

**22.— LE DIFFICILE CHEMIN VERS
L'ACCESSION POUR LES PAYS NON
MEMBRES DE L'OMC**

Vincent Tomkiewicz

Introduction

Si l'Organisation mondiale du commerce (OMC) se trouve confrontée depuis quelque temps à de sérieuses difficultés, il est cependant un point qui témoigne d'un grand succès de l'Organisation depuis sa création : l'augmentation constante du nombre de ses Membres. En effet, même si le chemin emprunté par ces derniers pour accéder à l'Organisation a pu parfois se révéler long et tortueux¹, les Membres de l'OMC sont aujourd'hui au nombre de 164² et représentent plus de 98 % du commerce mondial des marchandises et des services³.

Suivant l'article XII de l'*Accord instituant l'OMC* :

[t]out État ou territoire douanier distinct jouissant d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions traitées dans le présent accord et dans les Accords commerciaux multilatéraux pourra accéder au présent accord à des conditions à convenir entre lui et l'OMC⁴.

Ainsi, et de façon classique, ce sont non seulement les États qui peuvent devenir Membre de l'Organisation, mais également un autre type d'entité que l'on ne retrouve traditionnellement pas en tant que tel dans les organisations internationales : les territoires douaniers⁵.

La notion de « territoire douanier distinct jouissant d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures » est une notion difficile à appréhender⁶. *A priori*, elle exclut la catégorie des « territoires non autonomes » établie par le chapitre XI de la *Charte des Nations Unies*⁷ dans la mesure où leurs populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes⁸. De même, parce qu'elles sont intégrées dans la personnalité juridique internationale de l'État auquel elles sont liées, les nations – et on pensera par exemple à l'Écosse, au pays de Galles et à l'Irlande du Nord – ne peuvent prétendre à rejoindre l'OMC. Ces territoires demeurent cependant soumis aux règles du système commercial multilatéral en raison

1. Pour le Kazakhstan, la Fédération de Russie et les Seychelles, le processus d'accèsion à l'OMC a duré près de 20 ans.

2. Sur la procédure d'accèsion, voir Gabrielle Marceau, « Les procédures d'accèsion à l'Organisation mondiale du commerce » (1998) 35 ACIDI 233.

3. OMC, « L'OMC en bref », en ligne : [OMC <www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/inbrief_f/inbr_f.htm>](http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/inbrief_f/inbr_f.htm).

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

5. Dans le cadre d'organisations à caractère technique, il est cependant possible de connaître une participation de collectivités ne possédant pas la qualité d'entités souveraines. Sur ce point, voir Robert Kovar, « La participation des territoires non autonomes aux organisations internationales » (1969) 15 AFDI, 522 aux pp 537 et s.

6. Si le terme « territoire douanier » est défini à l'article XXIV 2 de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)* de 1994 comme

« tout territoire pour lequel un tarif douanier distinct ou d'autres réglementations commerciales distinctes sont appliqués pour une part substantielle de son commerce avec les autres territoires », l'expression « territoire douanier jouissant d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales » figurant à l'article XII 1 de l'*Accord instituant l'OMC* n'a pas été davantage précisée par les négociateurs, ni par les organes de règlement des différends de l'OMC.

7. *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 n° 7.

8. Actuellement, il reste 17 territoires non autonomes figurant sur la liste des Nations Unies : Polynésie française (France); îles Caïmans (Grande-Bretagne); Samoa américaines (États-Unis); Île Pitcairn (Grande-Bretagne); Bermudes (Grande-Bretagne); Gibraltar (Grande-Bretagne); îles Turques et Caïques (Grande-Bretagne); îles Vierges britanniques (Grande-Bretagne); îles Vierges américaines (États-Unis); Anguilla (Grande-Bretagne); Montserrat (Grande-Bretagne); Îles Malouines (Grande-Bretagne); Sahara occidental (sans statut); Sainte-Hélène, Ascension et Tristan da Cunha (Grande-Bretagne); Guam (États-Unis); Nouvelle-Calédonie (France); Tokélaou (Nouvelle-Zélande).

de cette intégration, pour peu que leur État de rattachement soit lui-même Membre de l'OMC. En revanche, il existe un autre ensemble d'entités qui, au regard de la formulation de l'article XII et en fonction de l'interprétation des critères qu'on en retient, sont susceptibles d'accéder aux Accords de l'OMC.

Ainsi, on trouve d'abord en théorie les territoires qui ne sont pas membres des Nations Unies, mais qui ont déclaré leur indépendance et bénéficient d'une reconnaissance partielle⁹. En pratique cependant, on peut douter qu'une telle accession puisse aboutir du fait qu'un grand nombre de Membres s'y opposeraient¹⁰. Ensuite peuvent également prétendre satisfaire aux exigences de l'article XII les collectivités infranationales qui disposent d'une certaine autonomie, et plus spécialement les territoires ultramarins¹¹. S'agissant de ces collectivités, dont les statuts exacts varient non seulement entre les États en fonction de dynamiques propres, mais également au sein même de ces derniers¹², si la question de leur situation à l'égard de l'OMC peut se poser¹³, en particulier pour celles qui disposent de la plus grande autonomie, aucune réponse claire n'a encore été apportée jusque-là par l'Organisation¹⁴. En revanche, un mouvement récent semble se dessiner en faveur d'une admission à part entière de ces collectivités au sein d'organisations internationales. En effet, on voit naître progressivement pour certaines de ces collectivités infranationales les prémices d'un véritable droit des relations internationales par l'adhésion à des organisations à caractère régional, rendue possible grâce à une évolution du droit interne de leur État de rattachement¹⁵. Dans cette perspective, certaines ont décidé récemment de joindre l'OMC; c'est ce dont témoigne l'approbation par les Membres en mars 2020 de la demande d'accession de Curaçao, dépendant du Royaume des Pays-Bas, en tant que territoire douanier distinct. D'autres territoires à haut degré d'autonomie avaient déjà accédé par le passé au système commercial, que ce soit Hong Kong ou Macao¹⁶. Ces régions administratives spéciales disposent

9. Il s'agit de la Palestine, du Kosovo, de la République turque de Chypre du Nord, de la Transnistrie, de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, auxquels il faut désormais ajouter la République populaire de Donetsk et la République populaire de Lougansk.

10. En pratique, une seule opposition suffit, dans la mesure où l'acceptation de la candidature se fait par consensus.

11. Les territoires ultramarins peuvent se définir comme « des territoires très éloignés de ce qui constitue leur assise géographique principale (la métropole), avec souvent des populations aux caractéristiques ethniques et culturelles différentes de celles de son peuplement principal » (Jacques Ziller, « Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté » (2012) 35 Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 169 à la p 169).

12. Pour un développement sur ce point, voir Laetitia Janicot et Michel Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, 2021 aux pp 138 et s, et plus spécifiquement aux pp 141-42 et 146 et s.

13. Matthew Kennedy, « Overseas Territories in the WTO » (2016) 65:3 Intl & Comp LQ 741.

14. Depuis 1984, le Groenland bénéficie au sein de l'Union européenne d'un statut de PTOM (pays et

territoires d'outre-mer). À l'inverse d'autres régions ultramarines telles que les régions et départements d'outre-mer français, ces PTOM ne font pas partie de l'Union européenne et, par conséquent, le droit de l'Union européenne ne leur est pas applicable. En particulier, dans leurs relations avec l'Europe, les PTOM sont traités comme des pays tiers en ce qui concerne la dimension commerciale. Dans l'affaire *Communautés européennes – Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque (Plainte de la Norvège)* (2014), OMC Doc WT/DS400 et 401, en ligne : OMC <https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds401_f.htm#:~:text=La%20Norvège%20allègue%20que%20le,et%20de%20certains%20pays%20tiers>, dans laquelle pouvait se poser la question du statut du Groenland à l'égard de l'OMC, ni le groupe spécial ni l'Organe d'appel n'ont permis d'apporter de clarifications à ce sujet. Sur ce point, voir par exemple Raj Bhala et al, « WTO Case Review 2014 » (2015) 32:2 Ariz J Intl & Comp L 497 à la p 517.

15. Cela est plus spécialement vrai pour la France. Sur ce point, voir Karine Galy, « L'adhésion des collectivités infra-étatiques aux organisations régionales. Enjeux de la participation des collectivités territoriales françaises d'Amérique dans les organisations régionales de l'espace Amérique-Caraïbe » (2019) 42 *Études caribéennes*, en ligne : [OpenEdition <doi.org/10.4000/etudes/caribeennes.15058>](https://openedition-doi.org/10.4000/etudes/caribeennes.15058).

de caractéristiques qui se traduisent sur le plan international par l'affirmation de leur capacité à entretenir des relations internationales et à conclure des accords dans un certain nombre de domaines, notamment économique, commercial, financier et monétaire¹⁷. Enfin, c'est en tant que territoire douanier distinct qu'une organisation internationale, l'Union européenne, peut profiter de la qualité de Membre au sein de l'OMC. Ainsi, du fait de l'indétermination de la notion, c'est donc un large spectre d'entités qui sont susceptibles d'accéder aux Accords de l'OMC et de participer au système commercial multilatéral.

Pour autant, il existe aujourd'hui un certain nombre d'États ou de territoires douaniers distincts qui restent en marge de l'OMC. Qui sont ces « laissés pour compte »? En réalité, il y a deux situations à distinguer : celle où l'État ou le territoire douanier reste à la porte de l'OMC et donc totalement en dehors de celle-ci; et celle où il a pu accéder à l'antichambre de l'OMC et dispose dès lors d'un lien avec cette dernière.

En effet, outre la catégorie de Membres de l'OMC, l'Organisation admet une autre modalité de participation en son sein : celle d'observateurs. Ce statut, attribué à tout État ou territoire douanier visé à l'article XII et souhaitant accéder à l'OMC, est traditionnellement envisagé comme l'antichambre de l'accession¹⁸. Comme dans le cadre d'autres organisations internationales, ce statut ne permet cependant pas une participation pleine et entière, dans la mesure où les observateurs ne détiennent pas de droit de vote. Si cela peut éventuellement ne pas paraître suffisant pour considérer les observateurs comme des « laissés pour compte », il suffira d'ajouter qu'il est actuellement possible de cibler un certain nombre d'entre eux qui tendent toutefois à apparaître davantage en dehors de l'Organisation que proche d'une adhésion à celle-ci, soit parce que le groupe de travail a été établi, mais qu'il ne s'est pas encore réuni en raison de l'absence de transmission de documents permettant de lancer les négociations¹⁹, soit parce que le processus d'accession est inactif²⁰ ou extrêmement lent²¹.

Plusieurs facteurs contribuent à expliquer les raisons pour lesquelles certains pays restent en marge de l'Organisation (II), et ce, en dépit de nombreux éléments de nature à encourager et à favoriser l'accession aux Accords de l'OMC (I).

16. Déjà parties contractantes du GATT depuis le 23 avril 1986 pour Hong Kong et depuis le 11 janvier 1991 pour Macao, les deux sont devenus Membres de l'OMC le 1^{er} janvier 1995.

17. Pour Hong Kong, voir le point XI de l'annexe I de la *Déclaration conjointe du gouvernement de la République populaire de Chine et du gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord sur la question de Hong Kong* de 1984.

18. Les observateurs doivent s'engager à amorcer des négociations d'adhésion dans les cinq années suivant l'obtention de ce statut. À noter cependant que le Saint-Siège dispose d'un statut d'observateur à l'OMC depuis 1997, sans condition de négocier par la suite sa participation en tant que Membre.

19. C'est le cas pour la Guinée équatoriale, dont la demande d'accession à l'OMC a été faite en mars 2007, le groupe de travail ayant été établi dès février 2008; la Libye, dont la demande d'accession à l'OMC a été faite en juin 2004 et pour laquelle le groupe de travail a été mis en place en septembre 2004; Sao Tomé-et-Principe, qui a demandé son accession en

février 2005 et dont le groupe de travail a été établi en juin 2005; la République arabe syrienne, dont la demande est intervenue en octobre 2001 et pour laquelle le groupe de travail n'a été établi qu'en mai 2010.

20. C'est le cas pour l'Andorre et le Bhoutan. L'Andorre a demandé son accession à l'OMC en juillet 1997 et le groupe de travail a été établi en octobre 1997. Il a tenu sa première et unique réunion en octobre 1999. Depuis, le processus d'accession est inactif et aucune intention n'a été exprimée concernant son redémarrage. La demande d'accession à l'OMC du Bhoutan est intervenue en septembre 1999, le groupe de travail ayant été établi dès octobre 1999. La première réunion a eu lieu en 2004, la dernière en janvier 2008. Si la première version du projet de rapport du groupe de travail a été distribuée en décembre 2007 et que des offres concernant l'accès aux marchés pour les marchandises et les services avaient été distribuées en novembre 2007, aucune nouvelle activité n'a eu lieu depuis dans ce cadre.

21. C'est le cas de l'Algérie qui avait déjà entamé son processus d'accession dans le cadre du GATT, dès juin 1987.

I. – Les éléments de nature à favoriser l'accèsion aux Accords de l'OMC

Si l'accèsion a pu connaître une période relativement délicate jusqu'au milieu des années 2000, notamment parce qu'aucun des pays les moins avancés (PMA) n'avait accédé à l'OMC depuis son entrée en vigueur, les choses ont évolué. Plusieurs facteurs tendent à expliquer les raisons du succès de l'accèsion aux Accords de l'OMC. Outre le fait qu'il n'existe aujourd'hui plus d'autres alternatives à la libéralisation prônée par l'OMC en tant que modèle économique de développement²², l'accèsion au système commercial multilatéral présente un certain nombre d'avantages (A) qui peuvent constituer une incitation forte pour les États et territoires douaniers à adhérer à ce système. Par ailleurs, l'OMC a mis en place un certain nombre d'initiatives qui facilitent l'accèsion et apportent une aide précieuse à ceux qui désirent rejoindre ses rangs (B).

A. – Les avantages de l'accèsion aux Accords de l'OMC

Au-delà des avantages économiques qu'un État ou un territoire peut tirer de son accèsion aux Accords de l'OMC (1), d'autres, de nature diverse, peuvent également découler de cette dernière (2).

1) Les avantages économiques liés à l'adhésion

De façon générale, suivant le rapport 2020 du Directeur général de l'OMC sur l'accèsion à l'Organisation, différentes analyses étayent le point de vue selon lequel le processus d'accèsion à l'OMC – et le fait d'être ensuite Membre – a un effet positif sur la croissance des échanges des pays concernés²³.

Plus précisément, parmi les principaux avantages économiques découlant de l'accèsion aux Accords de l'OMC figurent le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée²⁴ et l'amélioration de l'accès aux marchés pour le futur Membre. À ce titre, concernant les obstacles tarifaires, il est évident que la participation au système commercial multilatéral permet de profiter de la baisse des droits de douane normalement applicables aux produits importés en provenance des Membres. En outre, la consolidation des droits de douane imposée par le sys-

²². Hormis la Corée du Nord, plus aucun autre État ne refuse aujourd'hui d'adhérer à l'OMC pour des raisons idéologiques.

²³. OMC, *Accèsion à l'OMC – Rapport annuel 2020 du Directeur général*, OMC Doc WT/ACC/38/Rev.1 (2021) aux pp 27 et s [OMC, *Accèsion à l'OMC – Rapport annuel 2020*]. La question des effets positifs de l'accèsion des États à l'OMC sur le plan économique, notamment du point de vue de l'amélioration du commerce, fait cependant débat. Ainsi, si certains considèrent que cela n'a pas d'effets significatifs (Andrew K Rose, « Do We Really Know That the WTO Increases Trade? » dans Marc L Busch et Edward D Mansfield, dir, *The WTO, Economic Interdependence, and Conflict*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2007, 289), d'autres en revanche estiment que des effets positifs peuvent être attachés à l'accèsion à l'Organisation, en particulier s'agissant de l'amélioration du commerce des services (Vicky Chemutai et

Hubert Escaith, « An Empirical Assessment of the Economic Effects of WTO Accession and its Commitments » (2017) OMC, Document de travail no ERSD-2017-05 aux pp 9 et s).

²⁴. Les limitations au bénéfice de la clause qui avaient pu être mises en œuvre par certains États, par exemple les États-Unis à travers l'amendement Jackson-Vanick qui leur permettait, depuis 1975, de conditionner l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée à la libéralisation des politiques migratoires des pays à économie centralisée, ont en grande majorité disparu aujourd'hui.

²⁵. Ainsi, par exemple, dès son entrée à l'OMC, la Chine a pu bénéficier de la fin de la pratique des États-Unis qui consistait jusque-là à lui appliquer des dispositions tarifaires qui pouvaient faire l'objet de révisions annuelles par le Congrès.

tème commercial multilatéral permet d'améliorer la prévisibilité des échanges commerciaux pour les exportateurs des Membres²⁵, baissant par conséquent les coûts de transactions et les incitant dans leur politique d'exportation à mieux s'insérer dans les chaînes de valeur mondiales. De même, les Accords de l'OMC contiennent de nombreuses disciplines relatives aux obstacles non tarifaires, lesquelles vont bénéficier directement aux opérateurs économiques, notamment en matière de sécurité. En effet, l'encadrement des taxes et impositions intérieures, des règles d'origine ou de celles relatives aux normes sanitaires ou techniques et l'amélioration de la transparence administrative qui découle de l'application des Accords de l'OMC permettent de lever ou de limiter certains obstacles auxquels les entreprises exportatrices peuvent faire face. Dans la même logique, le fait de rester en dehors de l'OMC fait davantage courir aux opérateurs économiques le risque d'être soumis à des mesures de défense commerciales, en particulier en matière d'antidumping ou de mesures de sauvegarde, généralement plus restrictives, voire arbitraires, puisque non encadrées par les disciplines de l'OMC²⁶.

S'agissant des bénéfices liés à l'accession et ayant une incidence sur l'État lui-même, l'amélioration des services douaniers en raison du respect des disciplines de certains accords commerciaux multilatéraux, et on pensera en particulier à l'*Accord sur l'évaluation en douane*, doit donner lieu à une meilleure perception des droits et remédier ainsi à la perte de recettes douanières liée à la baisse des droits de douane. Mais surtout, un des intérêts majeurs de l'accession aux Accords de l'OMC réside dans la crédibilité qu'elle confère à l'État et à ses politiques gouvernementales. Ainsi, les règles mises en place dans le cadre de l'OMC, et notamment celles relatives à la facilitation des échanges, constituent un atout évident pour améliorer l'environnement des affaires et la compétitivité des États et territoires accédant à l'OMC. En outre, l'acquisition du statut de Membre apporte des garanties aux investisseurs, et même au secteur privé national, en particulier pour ce qui est de la stabilité des politiques qui sont désormais adossées à des engagements internationaux et non plus simplement à des réformes internes unilatérales, lesquelles manquent parfois de cohérence et donc de prévisibilité. Dans cette perspective, l'OMC peut constituer un point d'ancrage externe, et l'accession peut alors permettre de lutter contre certains blocages internes à des réformes en matière de politique ou d'actions de libéralisation de l'économie. Cette instrumentalisation de l'accession aux Accords de l'OMC par le gouvernement, et le fait de s'appuyer sur une contrainte internationale, peut contribuer à mieux armer les gouvernements pour résister aux pressions de groupes d'intérêts étroits; cela participe aussi à réduire le coût sociologique qui peut être attaché à certaines réformes internes. En effet, c'est un des autres avantages liés à l'accession : l'occasion donnée au candidat de mettre en œuvre des réformes importantes concernant la diversification économique et la transformation structurelle du pays, en s'appuyant notamment sur l'assistance technique offerte par l'Organisation²⁷. À ce titre, le groupe de travail responsable de l'accession amène généralement les États ou territoires accédants à procéder à un travail de recensement, de clarification et d'explication de leur politique commerciale qui peut posséder des vertus pédagogiques fort profitables.

2) Les autres avantages attachés à l'accession aux Accords de l'OMC

Parmi les autres avantages concrets de l'accession aux Accords de l'OMC, la possibilité d'avoir recours au mécanisme de règlement des différends constitue sans nul doute un argument de poids dans le choix d'un gouvernement de solliciter son entrée à l'OMC. Dans le contexte com-

26. Par le passé notamment, les États-Unis et l'Union européenne pratiquaient une politique commerciale beaucoup plus restrictive à l'égard des exportations en provenance des économies qualifiées de « non marchandes ». Sur ce point, voir Marc Bachetta et Zdenek Drabek, « Les effets de l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce sur la politique des

États souverains : leçons préliminaires tirées de l'expérience récente des pays en transition » (2002) 33:4 R études comparatives Est-Ouest 47 à la p 57 et aux pp 61-62 [Bachetta et Drabek].

27. Voir la partie B-1, ci-dessous.

mercial international actuel où l'enjeu concerne essentiellement les barrières non tarifaires, la faculté d'user d'une telle procédure rend l'OMC attractive pour les futurs Membres afin d'assurer la protection de leurs opérateurs économiques²⁸.

L'adhésion à l'OMC peut résulter de motivations politiques, car c'est également la respectabilité de l'État et une meilleure considération sur la scène internationale qui peuvent être recherchées à travers celle-ci en même temps qu'une plus grande crédibilité économique²⁹, voire une amélioration de sa souveraineté grâce à une meilleure participation à la gouvernance mondiale³⁰. En effet, même si le fait de participer aux séances des comités de travail ou des groupes de travail, aux conseils de l'OMC ou à la Conférence ministérielle ne représente peut-être pas le principal intérêt de l'accession aux Accords de l'OMC pour certains États ou territoires, la participation aux négociations relatives à l'élaboration des règles et disciplines du système commercial multilatéral peut toutefois constituer une motivation pour d'autres. Certes, les pays ont toujours la possibilité d'être associés indirectement à certains travaux menés au sein de l'Organisation, comme au sein de groupes dans les négociations sur les règles³¹; néanmoins, dans cette situation, ils ne peuvent défendre directement leurs intérêts dans ces négociations³².

Si l'accession au système commercial multilatéral implique des candidats qu'ils mettent en place des normes et des institutions œuvrant à la libéralisation du marché et à la transparence en matière de politique commerciale, au-delà c'est également la promotion de l'État de droit et l'instauration d'un système judiciaire efficace qui sont exigées du fait de l'appartenance à ce système³³, ce qui peut alors éventuellement constituer un levier pour lutter contre la corruption sur le plan interne³⁴.

B. – Les initiatives de soutien à l'adhésion

De nombreux éléments sont de nature à influencer de façon positive l'accession aux Accords de l'OMC, certains pouvant être extérieurs à l'Organisation. C'est le cas de la partici-

28. L'usage du mécanisme de règlement des différends apparaît cependant lié au niveau de développement économique. Ainsi, jusqu'à aujourd'hui, aucun des PMA Membres relevant de l'article XII n'a engagé de procédure ou n'a été visé par une procédure. Les seuls à avoir participé en tant que tierce partie à des différends impliquant d'autres Membres sont l'Afghanistan, à trois reprises (DS576, DS538, DS526), et le Yémen, à deux reprises (DS567, DS526).

29. C'est ce dont semblent plus spécialement témoigner l'adhésion au Cambodge à l'OMC en 2004 et plus récemment celle du Libéria et de l'Afghanistan.

30. Sur ce point et à propos de Taïwan, voir Steve Charnovitz, « Taiwan's WTO Membership and its International Implications » (2006) 1 Asian J WTO & Intl Health L & Pol'y 401 à la p 424. De façon plus générale, un des premiers réflexes d'un État nouvellement créé sera d'obtenir l'adhésion à certaines organisations internationales, en particulier les Nations Unies, mais également le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'OMC, afin de donner une plus grande effectivité à sa souveraineté externe.

31. Ainsi, on peut citer par exemple le groupe des pays en développement membres du Forum des îles

du Pacifique qui compte parmi ses membres des États ou territoires qui ne sont pas Membres de l'OMC (Kiribati, Micronésie, Nauru, Nioué, Palaos, Tuvalu, îles Cook, îles Marshall).

32. Dans le cadre de ces groupes, les négociateurs des États négocient entre eux en dehors de l'OMC, la position qu'ils auront adoptée étant défendue au sein de l'Organisation par un coordinateur ou une équipe de négociation uniquement composée de Membres de l'OMC.

33. Ainsi, au titre de l'*Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce*, les Membres doivent mettre en place des possibilités de recours internes au bénéfice des détenteurs de droits de propriété intellectuelle afin de garantir l'effectivité de la protection de ces derniers.

34. À cela s'ajoute le fait que certaines disciplines contenues dans les Accords de l'OMC, et on pensera en particulier à celles contenues dans l'*Accord sur la facilitation des échanges* et l'*Accord sur les marchés publics*, peuvent contribuer directement à la lutte contre la corruption, notamment grâce à l'amélioration de la transparence.

pation d'un candidat à un accord commercial régional, laquelle peut constituer une aide précieuse pour l'accès dans la mesure où elle permet de préparer le terrain aux réformes liées à l'accès au système commercial multilatéral, en activant par exemple la libéralisation des échanges. Ce fut le cas pour de nombreux pays d'Europe centrale et occidentale qui ont d'abord conclu un certain nombre d'accords à la suite de la chute du bloc soviétique, préalablement à leur accès à l'OMC³⁵.

La majorité des éléments agissant de façon favorable sur l'accès dépendent cependant directement de l'Organisation, comme le fait que le système offre une certaine souplesse aux candidats à l'accès à même de les conforter dans leur démarche. En effet, même s'il est préférable pour le futur Membre de posséder une réglementation interne en conformité avec les exigences et obligations qu'il aura à satisfaire une fois l'accès réalisé, il n'existe pas d'obligation en ce sens dans les Accords de l'OMC. Aussi, certains États ou territoires ont pu accéder à l'Organisation alors qu'ils n'avaient pas de réglementations en matière d'instruments de défense commerciale (antidumping, mesures compensatoires et mesures de sauvegarde)³⁶, possédaient des réglementations relatives aux obstacles techniques au commerce comportant de nombreuses lacunes au regard des exigences posées par l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce*³⁷, ou ne disposaient pas de législations dans le domaine sanitaire et phytosanitaire³⁸.

Mais ce sont surtout les mécanismes mis en place au sein de l'Organisation pour soutenir l'accès, en particulier pour les gouvernements aux prises avec des difficultés économiques, que ce soit par l'intermédiaire des Lignes directrices en faveur de l'accès des PMA (1) ou par la mise en place d'une assistance technique et de programmes de soutien (2), qui constituent les aides les plus précieuses à l'accès aux Accords de l'OMC.

1) Les Lignes directrices en faveur de l'accès des pays les moins avancés

Les accès au titre de l'article XII fonctionnent conformément aux meilleures pratiques en matière d'accès appliquées depuis l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)*, puis désormais à l'OMC³⁹. Ces procédures ont évolué, l'objectif étant de tenir compte des transformations de l'économie mondiale et de s'adapter aux spécificités des gouvernements accédants. C'est notamment ce dont atteste la prise en compte des PMA, leur situation spéciale ayant commandé l'adoption d'une approche particulière à leur égard.

Ainsi, à la suite des engagements pris par les Membres dans le cadre de la Déclaration ministérielle de Doha adoptée en 2001, ont été adoptées en 2002 les Lignes directrices sur l'accès des PMA afin de faciliter les négociations en vue de leur adhésion et de tenter de résoudre les problèmes auxquels ces pays se heurtent⁴⁰. Suivant cet instrument, « [I]es négociations en

35. Sur ce point, voir Bachetta et Drabek, *supra* note 26 aux pp 54 et s.

36. C'était le cas par exemple pour les Tonga (OMC, *Rapport du groupe de travail de l'accès des Tonga à l'Organisation mondiale du commerce*, OMC Doc WT/ACC/TON/17 (2005) au para 99 [*Accession des Tonga*]) et pour l'Afghanistan (OMC, *Rapport du groupe de travail de l'accès de la République islamique d'Afghanistan*, OMC Doc WT/ACC/AFG/36 (2015) au para 134 [*Accession de l'Afghanistan*]).

37. *Accession des Tonga*, *supra* note 36 au para 117.

38. *Accession de l'Afghanistan*, *supra* note 36 au para 172.

39. Les procédures à suivre par le candidat sont énoncées en termes généraux et à titre exemplatif dans le document de l'OMC (*Accession à l'Organisation mondiale du commerce*, OMC Doc WT/ACC/22 (2014)), distribué le 1^{er} août 2014, puis révisé en 2016 (*Accession à l'Organisation mondiale du commerce*, OMC Doc WT/ACC/22/Rev.1 (2016)). Le Secrétariat a également établi un certain nombre de documents dans lesquels figurent les renseignements que les gouvernements souhaitant accéder à l'OMC devraient fournir.

40. OMC, *Accession des pays les moins avancés – Décision du 10 décembre 2002*, OMC Doc WT/L/508 (2003).

vue de l'accèsion des PMA à l'OMC seront facilitées et accélérées au moyen de procédures d'accèsion simplifiées et rationalisées, en vue d'achever ces négociations le plus rapidement possible »⁴¹. À cette fin, les Lignes directrices contiennent plusieurs engagements adressés aux Membres en fonction des domaines concernés par l'accèsion. Ainsi, s'agissant de l'accès aux marchés, il est énoncé que les Membres doivent faire preuve de modération lorsqu'ils cherchent à obtenir des PMA accédants des concessions et des engagements concernant le commerce des marchandises et des services, en tenant compte notamment de leurs besoins en matière de développement, de finances et de commerce. Pour ce qui est des règles de l'OMC, les Lignes directrices indiquent que le traitement spécial et différencié est applicable à tout PMA candidat, des plans d'action devant également être mis en place pour en favoriser le respect. Du côté de la procédure, divers aménagements sont prévus, tels que les bons offices du Directeur général, l'appui du Secrétariat de l'OMC ou encore l'adoption par les Membres de mesures additionnelles dans leurs négociations bilatérales avec le candidat pour rationaliser et faciliter le processus. Enfin, en matière d'assistance technique, il est prévu que de telles activités seront offertes à titre prioritaire aux PMA accédants par l'OMC et d'autres partenaires de développement multilatéraux, régionaux et bilatéraux pertinents⁴², et ce, à tous les stades du processus d'accèsion.

Pour autant, même si des efforts ont pu être faits par certains Membres, en particulier dans le cadre des négociations bilatérales, ou qu'une assistance technique ait pu être utilement accordée aux PMA candidats, il ne semble pas que les trois PMA qui ont achevé leur accèsion à l'OMC à la fin de 2012 aient pu bénéficier d'un quelconque favoritisme⁴³, ni que les candidats encore en phase d'accèsion à cette époque aient pu spécialement tirer des avantages décisifs de ces lignes directrices. C'est pour cette raison que les Membres se sont entendus, lors de la Conférence ministérielle de 2011, pour que soient élaborées des recommandations afin de renforcer et de préciser les Lignes directrices de 2002. Les nouvelles Lignes directrices⁴⁴, adoptées en juillet 2012, se situent dans la droite ligne de l'instrument précédent, visant généralement à limiter les engagements des PMA, tout en prévoyant la transparence des négociations, l'application du traitement spécial et différencié et la fourniture d'une assistance technique. Plus précisément, les Lignes directrices renforcées mettent en place des principes et des points de repère concernant les engagements des PMA en matière d'accès aux marchés pour les marchandises et les services, et insistent en particulier sur la flexibilité à accorder aux PMA et la prise en compte des situations individuelles et des circonstances qui leur sont propres. En dépit d'avancées pouvant sembler mineures⁴⁵, plusieurs PMA ont rejoint l'OMC depuis 2012⁴⁶, témoignant finalement d'une certaine réussite de l'Organisation pour intégrer ces États en son sein, réussite à laquelle

41. *Ibid* au para 1.

42. Voir la partie B-1, ci-dessous.

43. Il s'agit du Cambodge et du Népal qui ont accédé à l'OMC en 2004 et du Cap-Vert qui y a accédé en 2008 et dont les engagements n'apparaissent pas véritablement moindres par rapport à ceux d'autres Membres ayant accédé à l'OMC à cette même époque. De même, le Népal n'a pu bénéficier que d'un délai de trois ans pour différer la mise en œuvre de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce alors que ces accords ménageaient une période de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur pour les Membres originels issus de la catégorie des PMA.

44. OMC, *Accession des pays les moins avancés – Décision du 25 juillet 2012 Addendum*, OMC Doc WT/L/508/Add 1 (2012).

45. Hormis une consolidation pour les produits agricoles et les produits manufacturés fixée à un taux plus élevé que la moyenne de ceux des PMA ayant accédé jusque-là à l'OMC et le fait que les PMA accédants ne seront pas tenus de contracter des engagements dans des secteurs et sous-secteurs de services au-delà de ceux qui ont été souscrits par les PMA Membres de l'OMC existants, les nouvelles Lignes directrices n'apportent pas de bouleversements majeurs quant à l'accèsion de cette catégorie de pays.

46. Le Vanuatu, en 2012, la République démocratique populaire lao, en 2013, et le Yémen, en 2014, ont accédé aux Accords de l'OMC. Enfin, en 2016, ce sont le Libéria et l'Afghanistan qui sont devenus Membres.

l'assistance technique et les programmes de soutien mis en place ne sont sans doute pas non plus étrangers.

2) L'assistance technique et les programmes de soutien

Au-delà de l'implication de l'OMC et de son Secrétariat dans la conduite et la mise en œuvre de la procédure d'accession, ainsi que des montages qu'ils ont pu mettre en place pour contourner certains obstacles politiques aux accessions⁴⁷, des actions ciblées en faveur des PMA sont également menées par l'Organisation au moyen de l'assistance technique et du renforcement des capacités liées à l'accession. Ces initiatives sont traditionnellement axées sur la formation des fonctionnaires gouvernementaux et peuvent prendre différentes formes⁴⁸, favorisant sans nul doute l'appropriation du processus d'accession par les représentants du candidat.

Cette aide précieuse dont bénéficient les États et territoires accédants ne se limite cependant pas à celle fournie par l'OMC. En effet, d'autres institutions internationales fournissent également une assistance technique aux candidats à l'OMC, en particulier pour les accompagner et les soutenir dans les profondes réformes économiques internes qu'implique le processus d'accession⁴⁹ ou pour des aspects plus techniques, comme dans le domaine sanitaire et phyto-sanitaire⁵⁰.

En outre, dans la perspective de la coopération accrue entre l'OMC et d'autres institutions internationales, comme au sein du Cadre intégré renforcé⁵¹, on assiste depuis quelques années à une multiplication des activités d'assistance technique et de renforcement des capacités liées aux accessions organisées par le Secrétariat de l'OMC en partenariat avec d'autres organisations internationales, comme la Commission de l'Union africaine, le Centre du commerce international des Nations Unies ou la Banque mondiale⁵². Là encore, il semble que la rationalisation et la cohérence découlant de la coordination des activités ont permis de produire des

47. On fait ici notamment référence au montage pratiqué au sein de l'OMC pour permettre l'accession simultanée de la Chine et du Taipei chinois à l'Organisation en raison du risque de blocage du processus par l'un si l'autre y accédait avant. Sur ce point, voir Craig VanGrasstek, *Histoire et avenir de l'Organisation mondiale du commerce*, Genève, OMC, 2013 à la p 147.

48. Généralement, les activités d'assistance technique et de renforcement des capacités mises en œuvre par l'OMC sont les suivantes : séminaires nationaux; séances sur les accessions durant les cours avancés de politique commerciale, les cours régionaux et les cours d'introduction à l'intention des PMA; ateliers; missions techniques; création ou renforcement de centres de référence de l'OMC; apprentissage en ligne; dialogue avec les groupes de Membres à l'OMC; participation à des conférences.

49. Ainsi, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale peuvent apporter une aide aux gouvernements accédants dans les efforts déployés pour mettre en œuvre des réformes des politiques monétaires et budgétaires ou dans le cadre de programmes stratégiques de lutte contre la pauvreté; de même, la Banque mondiale a pu jouer un rôle dans la fourniture d'une assistance aux gouvernements accédants pour moderniser leurs économies afin d'améliorer l'effica-

cité économique. Sur ce point, voir OMC, *Accession à l'OMC – Rapport annuel 2019 du Directeur général*, OMC Doc WT/ACC/36 (2020) aux para 106 et s [OMC, *Accession à l'OMC Rapport 2019*].

50. Plus récemment, on peut également citer le financement d'un projet par le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce qui a aidé les Comores à élaborer leur stratégie sanitaire et phytosanitaire nationale, contribuant ainsi à faire avancer le processus d'accession du pays qui suppose des réformes dans ce domaine.

51. Le Cadre intégré renforcé est un programme d'aide pour le commerce destiné spécifiquement aux PMA qui vise à ce que le commerce ouvre la voie au développement durable et à la réduction de la pauvreté. Regroupant plusieurs organisations internationales (Banque mondiale, Centre du commerce international, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Fonds monétaire international, OMC, etc.), le Cadre intégré renforcé apporte un appui à ces pays par différents moyens, en particulier par l'entremise d'un soutien institutionnel et de projets de renforcement des capacités productives.

52. Pour un point sur ces activités conjointes menées ces dernières années, voir OMC, *Accession à l'OMC Rapport 2019, supra* note 49 aux para 120 et s.

résultats favorables aux candidats à l'accession. Si certaines coopérations ne valent que pour un événement particulier, comme l'organisation d'ateliers régionaux⁵³, d'autres s'inscrivent dans des programmes avec une visée à plus long terme. C'est dans cette logique que s'inscrit l'initiative lancée en 2017 « Le commerce au service de la paix par l'accession à l'OMC ». Celle-ci a pour objectif d'aider les pays fragiles et touchés par des conflits à œuvrer en faveur de la paix grâce à l'accession aux Accords de l'OMC. Dans ce cadre, l'accent est mis sur le renforcement des institutions fondé sur les principes de non-discrimination, de prévisibilité, de transparence et de primauté du droit. Outre les programmes interinstitutionnels, il existe également depuis 2011 une collaboration entre l'OMC et le gouvernement chinois à travers le Programme de la Chine pour les pays les moins avancés (PMA) et les accessions. Ce programme repose sur plusieurs piliers, dont certains sont directement orientés en faveur des pays ou territoires douaniers en phase d'accession⁵⁴. Si ce programme bénéficie à certains pays accédants, il constitue également un formidable instrument de *soft power* pour la Chine.

L'accession ne constitue cependant pas une fin en soi; le besoin d'assistance du candidat ne s'éteint pas avec le franchissement de cette étape. Aussi, afin d'aider le nouveau Membre de l'OMC à s'adapter à l'équilibre des droits et obligations au sein du système commercial multilatéral et à tirer pleinement parti de sa nouvelle qualité, l'Organisation déploie également tout un ensemble de programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités qui, en coordination avec le nouveau Membre et sur sa demande, peuvent l'aider à répondre à ses besoins après l'accession⁵⁵. Cette assurance offerte au nouveau Membre de pouvoir bénéficier d'un suivi de son accession représente sans nul doute un mécanisme fort utile pour dissiper ses éventuelles craintes de ne pas pouvoir assumer ses nouvelles obligations.

Enfin, il faut évoquer la constitution au sein de l'Organisation de groupes informels liés aux accessions, tel le Groupe g7+ des accessions à l'OMC⁵⁶ qui vise à soutenir les efforts des gouvernements des pays membres du groupe grâce à l'échange de renseignements et de données d'expérience et qui contribue à structurer et à renforcer les travaux des groupes et comités de l'OMC en lien avec l'accession.

En dépit de ces éléments, un certain nombre d'États ou de territoires restent toutefois en dehors de l'Organisation. Plusieurs facteurs peuvent contribuer à expliquer cette situation.

II. – Les causes de la non-accession aux Accords de l'OMC

Contrairement à l'accession au *GATT* qui apparaissait comme un processus semi-automatique, l'accession à l'OMC au titre de l'article XII est un processus complexe, difficile, de longue haleine et lourd de conséquences pour les candidats.

53. Ainsi, on peut citer le deuxième Dialogue régional de haut niveau sur les accessions à l'OMC pour la région arabe, qui s'est déroulé du 7 au 9 février 2022, organisé par l'OMC en collaboration avec le Fonds monétaire arabe et la Banque islamique de développement, et qui a porté sur la manière d'aider les gouvernements arabes accédants à se rapprocher de l'accession à l'Organisation.

54. Ce programme prévoit notamment le financement de stages pour de récents diplômés et jeunes professionnels issus de PMA en cours d'accession à la Division des accessions de l'OMC et le financement de tables rondes annuelles relatives aux accessions afin

d'offrir un cadre de discussion entre les gouvernements accédants et les Membres de l'OMC sur des thèmes et expériences en lien avec les accessions.

55. Voir OMC, *Accession à l'OMC – Rapport annuel 2014 du Directeur général*, OMC Doc WT/ACC/33 (2014) aux para 97 et s.

56. Le Groupe g7+ des accessions à l'OMC a été créé en 2017 et est composé de neuf membres : trois PMA ayant récemment accédé à l'Organisation (Afghanistan, Libéria, Yémen) et six PMA accédants (Comores, Sao Tomé-et-Principe, Somalie, Soudan, Soudan du Sud et Timor-Leste).

Comprendre pourquoi un État ou un territoire douanier ne fait pas partie de l'OMC suppose de s'interroger sur plusieurs éléments, et en premier lieu sur la volonté du candidat de rejoindre l'Organisation. En effet, le fait de rester en marge de cette dernière peut découler d'un choix délibéré du gouvernement, notamment parce qu'il juge qu'il a plus à gagner ou moins à perdre à rester en dehors de l'Organisation, voire qu'il n'a tout simplement rien à obtenir d'une participation au système commercial multilatéral (A). En revanche, il existe des cas dans lesquels, bien que le candidat ait explicitement affirmé sa volonté de rejoindre l'Organisation et entrepris les actions visant à assurer le succès de sa démarche, une série de facteurs peut venir ralentir, voire empêcher, son accession (B).

A. – Une volonté de rester en dehors de l'Organisation

Si du fait de l'accroissement constant du nombre de Membres de l'OMC, certains des obstacles à l'accession qui pouvaient exister par le passé semblent aujourd'hui avoir disparu⁵⁷, il subsiste néanmoins plusieurs conséquences liées à l'accession qui peuvent être de nature à ce que le bilan coûts/avantages de cette dernière ne soit pas positif aux yeux du candidat, et donc le pousse à rester hors de l'OMC.

En premier lieu, l'adhésion au système commercial multilatéral fait en sorte que le futur Membre ne sera plus totalement libre dans l'usage de certains instruments de politiques commerciales, lesquels peuvent être particulièrement utiles pour développer de nouvelles capacités de production. Et surtout, l'ouverture du marché national qui provient de l'accession est susceptible d'avoir des conséquences négatives sur le système productif national du nouveau Membre en raison de la concurrence accrue qu'elle y fait naître du fait de l'accroissement des importations qui en découle. C'est le cas par exemple en ce qui concerne le remplacement des restrictions quantitatives par des droits de douane, le respect de disciplines en matière de subventions, mais également pour les droits de douane qui doivent être non seulement tous consolidés⁵⁸, mais aussi baissés à l'occasion de l'entrée dans l'Organisation. Or, sur ce point, on constate qu'un effort considérable peut être demandé aux nouveaux entrants comparativement aux Membres originels, en particulier dans le domaine des produits agricoles⁵⁹, et ce, même pour les candidats issus de la catégorie des PMA⁶⁰. Le constat établi en matière de commerce des mar-

57. On pensera ici aux sanctions économiques qu'ont pu adopter à la fin des années 1990 le Kazakhstan et l'Ouzbékistan, à l'époque non-Membres de l'OMC, à l'égard de la République kirghize qui venait d'accéder à l'OMC, et dont ils étaient les partenaires au sein d'une zone de libre-échange, en réaction à la violation de leurs droits au titre de cette dernière et de la modification de courants d'échange qu'aurait entraîné cette accession. Sur ce point, voir Bachetta et Drabek, *supra* note 26 aux pp 84-85.

58. C'est là une différence importante avec les Membres originels qui ont pu conserver certaines lignes tarifaires non consolidées.

59. Par exemple, parmi les Membres originels, l'Égypte dispose d'une moyenne simple des droits de douane appliqués sur les produits agricoles de 63 %, la Norvège de 40,1 %, la Tunisie de 31 %, la Suisse de 30,4 % et la Thaïlande de 29,3 %. En comparaison, le taux le plus élevé pour les Membres ayant accédé

à l'OMC après sa création figure dans la liste de la Jordanie, entrée en 2000, et dont la moyenne simple des droits de douane appliqués sur les produits agricoles est de 18 %. Le Yémen, entré en 2014, affiche un taux de 10,5 %; le Vietnam, entré en 2007, de 17,2 %; l'Ukraine, entrée en 2008, de 9,1 %; les Tonga, entrées en 2007, de 9,2 %; le Territoire douanier distinct de Tiwan, Penghu, Kinmen, Matsu (Taïpei chinois), entré en 2002, de 16,5 %; le Royaume d'Arabie saoudite, entré en 2005, de 6,5 %; la Croatie, entrée en 2002, de 11,2 %; l'Afghanistan, entré en 2016, de 9,4 %; le Kazakhstan, entré en 2015, de 9,4 %; la Géorgie, entrée en 2000, de 5,9 %; la Chine, entrée en 2001, de 13,8 %; la République d'Arménie, entrée en 2003, de 9 %; l'Estonie, entrée en 1999, de 11,2 % (OMC, « Liste des Membres et Observateurs », en ligne : OMC <www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/org6_f.htm>).

60. Ce qui peut nous amener à nous interroger sur l'effectivité des Lignes directrices concernant l'accession des PMA.

chandises peut également être observé à propos des services⁶¹. Pour autant, il apparaît que les candidats qui présentaient des profils commerciaux relativement ouverts aux importations extérieures, notamment du fait de droits de douane relativement bas, n'ont pas été confrontés à des demandes supplémentaires excessives sur ce point; voire, certains ont même été autorisés par le passé à mettre en place des barrières tarifaires assez élevées à l'occasion de leur entrée dans l'Organisation⁶².

Au-delà, en acceptant une baisse de ses droits de douane, l'État accédant s'engage par là même à renoncer à des recettes douanières, lesquelles peuvent représenter une part importante des recettes budgétaires nationales, en particulier dans les pays où les revenus sont relativement bas et où il n'existe généralement pas d'impôt sur le revenu. Par conséquent, l'acquisition du statut de Membre peut s'accompagner de difficultés budgétaires majeures en raison de l'abaissement des droits de douane. En examinant les données statistiques concernant la part des recettes douanières dans les recettes publiques des États, on constate effectivement que certains pays qui n'ont pas entamé de démarche d'accession auprès de l'OMC disposent de pourcentages élevés sur ce point⁶³. Pour autant, d'autres données semblent toutefois montrer que la perte éventuelle de recettes douanières liée à l'entrée dans l'Organisation ne constitue pas forcément un élément décisif de la non-participation à l'OMC. En effet, malgré une part importante des recettes douanières dans leurs recettes publiques, certains États ont accepté de rejoindre l'Organisation⁶⁴ ou ont entamé leur processus d'accession⁶⁵, alors que d'autres n'ont pas engagé de processus d'accession bien que la part des droits de douane dans leurs recettes publiques soit minime⁶⁶. Sans doute l'explication doit-elle être recherchée du côté du fait que les recettes douanières dépendent également de l'assiette fiscale, laquelle peut être élargie en raison de l'abandon des restrictions quantitatives; ce qui signifie par conséquent qu'une baisse des droits de douane consécutive à l'entrée dans l'OMC ne s'accompagne pas nécessairement d'une baisse importante des recettes qui y sont liées, d'autant plus que des droits de douane moindres peuvent également avoir pour effet d'accroître le volume des importations.

Le respect du traitement national qui impose de traiter de la même façon les produits étrangers et les produits nationaux peut également éventuellement rebuter certains pays à rejoindre l'Organisation. En effet, dans certains domaines, et en particulier dans celui relatif aux impositions et taxes intérieures, il n'est pas rare de trouver dans certains États des différences de traitement entre les produits étrangers et les produits nationaux. C'est par exemple ce dont témoigne l'accession de la République kirghize qui a dû adopter une nouvelle législation qui a permis une application identique du droit d'accise aux produits nationaux et aux produits importés⁶⁷.

61. Il semble que les nouveaux Membres sont généralement tenus de prendre des engagements plus complets que ceux que les Membres originels ont dû accepter lors du Cycle d'Uruguay. Sur ce point, voir VanGrasstek, *supra* note 47 aux pp 136 et s.

62. Voir Bachetta et Drabek, *supra* note 26 à la p 59.

63. Ainsi, pour les îles Marshall, les droits de douane représentaient 22,4 % des recettes publiques en 2019; pour Nauru, ils représentaient 37,3 % en 2018; et pour Paulau, 24,8 % en 2019 (Banque mondiale, « Douanes et autres droits à l'importation (% des recettes fiscales) », en ligne : [Banque mondiale <donnees.banquemondiale.org/indicateur/GC.TAX.IMPT.ZS>](https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/GC.TAX.IMPT.ZS) [Banque mondiale, « Douanes et autres droits à l'importation »]).

64. On peut citer l'exemple de l'Afghanistan où les recettes provenant des droits de douane représentaient plus de 35 % des recettes fiscales de l'État (Banque mondiale, « Douanes et autres droits à l'importation », *supra* note 63) et qui malgré tout est devenu Membre de l'OMC.

65. Par exemple, pour la Somalie, les droits de douane représentaient 58,4 % des recettes budgétaires en 2019, Banque mondiale, « Douanes et autres droits à l'importation », *supra* note 63.

66. On peut citer la Micronésie pour qui les droits de douane ne représentaient que 7,8 % des recettes publiques en 2019 ou Saint-Marin où ils ne représentaient que 1 % pour la même année (Banque mondiale, « Douanes et autres droits à l'importation », *supra* note 63).

Un autre aspect négatif lié à l'adhésion concerne les coûts budgétaires entraînés par les engagements visant à respecter les multiples dispositions des Accords de l'OMC, notamment dans le cadre des accords de nature technique tels que l'*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS)*, l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce*, l'*Accord sur les règles d'origine*, l'*Accord sur l'évaluation en douane* ou l'*Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC)*. En effet, à l'inverse des pays développés dont les réglementations sont déjà pour l'essentiel équivalentes aux normes contenues dans ces Accords, en particulier l'*Accord SPS* ou l'*Accord sur les ADPIC*, ces Accords obligent parfois les pays issus de la catégorie des pays en développement à réformer en profondeur leurs réglementations. En outre, ces réformes doivent bien souvent également s'appliquer aux organisations afin d'en assurer la mise en œuvre, en particulier à travers la création de nouvelles capacités administratives et techniques. Enfin, c'est également un important effort d'investissement dans certains domaines, par exemple en matière de propriété intellectuelle, qui devra être fait afin de respecter les nouvelles obligations découlant de l'accession. De même, la mise en œuvre de l'*Accord sur l'agriculture* peut menacer les équilibres socioéconomiques de certains territoires, voire conduire à porter atteinte à l'indépendance alimentaire du pays⁶⁸. Au-delà, c'est le principe de l'accord unique qui peut constituer une entrave à l'adhésion dans la mesure où l'ensemble des obligations qu'il impose aux pays souhaitant accéder aux Accords de l'OMC pourrait sembler trop lourd à assimiler. Aussi, bien que quelques flexibilités aient pu être accordées à certains gouvernements accédants, c'est alors la question d'une approche à géométrie variable pour faciliter l'accession qui peut se poser⁶⁹.

L'appartenance à un autre système juridique peut également être une source de difficultés et constituer un facteur conduisant éventuellement à ne pas rejoindre l'OMC dès lors que le régime qui le gouverne peut entrer en contradiction avec les objectifs et principes de cette dernière. Ainsi, s'agissant des pays producteurs de pétrole, si certains sont restés pendant longtemps hors du système commercial, c'est sans doute parce que l'organisation à laquelle ils appartiennent – l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) – ne s'appuie pas sur le libre-échange dans l'intérêt mutuel des parties, mais vise le contrôle de la production et du commerce au bénéfice de ses seuls membres. Aujourd'hui encore, plusieurs pays membres de l'OPEP ne sont pas Membres de l'OMC⁷⁰. Néanmoins, il ne semble plus que la cause essentielle de leur non-adhésion réside dans la possible contradiction entre les régimes de l'OMC et de l'OPEP. En effet, non seulement les restrictions de production ne sont pas explicitement visées par les règles du système commercial multilatéral, mais qui plus est, il existe certains dispositifs au sein de ce dernier qui permettraient d'en restreindre l'application au secteur de l'énergie⁷¹. En revanche, il est vrai que certaines pratiques d'États pétroliers peuvent interroger au regard du droit de l'OMC, et dès lors nécessiter des changements du fait de l'accession; l'Arabie saoudite en a fait l'expé-

67. OMC, *Rapport du groupe de travail de l'accession de la République kirghize*, OMC Doc WT/ACC/KGZ/26 (1998) au para 51.

68. Ce serait une des raisons qui expliquerait notamment pourquoi l'Algérie retarde son entrée à l'OMC. Sur ce point, voir Mehdi Abbas, « L'accession à l'OMC. Quelles stratégies pour quelle intégration à la mondialisation? », (2009) 4 :71 *Confluences Méditerranée* 101 à la p 109.

69. En faveur d'une telle approche, voir notamment Andrew D Mitchell et Joanne Wallis, « Pacific Countries in the WTO: Accession and Accommodation, the Reality of WTO Accession » dans Yong-Shik Lee et al,

dir., *Law and Development Perspective on International Trade Law*, New York, Cambridge University Press, 2011, 179 à la p 212.

70. Il s'agit de l'Algérie, de la Guinée équatoriale, de l'Irak, de l'Iran et de la Libye.

71. C'est le cas plus spécialement pour les exceptions figurant aux articles XX et XXI du GATT de 1994 qui pourraient justifier l'application de mesures incompatibles avec les obligations du Membre au titre du système commercial multilatéral, et notamment l'imposition de restrictions à la production ou à l'exportation de pétrole.

rience il y a quelques années⁷². Dans cette perspective, il existe également des cas où même sans que l'autre système entre en contradiction avec celui de l'OMC, il se peut qu'il impose déjà des contraintes suffisamment fortes sur le pays pour que ce dernier décide de ne pas faire de l'accession aux Accords de l'OMC sa priorité⁷³.

Outre les situations dans lesquelles l'accession s'accompagnerait d'effets négatifs pour l'État ou le territoire, il y a des cas dans lesquels le fait de rejoindre l'Organisation ne présente tout simplement pas d'intérêt pour ce dernier. À ce titre, la structure de l'économie de l'État ou du territoire est susceptible d'exercer une influence directe sur la volonté politique du gouvernement de rejoindre l'OMC. Ainsi, il est évident qu'une économie dont les revenus des exportations et de fiscalité sont essentiellement basés sur l'exportation d'une ressource, par exemple le pétrole, pourra avoir moins d'intérêt à rejoindre le système commercial multilatéral pour en retirer les bénéfices qui y sont attachés. Par conséquent, parce que les caractéristiques physiques ou géographiques d'un territoire peuvent avoir des conséquences négatives en matière de diversification des productions, elles constituent également un élément déterminant dans le choix ou non de rejoindre l'OMC. Pour ce qui est des territoires autonomes, dans la mesure où la plupart dépendent de partenaires commerciaux privilégiés, ils disposent généralement déjà d'une liberté d'accès aux marchés de ces derniers. Dès lors, l'accession aux Accords de l'OMC n'apporterait *a priori* pas de plus-value significative d'un point de vue économique⁷⁴.

Même s'il est difficile de cibler les facteurs qui conduisent à coup sûr un gouvernement à refuser de rejoindre le système commercial multilatéral tant les situations sont particulières pour chaque pays, il reste que l'absence de vision à long terme des dirigeants d'un pays peut incontestablement nuire à la volonté politique d'accéder à l'OMC, et ce, alors même que la procédure d'accession a pu être lancée. Le manque de transparence et le refus de motiver publiquement sa position peuvent dès lors apparaître comme des freins à l'accession du candidat. Ainsi, le fait pour un gouvernement de ne pas expliquer précisément quels obstacles s'opposent à son accession ne permet pas de faire progresser les négociations; c'est alors la détermination, voire la bonne foi du gouvernement, qui peuvent être mis en cause. À l'inverse, le choix fait par certains accédants de présenter clairement les exigences auxquelles ils refusent de se plier a permis à l'OMC et aux Membres de revoir leur position et d'aboutir finalement à rendre possible l'accession à l'Organisation. Même si les choses ont pu prendre du temps, c'est ce qui est arrivé par exemple pour l'accession de la Chine, du Vanuatu ou de la Russie.

En somme, le fait de ne se focaliser que sur les intérêts à court terme, de ne voir que les coûts économiques ou commerciaux directement liés à l'accession, et finalement d'avoir comme principal objectif d'étaler dans le temps les effets de l'accession pour éviter un coût de l'ouverture trop élevé pour l'économie nationale conduira vraisemblablement à un effet d'évitement à l'égard de l'Organisation.

Cependant, même lorsqu'il existe une vraie volonté de rejoindre l'OMC, nombreux sont les obstacles qui peuvent parsemer le chemin de l'accession.

72. Lors de son accession, l'Arabie saoudite s'est engagée à mettre fin à la pratique du double prix de l'énergie suivant laquelle les gouvernements maintiennent des différences entre les prix intérieurs et les prix à l'exportation. De l'avis de l'Union européenne, une telle pratique était incompatible avec l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, car elle constituait une subvention occulte aux produits en aval. Sur ce point, voir VanGrasstek, *supra* note 47 à la p 142.

73. Ainsi, pour l'Algérie, « l'adaptation et la mise aux normes à deux accords internationaux (OMC et partenariat à l'UE), s'ajoutant à la mise en œuvre du [plan

d'ajustement structurel], excédaient leurs capacités et pouvaient fortement déstabiliser l'économie politique du pays. [Les autorités algériennes] ont dès lors fait un arbitrage dicté par la contrainte financière et macroéconomique dans laquelle se trouvait le pays » Abbas, *supra* note 68 à la p 106.

74. L'actualité récente apporte cependant quelques contre-exemples puisqu'en mars 2020, les Membres ont approuvé la demande d'accession à l'OMC de Curaçao. C'est la première fois qu'un territoire douanier distinct d'un Membre existant (Royaume des Pays-Bas) demande son accession en tant que Membre indépendant.

B. – Les facteurs nuisant au processus d’accession

Il est possible de définir deux séries de facteurs qui peuvent être préjudiciables à l’État ou au territoire accédant : des facteurs d’origine interne (1) et d’autres d’origine externe (2).

1) Les facteurs préjudiciables à l’accession d’origine interne

Parmi les facteurs internes susceptibles d’avoir des effets négatifs sur le processus d’accession, en particulier pour les candidats actuels, on note les nombreuses difficultés qui touchent les États en situation d’après-conflit⁷⁵. En effet, ces derniers doivent faire face à des difficultés supplémentaires lors de leur accession⁷⁶, tant sur le plan matériel avec la reconstruction des infrastructures essentielles, que sur le plan économique avec la stabilisation et le redressement macroéconomique, ou politique avec la remise en état de l’appareil gouvernemental et institutionnel, mais aussi bien souvent avec la mise en place et la conduite d’un processus de réconciliation nationale. En outre, il n’est malheureusement pas rare que malgré ce processus de réconciliation, ces pays soient en proie à des troubles intérieurs réguliers, ce qui perturbe dès lors directement le processus d’accession du candidat, comme ce fût le cas récemment pour le Soudan⁷⁷. Dans un tel contexte, il est souvent difficile de mettre en place les bases indispensables à la conduite de négociations propices à l’accession, comme l’établissement d’une coordination efficace au sein du gouvernement. Le même constat peut s’appliquer au dialogue et à la coordination entre les secteurs public et privé, ce qui rend difficiles la prise en compte des intérêts des opérateurs économiques nationaux et leur défense dans le cadre des négociations liées à l’accession. À l’inverse, des groupements d’intérêts privés puissants et un gouvernement trop faible pour résister à leur pression pourront aboutir à porter sérieusement atteinte à la volonté du candidat de mettre en œuvre les réformes internes à même de répondre au cahier des charges de l’accession, notamment en ce qui concerne la libéralisation du marché intérieur.

Si le fait de ne pas disposer des capacités administratives suffisantes, notamment en matière de qualification par rapport aux exigences du système commercial multilatéral, peut entraver l’accession, car l’État ou le territoire douanier pourra considérer ne pas avoir les moyens de « profiter » de son statut de Membre au sein du système pour supporter les obligations et engagements qui y sont liés⁷⁸, cela peut également avoir des conséquences en aval pour la préparation et la conduite de l’accession. En effet, le candidat doit être en mesure de mener une évaluation de ses politiques commerciales afin de pouvoir apprécier l’ouverture de ses marchés de marchandises et de services à même de satisfaire au mieux ses intérêts nationaux, notamment en fixant les limites qu’il ne devrait pas dépasser. La problématique se révèle encore plus

75. Dans le cadre de l’initiative « Le commerce au service de la paix par l’accession à l’OMC », le Secrétariat de l’OMC utilise la liste des États fragiles et touchés par des conflits établie par la Banque mondiale, laquelle est mise à jour tous les ans. Cette liste comprend actuellement les pays accédants suivants : la Libye, la République arabe syrienne et la Somalie (conflit de forte intensité) ; l’Iraq et le Soudan du Sud (conflit de moyenne intensité) et les Comores, le Liban, le Soudan et Timor-Leste (grande fragilité institutionnelle et sociale). D’autres pays accédants, parmi lesquels l’Algérie, l’Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, l’Éthiopie, l’Iran et Sao Tomé-et-Principe, ont aussi été touchés par des conflits et ont manifesté une fragilité sous différentes formes.

76. Pour de plus amples développements sur la situation des États accédants à l’OMC en situation

d’après-conflit, voir Joakim Reiter, « Managing the Challenge of Acceding Post-conflict States » dans Uri Daduch et Chiedu Osakwe, dir, *WTO Accessions and Trade Multilateralism: Case Studies and Lessons from the WTO at Twenty*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, 608.

77. Après une interruption de quatre ans, le Soudan a officiellement repris son processus d’accession à la cinquième réunion du groupe de travail en juillet 2021, laquelle avait été précédée par une réunion informelle en mars.

78. Dans la pratique toutefois, on peut penser que l’assistance technique proposée permet aux États et territoires douaniers de dépasser cette « barrière psychologique ».

vraie pour les pays en développement, dans la mesure où l'article XII ne comporte aucune référence au traitement spécial et différencié dont ils peuvent bénéficier dans le cadre du système commercial multilatéral. Par conséquent, le pays en développement candidat devra lui-même négocier ce traitement pour les dispositions qui pourraient éventuellement se voir appliquer ce régime. Les négociations deviennent alors nécessairement plus complexes sans un spécialiste de ces questions. Or disposer d'un personnel spécialisé dans le système commercial multilatéral peut s'avérer problématique pour certains pays en développement, en particulier parce que le secteur privé semble mieux pourvu pour attirer ces compétences. Le fait pour un candidat d'étudier les accessions précédentes peut également être riche d'enseignements : il pourra éviter les erreurs commises par d'autres. Mais là encore, cela suppose de disposer du personnel ayant les compétences requises. Enfin depuis 1995, en raison de l'accroissement des engagements des candidats, la notification de réglementations par les gouvernements accédants a plus que triplé⁷⁹, les documents d'accession – lesquels détaillent les réformes internes mises en œuvre et les engagements du candidat résultant du processus de négociation – ayant également atteint un volume considérable⁸⁰. Ce changement impose par conséquent une lourde charge aux services administratifs. À ce titre, il est évident que le niveau de développement influence directement les capacités institutionnelles du secteur public, tout comme une population peu nombreuse compliquera son amélioration qualitative et le renforcement du capital humain.

Dans certains États, il peut également exister des obstacles juridiques ou économiques à l'accession à l'OMC. Ainsi, cette dernière peut être conditionnée par une révision de la constitution⁸¹, laquelle peut toutefois s'avérer compliquée et lourde à réaliser dans certains États. C'est le cas, semble-t-il, de la Constitution iranienne qui contient un article pouvant entrer en contradiction avec le mécanisme de règlement des différends de l'OMC, la levée de cet obstacle juridique apparaissant complexe⁸². De même, une économie interne basée sur un modèle qui n'est pas forcément adapté au marché libéral, comme une économie planifiée, nécessitera de profondes réformes qui allongeront nécessairement la procédure d'accession. La présence de géants économiques quasi étatiques, comme on peut en trouver par exemple en Algérie ou en Iran, peut aussi constituer un obstacle majeur à la mise en place de certaines réformes économiques internes⁸³. Enfin, les changements de politiques économiques internes d'un gouvernement, généralement liés à une situation de crise économique, peuvent affecter le processus d'accession dans lequel il peut être engagé. Ce fût le cas de l'Ouzbékistan qui, depuis 1994, a à plusieurs occasions pratiqué un retour au protectionnisme, montrant ainsi que l'accession aux Accords de l'OMC ne faisait plus partie des priorités du gouvernement ouzbek⁸⁴. Cependant,

79. Selon l'OMC, avant 2000, le nombre moyen de législations ayant été promulguées par les gouvernements qui ont accédé à l'OMC était d'environ 81, mais la tendance révèle que ceux qui y ont accédé depuis 2012 ont promulgué en moyenne 300 textes législatifs (OMC, *Accessions à l'OMC : accroissement du commerce mondial et renforcement des règles de l'OMC*, Genève, OMC, 2015, à la p 5, en ligne (pdf) : www.wto.org/french/thewto_f/20y_f/acc_brochure2015_f.pdf).

80. Par exemple, pour le Kazakhstan devenu Membre en 2005, ces documents ont atteint 30 760 pages, contre à peine 1 700 pages pour la Bulgarie en 1996. Voir *ibid.*

81. Cela a notamment été le cas pour la Fédération de Russie, le Cap-Vert, l'Arménie ou la Géorgie.

Sur ce point, voir notamment Siamak Amoozeidi, *The WTO Dispute Settlement System as a Legal Impediment to Iran's Accession to the WTO*, Nijmegen, Wolf Publishers, 2017 aux pp 433 et s.

82. Sur ce point, voir *ibid* à la p 486.

83. Le problème de telles entités économiques est qu'elles possèdent parfois des intérêts qui ne coïncident ni véritablement avec ceux de l'État ni avec ceux du secteur privé.

84. Sur ce point, voir Jamshid Normatov, « Uzbekistan's Long Way to the World Trade Organization » (2018) 2018:1 *L'Europe en formation* 104.

depuis l'été 2020, les travaux concernant son accession ont repris à la suite du changement d'orientation de sa politique commerciale intervenue en 2017.

2) Les facteurs d'origine externe susceptibles d'être préjudiciables à l'accension

D'abord, l'existence d'autres obligations internationales peut poser des difficultés supplémentaires à l'accension aux Accords de l'OMC. En effet, dans cette situation, il reviendra au candidat de veiller à ce que ses engagements internationaux n'entrent pas en contradiction les uns avec les autres. Si cela ne pose *a priori* pas de problème s'agissant des accords commerciaux régionaux dans la mesure où ils partagent la même logique de libéralisation que l'OMC, cela peut être plus délicat pour ceux contractés auprès d'autres organisations internationales de nature économique, par exemple pour ce qui est des conditionnalités imposées par la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international (FMI), les PMA étant les plus concernés par cette situation⁸⁵; encore que dans certains cas, l'accension à l'OMC peut elle-même faire partie des conditions imposées à l'État⁸⁶. En pratique cependant, même si les discussions sur les politiques commerciales et économiques qui ont lieu dans le cadre des négociations en vue de l'accension à l'OMC peuvent porter sur des points également abordés au sein des rapports de surveillance émis par le FMI ou croiser des axes d'intervention définis dans le cadre de partenariats entre la Banque mondiale et un pays, de nombreux outils ont été développés par ces institutions pour garantir la cohérence de leurs actions et éviter ainsi les chevauchements et les éventuelles contradictions entre les obligations des pays⁸⁷. En revanche, le fait de mener des négociations pour accéder aux Accords de l'OMC en parallèle avec d'autres négociations conduites dans le cadre d'un ou de plusieurs accords commerciaux régionaux – dont il peut s'agir également de renégocier les termes⁸⁸ – peut compliquer ou pour le moins prolonger le processus d'accension puisque cela peut aboutir à une dispersion des ressources diplomatiques et administratives du candidat⁸⁹.

Ensuite, et peut-être surtout, le principal élément pouvant venir gripper le processus d'accension est le blocage provenant d'un ou de plusieurs Membres de l'OMC au cours des négociations qui se déroulent pendant cette période, que ce blocage concerne l'acceptation de la candidature, l'adoption de l'ensemble des conditions d'accension du Membre qui conditionne l'entrée dans l'Organisation ou les négociations relatives aux concessions qui devront être faites par le candidat. En effet, dans la mesure où la règle du consensus s'applique aux deux premières situations et que la logique du marchandage conditionne les dernières négociations, tout Membre détient par conséquent un pouvoir de blocage à l'égard du processus d'accension.

Ce pouvoir de blocage peut donc être exercé dès la phase initiale, un Membre pouvant s'opposer à l'acceptation de la proposition de candidature. Par exemple, il aura fallu pas moins de 22 tentatives à l'Iran pour que sa candidature à l'OMC soit acceptée, les États-Unis se résignant finalement en 2005 à lever leur refus opposé jusque-là à voir ce pays entamer son processus d'accension⁹⁰. Dans la plupart des cas, les blocages trouvent leur origine dans des

85. S'agissant du Cambodge, voir Sok Siphana, *Lessons from Cambodia's Entry into the World Trade Organization*, Tokyo, Asian Development Bank Institute, 2005, à la p 85, en ligne (pdf) : <www.adb.org/sites/default/files/publication/159380/adb-lessons-cambodia-wto.pdf>.

86. Sur ce point, s'agissant de l'Algérie au milieu des années 1990, voir Abbas, *supra* note 68 à la p 106.

87. Sur ce point, voir OMC, *Accession à l'OMC Rapport 2019*, *supra* note 49 aux para 109 et s.

88. Ainsi, en novembre 2021, l'Algérie a officiellement exprimé sa volonté de revoir les clauses de l'accord d'association avec l'Union européenne qui est en vigueur depuis 2005.

89. Pour une liste des accords commerciaux régionaux auxquels sont parties les candidats à l'accension, voir OMC, *Accession à l'OMC – Rapport annuel 2020*, *supra* note 23 à la p 20.

90. Cette décision des États-Unis fait suite à l'accord conclu entre l'Union européenne et l'Iran en 2005 et dans lequel ce dernier s'engageait à suspendre provisoirement son programme de recherche nucléaire.

considérations de politique internationale et non sur la base de critères économiques objectifs; ce qui pose alors la question de leur pertinence au regard des exigences de l'article XII⁹¹. Ainsi, il est évident que dans le cas de l'Iran, le sujet du nucléaire constitue un enjeu majeur des négociations relatives à l'accession, alors que l'OMC ne constitue aucunement une enceinte pertinente pour traiter de questions en matière de désarmement ou de non-prolifération. D'autres exemples de blocage au stade de la proposition de candidature existent, impliquant à nouveau les États-Unis, particulièrement actifs sur ce front. Ainsi, c'est au motif du soutien que ces pays apporteraient au terrorisme que les États-Unis se sont opposés par le passé à la candidature de la Libye et de la Syrie. On trouve même dans la réglementation américaine des fondements législatifs à leur approche visant à s'opposer à l'accession des États dont les pratiques seraient contraires à leurs intérêts ou à ceux de leurs alliés. Suivant le paragraphe 3553 de la *Loi sur les Accords du Cycle d'Uruguay* de 1994, l'United States Trade Representative :

*should vigorously oppose the admission into the World Trade Organization of any country which, through its laws, regulations, official policies, or governmental practices, fosters, imposes, complies with, furthers, or supports any boycott described in section 8(a) of the Export Administration Act of 1979 (50 U.S.C. App. 2407(a)) (as in effect on August 20, 1994), including requiring or encouraging entities within that country to refuse to do business with persons who do not comply with requests to take any action prohibited under that section*⁹².

Étaient ainsi implicitement visés les pays de la Ligue des États arabes en raison du boycottage imposé à Israël⁹³. Actuellement, seuls la Syrie et le Liban, et dans une moindre mesure le Soudan, continuent d'appliquer un boycottage à l'encontre de ce pays et seraient donc susceptibles d'être concernés par cette législation.

Le fait pour un État ou un territoire douanier de profiter de sa position de Membre et de l'utiliser en tant que levier pour obtenir des concessions ou engagements autres qu'en matière commerciale de la part d'un candidat à l'accession ne relève cependant pas uniquement d'une pratique des États-Unis. Ainsi, dans le cadre des négociations d'accession de l'Ukraine, le Kirghizstan a cherché à résoudre un contentieux antérieur avec cette dernière en tentant d'obtenir une compensation financière pour les biens et transferts effectués dans le cadre de précédents accords économiques liant les anciennes républiques soviétiques⁹⁴. Dans cette perspective, des Membres ont également pu bloquer l'accession d'un candidat en guise de représailles à certains de ses actes. Ainsi, en raison du contentieux qui l'opposait à la Russie à la suite du conflit armé et à son intervention dans les deux provinces séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud en 2008, la Géorgie s'est opposée jusqu'en 2011 à l'entrée de cet État dans l'Organisation. Si le blocage pour des raisons politiques est souvent le fait d'un seul Membre, plus récemment, le soutien matériel apporté par le Bélarus aux actions de la Russie en Ukraine a amené 40 Membres de l'OMC à adopter une déclaration commune dans laquelle ils ont annoncé refuser de participer

91. À l'occasion de ces refus, certains Membres n'ont pas manqué de rappeler que s'agissant des demandes d'accession à l'OMC, leur position était de traiter chaque demande sur sa valeur propre, à savoir la satisfaction des seuls critères énoncés à l'article XII de l'Accord instituant l'OMC, ce dernier régissant l'engagement du processus d'accession. En ce sens, voir OMC, *Compte rendu de la réunion tenue au Centre William Rappard les 27 juillet et 1^{er} août 2004*, OMC Doc WT/GC/M/87 (2004) aux para 12 et 17.

92. *Uruguay Round Agreement Act*, Public Law 103-465 (1994) 108 STAT 4809.

93. Sur ce point, voir VanGrasstek, *supra* note 47 à la p 151.

94. Sur ce point, voir Simon Lacey, « The View from the Other Side of the Table: WTO Accession from the Perspective of WTO Members » dans Jeremy Streatfield et Simon Lacey, dir, *New Reflections on International Trade*, London, Cameron May, 2008, 75 à la p 87.

95. OMC, *Déclaration conjointe sur l'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie avec le soutien du Bélarus*, OMC Doc WT/GC/244 (2022).

aux travaux liés à l'accèsion du Bélarus, considérant dès lors le processus comme suspendu⁹⁵. Bien que ces situations de blocage soient très discutables au regard du droit de l'OMC et fort incapacitantes pour le candidat touché, elles demeurent néanmoins marginales puisque l'essentiel des causes à l'origine des grippages du processus est d'ordre économique.

Dans le cadre du processus d'accèsion, une fois le groupe de travail établi et que les travaux sur l'examen des politiques du candidat ont suffisamment avancé, des négociations sont menées en parallèle aux niveaux bilatéral, plurilatéral et multilatéral. En particulier, au cours des négociations bilatérales, il va s'agir pour chacun des Membres de défendre ses propres intérêts commerciaux vis-à-vis du candidat en cherchant à obtenir des concessions de sa part, notamment quant aux taux de droits de douane ou aux engagements spécifiques en matière d'accès aux marchés des marchandises et des services, ou même en dehors du cadre du système commercial multilatéral, comme l'illustre l'instrumentalisation par la Chine de la procédure d'accèsion pour servir ses intérêts concernant l'établissement de la nouvelle route de la soie⁹⁶. À ce stade, si un Membre considère qu'il n'a pas pu obtenir ce qu'il souhaitait de la part de l'accédant, il peut parfaitement bloquer la suite du processus. Paradoxalement, la position de force dans laquelle se trouve le Membre peut agir en tant que levier de l'accèsion dans la mesure où elle peut pousser certains États ou territoires à rejoindre plus rapidement l'Organisation afin éventuellement d'obtenir auprès d'autres encore en dehors de l'OMC des engagements qu'ils ne pourraient peut-être pas obtenir dans une négociation commerciale bilatérale classique.

La logique du processus d'accèsion qui place les Membres en position de force par rapport à l'accédant est, à bien des égards, inhérente à la formulation lacunaire de l'article XII. Ce dernier ne limite pas les demandes que les Membres de l'OMC peuvent adresser aux candidats, pas plus qu'il ne définit les conditions dans lesquelles elles peuvent être étendues au-delà des exigences des Accords de l'OMC. En outre, cet article ne contient pas de dispositions qui accorderaient un niveau minimal de droits aux accédants, en particulier dans le cadre des négociations bilatérales. Le silence demeure concernant la détermination des niveaux d'accès aux marchés des biens et services, en particulier du côté du niveau de réduction des droits de douane pour les marchandises et de l'ouverture des secteurs de services à la concurrence étrangère⁹⁷. Au contraire, les pays accédants ne peuvent négocier aucun changement des conditions d'accès aux marchés des Membres; en ce sens, l'accèsion n'aboutit donc pas nécessairement à l'ouverture de nouveaux marchés pour les candidats, en particulier si ces derniers disposent déjà d'un réseau important d'accords bilatéraux de libre-échange.

À l'image d'un club dont on souhaite devenir membre, le candidat doit se plier à l'ensemble des conditions qui ont été définies par ceux qui en font déjà partie. Et dans cette situation, il se peut que le pays accédant soit confronté à des demandes opposées de la part

96. Sur ce point, voir Julien Chaisse et Jamieson Kirkwood, « One Stone, Two Birds: Can China Leverage WTO Accession to Build the BRI? » (2021) 55:2 *J World Trade* 287.

97. À noter que le fait qu'un noyau dur de Membres – les États-Unis, l'Union européenne, le Japon, l'Australie et la Suisse – participe à l'ensemble des groupes de travail pour l'accèsion tend cependant à garantir un minimum de cohérence entre les niveaux d'engagements des candidats, et permet de retrouver un certain nombre d'engagements chez presque tous les nouveaux Membres. Sur ce dernier point, voir Chemutai et Escaith, *supra* note 23 aux pp 5 et s.

98. « Dans au moins un cas, un pays accédant a dû faire face à des demandes diamétralement opposées

de la part de Washington et de Paris. La France a convaincu l'Albanie de retirer les engagements concernant les services audiovisuels qu'elle avait pris envers les États-Unis en menaçant de bloquer son accèsion à l'OMC, parce que les responsables français étaient soi-disant préoccupés par le fait que la concession de l'Albanie risquait de permettre l'entrée en Europe des productions américaines par "la petite porte" » (VanGrasstek, *supra* note 47 à la p 134). Le Cambodge a également dû trouver un équilibre entre les exigences des États-Unis et de l'Union européenne dans ce domaine (Siphana, *supra* note 85 à la p 87).

99. OMC, *Accessions à l'OMC – Rapport annuel 2015 du Directeur général*, OMC Doc WT/ACC/25 (2015) à la p 33.

de Membres, comme cela a déjà pu se produire dans le domaine des services audiovisuels⁹⁸. Même si « devenir Membre de l'OMC revient à signer un "contrat" basé sur un équilibre de droits et d'obligations défini par des règles »⁹⁹, ces négociations menées bilatéralement entre le pays accédant et le Membre semblent, dans bien des cas, déséquilibrées, au détriment du candidat qui ne dispose que de très peu de leviers pour faire contrepoids aux demandes parfois excessives de certains Membres. Ainsi, à situation économique comparable, il n'est pas rare de constater que certains engagements ont même pu aller au-delà de ce qui est prescrit par les Accords de l'OMC, notamment en matière de propriété intellectuelle ou de droits de douane appliqués aux produits agricoles, dans le domaine des subventions à l'exportation auxquelles il leur est demandé de renoncer¹⁰⁰ ou encore pour la notification des programmes de privatisation¹⁰¹, lesquels n'ont pas concerné les Membres originels¹⁰². Selon certaines études, les pays à revenu intermédiaire auraient été ceux à qui les conditions les plus strictes ont été imposées et ils ont dû par conséquent procéder à d'importants ajustements de leurs régimes commerciaux¹⁰³. Dans cette perspective, il y a des cas dans lesquels les exigences présentées dans le cadre de négociations bilatérales peuvent dépasser les intérêts commerciaux spécifiques d'un Membre pour se rattacher à des engagements plus généraux allant au-delà de leur seule relation commerciale. C'est le cas lorsqu'il est demandé au candidat de s'engager au titre d'un accord plurilatéral alors qu'il ne semble pas concerné par les disciplines qu'il contient¹⁰⁴.

Pour autant, en dépit de ce déséquilibre dans les négociations entre les candidats et les Membres, certains ont toutefois pu faire valoir leurs exigences pour défendre des intérêts économiques nationaux¹⁰⁵, quitte à imposer une nouvelle obligation aux Membres¹⁰⁶, ou signifier leur désaccord lorsque les conditions d'adhésion semblaient trop exigeantes, n'hésitant pas à suspendre leur propre demande en raison de la nature jugée excessive des engagements exigés¹⁰⁷. Et dans ces hypothèses, il apparaît assez évident que le niveau des engagements exigé de la part du candidat est directement lié à son degré de développement économique. En effet, les

100. C'est le cas du Vietnam. Sur ce point, voir Jean-Pierre Cling et al., « L'impact distributif de l'adhésion du Viêt Nam à l'OMC » dans Jean-Pierre Cling et al., dir., *Le Viêt Nam dans l'Organisation mondiale du commerce : impact sur la croissance et l'emploi*, Bangkok, Irasec, 2009, pp 85-113 à la p 96.

101. Cela a été le cas pour le Monténégro. Sur ce point, voir OMC, *Report of the Working Part on the Accession of Montenegro to the World Trade Organization*, OMC Doc WT/ACC/CGR/38 (2011) au para 33.

102. Voir OMC, *The WTO at Twenty: Challenges and Achievements*, Genève, OMC, 2015 à la p 23.

103. Krzysztof J Pelc, « Why Do Some Countries Get Better WTO Accession Terms Than Others? » (2011) 65:4 International Organization 639.

104. On peut citer l'exemple de l'Albanie qui a accédé à l'Accord sur le commerce des avions civils alors que son secteur industriel ne comprend pas d'industries aéronautiques.

105. Ainsi, l'Arabie saoudite a pu établir une « liste négative » de secteurs dans lesquels les investissements étrangers ne sont pas autorisés (voir OMC, *Rapport du*

groupe de travail de l'accèsion du Royaume d'Arabie saoudite à l'Organisation mondiale du commerce, OMC Doc WT/ACC/SAU/61 (2005) au para 57).

106. C'est le cas pour Taïwan qui a inclus une disposition dans son Protocole d'accèsion selon laquelle « [...]es contrats de change qui mettent en cause la monnaie d'un Membre ou du Taipei chinois et sont contraires à la réglementation des changes que ce Membre ou le Taipei chinois maintient en vigueur ou qu'il a introduit en conformité avec les Statuts du Fonds ou avec les dispositions d'un accord spécial de change conclu en application du paragraphe 6 de l'article XV de l'Accord général de 1994 ou du présent accord ne seront pas exécutoires sur le territoire du Taipei chinois ni sur celui des autres Membres » (OMC, *Accession du Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu*, OMC Doc WT/L/433 (2001) art II 3). Or, de l'avis de Steve Charnovitz, « *this provision is technically WTO-plus because it imposes a new obligation on incumbents not to enforce such contracts in their own territory* » (Steve Charnovitz, « Mapping the Law of WTO Accession » dans Merit E Janow, Victoria Donaldson et Alan Yanovitch, dir., *The WTO: Governance, Dispute Settlement and Developing Countries*, Huntington, Juris Publishing, 2008, 855 à la p 877).

Membres de l'OMC se montreront plus exigeants sur les engagements à l'égard des candidats qui disposent de secteurs ou de domaines qui les intéressent en matière commerciale. C'est ce que confirme une analyse de la couverture des engagements figurant dans les rapports du groupe de travail de la Chine et de la Russie, engagements qui apparaissent beaucoup plus importants que ceux que l'on peut trouver par exemple dans les cas de la Mongolie ou de l'Équateur¹⁰⁸. En revanche, parce que les niveaux des engagements en matière de libéralisation seront élevés, les Membres impliqués dans les négociations d'accèsion seront plus enclins à accorder quelques flexibilités au nouveau Membre¹⁰⁹, l'idée étant que ce dernier soit en mesure de remplir ses nouvelles obligations; la crédibilité du système en dépend¹¹⁰.

Ainsi, et malgré la reconnaissance explicite de son statut d'organisation internationale, c'est finalement parce que l'OMC relève de la catégorie des *Member driven organizations* et qu'elle demeure toujours fondamentalement basée sur une logique contractuelle qu'il sera toujours plus compliqué d'accéder aux Accords de l'OMC plutôt qu'adhérer aux Nations Unies ou à une institution relevant de cette dernière.

Conclusion

Au regard des accessions qui se sont déroulées jusqu'à aujourd'hui, et malgré les soutiens apportés, la procédure semble devenir de plus en plus longue et compliquée au fil du temps pour les candidats¹¹¹, le phénomène étant amplifié par l'augmentation du nombre de Membres de l'OMC. Des efforts plus grands en matière de libéralisation et d'engagements doivent être fournis par les futurs accédants s'ils veulent pouvoir rejoindre l'Organisation, et ce, même s'ils relèvent de pays connaissant des difficultés. L'accès à l'OMC n'est pas un droit, mais un privilège, lequel peut parfois se payer cher.

Quoi qu'il en soit, et comme le soulignent certains¹¹², il ne faut pas oublier que si des efforts parfois accrus sont demandés aux candidats sur le plan du respect de leurs obligations au titre des Accords de l'OMC, en particulier pour les pays en développement, ceux-ci sont destinés à favoriser les retombées positives théoriquement liées à l'appartenance au système commercial multilatéral. Le processus d'accèsion a été conçu à la fois comme un catalyseur et un

107. Ce fût le cas notamment du Vanuatu en 2001 à qui il avait été notamment demandé d'adhérer aux deux accords plurilatéraux de l'OMC figurant à l'annexe 4 de l'*Accord instituant l'OMC – l'Accord sur les marchés publics et l'Accord sur le commerce des aéronefs civils* –, alors qu'ils ne sont pas couverts par le principe de l'accord unique et donc laissés comme optionnels. Finalement, le Vanuatu a rejoint l'OMC en 2012, sans adhérer aux deux accords plurilatéraux. Sur cette suspension, voir Daniel Gay, « Vanuatu's Suspended Accession Bid: Second Thoughts? » dans Peter Gallagher, Patrick Low et Andrew L Stoler, dir, *Managing the Challenges of WTO Participation: 45 Case Studies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 590. Voir également Mitchell et Wallis, *supra* note 69 aux pp 197–98.

108. Chemutai et Escaith, *supra* note 23 à la p 5.

109. C'est notamment le cas de la Chine dont le Protocole d'accèsion contient un certain nombre de dispositions transitoires, notamment dans le domaine des télécommunications. Voir Kent Jones, « The

Political Economy of WTO Accession: The Unfinished Business of Universal Membership » (2009) 8:2 World Trade Rev 279 à la p 308.

110. En ce sens, voir Carlos A Primo Braga et Olivier Cattaneo, « Introduction » dans Carlos A Primo Braga et Olivier Cattaneo, dir, *The WTO and Accession Countries*, Cheltenham, Edward Edgar Publishing, 2009, xiii.

111. Au cours des 20 dernières années, les négociations d'adhésion à l'OMC ont duré en moyenne plus de 10 ans, les Seychelles et le Kazakhstan ayant pris le plus de temps, presque 20 ans, et la République kirghize, le moins de temps, un peu moins de trois ans.

112. Malcolm Bosworth et Ron Duncan, « Current Status of the WTO Accession Process and the Experience of ESCAP Acceding Countries » dans United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *Facilitating the Accession of ESCAP Developing Countries to WTO through Regional Cooperation*, New York, Nations Unies, 2002, 9 à la p 13.

accélérateur de réformes pour poursuivre cet objectif. Dans l'esprit des négociateurs, le libre-échange que les règles du système commercial multilatéral sont censées favoriser ne constitue qu'un moyen pour atteindre d'autres objectifs, lesquels sont énoncés dans l'Accord instituant l'OMC, à savoir :

le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique¹¹³.

Tant que certains gouvernements accédants n'auront pas en tête cet objectif et qu'ils ne parviendront pas à se détacher de la défense à court terme de leurs seuls intérêts économiques, l'accession se révélera problématique, voire ne restera pour certains qu'un vœu pieux.

¹¹³. *Accord instituant l'OMC, supra note 4, au préambule.*

RÉFORME DE L'OMC: VERS UN NOUVEAU MULTILATÉRALISME ÉCONOMIQUE

Sous la direction de
Geneviève Dufour et Richard Ouellet

L'OMC est actuellement à la croisée des chemins. Alors que par ses Accords, qui lient 164 États et territoires douaniers, elle encadre 98% du commerce mondial, elle fait face à de nombreuses critiques et ces dernières années l'ont plongée dans un état de crise. Ses fonctions de négociation et de règlement des différends sont mises à mal. De plus, ses 25 années d'existence ont été marquées par des transformations majeures, de l'avènement du commerce électronique à l'accession de la Chine, en passant par la crise financière et économique de 2008-2009, la montée en flèche du nationalisme économique et une pandémie mondiale.

Il est plus que nécessaire de nous interroger sur la manière dont l'OMC devrait évoluer. C'est dans ce cadre que le colloque « Réforme de l'OMC: vers un nouveau multilatéralisme économique » a réuni, les 7, 8 et 9 mai 2022, une trentaine de spécialistes du domaine. Cet ouvrage est le fruit des analyses présentées lors de ce colloque et des échanges qu'il a provoqués. Il réunit des juristes, des politologues, des économistes, issus des communautés de pratique comme du monde universitaire. Il laisse aussi une place importante à la relève en recherche et dans les milieux professionnels.

Cet ouvrage collectif est le premier à proposer, en langue française, un recueil d'analyses prospectives et diagnostiques, thématiques et globales, sur la réforme de l'OMC. Qu'il nous soit permis de croire que le présent ouvrage arrive à point nommé.

