

## La dynamique européenne au sein des conférences de l'OMC

Thierry GARCIA, Professeur à l'Université Grenoble Alpes

(*Les frontières extérieures de l'Union européenne*, J. BOURRINET, dir.,  
*Universités internationales d'été du Mercantour*, 2017)

Est-il sensé de vouloir traiter de « La dynamique européenne au sein des conférences de l'OMC », à l'heure où l'Union européenne vit une crise d'identité sans précédent avec le *Brexit* notamment<sup>1</sup> et où le modèle de l'OMC paraît être en voie d'épuisement<sup>2</sup> ?

A ce stade de notre réflexion, l'on peut cependant déjà affirmer que l'intérêt d'un tel sujet provient de son caractère inédit, aucune étude n'ayant été consacrée jusqu'à présent à cette thématique particulière, les relations entre l'Union européenne et l'OMC étant *a fortiori* généralement abordées sous l'angle des rapports entre le régionalisme et l'universalisme, ce qui n'est pas l'approche retenue dans cette étude.

En effet, il s'agira de se demander quelle est la puissance d'action de l'UE dans l'OMC, en termes d'effectivité et d'efficacité. Autrement dit, existe-t-il une stratégie mise en place par l'organisation européenne<sup>3</sup> et, si la réponse est affirmative, quels en sont les moyens et les résultats ?

L'OMC est comparable à un grand forum de négociations et les conférences de l'OMC y sont institutionnalisées, de grandes conférences ministérielles se déroulant d'ailleurs tous les deux ans, depuis la première conférence ministérielle de Singapour, tenue en décembre 1996. Il est symptomatique de constater que ces négociations sont placées, depuis plus de quinze ans déjà, dans le cadre du cycle de Doha et n'ont toujours pas abouti, le *package deal* selon lequel « l'on n'est d'accord sur rien tant que l'on n'est pas d'accord sur tout », auquel s'ajoute le clivage Nord-Sud, expliquant en grande partie ce blocage.

Sur un plan historique, l'entité européenne a participé aux négociations multilatérales au sein du GATT dès le *Dillon Round*, en 1960-

---

<sup>1</sup> V. Bosse-Platière Isabelle, Flaesch-Mougin Catherine, « *Brexit* et action extérieure de l'Union européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2016-4, p. 759 et s.

<sup>2</sup> V. Petiteville Franck, « Les négociations multilatérales à l'OMC – L'épuisement d'un modèle », in Petiteville Franck, Placidi-Frot Delphine, dir., *Négociations internationales*, Presses de Sciences-Po, 2014, p. 345 et s.

<sup>3</sup> V. Blin Olivier, « La stratégie communautaire dans l'Organisation mondiale du commerce », *Journal du droit international*, 2006-1, p. 89 et s.

1961, avec un statut de membre *de facto*<sup>4</sup> et il a fallu attendre la création de l'OMC, le 1<sup>er</sup> janvier 1995, pour que la CE puis l'UE deviennent membres *de jure* de cette organisation, comme chacun de ses Etats membres, en vertu de l'article XI, paragraphe 1<sup>er</sup> de l'Accord instituant l'OMC. La cohérence étant une exigence de l'action extérieure de l'UE<sup>5</sup>, selon l'article 21 paragraphe 3 alinéa 2 du TUE qui édicte que « l'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques », celle-ci doit être aussi mise en œuvre dans le cadre de l'OMC. La représentation unique de l'UE et de tous ses Etats membres par la Commission européenne, à la quasi-totalité des réunions de l'OMC, constitue la pierre angulaire de cette recherche de cohérence. Pour autant, elle n'en constitue pas la panacée, notamment parce que le *Brexit* est une arme à double tranchant, pouvant soit réduire la capacité de négociations internationales de l'UE, soit accroître la cohésion de cette organisation dans le cadre de l'OMC<sup>6</sup>. Dès lors, la dynamique affichée par l'entité européenne au sein des conférences de l'OMC (I) pourrait s'accompagner d'une dynamique renouvelée (II).

## **I- Une dynamique affichée**

L'action suivie par l'UE dans les conférences de l'OMC a une double dimension : institutionnelle (A) et matérielle (B).

### **A- Sur un plan institutionnel**

La dualité de la qualité de membre de l'OMC conférée à l'UE et à ses Etats membres ne constitue pas un obstacle à la représentation unitaire de l'entité européenne dans la mesure où elle est présente par le biais d'une délégation unique réunissant la Commission, la présidence du Conseil et les Etats membres. L'unité dans la diversité est assurée par la

---

<sup>4</sup> V. Lickova Magdalena, *La Communauté européenne et le système GATT-OMC – Perspectives croisées*, Paris, Pedone, coll. Perspectives internationales n° 25, 2005, 201 p.

<sup>5</sup> V. Bosse-Platière Isabelle, *L'article 3 du Traité UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 860 p.

<sup>6</sup> Une réunion extraordinaire du Conseil européen, relative au retrait du Royaume-Uni de l'UE, au titre de l'article 50 du TUE, a d'ailleurs souligné ce risque d'affaiblissement du poids de cette organisation sur la scène internationale. V. Conseil européen, EUCO XT 20004/17, 29 avril 2017, par. 13.

Commission qui joue le rôle du porte-parole, négociant pour toutes les composantes et dans tous les domaines relevant de la politique commerciale de l'UE, en vertu de l'article 207 paragraphe 3 du TFUE. Cette cohérence institutionnelle, visant à renforcer l'efficacité de la politique commerciale de l'UE à l'OMC, est aussi due à la présence constante d'un comité spécial qui est désigné par le Conseil et qui joue le rôle de conciliateur entre ces deux institutions<sup>7</sup>.

Cette cohérence de l'action de l'UE au sein des conférences de l'OMC provient également du principe de coopération loyale, prévue par l'article 4 paragraphe 3 du TUE, qui impose à l'entité européenne et à ses Etats membres de coordonner leurs positions et actions afin d'exécuter de bonne foi et de manière unitaire leurs obligations issues des traités européens.

## **B- Sur un plan matériel**

Selon l'article 3 du TFUE, la politique commerciale commune relève de la compétence exclusive de l'UE, ce qui signifie sur le papier que le rôle de ses Etats membres est mineur en ce domaine, y compris bien sûr à l'OMC. La Cour de justice des Communautés européennes, dans son avis 1/94 *Compétence de la Communauté pour conclure des accords internationaux en matière de services et de protection de la propriété intellectuelle*<sup>8</sup>, a d'ailleurs affirmé que la Communauté était seule compétente pour la conclusion des accords internationaux concernant le commerce des marchandises, au titre de la politique commerciale commune. L'Union européenne participe activement à toutes les conférences ministérielles et à toutes les négociations sectorielles au sein de l'OMC. Au surplus, l'UE a signé la plupart des accords plurilatéraux de l'OMC, comme ceux sur le commerce des aéronefs civils et sur les technologies de l'information, tout en acceptant la plupart des protocoles aux accords commerciaux de l'OMC, comme ceux de 2005 sur les ADPIC et de 2015 sur la facilitation des échanges. Elle y promeut ainsi, sur un plan matériel, « la mondialisation maîtrisée »<sup>9</sup>, s'y épanouissant comme un poisson dans l'eau.

Pour autant, le tableau dépeint de l'action de l'OMC ne doit pas être considéré comme

---

<sup>7</sup> V. Candas Ulas, « Les modalités de la participation de l'Union européenne à l'OMC » in Benlolo-Carabot Myriam, Candas Ulas, Cujo Eglantine, dir., *Union européenne et droit international*, Paris, Pedone, 2012, p. 478 et s.

<sup>8</sup> Recueil de jurisprudence, 1994, page I- 05267.

<sup>9</sup> Selon la formule d'Olivier Blin in « La stratégie communautaire dans l'organisation mondiale du commerce », *op.cit.*, p. 106.

idyllique parce que cette dynamique connaît un certain nombre d'incertitudes, le *Brexit* pouvant favoriser une dynamique renouvelée.

## **II- Une dynamique renouvelée ?**

En raison principalement de l'« irréductible diplomatique »<sup>10</sup>, selon la formule du professeur Colliard, la dynamique impulsée par l'UE au sein des conférences de l'OMC est incertaine à la fois sur les plans intérieur (A) et extérieur (B), ces incertitudes étant renforcées par le *Brexit*.

### **A- Sur un plan intérieur**

La difficulté récurrente provient du fait que les intérêts commerciaux que l'UE défend à l'OMC sont dégagés sur le plan interne de cette entité et qu'il doit y avoir la réunion d'intérêts communs entre des sujets de droit, en l'occurrence et principalement les Etats membres et la Commission, qui ont des intérêts souvent divergents<sup>11</sup>. Il en résulte des compromis, qui nuisent à l'efficacité de la politique commerciale de l'UE au sein de l'OMC, les modalités de vote au sein du Conseil étant *a fortiori* différentes selon le domaine concerné. Ainsi, selon l'article 207 du TFUE, les questions relatives à la propriété intellectuelle et aux services doivent être votées à l'unanimité, alors que les autres aspects de la politique commerciale commune sont définis à la majorité qualifiée ! En particulier, le secteur des transports, qui relève à la fois de la politique commerciale de l'UE et tombe dans le champ d'application de l'Accord général sur le commerce des services de l'OMC, pose problème puisqu'il fait l'objet de compétences partagées entre les Etats membres et l'Union européenne, constituant à ce titre une exception au caractère de la compétence exclusive de la politique commerciale commune de l'UE. Les divisions entre Etats membres au sujet de la légitimité et de l'efficacité de l'OMC, les critiques principales portant sur les manques de transparence et de caractère démocratique de la procédure de négociation au sein de cette organisation, limitent aussi la dynamique impulsée par l'entité européenne.

---

<sup>10</sup> Colliard Claude-Albert, « L'irréductible diplomatique », *Etudes de droit des Communautés européennes, Mélanges offerts à P.-H. Teitgen*, Paris, Pedone, 1984, p. 109 et s.

<sup>11</sup> V. Pavot David, « La sujétion de l'Union européenne à l'OMC », in Garcia Thierry, Tomkiewicz Vincent, dir., *L'Organisation mondiale du commerce et les sujets de droit*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 192 et s.

Cependant, les incertitudes dues au *Brexit*, dont nul ne sait pour l'heure s'il sera *hard* ou *soft*, cette version étant plausible depuis les élections législatives en Grande-Bretagne, du 8 juin 2017, et la perte de la majorité absolue au Parlement pour le gouvernement de Teresa May, pourraient faciliter une plus grande cohésion et cohérence des positions de l'UE dans le cadre de l'OMC, à l'instar du rééquilibrage attendu par l'UE de la sortie du Royaume-Uni des accords externes dans le domaine de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), cet Etat participant à tous les accords de réadmission tout en refusant de participer aux accords sur les facilitations de visa<sup>12</sup>. De la même manière, les négociations menées dans le cadre extérieur de l'OMC par l'UE pourraient aussi être redynamisées par ce *Brexit*.

## **B- Sur un plan extérieur**

Le *Brexit* soulève de nombreuses interrogations concernant la place et le rôle de l'UE au sein de l'OMC. Si, en principe, le retrait du Royaume-Uni de l'UE n'affectera pas le statut de cette organisation à l'OMC, chacune des deux parties conservant son statut de membre<sup>13</sup>, en revanche il pourrait affaiblir considérablement le poids de l'UE sur la scène de l'OMC, *a fortiori* si le Royaume-Uni s'oppose aux positions défendues par l'UE, défendant ses intérêts propres, avec en outre le risque d'attirer l'UE devant l'Organe de règlement des différends de cette organisation mondiale.

L'UE devra faire face à de nombreux autres défis qui, comme le *Brexit*, pourraient être un frein ou un accélérateur à l'égard des négociations conduites au sein de l'OMC. D'abord, l'UE est confrontée au clivage entre le multilatéralisme et la contestation croissante du libre échange international, dont la multiplication des accords régionaux de libre échange –dénommés aussi de manière plus pertinente préférentiels – constitue le symptôme le plus révélateur<sup>14</sup>. Si, en principe, ces accords doivent respecter les accords de l'OMC, la question de leur rapport de complémentarité ou de concurrence avec ceux-ci est posée<sup>15</sup>. En

---

<sup>12</sup> V. Bosse-Platière Isabelle, Flaesch-Mougin Catherine, « *Brexit* et action extérieure de l'Union européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2016-4, pp. 769-770.

<sup>13</sup> Le Royaume-Uni est un membre originaire de l'OMC. S'il reprend l'acquis communautaire par le biais de la « grande loi d'abrogation » (*Great Repeal Bill*), prévue par son gouvernement, sa législation commerciale sera conforme aux règles et obligations de l'OMC en ce domaine. Il devra donc uniquement faire une demande individuelle et formelle d'accession à cette organisation, lorsqu'il sortira effectivement de l'UE. V. *Brèves de l'OMC*, avril 2017, n° 4, éditorial « Le Brexit à l'OMC ».

<sup>14</sup> V. Ghérari Habib, *Les accords commerciaux préférentiels*, Bruxelles, Larcier, 2013, 270 p.

<sup>15</sup> V. Garcia Thierry, OMC et traités bilatéraux : quel(s) risque(s) ?, in Tomkiewicz Vincent, dir., *Les sources et les normes dans le droit de l'OMC*, Paris, Pedone, 2012, pp. 71-80.

particulier, les accords régionaux de libre échange conclus par l'UE, y compris ceux qu'elle devra développer avec le Royaume-Uni du fait de sa sortie programmée de cette organisation, sont-ils un facteur de rehaussement de sa position de négociatrice commerciale vis-à-vis de l'OMC ? Au surplus, il convient d'évoquer les dits méga accords de commerce et d'investissement, le TAFTA entre l'UE et les Etats-Unis, dont les négociations sont pour l'instant suspendues par l'Administration Trump, et l'AECG entre l'UE et le Canada, qui s'applique de manière provisoire depuis janvier 2017<sup>16</sup>, dans l'attente d'une approbation par l'ensemble des Etats membres de l'UE<sup>17</sup>. Ces méga accords représentent-ils des voies de détournement de l'OMC, que d'aucuns jugent inutile, et affaiblissent-ils l'expression unitaire de la politique commerciale commune de l'UE dans la société internationale, en général, et à l'OMC, en particulier ? Ou bien ne sont-ils pas en concurrence directe avec l'OMC, en raison de leur contenu plus large que celui des domaines couverts par l'OMC, constituant au contraire des laboratoires pour une avancée du multilatéralisme et par conséquent des atouts pour l'UE dans les négociations au sein de cette organisation commerciale ?

Enfin, l'UE saura t-elle s'adapter au changement de la donne dans la société internationale ? En particulier, comment fera t-elle face au protectionnisme américain en matière commerciale, qui aura assurément des répercussions sur les relations entre l'UE et les Etats-Unis ? En outre, le retrait des Etats-Unis de l'accord sur le climat, annoncé le 1<sup>er</sup> juin 2017 par le président Trump, forme la première vague de cette politique de « désinternationalisation », qui pourrait affecter l'OMC, sans toutefois aller jusqu'à envisager l'hypothèse du retrait de cette organisation, pour des raisons d'intérêts commerciaux bien compris. Cette crispation des relations entre l'UE et les Etats-Unis n'est-elle pas alors l'occasion pour l'organisation européenne de se rapprocher de la Russie, les sanctions économiques prises par le Conseil européen à l'encontre de cet Etat, depuis mars 2014<sup>18</sup>, suite à son annexion de la Crimée et de Sébastopol, n'ayant pas étant d'une grande efficacité économique et politique et ne pouvant pas revêtir un caractère infini ?

---

<sup>16</sup> Décision du Conseil relative à l'application provisoire de l'AECG, JOUE n° L 11, 14 janvier 2017, p. 1080.

<sup>17</sup> V. Hervé Alan, « Les résistances des Etats membres au développement des relations conventionnelles de l'Union européenne : quels enseignements tirer de la conclusion de l'accord de libre-échange UE/Canada et de l'accord d'association UE/Ukraine ? », in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017-1, pp. 119-123. La CJUE, dans un avis 2/15 du 16 mai 2017, relatif à la conclusion d'un accord entre Singapour et l'UE, a par ailleurs affirmé la nature d'accord mixte propre à de tels accords de libre-échange, ce qui nécessite notamment l'autorisation de ratification des Parlements nationaux pour la conclusion de tels accords commerciaux (v. CJUE, Communiqué de presse n° 52/17, Luxembourg, 16 mai 2017).

<sup>18</sup> Ces sanctions consistent notamment en des gels d'avoirs et en une interdiction des importations de biens en provenance de Crimée ou de Sébastopol.

L'importance du rôle que pourra jouer l'UE dans la société internationale et à l'OMC, en particulier, dépend étroitement de la réponse à ces questions saillantes, sa dynamique commerciale s'en trouvant renouvelée ou enrayée.