet aux Membres qui souhaitent s'y conformer d'en informer l'ORD. L'idée est de promouvoir les bonnes pratiques en matière de règlement des différends de manière transparente et volontaire. Ce mécanisme permet la circulation et l'en-

43. OMC, « Les négociateurs chargés de la facilitation de l'investissement annoncent être parvenus à s'entendre sur le texte de l'Accord » (6 juillet 2023), en ligne : <https://www.wto.org/french/news_f/news23_f/infac_06jul23_f.htm>

44. Gouvernement du Canada, « L'Initiative de déclaration conjointe à l'Organisation mondiale du commerce sur la réglementation intérieure dans le domaine des services » (21 juin 2022), en ligne : *Gouvernement du Canada* <https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/wto-omc/domestic-interieure.aspx?lang=fra>.

45. OMC, *Document final de la CM12*, OMC Doc WT/MIN(22)/24 (2022) au para 3.

46. OMC, « Négociations en vue d'améliorer les procédures de règlement des différends » (dernière consultation le 9 septembre 2023), en ligne : OMC <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_negs_f.htm>.

47. OMC, *Déclaration sur un mécanisme pour l'élaboration, la documentation et la communication de pratiques et procédures pour le déroulement des différends à l'OMC*, OMC Doc JOB/DSB/1 (2016).

dossement politique de divers documents de pratiques. Lorsqu'un Membre appuyant l'un des documents entame des procédures concernant les mesures d'un autre Membre soutenant lui aussi un ou plusieurs de ces documents, il est entendu que chacun d'entre eux donnera suite aux principes qui y sont formulés.

Ces documents étaient notamment de bonnes pratiques pour la participation des tierces parties, pour la transparence ainsi que pour la constitution des groupes spéciaux. Il est à noter que l'AMPA a été mis en place entre les Membres l'approuvant et a été circulé à l'ORD en tant que document de pratiques sous ce mécanisme. Un large éventail de Membres appuie le mécanisme et au moins un des documents de pratiques qui y sont associés.

Le dernier document de pratique ayant circulé à l'ORD portait sur la manière de procéder dans une affaire dans le contexte de la COVID-19⁴⁸, laquelle a perturbé la pratique du règlement des différends à l'OMC. Les audiences en personne prévues dans des affaires en cours ont parfois été reportées à la suite de désaccords à passer au mode virtuel. Les documents papier parfois considérés comme représentant la version officielle des dossiers ne pouvaient plus être déposés au registraire. La pratique de longue date a été chamboulée par ces événements, et il a fallu un certain temps pour s'adapter.

Dans ce contexte, l'Australie a pris le leadership d'une déclaration conjointe à l'ORD promouvant la continuation des procédures de règlement des différends⁴⁹. Le Canada a emboîté le pas et a mené l'effort collectif ayant permis de faire circuler un document sur les pratiques soutenu par dix-sept Membres et prévoyant diverses approches pour permettre le meilleur fonctionnement possible pour le règlement des différends dans le contexte de la COVID-19. Plus de douze Membres ont par ailleurs applaudi le document lors de la réunion de l'ORD où il a été présenté⁵⁰.

Le mécanisme est un moyen utile, mais imparfait d'optimiser le règlement des différends car il n'est ni contraignant ni multilatéral. Alors que certains documents sous son égide ont un sérieux impact, d'autres soutiennent simplement le fonctionnement plus harmonieux du SRD. Comme le déclare l'auteur James Clear, les améliorations même d'un seul pour cent, une fois intégrées, répétées et maintenues, peuvent mener à des résultats impressionnants, tels les intérêts composés lorsqu'on parle d'argent⁵¹. Selon Valerie Hughes, l'initiative du Canada avec ce mécanisme montre que le pays continue d'occuper un rôle de chef de file et d'innovateur en matière de règlement des différends⁵².

Dès lors, le Canada soutient les améliorations du SRD via divers forums. Le développement de principes volontaires constitue un moyen novateur d'en arriver à des résultats sans avoir besoin d'un consensus entre les Membres.

48. OMC, *Pratiques concernant le recours à des arrangements souples dans les procédures de règlement des différends pendant la pandémie de COVID-19*, OMC Doc JOB/DSB/1/Add.13 (2020).

49. OMC, *Compte rendu de la réunion de l'Organe de règlement des différends*, OMC Doc WT/DSB/M/445 (2020) au para 8.2.

50. OMC, *Compte rendu de la réunion de l'Organe de règlement des différends*, WT/DSB/M/447 (2020) aux para 6.1 à 6.19.

51. James Clear, *Atomic Habits: Tiny Changes, Remarkable Results*, 2018.

52. Hughes, *supra* note 4 à la p 14.

53. OMC, « Déclaration de Buenos Aires sur le commerce et l'autonomisation économique des femmes » (dernière consultation le 9 septembre 2023), en ligne : OMC <www.wto.org/french/tratop_f/womenandtrade_f/buenos_aires_declaration_f.htm>.

C. – Champion de l’inclusion en matière de genre

En 2017, cent dix-huit Membres et observateurs de l’OMC ont soutenu la Déclaration de Buenos Aires sur le commerce et l’autonomisation économique des femmes⁵³. Selon certains observateurs, les similitudes entre le texte de cette déclaration et celui utilisé dans les accords de libre-échange entre le Canada et le Chili et entre le Canada et Israël montrent que le Canada a exercé une influence et un rôle de leader dans l’élaboration de la Déclaration⁵⁴.

La Déclaration a donné lieu à l’établissement du Groupe de travail informel sur le commerce et l’égalité des genres à l’OMC qui a notamment pour objectif :

de partager les meilleures pratiques pour éliminer les obstacles à la participation des femmes au commerce mondial, d’échanger des vues sur la manière d’intégrer la perspective de l’égalité hommes-femmes dans les travaux de l’OMC, d’examiner les rapports sur les disparités entre les genres établis par le Secrétariat, et de discuter des possibilités offertes pour les femmes par l’initiative Aide pour le commerce⁵⁵.

Ce groupe est présidé par le Botswana, le Salvador et l’Islande. Lors d’une réunion du groupe en juin 2021, le Canada a livré une présentation sur les femmes en tant que chefs d’entreprise⁵⁶.

Les participants au Groupe de travail informel ont choisi de s’intéresser, au cours des prochaines années, aux quatre piliers suivant : 1) partager les meilleures pratiques et échanger des points de vue sur l’élimination des obstacles commerciaux à la participation des femmes au commerce; 2) envisager d’intégrer la perspective de l’égalité hommes-femmes dans les travaux de l’OMC; 3) examiner les travaux analytiques entrepris par le Secrétariat de l’OMC⁵⁷; et 4) contribuer au programme de travail de l’Aide pour le commerce comme moyen d’accroître la participation des femmes au commerce⁵⁸.

Le Canada contribue aux négociations en se situant à l’avant-garde en ce qui concerne le lien entre la politique commerciale et les questions de genre⁵⁹. Il habitue ainsi les Membres à élargir l’horizon des discussions au sein de l’OMC. Ce faisant, il soutient un commerce international plus inclusif.

54. Judit Fabian, *Milestones in Canadian Gender and Trade Policy*, Calgary, Canadian Global Affairs Institute, 2021 aux pp 13-15.

55. OMC, « Groupe de travail informel sur le commerce et l’égalité des genres » (dernière consultation le 9 septembre 2023), en ligne : OMC <www.wto.org/french/tratop_f/womenandtrade_f/iwg_trade_gender_f.htm>.

56. Jacqueline Palladini, *WTO Trade & Gender Working Group June 23*, 2021.

57. Notons par exemple la Base de données de recherche sur le commerce et les questions de genre de l’OMC.

58. OMC, « Groupe de travail informel sur le commerce et l’égalité des genres » (dernière consultation

le 9 septembre 2023), en ligne : OMC <https://www.wto.org/french/tratop_f/womenandtrade_f/iwg_trade_gender_f.htm>.

59. Gouvernement du Canada, « L’approche inclusive du Canada à l’égard du commerce » (9 février 2023), en ligne : *Gouvernement du Canada* <www.international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/inclusive_trade/index.aspx?lang=fra>.

60. Roberto Azevêdo, « A History of Law and Lawyers in the GATT/WTO » dans Gabrielle Marceau, *A History of Law and Lawyers in the GATT/WTO: The Development of the Rule of Law in the Multilateral Trading System*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015 à la p 39; voir aussi Debra P Steger « John Jackson - WTO Institution Builder » (2016) 19:2 *Journal of International Economic Law* 339.

Conclusion

Le Canada est un Membre intimement lié à l'OMC depuis sa création. En effet, l'idée d'établir l'Organisation viendrait même du Canada, de concert avec la Communauté économique européenne⁶⁰. Par ailleurs, l'Accord établissant l'OMC aurait été rédigé, avec l'aide du Secrétariat, sur les fondations d'un document étayant certains concepts et ayant été proposé par le Canada et la Communauté économique européenne⁶¹.

Le Canada a tout intérêt à ce que l'OMC fonctionne rondement. En tant que neuvième économie mondiale⁶², il est souvent qualifié de joueur « moyen ». Il bénéficie de la sécurité et de la prévisibilité que le système multilatéral fondé sur les règles soutient. Un tel système s'agence par ailleurs aux valeurs canadiennes d'équité, de non-discrimination et de règle de droit.

Grâce à sa participation active à l'ensemble des activités de l'OMC, le Canada maintient et peaufine son expertise. Ceci lui permet d'être parfois leader, parfois supporteur attentionné, et en pratique toujours présent lors des échanges clés. Le pays continue de se donner les moyens pour être au cœur des discussions portant sur l'OMC.

Ce chapitre a mis en lumière le travail récent du Canada visant à faire de l'OMC une organisation résiliente aux chocs et qui reflète les préoccupations contemporaines des Membres. Ce périple de longue haleine nécessite persévérance, conviction, ouverture d'esprit, inclusion, et pragmatisme. C'est grâce à ces valeurs que le Canada arrive à rassembler des joueurs aux intérêts parfois plus communs qu'il n'y paraît à première vue.

Le Canada n'est qu'un des cent soixante-quatre Membres de l'OMC. Espérons que les Membres agiront ensemble et de bonne foi pour une coopération économique multilatérale dans les prochaines années. Afin de maintenir l'OMC comme pierre d'assise du commerce international, il sera nécessaire de continuer de livrer des réussites concrètes. Les résultats atteints dans le cadre de la douzième Conférence ministérielle montrent que même par moments difficiles d'un point de vue géopolitico-économique, le multilatéralisme demeure valorisé par les Membres de l'OMC.

61. Amelia Porges et Roberto Azevêdo, « The Legal Affairs Division and Law in the GATT and the Uruguay Round » dans Marceau, *supra* note 60, 223 à la p 229.

62. Banque mondiale, « PIB de tous les pays et économies » (dernière consultation le 9 septembre 2023), en ligne : [Banque mondiale <donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.CD?end=2021&most_recent_value_desc=true&start=1960>](https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.CD?end=2021&most_recent_value_desc=true&start=1960).

