

L'EUROPE ET L'OMC : CONVERGENCE OU DIVERGENCE ?

Olivier BLIN

Maître de conférences – HDR à l'Université Toulouse 1 – Capitole

Institut de recherche en droit européen, international et comparé (IRDEIC)

La ville de Québec étant célèbre, entre autres, pour son Festival du film qui se déroule chaque année fin septembre, nous souhaiterions dans l'introduction à cette contribution présenter brièvement les acteurs avant d'envisager le scénario – juridique, que le lecteur se rassure ! – qui les réunira...

S'il n'est pas utile de présenter longuement l'Organisation mondiale du commerce (OMC) d'un côté¹ et l'Union européenne (UE) de l'autre² - tant ces organisations ont été et continuent d'être étudiées -, il peut être pertinent en revanche de les confronter immédiatement à travers les principales différences et les points communs majeurs qu'elles présentent.

S'agissant en premier lieu des *différences* entre les deux structures, il apparaît que l'OMC et l'Union ne se situent pas sur le même plan, tant d'un point de vue géographique que technique.

Au plan géographique d'abord, l'Union européenne est une organisation régionale (réunissant actuellement 28 Etats membres mais dont l'un d'entre eux, le Royaume-Uni, a récemment officiellement décidé de se retirer³) alors que l'OMC est une organisation à vocation

¹ V. notamment : Marc Abalès, *Des anthropologues à l'OMC. Scènes de la gouvernance mondiale*, Paris, CNRS Editions, 2011 ; Bob Kieffer, *L'organisation mondiale du commerce et l'évolution du droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2008 ; Philippe Vincent, *Institutions économiques internationales*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 43-207.

² Parmi les ouvrages récents, v. Olivier Blin, *Droit institutionnel, matériel et contentieux de l'Union européenne*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2016 et Chahira Boutayeb, *Droit institutionnel de l'Union européenne : institutions, ordre juridique, contentieux*, 4^e éd., Paris, LGDJ, 2016.

³ Le fameux *Brexit* (pour *British Exit*) est intervenu à l'issue du référendum du 23 juin ayant recueilli un peu plus de 52 % de suffrages en faveur de la sortie du Royaume-Uni de l'Union (« *Leave* ») contre un peu moins de 48 % pour le maintien (« *Remain* ») (v. Olivier Blin, « Did Brexit break it ? », *Dalloz*, 7 juillet 2016, n°25). En vertu de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne (TUE), le processus – consistant à préciser tout à la fois les conditions dans lesquelles les Britanniques quitteront l'Union, et celles en vertu desquelles ils coopéreront avec elle à l'avenir – doit durer 2 ans (avec prorogation possible)

véritablement mondiale⁴, ce que traduit sa composition forte aujourd'hui de 162 Membres (représentant plus de 97 % du commerce mondial⁵) ainsi que son processus d'adhésion intéressant actuellement une dizaine d'Etats. De plus, l'Union européenne en tant qu'entité dispose d'un statut particulier au sein de l'OMC, puisqu'elle y est membre à part entière (elle est la seule organisation régionale à disposer d'un tel statut) et que ses Etats membres en sont également Membres⁶. Enfin, l'Union représente, sur le fondement de l'article XXIV du GATT relatif aux intégrations régionales, une exception à la fameuse clause de la nation la plus favorisée au niveau interne ; en revanche, elle est soumise au respect des règles de l'OMC dans ses rapports avec les pays tiers également Membres de l'OMC.

Sur un plan technique ensuite, si l'OMC est classiquement une organisation de *coopération*, l'Union est traditionnellement qualifiée d'organisation *d'intégration* avec l'idée d'un transfert de compétence accepté par les Etats membres vers l'organisation, dans certains domaines, notamment en matière tarifaire et commerciale, seulement⁷.

Ceci étant, incontestablement, des *points communs* existent aussi entre les deux organisations, lesquelles peuvent être logiquement rapprochées tant dans leur ambition que dans les instruments juridiques qu'elles utilisent.

L'Europe et l'OMC constituent deux tentatives (concomitantes et mêlées) de régulation juridique des échanges économiques et finalement deux « *instruments d'encadrement juridique de la mondialisation économique* », avec en toile de fond le fameux débat sur la complémentarité ou la concurrence entre régionalisme et multilatéralisme⁸. Ces deux structures sont empreintes d'une même philosophie libérale, prônant la disparition des frontières et le développement du libre-échange. A cet égard, il est possible de trouver maints exemples de dispositions du traité de Rome de 1957 (conservées encore aujourd'hui dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE) reprenant textuellement ou s'inspirant à tout le moins très largement de certains des trente-huit articles du GATT de

⁴ V. Habib Ghérari, « La marche vers l'universalité de l'Organisation mondiale du commerce », *RMCUE* 2007, n° 505, pp. 84 et s.

⁵ Avec l'entrée récente dans l'organisation du Vanuatu, des îles Samoa, de la Russie ou encore du Yémen.

⁶ En vertu de l'article XI § 1 de l'accord instituant l'OMC.

⁷ A y regarder de plus près, il apparaît que l'Union est effectivement sous certains aspects une organisation d'intégration et sous d'autres de coopération : v. Elsa Bernard, « La distinction entre organisation de coopération et organisation d'intégration : au carrefour des « méthodes » », *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou réformation*, Laurence Dubin et Marie-Clotilde Runavot dir., Paris, Pedone, 2014, pp. 103-121.

⁸ Rapport *L'OMC et les accords commerciaux préférentiels*, Rapport sur le commerce mondial 2011, Genève, Publications de l'OMC, 2012, pp. 164-195.

1947, notamment : l'alinéa 2 du préambule du GATT et l'article 306 TFUE précisant les objectifs de la politique commerciale de l'Union ; l'article III du GATT et l'actuel article 110 TFUE se rapportant aux impositions intérieures ; ou encore le fameux article XX du GATT relatif aux exceptions générales avec l'article 36 TFUE listant les motifs justifiant des dérogations à la libre circulation des marchandises ainsi que les conditions de fond à respecter par les Etats pour les faire admettre ...

Par ailleurs, les deux organisations sont nécessairement fondées sur le droit, outil permettant d'atteindre les objectifs qui leur sont assignés ; en outre, chacune possède un « juge » qui a vocation à assurer l'effectivité des règles élaborées au sein de la structure à laquelle il appartient. Toutefois, tant la « *force normative* »⁹ des règles de ces structures que le rôle réel de leur « juge » ne sont pas identiques, ce qui mérite quelques précisions.

Pendant longtemps, les règles du GATT ont été plus contractuelles que strictement contraignantes, au point que les parties contractantes (parmi lesquelles la Communauté économique européenne, partie contractante *de facto* dès les années 1960) pouvaient s'en affranchir sans réelles conséquences juridiques. La situation a significativement évolué avec l'entrée en vigueur des accords de Marrakech le 1^{er} janvier 1995, lesquels comportent de nombreuses dispositions inconditionnelles et instaurent un système de règlement des différends fortement juridictionnalisé¹⁰. Malgré tout, l'OMC se réduit aujourd'hui encore à une « charte » du commerce mondial, composée de sources primaires (les accords proprement dits) et les sources secondaires (les sources interprétatives). Chargée d'accueillir les négociations commerciales multilatérales ainsi que de gérer et d'administrer les accords de Marrakech¹¹, l'organisation de Genève n'est pas pour autant dotée d'une quelconque fonction normative lui permettant d'adopter des actes unilatéraux de nature obligatoire à portée autre qu'interne. Cette absence de droit dérivé est délibérée de la part des Etats qui ont manifestement souhaité que l'activité de l'OMC se réduise à une simple harmonisation du comportement commercial des Etats sans fonction créatrice de droit. Dès lors, le « droit de

⁹ Plus généralement, v. Christophe Thibierge, dir, *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris-Bruxelles, LGDJ-Bruylant, 2009.

¹⁰ V. notamment : Olivier Blin, dir, *Regards croisés sur le règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce*, Bruxelles, Bruylant, coll. Feducci, 2009 ; Eric Canal-Forgues, *Le règlement des différends de l'OMC*, 3^e éd, Bruxelles, Bruylant, 2008.

¹¹ Selon l'article III de l'accord instituant l'OMC.

l'OMC » représente pour l'heure les simples prémisses d'un hypothétique ordre juridique mondial des échanges¹²...

En comparaison, la construction européenne a fondé, *via* la Cour de justice, un « *ordre juridique propre* » à l'issue d'un véritable processus de « constitutionnalisation »¹³ ; cet ordre juridique se caractérise par l'existence d'un système de sources diverses – comprenant notamment un « droit dérivé » particulièrement abondant – et hiérarchisées, d'un appareil institutionnel perfectionné, et enfin d'un juge particulièrement dynamique dont l'apport nourrit le droit de l'Union européenne au point d'être parfois considéré non plus comme un simple *gardien* mais comme un véritable *architecte* du système tant il a pu, parfois, précéder le législateur, dans la consécration de certaines valeurs notamment...

En définitive, les structures juridiques de l'OMC d'un côté et de l'Union européenne de l'autre sont bien de même nature mais présentent incontestablement une différence de degré en terme d'approfondissement.

Après cette rapide présentation des acteurs, il reste à s'interroger sur la question de la convergence ou de la divergence existant entre l'OMC et l'Europe : mais avant cela, pourquoi se poser cette question aujourd'hui, vingt ans après les accords de Marrakech ?

Essentiellement parce que le multilatéralisme est objectivement en crise alors que le bilatéralisme est quant à lui « *conquérant* »¹⁴. En effet, chacun aura pu noter les difficultés rencontrées par l'OMC pour mener à bien le Cycle de Doha lancé en février 2002 avec à l'ordre du jour initial pas moins d'une vingtaine de dossiers différents. Lors des conférences ministérielles de Cancun (2003), Hong-Kong (2005) et Genève (2009 et 2011), d'importants blocages ont été constatés – notamment sur la question agricole – offrant plus globalement le spectacle d'une OMC « *à bout de souffle* »¹⁵ ; finalement, un accord *a minima* – ou « *Doha light* » – a été trouvé fin 2013 à Bali avec un contenu réduit à une peau de chagrin, essentiellement un « accord sur la facilitation des échanges »¹⁶. L'honneur de l'OMC est ainsi

¹² En dépit des déclarations de l'ancien Directeur général de l'OMC, M. Pascal Lamy, dans divers discours tenus à partir du milieu des années 2000 et disponibles sur le site Internet de l'organisation (par exemple « *La place et le rôle du droit de l'OMC dans l'ordre international* », 19 mai 2006).

¹³ V. Aymeric Potteau, « Les dimensions constitutionnelles de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire », *Mélanges en l'honneur de Philippe Manin, L'Union européenne : Union de droit, Union des droits*, Paris, Pedone, 2010, pp. 179-196.

¹⁴ V. Habib Ghérari, « Organisation mondiale du commerce et accords commerciaux régionaux. Le bilatéralisme conquérant ou le nouveau visage du commerce international », *RGDIP* 2008, n° 2, pp. 255-293.

¹⁵ Selon Habib Ghérari, « L'OMC à bout de souffle ? Quelques observations sur la 8^{ème} conférence ministérielle », *RGDIP* 2012, n° 1, pp. 111-134.

¹⁶ V. Habib Ghérari, « L'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges », *JDI* 2015, pp. 845 et s.

sauf ; quant à son efficacité réelle s'agissant de l'encadrement juridique des échanges, c'est autre chose¹⁷...

Le multilatéralisme, largement en panne depuis le milieu des années 2000, a donc laissé le champ libre au bilatéralisme, lequel a conduit certains acteurs, tout spécialement l'Union européenne, à repenser leur stratégie commerciale : devenue sceptique sur l'efficacité de l'option multilatérale, celle-ci a clairement mis l'accent sur le bilatéralisme depuis une dizaine d'années maintenant, multipliant ainsi les accords bilatéraux avec l'Asie (la Corée du Sud (2009), Singapour (2015), le Japon et l'Inde (négociations en cours)), l'Amérique Latine (accord avec la Colombie et le Pérou en 2012), et enfin l'Amérique du Nord avec un accord avec le Canada en 2013¹⁸ et un Projet de partenariat transatlantique relancé en juillet 2013 mais aujourd'hui au point mort¹⁹.

Dans ces conditions et à l'heure où l'on se retourne sur le système de l'OMC, vingt ans après sa mise en place sur les ruines du GATT, il est légitime de s'interroger sur la nature des rapports qui unissent ce système multilatéral au projet régional à la fois le plus ancien et le plus abouti, celui de l'Union européenne ; et pour continuer de filer la métaphore cinématographique, résumons le scénario du film sans en dévoiler tout de suite la dramaturgie juridique : alors que la convergence est clairement souhaitable entre ces deux organisations (I), il apparaît à l'analyse que leurs divergences sont incontestables (II).

I – La convergence (*a priori*) souhaitable entre l'UE et l'OMC :

Pour tout juriste qui se respecte, la convergence est séduisante – consciemment ou non – car elle renvoie à l'idée d'ordre, ou en tous cas de cohérence, qui est à la base de tout système ; nous allons voir plus précisément ci-dessous en quoi cette convergence entre le

¹⁷ V. Sébastien Jean, « L'accord de Bali est d'une portée limitée et a surtout sauvé le crédit de l'OMC », *Le Monde*, 10 décembre 2013.

¹⁸ Pour des précisions, v. Charles Deblock, Joël Lebullenger et Stéphane Paquin, *Un nouveau pont sur l'Atlantique. L'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015.

¹⁹ Fin août 2016, le vice-chancelier allemand, M. Sigmar Gabriel, a affirmé que les négociations avaient « échoué de facto » (*Le Figaro*, « Le traité transatlantique à l'agonie », 30 août 2016) alors que le Président de la République française a l'intention de demander l'arrêt des négociations (*Le Figaro*, « François Hollande donne le coup de grâce au traité transatlantique », 31 août 2016). Plus généralement sur le projet de partenariat transatlantique, v. Bertrand De Largentaye, « Enjeux et perspectives d'une zone de libre-échange transatlantique », *Policy Paper, Notre Europe*, octobre 2013 et Raoul Marc Jennar, *Le grand marché transatlantique. La menace sur les peuples d'Europe*, Nîmes, Cap Béar éditions, 2014.

multilatéralisme incarné par l'OMC et le régionalisme symbolisé par l'Union européenne peut être intéressant pour chacune des organisations concernées.

A – Les bénéfiques pour l'OMC :

Il ne peut y avoir de réel bénéfice pour l'OMC à avoir une entité européenne forte en son sein que si celle-ci joue pleinement le jeu multilatéral, en s'ouvrant aux pays tiers, Membres de l'OMC, et non en se refermant sur elle-même ; avant d'étudier la situation actuelle, un rapide retour en arrière sur le comportement de la Communauté Economique Européenne (CEE) sous l'empire du GATT s'impose²⁰.

Dès sa construction en 1957/1958, la CEE s'est efforcée de convaincre les Parties Contractantes du GATT qu'elle pratiquerait ce que l'on appelle le « *régionalisme ouvert* » : en d'autres termes, l'option régionale choisie par les six Etats européens, également signataires du GATT dix ans auparavant, a été tolérée parce que, loin de représenter un substitut au multilatéralisme, elle devait non seulement renforcer le développement des échanges internationaux dans l'espace européen ainsi constitué mais aussi entre celle-ci et les pays tiers. En effet, les intégrations régionales (zones de libre-échange et unions douanières), sont envisagées à l'article XXIV du GATT comme des dérogations de plein droit à la clause de la nation la plus favorisée, mais sous conditions (établissement d'un « plan » prévoyant l'intégration dans un « *délai raisonnable* », élimination des obstacles entre les pays participants pour « *l'essentiel des échanges* », et enfin obligations, d'une part de ne pas détourner les courants d'échanges et d'autre part, de ne pas renforcer les obstacles aux échanges avec les pays tiers).

D'ailleurs, l'ouverture commerciale de l'Europe sur l'extérieur s'est matérialisée très tôt avec, notamment, un accord d'association avec la Turquie dès 1962, une étroite coopération avec les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (pays ACP) à partir de la fin des années 1960 ou encore une série d'accords avec la plupart des pays méditerranéens au début des années 1970. Parallèlement à cette ouverture régionale, il y a eu une participation active de la CEE aux divers *Rounds* du GATT jusqu'à l'avènement de l'OMC en 1995.²¹

De manière globale, la plupart des économistes s'accordent ainsi à considérer que la politique commerciale qu'a développée la CEE entre le début des années 1960 et le milieu des années 1990 a été ouverte sur l'extérieur même si les échanges intra-européens ont cru

²⁰ Pour des précisions, v. Olivier Blin, « Union européenne et Organisation mondiale du commerce. Aspects matériels », *JCI Europe*, fasc. 2261, 2016, §§ 9-12.

²¹ V. Olivier Blin. « Union européenne et Organisation mondiale du commerce (OMC). Aspects institutionnels », *JCI Europe*, fasc. 2260, 2016, points 34-53.

significativement au cours de la même période²² ; et la fameuse PAC (Politique agricole commune) fondamentalement protectrice des intérêts européens – réalité d'ailleurs soulignée par les Parties Contractantes dès l'examen du traité de Rome – est souvent prise par les principaux partenaires mais aussi concurrents commerciaux de l'Europe, comme un éclatant exemple de la « forteresse-Europe »²³.

En matière de politique associative, l'Europe n'a pas non plus tout à fait « joué le jeu » du multilatéralisme à l'époque du GATT ; plus précisément, il lui a été reproché d'avoir passé des accords d'association sans que ceux-ci n'aient finalement abouti à la zone de libre-échange ou à l'union douanière envisagée : en cela, ils constituaient de simples accords préférentiels ne répondant pas aux critères posés par l'article XXIV du GATT²⁴. Les divergences d'interprétation concernant ces critères – et notamment la règle de libération de « l'essentiel des échanges » précédemment mentionnée – ont toutefois permis à la CEE de ne connaître aucune condamnation officielle de la part du GATT, même si certains de ses engagements ont donné lieu à des contentieux, comme ceux des agrumes méditerranéens et (déjà !) des bananes en provenance des pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP)²⁵.

Au final, l'Europe, par son activisme commercial, a tout de même grandement contribué au phénomène de mondialisation économique que nous connaissons aujourd'hui et dont l'intensité s'est significativement renforcée à partir des années 1990.

Avec l'avènement de l'OMC, les disciplines applicables aux intégrations régionales ont été significativement améliorées par un Mémoire d'accord sur l'article XXIV qui comporte plus précisément des clarifications, quant au contrôle et au fonctionnement des accords régionaux d'une part et quant à la possibilité de contester ces accords dans le cadre de la procédure de règlement des différends d'autre part. Bien qu'imparfait²⁶, ce dispositif a clairement contraint l'Europe à revoir certains aspects de sa politique associative...sans pour autant qu'elle procède à une mise en conformité parfaite de sa pratique avec les exigences de l'OMC²⁷.

²² V. Marie-Annick Barthe, *Economie de l'Union européenne*, 3^e éd, Paris, Economica, 2014, spéc. pp. 45-47.

²³ Malgré un reflux incontestable de la logique interventionnisme lors des réformes « Mc Sharry » (1992), « Agenda 2000 » (1999) et surtout « Fischler » (2003).

²⁴ V. Habib Ghérari, *Les accords commerciaux préférentiels*, Bruxelles, Larcier, 2013.

²⁵ V. Marianne Dony, « L'affaire des bananes », *CDE* 1995, n° 3-4, pp. 461-496.

²⁶ En ce sens, v. Habib Ghérari, *Les accords commerciaux préférentiels*, *op.cit.*, spéc. pp. 186-234.

²⁷ V. Clémence Mattioli, *La politique préférentielle de l'Union européenne en faveur des pays en développement au regard des règles de l'OMC. Chronique d'une mise en conformité difficile*, Thèse Paris 1, 2015.

De manière pragmatique l'OMC, comme le GATT avant elle, tolère cependant ces entorses à ses propres règles, consciente qu'elle est de l'intérêt de garder l'Europe dans son giron ; l'Union européenne est clairement un acteur majeur au sein de l'organisation – en dépit de la « montée en puissance » des pays émergents – susceptible d'avoir un rôle moteur sur un certain nombre de dossiers ; elle souhaite en effet faire avancer les règles internationales sur toute une série de sujets afin de limiter les purs rapports de force, comme le prouve son attitude lors de la Conférence de Doha (2001)²⁸ ou encore lors des négociations de l'accord de 2003 sur l'accès aux médicaments essentiels²⁹.

En outre, un dossier déjà abordé au niveau de l'Union européenne pourra être envisagé utilement plus tard à l'OMC car il y aura déjà eu des débats s'y rapportant et le cas échéant des solutions juridiques auront pu être retenues : l'Europe peut représenter ainsi une sorte de « *laboratoire juridique* » en offrant un exemple de négociation à taille réduite avant une discussion plus large, pluri- ou multi-latérale. A cet égard, le dossier des règles de concurrence, que certains observateurs considèrent comme étant susceptible d'être discuté à moyen terme au sein de l'OMC³⁰, devrait logiquement être abordé sans ignorer l'acquis européen en la matière, la CEE s'étant dotée de règles de concurrence dès 1957 à une époque où ses propres Etats membres n'avaient pas, eux, de politique en la matière... Et s'il est bien évident que toute expérience européenne, régionale par essence, n'est pas mécaniquement transposable à l'échelon multilatéral, elle peut au moins servir « d'aiguillon » à l'enceinte multilatérale.

Enfin, dernier avantage incontestable d'une convergence entre l'OMC et l'Union européenne, une plus grande effectivité des normes internationales considérées : dès lors que les règles consacrées dans l'OMC se retrouvent telles quelles à l'échelon européen, il en résulte nécessairement un renforcement de l'efficacité de celles-ci et plus largement une meilleure cohérence du droit international économique. A l'heure où la fragmentation du droit

²⁸ Rapport de l'Assemblée nationale, *Doha : un essai à transformer*, n°3569 (31 janvier 2002).

²⁹ V. Olivier Blin, « La décision à l'OMC sur l'accès aux médicaments essentiels : un accord pour rien ? », *Revue générale de droit médical* 2009, vol. 33, pp. 309-328.

³⁰ V. Nicolas Ligneul, « Droit international de la concurrence : plaider une approche intégrée et progressive », *RMCUE* 1999, n°430, pp. 636-644.

international est régulièrement, et à juste titre, soulignée³¹, cette « convergence normative » est intéressante à noter.

Plus précisément, plusieurs situations distinctes, mais aboutissant au même résultat, peuvent se présenter du fait de l'influence croisée des règles de l'OMC et de celles de l'Union : dans la première, les règles de l'OMC peuvent découler, plus ou moins précisément de la législation européenne du fait de l'antériorité de cette dernière, comme par exemple les règles de procédure et de recours figurant dans l'Accord sur les marchés publics (AMP) adopté à Marrakech en 1994 et reprenant largement celles inscrites dans les directives européennes des années 1980³² ; dans la deuxième, ce sont cette fois les règles européennes qui reprennent les normes provenant de l'OMC, soit parce qu'il n'existait de règles européennes sur la question (ce qui est rare, le champ des règles de l'Union étant significativement plus large que celui des règles de l'OMC), soit parce que ces règles européennes ont dû être significativement modifiées afin que l'Union respecte les obligations découlant pour elle de son appartenance à l'OMC (comme en matière agricole avec une réforme importante des aides européennes entreprise à partir des années 2000³³).

On y ajoutera une troisième et dernière hypothèse dans laquelle les règles européennes ne sont pas modifiées pour tenir compte des règles existant dans l'OMC mais interprétées « conformément » à celles-ci par le juge européen, de telle sorte que la législation européenne soit compatible avec l'OMC, en vertu de la fameuse technique de « *l'interprétation conforme* » (c'est tout spécialement le cas depuis le début des années 2000 en matière de protection de la propriété intellectuelle).

De même que la convergence entre l'OMC et l'Union européenne renforce la position de la première sur l'échiquier international, celle-ci peut parallèlement servir les intérêts de la seconde.

B – Les bénéfices pour l'Union européenne :

Pour l'essentiel ces bénéfices peuvent prendre deux formes différentes.

³¹ V. notamment Jean-Sylvestre Bergé, Mathias Forteau, Marie-Laure Niboyet et Jean-Marc Thouvenin, dir., *La fragmentation du droit applicable aux relations internationales. Regards croisés d'internationalistes privatistes et publicistes*, Paris, Pedone, 2011.

³² V. Nicola Notaro, « L'intégration de l'accord international sur les marchés publics dans l'ordre juridique communautaire : aboutissement ou commencement », *RMUE* 1998, n°2, pp. 203-226, spéc. p. 207.

³³ V. Nathalie Rubio et Nathalie Thome, « Subventions agricoles en faveur de la protection de l'environnement : le droit communautaire à l'épreuve du droit de l'OMC », *Conservation de la biodiversité et politique agricole commune de l'Union européenne*, (Isabelle Doussan et Jérôme Dubois, dir.), Paris, La Documentation française, 2007, pp. 255 et s.

Par expérience, il est d'abord possible d'affirmer que si les Etats de l'Union ont été capables de se mettre d'accord sur un dossier au niveau interne, ils seront forcément plus efficaces pour négocier sur ce même dossier au sein de l'OMC face aux autres Membres de l'organisation. Cette « répétition » grande nature permet en effet à l'Union de fourbir ses arguments, en ayant une vision claire à la fois des propositions techniquement pertinentes et des compromis politiquement acceptables, dans la mesure où la question aura été examinée par des institutions aux légitimités différentes (la Commission européenne incarnant l'intérêt général, le Conseil des ministres défendant les intérêts des Etats et le Parlement européen représentant les citoyens de l'Union) et aura donné lieu à d'importants débats – de plus en plus facilement accessibles au grand public d'ailleurs, au nom de la transparence – sur une durée significative³⁴. Il faut bien sûr y ajouter une « *démultiplication d'influence* »³⁵ pour l'Europe dont les 28 Etats parlent d'une seule voix... même si certains d'entre eux menacent parfois de se désolidariser de la position commune, avant de se raviser aussitôt trop conscients de leur absence de poids considérés isolément !

Par ailleurs, en vertu de la « théorie des mains liées », – selon laquelle, lors d'une négociation, avoir les mains liées à l'intérieur (par exemple en donnant des instructions inflexibles ou en montrant ses divisions à l'adversaire) peut se révéler utile pour obtenir des concessions à l'extérieur –, les difficultés internes à l'Union peuvent être utilisées pour servir la défense de sa position à l'OMC³⁶. Cette stratégie, consciente ou non, a pu par exemple s'appliquer à la question agricole à plusieurs reprises ces dernières années, notamment dans les mois précédant la Conférence ministérielle de Hong-Kong, fin 2005³⁷.

Plus globalement, l'expertise acquise par l'Union dans un secteur lui permettra d'être « *en première ligne* »³⁸ afin de tenter d'exporter son modèle pour défendre ses intérêts commerciaux bien compris d'une part (tout aussi légitimement que n'importe quel autre

³⁴ Parmi les différentes procédures décisionnelles applicables au sein de l'Union, la « procédure législative ordinaire » est la plus utilisée, notamment pour les actes « autonomes » (à la différence des actes conventionnels) en matière de politique commerciale. A partir d'une proposition de la Commission, le Parlement européen et le Conseil des ministres devront se mettre d'accord, à l'issue de plusieurs lectures effectuées par chacune de ces deux institutions voire, le cas échéant, après avis d'un Comité de conciliation. Le délai normal de cette procédure varie entre 12 et 18 mois...

³⁵ Sylvie Matelly et Bastien Nivet, *L'Europe peut-elle faire face à la mondialisation ?*, Paris, La documentation Française, coll. Réflexe Europe, 2015, p. 153.

³⁶ V. Sophie Meunier, « Paris et l'OMC : l'art de négocier en position de faiblesse », *Le Monde*, 1^{er} novembre 2005.

³⁷ V. M. Millet et P. Garcia-Duran, « La PAC face aux défis du cycle de Doha », *RMCUE* 2006, n° 494, pp. 16 et s.

³⁸ Selon la formule de Pascal Lamy, ex-Directeur général de l'OMC (Pascal Lamy, *L'Europe en première ligne*, Paris, Le Seuil, 2002).

Membre de l'OMC) mais aussi, le cas échéant, les valeurs qu'elle souhaite voir être consacrées à l'échelon multilatéral. Là encore, l'exemple du dossier agricole peut être mentionné, plus précisément sous l'angle de ce que l'on appelle, dans le jargon de l'OMC, les « *considérations non commerciales* » : concrètement, il faut comprendre par-là que l'Europe défend depuis toujours son « modèle agricole »³⁹, lequel est fondé sur la conviction que l'agriculture n'a pas seulement une fonction économique, productive, mais également d'autres fonctions, non économiques celles-là, de nature sociale, environnementale, sanitaire, ou d'aménagement du territoire... Et cette multifonctionnalité de l'agriculture justifie, pour les Européens, que l'on envisage des règles particulières pour ce secteur plutôt que de lui imposer les règles communes. Il y a là une différence fondamentale avec l'approche consacrée dans d'autres régions du monde, notamment en Amérique du Nord où l'agriculture est, officiellement, un secteur comme un autre de la vie économique... Si l'Europe n'a pas transposé son « modèle agricole » à l'échelle multilatérale, loin s'en faut, elle a permis la mention des considérations non commerciales de l'agriculture à l'OMC dans l'acte final de la Conférence ministérielle de Doha⁴⁰ et a progressivement rallié à sa vision certains partenaires, comme le Japon ou la Corée par exemple ; en revanche, la consécration du fameux principe de précaution dans l'OMC reste pour l'heure une chimère⁴¹.

Ensuite, le fait pour l'Union européenne de régler à son échelon – au niveau interne ou dans un accord de libre-échange avec un partenaire également Membre de l'OMC – une question en relation avec le commerce, la met en position d'envisager de la porter dans un second temps dans les discussions à l'OMC afin d'élargir le champ d'action de cette dernière⁴². Dans la mesure où les Européens considèrent que l'OMC est une organisation stratégique s'agissant de l'élaboration du droit international économique, ils ont la volonté de contribuer à l'approfondissement du champ normatif de celle-ci., contrairement aux Américains qui sont plutôt partisans d'une OMC à compétence étroite c'est-à-dire limitée aux questions strictement commerciales.

³⁹ Louis-Philippe Mahé et François Ortalo-Magné, *Politique agricole, un modèle européen*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2001.

⁴⁰ V. Rapport de l'Assemblée nationale, *Doha : un essai à transformer. Le bilan de la 4e conférence ministérielle de l'OMC*, n° 3569 (31 janvier 2002).

⁴¹ V. notamment : Christine Noiville, « Principe de précaution et Organisation mondiale du commerce : le cas du commerce alimentaire », *JDI* 2000, n° 2, pp. 263- 297 ; Hélène Ruiz-Fabri et Lorenzo Gradoni, « Droit de l'OMC et précaution à la lumière de l'affaire des OGM », *Dalloz* 2007, n°22, pp. 1532-1536.

⁴² V. *Le commerce pour tous : vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable*, doc.COM(2015)497 final du 14 octobre 2015, spéc. p.27.

Parfois qualifiée de « *puissance normative* »⁴³, l'Europe souhaite plus largement que le droit international appréhende l'ensemble des sujets d'intérêt commun aux Etats afin que le plus grand nombre respecte les mêmes règles du jeu. Dans cette perspective, la stratégie européenne à l'égard de l'OMC consiste à tenter de lui soumettre tous les sujets en lien avec le commerce (les « *Trade with* » selon les anglo-Saxons : commerce et concurrence, commerce et monnaie, commerce et environnement, commerce et santé, commerce et droit du travail...) dans l'espoir qu'ils soient non seulement discutés mais appréhendés juridiquement ; l'objectif est clairement de nourrir le « *corpus* de l'OMC », notamment de règles de régulation qui doivent nécessairement coexister avec les règles de libéralisation des marchés auxquelles le droit de l'OMC est pour l'heure réduit⁴⁴.

Au final, les avantages d'une convergence effective entre l'Organisation mondiale du commerce et l'Union européenne sont réels, sur le papier, pour chacune des organisations. Mais la réalité politico-juridique est sensiblement différente : à l'heure actuelle, les divergences entre l'acteur multilatéral et l'acteur régional sont importantes.

II – Les divergences incontestables entre l'OMC et l'Union européenne

En se retournant sur les vingt ans de fonctionnement de l'Organisation mondiale du commerce on constate que les divergences entre cette dernière et l'Europe sont significatives : quelles en sont les causes d'abord (A) et les conséquences ensuite (B) ?

A – Les causes des divergences entre l'OMC et l'Union européenne :

Ces divergences s'expliquent tant par les faiblesses de l'OMC que par les attraits incontestables du bilatéralisme commercial largement utilisé par l'Union européenne.

Les faiblesses de l'OMC deviennent réellement dirimantes depuis quelques années ; relativement à notre thématique, nous aborderons rapidement l'impasse institutionnelle dans laquelle elle se trouve, ainsi que son incapacité à maîtriser la prolifération des accords régionaux.

⁴³ Selon la formule de Zaki Laïdi dans, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Les presses de Sciences-Po, 2005.

⁴⁴ V. Olivier Blin, « La stratégie européenne dans l'Organisation mondiale du commerce », *JDI* 2006, n°1, pp. 89-125.

Historiquement, l'Europe a toujours soutenu le système commercial multilatéral, plus certainement que les Américains qui ont toujours eu une attitude ambiguë en la matière.

Mais son approche a sérieusement évolué, depuis le milieu des années 2000, avec un accent clairement mis sur le bilatéralisme, visant différentes zones géographiques (Asie, Amérique-Latine, Amérique du Nord et même Moyen-Orient ou Océanie) comme on a pu l'indiquer en introduction. Plus précisément, cette réorientation de la stratégie commerciale de l'Union prend sa source dans une communication de la Commission d'octobre 2006⁴⁵ dont la teneur a été confirmée dans une autre communication, de novembre 2010 cette fois⁴⁶. Chacun l'aura compris, cette période correspond à la prise de conscience des Européens de l'incapacité de l'OMC à boucler un accord global et ambitieux permettant de rénover significativement le cadre juridique des échanges internationaux⁴⁷ : concrètement, c'est en 2006 – après plusieurs conférences ministérielles décevantes – qu'un certain nombre de responsables politiques européens ont acquis la conviction que le *Cycle de Doha* était réellement dans l'impasse et que la solution bilatérale qui n'était jusque-là qu'un complément à la solution multilatérale devait (provisoirement ?) s'y substituer...

Le diagnostic d'une OMC « *en panne* » est connu et les raisons institutionnelles de ce blocage tout autant⁴⁸ : il s'agit notamment de l'impréparation des conférences ministérielles, de la pratique du consensus et de la règle de « l'engagement unique ». Or, malgré les réflexions et les propositions⁴⁹, il n'a jamais été sérieusement envisagé de lancer le chantier de la réforme de l'OMC pourtant qualifiée au milieu des années 2000 par son propre Directeur général, M. Pascal Lamy, d'institution « *médiévale* »...

Dès lors, c'est sans véritable surprise que le Cycle de Doha s'est progressivement enlisé et que les principaux acteurs commerciaux, Etats-Unis d'Amérique⁵⁰ et Europe en tête, ont commencé à s'en désintéresser et à privilégier la solution bilatérale.

⁴⁵ Communication « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée. Une contribution à la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi », *doc.COM(2006)567 final*, 4 octobre 2006.

⁴⁶ Communication, « Commerce, croissance et affaires mondiales. La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020 », *doc.COM(2010)612 final*, 9 novembre 2010.

⁴⁷ V. en ce sens, Jan Wouters, « L'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce : concurrents ou partenaires ? », *Annuaire de droit de l'Union européenne 2011*, pp. 121-136, spéc. pp. 122-126.

⁴⁸ V. Habib Ghérari, « L'OMC à bout de souffle ? Quelques observations sur la 8^{ème} conférence ministérielle », *RGDIP* 2012, n° 1, pp. 111-134.

⁴⁹ V. Rapport *L'avenir de l'OMC. Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire (ou Rapport Sutherland)*, Publication de l'OMC, décembre 2004 et plus récemment Rapport *L'avenir du commerce : les défis de la convergence* (Rapport du Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce convoqué par le Directeur général de l'OMC Pascal Lamy), Genève, Publication de l'OMC, 24 avril 2013.

⁵⁰ V. C. Debloq, « Le bilatéralisme commercial des Etats-Unis », *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme* (Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri, dir.), Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 115-173.

La Commission européenne a ainsi proposé aux Etats membres d'ouvrir des négociations avec un certain nombre d'Etats avec lesquels l'Europe n'avait pas de relations commerciales juridiquement formalisées d'une part (notamment Corée du Sud, Singapour, Japon...) et de rénover certains accords existants d'autre part (essentiellement avec les pays méditerranéens). Et même si elle continue d'affirmer – encore récemment⁵¹ –, que la relance de l'OMC constitue l'une des priorités de sa stratégie commerciale internationale, il apparaît qu'elle se consacre surtout à enrichir la liste de ses accords de libre-échange de nouvelle génération, lesquels vont bien au-delà des seules concessions tarifaires et du commerce des biens. Ces accords commerciaux régionaux couvriraient déjà un tiers des échanges extérieurs de l'Union et devraient, d'ici quelques années, en représenter les deux tiers.

La seconde faiblesse de l'OMC qui favorise le développement du bilatéralisme réside dans son incapacité – comme le GATT avant elle – à maîtriser la prolifération de ces accords commerciaux régionaux (ACR) dont la nature discriminatoire remet en cause le fondement même du multilatéralisme représenté par la fameuse clause de la nation la plus favorisée.

Selon le site Web de l'OMC, il existerait à ce jour 460 accords commerciaux régionaux dont 267 seraient actuellement en vigueur, et de nombreux autres sont en cours de négociation ; concrètement, tout Membre de l'OMC – à l'exception, peut-être, de quelques rares micro-Etats – est parallèlement partie à un ou plusieurs accords régionaux. Pour faire bonne mesure il faut y ajouter un écheveau de plus de 6 000 traités bilatéraux d'investissement !

Si ce phénomène régional n'est pas nouveau, c'est son intensité qui frappe⁵² : au-delà du nombre exponentiel de ces accords, toutes les catégories d'acteurs (grandes puissances, pays émergents, pays développés et même pays les moins avancés (PMA)) sont concernées, toutes les zones géographiques sont couvertes, certains de ces accords sont trans-régionaux c'est-à-dire passés entre blocs économiques (impliquant tout spécialement l'Union européenne) et enfin, la plupart du temps, il s'agit de projets ambitieux sur le plan normatif nous y reviendrons.

Or, en dépit de l'instauration d'un *Comité des accords commerciaux régionaux* en 1996, de l'adoption d'un mécanisme pour la transparence des accords régionaux dix ans plus tard et enfin de l'engagement de négociations visant « à clarifier et améliorer les disciplines et

⁵¹ V. *Le commerce pour tous : vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable*, doc.COM(2015)497 final du 14 octobre 2015.

⁵² V. la contribution du Professeur Petros Mavroidis, et Habib Ghérari, « Organisation mondiale du commerce et accords commerciaux régionaux. Le bilatéralisme conquérant ou le nouveau visage du commerce international », *RGDI publ.* 2008, n° 2, pp. 255-293, spéc. pp. 260-264.

procédures existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux » dans le cadre du Cycle de Doha, l'OMC s'est avérée incapable de se prononcer sur la compatibilité des accords qui lui ont été notifiés avec les exigences découlant des accords de Marrakech. En résumé, l'OMC qui avait vocation à contrôler le régionalisme a été complètement dépassée par celui-ci...

Car il faut bien reconnaître que le régionalisme commercial présente d'importants atouts, notamment la possibilité d'aller au-delà de ce qui est discuté au sein de l'OMC ; l'Union européenne y a vu son intérêt, elle qui veut développer des relations économiques ambitieuses avec ses partenaires, en y intégrant notamment des sujets périphériques mais aussi les valeurs qu'elle a pu consacrer dans son système interne.

Dans le cadre multilatéral de l'OMC, il est bien évident que les contraintes sont nombreuses et pèsent forcément sur le déroulement comme sur l'issue des négociations, qu'il s'agisse de l'hétérogénéité du niveau économique des Membres de l'organisation, de la règle de l'engagement unique ou encore du consensus applicable à un ensemble de 162 Etats... En outre, les grandes puissances, l'Union européenne en tête, ont conscience que leur influence s'est érodée ces dix dernières années au sein de l'OMC alors que la logique bilatérale leur permet de jouer sur les rapports de force, quasiment tout le temps à leur avantage.

Pour en revenir au contenu des accords régionaux, ceux-ci vont d'abord, le plus souvent, plus loin que les disciplines de l'OMC, tout spécialement en matière de services (« AGCS-plus ») et de propriété intellectuelle (« ADPIC-plus »).

S'agissant des services, l'accord régional pourra prévoir des engagements allant au-delà des exigences de l'OMC quant à l'accès consenti aux prestataires de services étrangers, mais aussi des aspects complémentaires comme ceux facilitant le déplacement des professionnels : l'accord Union européenne/Canada fournit ainsi un cadre pour une future reconnaissance des qualifications dans les professions réglementées⁵³.

Pour ce qui concerne la propriété intellectuelle, les engagements comporteront par exemple une durée de protection des droits d'auteur supérieure à celle prévue par l'Accord sur les aspects de droit de propriété intellectuelle (« 70 ans après la fin de vie de l'auteur » dans l'accord Union européenne/Coree du Sud), ou encore des dispositions portant sur les

⁵³ V. Pascal Kerneis, « Le commerce des services et l'AECG », *Un nouveau pont sur l'Atlantique. L'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada* (Charles Deblock, Joël Lebullenger et Stéphane Paquin, dir.), Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015, pp. 225-243, spéc. p. 231.

indications géographiques, applicables spécialement au vin et/ou spiritueux et reprenant largement la législation européenne exigeante en la matière (c'est le cas des accords avec le Canada, le Mexique ou l'Afrique du Sud)⁵⁴.

Parallèlement à cette approfondissement des questions relevant du droit de l'OMC, la dernière génération d'accords régionaux appréhende également les questions dites de « Singapour », inscrites à l'ordre du jour des travaux de l'OMC en 1996 mais finalement abandonnées en 2004 sous la pression des pays en développement : il s'agit des investissements dont chacun sait qu'ils sont visés par de nombreux traités bilatéraux⁵⁵ – soit au sein d'un accord de libre-échange général (exemples de l'accord Union européenne/Canada ou du projet de partenariat transatlantique intitulé justement *Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement*) ou dans un texte particulier (exemple des négociations en cours entre l'Union européenne et le Japon) –, la politique de concurrence, et les marchés publics⁵⁶.

Enfin, l'Europe intègre à ces enjeux économiques au sens large des considérations non commerciales qui lui permettent de défendre sa vision de la mondialisation, laquelle doit intégrer des valeurs comme le développement durable, l'environnement, ou encore les droits de l'homme. Dans sa communication de 2015, la Commission affirme même que la politique commerciale de l'Union doit être « fondée » sur ces valeurs⁵⁷ ... ce qui est aussi, et une fois de plus, une manière d'exporter son « modèle ».

On l'aura compris, la plupart des accords bilatéraux de libre-échange conclus par l'Union en ce qu'ils vont désormais bien au-delà des exigences de l'OMC présentent un caractère global, comme l'indique *l'Accord économique et commercial global, AECG*, conclu avec le Canada.

Dans ces conditions, les risques de divergence juridique entre l'OMC et l'Union sont réels avec des conséquences qu'il convient maintenant d'aborder.

B – Les conséquences des divergences entre l'OMC et l'Union européenne :

Deux conséquences essentielles découlent logiquement des divergences de plus en plus marquées qui existent entre l'OMC et l'Union européenne : le risque d'un affaiblissement

⁵⁴ Habib Ghérari, *Les accords commerciaux préférentiels*, Bruxelles, Larcier, 2013, spéc. pp. 121-122.

⁵⁵ Rapport, *L'avenir du commerce : les défis de la convergence*. Rapport du Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce convoqué par le Directeur général de l'OMC Pascal Lamy, Genève, Publication de l'OMC, 24 avril 2013, spéc. p. 26.

⁵⁶ Rappelons qu'il y a bien un Accord sur les marchés publics à l'OMC mais ouvert aux seuls Membres intéressés, comme l'Accord sur les aéronefs civils ; il s'agit des seuls accords plurilatéraux.

⁵⁷ V. *Le commerce pour tous : vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable*, doc.COM(2015)497 final du 14 octobre 2015, pp. 18-25.

définitif du multilatéralisme d'une part et les difficultés croissantes à articuler les deux systèmes juridiques en cause d'autre part.

En premier lieu, il est clair que si le régionalisme continue à progresser comme il le fait depuis maintenant une dizaine d'années et que parallèlement l'OMC n'arrive pas à conclure le Cycle de Doha avec un résultat plus consistant que celui arraché à Bali – dont on estime qu'il représente à peine 10 % de l'ensemble des thèmes de négociation⁵⁸ –, le multilatéralisme est en grand danger à court terme.

Certains observateurs souhaitant voir le multilatéralisme reprendre de la vigueur ont pu, paradoxalement, regretter que l'OMC ait « sauvé la face » à Bali fin 2013 : un échec clair et complet du Cycle de Doha aurait en effet pu être salvateur pour l'organisation, l'obligeant à se réformer en profondeur. Tel n'a pas été le cas et l'OMC n'est pas sortie de l'ornière, la situation de crise économique et financière que l'on connaît depuis 2008 incitant en plus les Etats à renouer avec leurs réflexes protectionnistes. A cet égard, le comportement des puissances émergentes se révèle déterminant depuis quelques années – comme on a pu le constater à travers le comportement de l'Inde vis-à-vis de l'accord de Bali⁵⁹ – et devrait le rester en raison de leur part dans le commerce international ; en l'absence de concessions de leur part, l'avenir de l'OMC s'annonce donc sombre... au point de marquer la seconde mort de l'OMC, après celle annoncée fin 2003 suite à l'échec de la cinquième conférence ministérielle en faisant rimer « OMC » avec « *Organisation Morte à Cancun* »⁶⁰ ?

Sans aller jusque-là, il est clair que l'OMC doit démontrer à court terme qu'elle est capable de favoriser un engagement significatif et en phase avec l'évolution du commerce international⁶¹ afin de redonner confiance à ses Membres. Dans ce contexte, et eu égard à la fois à son poids commercial et à son expérience, l'Union européenne peut raviver le système commercial multilatéral qui constitue officiellement encore la « *pierre angulaire de sa politique commerciale* », notamment en restaurant son rôle moteur à l'OMC dans l'élaboration et la mise en œuvre des règles du commerce mondial, en promouvant une approche plus ciblée des thématiques de négociation et enfin en proposant une approche ouverte aux accords bilatéraux et régionaux.

⁵⁸ V. Habib Ghérari, « L'avenir du cycle de Doha ? », *Droit international et développement*, Paris, Pedone, 2015, pp. 441-457, spéc. p. 448.

⁵⁹ Fin juillet 2014, l'Inde avait mis son veto à l'accord sur « la facilitation des échanges » (le principal accord composant le « paquet de Bali ») car elle réclamait des garanties sur la question de la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire. Fin 2014, un arrangement a finalement été trouvé au sein de l'OMC sur cette question ouvrant la voie à une ratification du Protocole de Bali par les Membres de l'OMC

⁶⁰ V. Daniel Cohen, « L'OMC est morte », *Le Monde*, 8 octobre 2003.

⁶¹ V. en ce sens Habib Ghérari, « L'avenir du cycle de Doha ? », art. préc., spéc. pp. 450-452.

S'agissant de cette dernière proposition, il s'agirait pour l'Union d'inclure dans ses accords de libre-échange des mécanismes appropriés permettant à d'autres Etats intéressés d'y adhérer ultérieurement pour autant qu'ils soient disposés à satisfaire au niveau d'exigence établi. La Commission européenne précise que cela a déjà été fait dans l'accord de libre-échange entre l'Union, la Colombie et le Pérou en 2012 auquel l'Equateur a adhéré à la suite de négociations qui ont abouties en juillet 2014⁶².

Ou comment la logique régionale, à la fois cause et conséquence de l'impuissance du multilatéralisme peut venir au secours de celui-ci...

En second lieu, il apparaît que les rapports de systèmes sont de plus en plus complexes à gérer. En effet, certains groupements régionaux, au premier rang desquels l'Union européenne bien sûr, constituent dorénavant de véritables systèmes juridiques autonomes, dont l'articulation avec le *corpus* de l'OMC se révèle de plus en plus compliquée et ce, sous deux aspects essentiels.

Il y a d'abord la dimension normative de ces rapports, plus concrètement, pour ce qui nous intéresse, les rapports entre les accords de l'OMC et les règles de l'Union européenne. Si ces règles relèvent de la même philosophie libérale, elles ne se développent pas dans un cadre comparable : le droit de l'Union européenne repose à la fois sur des règles de libéralisation des marchés, des règles de solidarité entre Etats et des valeurs non économiques, cette combinaison constituant d'ailleurs le « ciment » de la construction européenne⁶³ ; le système de l'OMC est pour sa part beaucoup moins achevé et gouverné exclusivement par des règles favorisant le libre-échange, lesquelles ne font une place aux considérations extra-économiques qu'au titre des exceptions à la libre circulation des marchandises, des services ou encore des droits de propriété intellectuelle⁶⁴. Ce contexte différencié a d'importantes conséquences puisque la « montée en puissance » incontestable des valeurs non marchandes dans le cadre européen conduit à des situations de plus en plus délicates pour l'Union à l'OMC ; les partenaires de l'Europe ne se privent d'ailleurs pas de contester telle ou telle législation européenne devant l'Organe de règlement des différends afin de dénoncer un protectionnisme déguisé sous la prétendue défense de telle ou telle valeur, comme dans la récente affaire des

⁶² V. *Le commerce pour tous : vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable*, doc.COM(2015)497 final, 14 octobre 2015, pp. 27.

⁶³ V. Paolo Mengozzi, « Les valeurs de l'intégration européenne face à la globalisation des marchés », *RMUE* 1998, n°1, pp. 5 et s.

⁶⁴ Prenons ici l'exemple du motif de la « protection de la moralité publique » que l'on retrouve en matière de marchandises (*WT/DS400 et WT/DS401*), de services (*WT/DS285*) et de droits de propriété intellectuelle (*WT/DS363*).

produits dérivés du phoque⁶⁵. L'important volume statistique des plaintes déposées contre l'entité européenne (Union et Etats membres) par les autres Membres de l'OMC illustre la difficulté pour l'Europe à concevoir des actes complètement conformes aux exigences de l'OMC en dépit d'un contrôle en amont effectué au sein de la Commission européenne⁶⁶. Plus globalement, il en résulte un véritable enchevêtrement des espaces normatifs, européen et de l'OMC⁶⁷, et corollairement un risque de morcellement du droit international économique avec la multiplication des sous-systèmes commerciaux.

Dans ces conditions – et c'est le second aspect potentiellement problématique des rapports entre le système de l'OMC et celui de l'Union européenne –, un rôle essentiel est dévolu au « juge » de chacun des systèmes afin de régler les rapports normatifs, éventuellement conflictuels, évoqués précédemment. Or, ces deux juges ne disposant pas des mêmes pouvoirs et leurs verdicts n'ayant pas la même force juridique, leur influence est forcément inégale au sein de l'espace dans lequel ils évoluent respectivement ; en outre, d'un point de vue externe cette fois, le « juge de l'OMC »⁶⁸ ne s'estime pas tenu par une décision rendue dans un espace régional sur la même affaire que celle qu'il a à connaître, alors que le juge européen considère pour sa part qu'il n'est pas obligé, pour interpréter une règle interne, de tenir compte d'une solution rendue à l'OMC dont la nature lui apparaît encore largement contractuelle. Plus globalement, la faible ouverture aux autres règles internationales côté OMC et la volonté de protection de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union côté européen conduisent à une situation qui a peu à voir avec le fameux « *dialogue des juges* » prôné pourtant régulièrement ces quinze dernières années dans les milieux académique comme judiciaire.

Achevons ces quelques réflexions sur « *L'Europe et l'OMC : convergence ou divergence ?* », en soulignant le fait que s'il existe naturellement en Europe différentes perceptions de la mondialisation selon les acteurs concernés⁶⁹, la tendance récente est plutôt à la considérer

⁶⁵ V. Marie-Pierre Lanfranchi, « Bien-être animal et commerce international après l'affaire Produits dérivés du phoque », *Revue semestrielle de droit animalier*, 2014, pp. 337 et s.

⁶⁶ Au sein du service juridique de la Commission il existe une « cellule OMC » composée de quelques personnes qui examinent la compatibilité des actes européens proposées avec les règles de l'OMC.

⁶⁷ V. Lorenzo Gradoni et Hélène Ruiz Fabri, dir., *La circulation des concepts juridiques : le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation*, Paris, Société de législation comparée, 2009.

⁶⁸ Hélène Ruiz Fabri, « Le juge de l'OMC : ombres et lumières d'une figure judiciaire singulière », *RGDIP* 2006, n° 1, pp. 39 et s.

⁶⁹ Sylvie Matelly et Bastien Nivet, *L'Europe peut-elle faire face à la mondialisation ?*, Paris, La documentation Française, coll. Réflexe Europe, 2015.

comme dangereuse, parce que menaçant le « modèle européen » et portant une lourde responsabilité dans le creusement des inégalités. Ainsi, parmi les initiatives visant à rassurer les citoyens européens inquiets des effets pervers de la mondialisation incarnée par l'OMC, signalons par exemple la mise en place fin 2006 du « Fonds européen d'ajustement à la mondialisation »⁷⁰ permettant à l'Union d'apporter une aide financière aux Etats dont un secteur connaîtrait des licenciements massifs et d'importantes restructurations consécutivement à des délocalisations ; ce dispositif a pu jouer ces dernières années dans les secteurs de l'automobile, du textile mais aussi de la construction ou des services. En définitive, il s'agit ici de faire de l'Europe un « rempart » contre la mondialisation.

Mais une autre option consisterait à concevoir l'échelon européen comme le seul niveau pertinent de la mondialisation ; une telle démarche permettrait de refonder l'Union, actuellement touchée par une crise économique et financière sérieuse et victime d'un désenchantement populaire profond, mais fragiliserait l'OMC : ce serait alors non plus l'Europe *et* l'OMC mais probablement l'Europe *ou* l'OMC...

⁷⁰ Prévus par le règlement 1927/2006 du 20 décembre 2006, il est doté d'un budget de 150 millions pour la période 2014-2010.