

---

---

# CONFERENCE PARLEMENTAIRE SUR L'OMC

Genève, 17-18 février 2003

---

---

*Organisée conjointement par l'Union interparlementaire et le Parlement européen*

Point 2(c) de l'ordre du jour provisoire

## OPTIONS POUR UNE DIMENSION PARLEMENTAIRE DE L'OMC

*Document de discussion présenté par M. Kobsak Chutikul, Député (Thaïlande)*

---

---

### Table des matières

	<i>Paragraphes</i>
I. Introduction .....	1 - 5
II. Chronologie des événements .....	6
III. Dimension parlementaire de l'OMC .....	7 - 40
A. Argumentaire .....	7 - 20
B. Les contraintes .....	21 - 30
C. Le bon choix .....	31 - 40
IV. Recommandations .....	41

---

---

### **I. Introduction**

1. D'un point de vue historique, les parlements ont fréquemment joué un rôle de pionnier et lancé le débat au plan international sur des sujets tels que la guerre ou la paix, le développement économique et social, la démocratie et les droits de l'homme. Plus récemment, ils se sont penchés sur les questions de commerce international et, plus particulièrement, sur le rôle que les parlements doivent jouer par rapport au système commercial multilatéral.

2. Il y a à cela deux raisons. D'une part, cette évolution reflète les préoccupations croissantes qu'inspire aux parlementaires l'impact de la mondialisation sur la vie de leurs électeurs et sur la société civile en général. D'autre part, les parlementaires prennent conscience de que, dans un monde interdépendant, les questions de commerce international sont devenues trop importantes pour être laissées uniquement aux Etats et à leurs administrations, et qu'elles doivent être soumises au contrôle démocratique des parlements.

3. La création de l'Organisation mondiale du commerce à la fin du cycle des négociations commerciales de l'Uruguay menées sous l'égide du GATT de 1986 à 1994 a encore accentué cette nécessité. En effet, les législateurs sont directement concernés par cette évolution puisque la création de l'OMC, avec ses pouvoirs contraignants en matière de règles et de règlement des litiges ainsi que son renforcement et son expansion dans les années qui ont suivi, ont non seulement placé le système commercial multilatéral au cœur de la gouvernance mondiale, mais aussi empiété sur certaines des prérogatives revenant traditionnellement aux législateurs, premiers responsables de l'élaboration des lois dans les Etats démocratiques.

4. Peu après la mise en place des rouages de l'OMC, un débat intense s'est engagé dans les milieux parlementaires, et par la suite bien au-delà, pour savoir si une organisation mondiale de prise de décisions, aussi importante que l'OMC, ne devait pas être flanquée d'une structure parlementaire et, dans l'affirmative, quels pouvaient en être le rôle, les fonctions et la structure. Il est vrai que le débat - et le processus sous-jacent de réflexion mené tant par les parlements que par les gouvernements - a beaucoup évolué depuis l'époque des premières propositions, enthousiastes certes, mais pas toujours applicables. Au fur et à mesure que les

intéressés saisissaient mieux la complexité du sujet, ils se montraient aussi plus disposés à rechercher des solutions réalistes.

5. Le présent document a pour objet de relancer et de faire progresser ce processus en faisant le point sur la chronologie et sur les arguments avancés, et en présentant un aperçu général des options disponibles. Pareil exercice semble être particulièrement opportun puisque les préparatifs de la Conférence parlementaire sur l'OMC, devant se tenir à Genève en février 2003, ont commencé et que l'on envisage la tenue d'une autre rencontre parlementaire à l'occasion de la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC, prévue à Cancun en septembre 2003.

## II. Chronologie des événements

6. Ces dernières années, un certain nombre d'événements et de développements ont contribué de manière non négligeable à esquisser les contours de la dimension parlementaire de l'OMC. On trouvera ci-après une liste non exhaustive de ces différents événements :

1 <sup>er</sup> janvier 1995	<b>Début des activités de l'OMC</b>
9-13 décembre 1996 Singapour	<b>Première Conférence ministérielle de l'OMC</b> Une réunion informelle et spontanée des parlementaires assistant à la Conférence s'est tenue. Aucun document n'a été adopté par les parlementaires.
30 novembre - 3 décembre 1999 Seattle (Etats-Unis)	<b>Troisième Conférence ministérielle de l'OMC</b> Sur l'initiative du sénateur américain William V. Roth, un groupe de parlementaires assistant à la Conférence s'est réuni le 2 décembre 1999. Après un débat approfondi, le groupe a lancé un appel à la création d'un Forum permanent de parlementaires où ces derniers pourraient procéder à des échanges de vues, être informés et suivre les négociations et activités de l'OMC <sup>1</sup> .
10-11 février 2000 Bangkok (Thaïlande)	<b>Réunion parlementaire à l'occasion de la X<sup>ème</sup> CNUCED.</b> Organisée par l'UIP, cette rencontre de deux jours a réuni des représentants de 53 parlements qui ont adopté une Déclaration appelant "l'Union interparlementaire, organisation mondiale des parlements des États souverains, à poursuivre et approfondir le dialogue et la coopération avec les institutions multilatérales actives dans le domaine du commerce et du développement, en particulier l'OMC, la CNUCED et les institutions de Bretton Woods, dans le but d'assurer une dimension parlementaire qui permettra aux parlementaires de relayer les préoccupations des peuples du monde entier auprès de ces institutions et de contribuer à susciter l'adhésion du public aux activités qu'elles mènent". Les participants à la réunion ont également invité les organes directeurs de l'Union interparlementaire à « créer une Commission ad hoc chargée d'examiner les questions relatives au suivi parlementaire de la troisième Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle et de formuler des recommandations appropriées » <sup>2</sup> .
22-24 février 2000 Séoul (Rép. de Corée)	<b>L'Association internationale des parlementaires pour l'agriculture et la pêche (IPAAF)</b> a été créée en présence des parlementaires de quelque 30 pays.
7 mars 2000	Le Directeur général de l'OMC, M. Mike Moore, a adressé une <b>circulaire aux Présidents des parlements</b> des membres de l'OMC. Ce geste sans précédent de la part du GATT/OMC visait à démontrer la volonté de l'OMC d'associer plus étroitement les parlements et leurs représentants à ses travaux.

<sup>1</sup> Appel à la création d'un Forum permanent de parlementaires représentant tous les Etats membres, lancé par les parlementaires participant à la troisième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce – cf. le texte original tel que transmis à l'OMC.

<sup>2</sup> Déclaration de la Réunion parlementaire à l'occasion de la X<sup>ème</sup> CNUCED (Bangkok, 10-11 février 2000).

Avril 2000	Le premier numéro du <b>Bulletin mensuel pour les parlementaires</b> de l'OMC a été publié par la Division des relations extérieures du Secrétariat de l'OMC. Ce bulletin électronique visait à faciliter l'accès des parlementaires à des informations publiques concernant l'OMC.
30 août - 1 <sup>er</sup> septembre 2000 New York	<b>Conférence des Présidents des Parlements nationaux.</b> Organisée par l'UIP à la veille de l'Assemblée du Millénaire de l'ONU, la Conférence a engagé "tous les parlements et leur organisation mondiale – l'Union interparlementaire – à donner une dimension parlementaire à la coopération internationale" <sup>3</sup> .
10-11 avril 2001 Bruxelles (Belgique)	<b>Séminaire sur le thème "Commerce, développement et démocratie. La nécessité de réformer l'OMC".</b> Organisé par le Parlement européen, ce séminaire a abordé essentiellement les questions de transparence interne et externe de l'OMC. M. Mike Moore y a prononcé une allocution d'ouverture. Bien qu'aucun document officiel n'ait été adopté, le Président a souligné dans son discours de clôture que la transparence et la légitimité démocratique de l'OMC devaient être renforcées par l'association plus étroite des parlements des Etats membres aux travaux de l'OMC <sup>4</sup> .
8-9 juin 2001 Genève (Suisse)	<b>Réunion parlementaire sur le commerce international "Pour un système commercial multilatéral libre, juste et équitable : apporter une dimension parlementaire".</b> Il s'agit de la première réunion parlementaire mondiale d'une telle envergure organisée par l'UIP. Elle a rassemblé des parlementaires de plus de 70 pays. Dans la Déclaration finale, les participants ont réaffirmé la nécessité "d'intensifier leurs activités dans les Parlements nationaux pour suivre et guider la politique des gouvernements dans les négociations commerciales" et "d'apporter une dimension parlementaire aux négociations et dispositifs commerciaux internationaux" <sup>5</sup> .
5 septembre 2001 Strasbourg (France)	Première session du <b>Groupe de travail destiné à préparer une réunion parlementaire à l'occasion de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC.</b> Convoquée et accueillie par le Parlement européen, la session a arrêté des priorités et pris des dispositions pratiques pour la réunion parlementaire de Doha et abordé différents problèmes ponctuels se posant à propos de la mise en place d'une dimension parlementaire de l'OMC. Aucun document officiel n'a été adopté.
5 octobre 2001 Genève (Suisse)	Deuxième session du <b>Groupe de travail destiné à préparer une réunion parlementaire à l'occasion de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC.</b> Accueillie par l'UIP, la réunion a apporté la dernière touche à l'organisation de la réunion parlementaire de Doha. En outre, un rapport sur "les Parlements et le commerce international" a été adopté, lequel a constitué la base du débat parlementaire de Doha.
10 octobre 2001	L'UIP s'est vu accorder le <b>statut d'observateur</b> par le Conseil général de l'OMC et a été invitée à envoyer une délégation à la Conférence ministérielle de Doha.
25 octobre 2001	Le Parlement européen a adopté une <b>résolution sur l'ouverture et la démocratie dans le commerce international</b> <sup>6</sup> . Le paragraphe 28 de ladite résolution indique que le P.E. "propose de nouveau la création d'une Assemblée

<sup>3</sup> Déclaration "La vision parlementaire de la coopération internationale à l'aube du troisième millénaire" – adoptée par consensus par la Conférence des Présidents des Parlements nationaux (New York, 30 août - 1<sup>er</sup> septembre 2000).

<sup>4</sup> Séminaire sur le thème "Commerce, développement et démocratie. La nécessité de réformer l'OMC" – brochure d'information produite par le Parlement européen, p.44.

<sup>5</sup> Réunion parlementaire "Pour un système commercial multilatéral libre, juste et équitable : apporter une dimension parlementaire" (Genève, 8-9 juin 2001) – brochure illustrée publiée par l'UIP, p.8.

<sup>6</sup> Résolution du Parlement européen A5-0331/2001

	parlementaire au sein de l'OMC, avec des pouvoirs consultatifs, et charge sa délégation à la Conférence ministérielle de l'OMC à Doha d'organiser, en étroite coopération avec les autres organisations parlementaires, une rencontre des parlementaires présents pour promouvoir cette initiative".
9-13 novembre 2001 Doha (Qatar)	<b>Quatrième Conférence ministérielle de l'OMC.</b> A l'initiative conjointe du Parlement européen et de l'Union interparlementaire, une réunion parlementaire d'un jour s'est tenue, le 11 novembre, à l'occasion de la Conférence ministérielle de Doha. Ont assisté à cette réunion plus de 100 parlementaires. Le Directeur général de l'OMC, M. Mike Moore, y a prononcé une allocution. Au cours de la discussion, un groupe de participants a souligné son désir "d'établir un Forum permanent de parlementaires lié formellement à l'OMC", tandis que d'autres "ont estimé que la dimension parlementaire de l'OMC devait se faire à travers l'Union interparlementaire" <sup>7</sup> . A la fin de la réunion, les participants ont adopté par consensus la décision de créer un groupe de pilotage chargé de la préparation des différentes options pour la mise en place d'une dimension parlementaire de l'OMC.
25-28 février 2002 Sainte-Lucie	<b>Groupe d'étude de l'APC sur le Parlement et le système commercial international.</b> Le Groupe d'étude a été établi par le Comité exécutif de l'Association parlementaire du Commonwealth afin de rejoindre les rangs des organisations parlementaires ayant déjà entamé un dialogue avec l'OMC.
29 avril - 1 <sup>er</sup> mai 2002 Genève (Suisse)	<b>Symposium de l'OMC sur "le programme de Doha pour le développement et au-delà".</b> Une séance de travail parlementaire a été organisée par l'OMC le 30 avril dans le cadre général de ce symposium, avec pour modérateur M. Mike Moore, Directeur général de l'OMC. Première du genre, la session s'est révélée une excellente occasion de faire progresser le dialogue sur le rôle des parlementaires par rapport à l'OMC. Comme indiqué dans le compte rendu analytique de la session, ultérieurement dressé par le Secrétariat de l'OMC, "si le moment n'était pas encore venu de créer une Assemblée parlementaire, il n'en reste pas moins que la nécessité pour les parlementaires de se retrouver a été largement soulignée" <sup>8</sup> .
28-29 mai 2002 Bruxelles (Belgique)	<b>Première session du Comité de pilotage post-Doha</b> La session a été convoquée conjointement par l'UIP et le Parlement européen pour continuer à examiner en profondeur les différents aspects de la dimension parlementaire de l'OMC, ainsi que pour faire démarrer les préparatifs logistiques de la seconde Conférence parlementaire sur le commerce international.
1 <sup>er</sup> septembre 2002	<b>M. Supachai Panitchpakdi</b> (Thaïlande) remplace M. Mike Moore au poste de directeur général de l'OMC. Dans l'un de ses premiers discours, il a souligné que la société civile devait être informée des négociations et continuer à apporter sa contribution critique. Les élus, en particulier, devaient être informés des décisions pouvant avoir une incidence sur leurs électeurs, et se faire les porte-parole des intérêts et préoccupations de ces derniers (discours prononcé à la Table ronde spéciale de haut niveau du Sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg, 3 septembre 2002).
14-15 octobre 2002 Genève (Suisse)	<b>Deuxième Session du Comité de pilotage post-Doha.</b> Cette session, également tenue conjointement par l'UIP et le Parlement européen, a décidé qu'une conférence parlementaire sur l'OMC serait organisée conjointement à Genève les 17 et 18 février 2003. Les thèmes, les modalités de participation et la structure de la Conférence ont été arrêtés.

<sup>7</sup> Le texte complet de la déclaration est disponible à <http://www.ipu.org/splz-e/doha.htm>

<sup>8</sup> Le texte du rapport est disponible (*uniquement en anglais*) à : [http://www.OMC.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/summary\\_report\\_role\\_parliam.doc](http://www.OMC.org/english/tratop_e/dda_e/summary_report_role_parliam.doc)

### III. Dimension parlementaire de l'OMC

#### A. Argumentaire

7. L'époque où la politique étrangère et les rapports avec les organismes multilatéraux étaient le domaine exclusif de l'Exécutif appartient à une ère révolue. La distinction – autrefois claire – entre politique étrangère et politique intérieure a complètement disparu : les relations internationales influent désormais sur les événements locaux et les affaires étrangères, ou relations extérieures, sont désormais à l'ordre du jour de la politique intérieure.

8. En outre, la coopération internationale n'est plus limitée, comme c'était le cas dans le passé, aux questions de paix et de sécurité. Avec la mondialisation, presque tous les domaines de l'activité humaine sont touchés par la coopération internationale qui est, le plus souvent, menée par des organisations mondiales, régionales et sous-régionales.

9. Cette évolution de la coopération et des relations internationales appelle de nouvelles méthodes de travail ainsi que la participation des parlements à la gestion des affaires publiques qui sortent clairement du cadre national. Aussi la coopération et la prise de décision multilatérales - notamment à l'ONU, à l'OMC et dans les institutions de Bretton Woods - sont-elles devenues un nouveau champ d'action pour les législateurs qui aspirent à rendre les organisations intergouvernementales plus transparentes.

10. Les parlements incarnent la volonté souveraine du peuple et peuvent, en toute légitimité, contribuer à exprimer la volonté populaire à l'échelon international. Dans le même temps, leur rôle est d'aider les citoyens à comprendre et maîtriser le lien entre mondialisation et vie quotidienne, et d'en refléter les préoccupations dans les politiques nationales et multilatérales. Les 150 Présidents de Parlements nationaux réunis au Siège de l'Organisation des Nations-Unies à New York en août-septembre 2000 à la veille de l'Assemblée du millénaire ont manifesté cette conviction avec force et détermination lorsqu'ils ont déclaré : "nous sommes résolu à faire en sorte que nos parlements contribuent plus substantiellement à cette coopération internationale en faisant entendre la voix des peuples, donnant ainsi un caractère plus manifestement démocratique à la prise de décision et à la coopération internationale"<sup>9</sup>.

11. La participation parlementaire aux affaires internationales et leur contrôle commencent au plan national. Comme l'a confirmé la réunion des Présidents à New York, ceci peut être concrétisé par les parlements eux-mêmes de quatre manières distinctes mais liées entre elles :<sup>10</sup>

- En influant sur la politique de leurs pays respectifs concernant les questions traitées à l'ONU et autres forums de négociations internationales;
- En se tenant informés du déroulement et de l'issue de ces négociations;
- En se prononçant sur la ratification, lorsque la Constitution le prévoit, des textes et traités signés par les gouvernements;
- En contribuant activement à la mise en œuvre des résultats de ces négociations.

12. La plupart de ces devoirs et responsabilités des parlements ont une incidence directe sur le fonctionnement du système commercial multilatéral tel qu'incarné par l'OMC. Certes, un principe général reste valable : c'est aux gouvernements qu'il revient de négocier au nom des Etats les règles et dispositions commerciales internationales et c'est aux parlements qu'il incombe de contrôler l'action du gouvernement, d'orienter la politique gouvernementale lors de la négociation des accords de commerce, de ratifier ces accords, d'en mettre en œuvre les dispositions en adoptant la législation et les crédits budgétaires requis, et de superviser le processus d'application dans son ensemble. Le cas de l'OMC est cependant quelque peu atypique.

13. Malgré son nom, l'OMC se transforme rapidement en une organisation dont le champ d'action ne se limite plus au commerce. Ses règles vont au-delà du domaine traditionnel des droits de douane et des échanges de produits et influent profondément sur les affaires intérieures des pays, dans des domaines aussi divers que la propriété intellectuelle, les services, le secteur bancaire, les télécommunications ou les passations

---

<sup>9</sup> *Op. cit.*

<sup>10</sup> *Op. cit.*

de marchés publics. L'OMC a, de plus, un impact croissant sur la santé publique, l'enseignement, l'emploi, la sécurité alimentaire, l'environnement, ainsi que la gestion de ressources naturelles telles que les forêts, la pêche et l'eau.

14. Contrairement à la plupart des traités internationaux, les accords de l'OMC sont non seulement contraignants pour les nations dans la mesure où on y fixe des objectifs communs, mais de plus leur mise en œuvre est garantie par un mécanisme efficace de règlement des différends. Ceci a des conséquences économiques directes pour des nations entières, ainsi que pour le secteur privé.

15. L'expansion continue de l'OMC dans des domaines toujours nouveaux a de profondes implications pour les parlements qui perçoivent cette évolution comme un défi et réagissent en protégeant leur capacité à légiférer, conformément à l'équilibre précaire entre les différents pouvoirs prévu par la Constitution de chaque pays. Les effets de ce processus peuvent varier d'un système national à l'autre, mais ils sont essentiellement de deux types : des effets réglementaires (lorsque la capacité du législateur à élaborer des lois est rognée par de nouvelles règles édictées au plan international) et des effets constitutionnels (lorsqu'il y a transfert de compétences du Législatif vers l'Exécutif)<sup>11</sup>.

16. Dans de nombreux cas, les règles de l'OMC favorisent le commerce international en définissant le type de lois que les législateurs peuvent adopter - ou non - et en arrêtant les normes à respecter. Pareilles règles vont parfois à l'encontre de la nécessité que ressentent les parlementaires de veiller à ce que les réglementations nationales correspondent aux objectifs nationaux et aux aspirations populaires. En outre, cette tension entre règles de l'OMC et lois nationales est encore exacerbée lorsque les gouvernements ont recours, pour contester mutuellement leur législation, au puissant système de règlement des différends mis en place par l'OMC.

17. Au fur et à mesure que de nouvelles questions relevant de la politique intérieure entrent dans le champ de compétence de l'OMC, les retombées constitutionnelles de l'expansion de l'organisation se font sentir et l'équilibre des pouvoirs prévu par la Constitution évolue au détriment du Législatif, en faveur de l'Exécutif. Même si, en dernière instance, nombre de parlements ratifient les accords de commerce, ils ne jouent bien souvent qu'un rôle de figurant en ce qui concerne la définition de leur portée et de leur teneur. Une fois négociés, les accords de commerce sont présentés aux parlements nationaux comme un tout indivisible. Certes, ce processus de décision est justifié lorsqu'il s'agit de fixer les niveaux des droits de douanes, mais il perd rapidement de sa légitimité lorsque l'OMC étend son pouvoir à d'autres sphères de la politique nationale exigeant un débat parlementaire et un contrôle parlementaire étroit.

18. Sans l'introduction de contrepoids importants, tant sur le fond que sur la forme, comparables à ceux qui sont normalement appliqués en politique intérieure, cette tendance va fatalement se traduire par un déficit démocratique au plan international. L'influence croissante de l'Exécutif et l'internationalisation de la prise de décision a pour corollaire la sous-représentation des législatures et, partant, des peuples. Il en découle que la politique commerciale est bien souvent loin de refléter tout l'éventail des points de vue et opinions nécessaires pour que le résultat en soit équilibré.

19. Si le tir n'est pas corrigé, ce déséquilibre inhérent à l'approche actuellement adoptée risque de pousser un nombre croissant de citoyens à remettre en cause la légitimité de l'OMC et pourrait sensiblement affaiblir, au bout du compte, le soutien du public à un système commercial multilatéral ouvert, reposant sur des règles précises. De plus, si ce problème n'est pas corrigé, cela pourrait mettre en danger les intérêts nationaux et la démocratie elle-même, comme on l'a amplement constaté lors des manifestations organisées un peu partout dans le monde – de Seattle à Bangkok et de Gênes à Porto Allegre.

20. Aujourd'hui, un appel est lancé aux législateurs pour qu'ils se penchent sur cette situation nouvelle et décident de la manière d'y répondre; ils doivent aussi le faire avec célérité et en faisant preuve d'un certain réalisme.

---

<sup>11</sup> "Why should legislators care about WTO" ("Pourquoi les législateurs devraient se préoccuper de l'OMC") – document pour discussion établi par Matthew Stillwell, Avocat du C.I.E.L. (Centre de droit international de l'environnement).

## B. Les contraintes

21. Les détracteurs de l'OMC critiquent son mode de fonctionnement à huis clos et son opacité. Ils font valoir que "la vieille culture du GATT" continue à y régner, que la notion d'"intérêt national" lors des négociations reste le ressort déterminant des politiques adoptées, et que le cadre actuel de l'OMC est marqué par une contradiction entre le rôle nouveau qui a été assigné à l'Organisation et le manque d'évolution de son fonctionnement<sup>12</sup>.

22. Il est incontestable que la nature institutionnelle de l'OMC semble contribuer assez peu aux objectifs de transparence par rapport à l'extérieur, en général, et de transparence vis-à-vis des parlements, en particulier. Malgré les marques répétées de bonne volonté et d'ouverture au dialogue avec les parlementaires données par M. Mike Moore, en sa qualité de directeur général de l'OMC, pendant la durée de son mandat, et les déclarations encourageantes de son successeur, M. Supachai Panitchpakdi, il est assez peu envisageable que les membres de l'OMC puissent accepter des changements fondamentaux des procédures de fonctionnement en faveur d'un rôle plus actif pour les parlementaires.

23. Ceci peut être amplement constaté, une fois de plus, dans les documents issus de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC à Doha, dont ni la Déclaration ni la décision connexe sur les préoccupations et les questions liées à la mise en œuvre ne contiennent de références aux parlements ou aux législateurs. On ne trouve qu'une vague allusion à ce sujet au paragraphe 10 de la Déclaration ministérielle, qui dit : "Tout en soulignant le caractère intergouvernemental de l'Organisation, nous sommes déterminés à rendre les activités de l'OMC plus transparentes, y compris par une diffusion plus efficace et plus rapide de l'information, et à améliorer le dialogue avec le public. Nous continuerons donc, aux niveaux national et multilatéral, de mieux faire comprendre l'OMC au public et de faire connaître les avantages d'un système commercial multilatéral libéral, fondé sur des règles"<sup>13</sup>. On remarquera que la Déclaration ministérielle ne reprend pas à son compte la proposition avancée par les parlementaires assistant à la Conférence de Doha, lesquels avaient lancé un appel afin que "la transparence de l'OMC soit renforcée par l'association plus étroite des parlements à ses travaux"<sup>14</sup>.

24. Après les énormes manifestations de Seattle, l'OMC a cherché, à juste titre, à se rapprocher des ONG, dont des centaines suivent régulièrement les travaux de l'Organisation; du temps et des efforts ont été consacrés au dialogue avec divers groupes de la société civile considérés comme représentant des points de vue défendus – souvent avec vigueur – par différents secteurs de l'opinion publique. Une ouverture aux parlements - incarnations nationales de la volonté populaire - semble encore plus justifiée. Or, des progrès beaucoup moins nets ont été accomplis à cet égard.

25. La question de la transparence vis-à-vis des législateurs est compliquée par le fait que l'OMC est une organisation qui opère sur la base du consensus et toute objection formelle de la part d'un gouvernement membre peut bloquer toute perspective d'association des parlementaires à l'Organisation. En l'état actuel des choses, on peut avancer sans craindre de se tromper que le gouvernement de plus d'un pays n'est pas particulièrement désireux de voir les législateurs participer plus activement aux travaux de l'OMC.

26. Il suffit de comparer, à titre de démonstration, la composition de l'OMC à celle de l'Union interparlementaire – organisation mondiale des parlements nationaux. Au 1<sup>er</sup> août 2002, 180 Etats souverains au total disposaient d'un parlement, dont 142 étaient représentés au sein de l'UIP. Sur 141 Etats souverains représentés à l'OMC à cette même date (à comparer au nombre total de membres de l'OMC qui s'élève à 144), sept pays n'avaient pas de parlement et trois d'entre eux avaient un parlement dont les activités étaient suspendues pour des raisons politiques.

---

<sup>12</sup> "Accreditation Schemes and Other Arrangements for Public Participation in International Fora. A Contribution to the Debate on WTO and Transparency" (*Mécanismes d'accréditation et autres dispositions pour la participation du public aux forums internationaux – une contribution au débat sur l'OMC et la transparence*), publié par the International Centre for Trade and Sustainable Development (*Centre international pour le commerce et le développement durable*) en novembre 1999, p.4 (version anglaise).

<sup>13</sup> Déclaration ministérielle de l'OMC, adoptée à Doha le 14 novembre 2001.

<sup>14</sup> Déclaration/Conclusions finales de la réunion parlementaire tenue à l'occasion de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC à Doha.

27. La nature particulière de l'OMC, illustrée par la formule adoptée pour accéder à la qualité de membre, risque de poser également certains problèmes politiques, en ce qui concerne les rapports que pourrait entretenir l'Organisation avec le monde parlementaire. Par exemple, la possibilité qu'ont des zones douanières (comme le Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu) ou des groupements régionaux (comme la Communauté européenne) de devenir membres de l'OMC ne permet pas de concilier facilement la formule d'adhésion à l'OMC et celle qui repose sur la notion d'Etat souverain.

28. Dans le même temps, on constate un certain nombre de contraintes du côté des parlementaires. On a assisté, au cours des dix dernières années, à une véritable prolifération d'organisations et forums parlementaires régionaux et mondiaux, dont bon nombre rivalisent pour attirer les membres et les ressources susceptibles de les financer, et accroître leurs sphères de compétence respectives. Cette prolifération d'organes parlementaires ad hoc qui cherchent à établir des rapports officiels ou officieux avec différentes structures intergouvernementales - qu'il s'agisse de l'OMC, d'organismes des Nations Unies ou des institutions de Bretton Woods - est extrêmement préoccupante, et pourrait à terme saper l'idée même d'une participation parlementaire aux travaux de ces entités car, avec des possibilités limitées, notamment en matière de temps et d'accès aux documents, la contribution spécifique des parlementaires au travail de ces instances intergouvernementales pourrait être remise en question.

29. Les considérations financières sont un obstacle majeur pour nombre de parlements. Les budgets destinés à la coopération internationale ont leurs limites dans tous les parlements et il en va de même des ressources humaines. Bien souvent, de nouveaux engagements ne peuvent être pris qu'au détriment d'engagements existants, ce qui pose à la direction du parlement de véritables dilemmes. Il en découle que de nombreux parlements ont manifesté leur mécontentement face à la prolifération d'organisations parlementaires et ont recommandé de plutôt chercher à optimiser l'utilisation des capacités et compétences des structures existantes de coopération parlementaire.

30. C'est pour cette raison que la Déclaration adoptée par les Présidents des Parlements nationaux à New York a précisément recommandé aux parlements « d'utiliser au mieux les organisations interparlementaires régionales et, à travers elles, de s'efforcer d'influer sur les institutions intergouvernementales correspondantes. Les parlements devraient aussi évaluer le travail des organisations interparlementaires pour les rendre plus efficaces et éviter tout double emploi »<sup>15</sup>. Pareilles considérations ne sauraient être négligées lorsqu'il s'agira de prendre une décision finale sur les paramètres de la dimension parlementaire de l'OMC.

### C. Le bon choix

31. Depuis quelque temps maintenant, deux écoles de pensée s'expriment sur le thème d'une dimension parlementaire de l'OMC - chacune avec son argumentation et ses adeptes parlementaires. La première préconise la création rapide d'un "forum permanent de parlementaires", qui pourrait soit être lié formellement à l'OMC, soit constituer un organe séparé et indépendant, avec son propre Secrétariat, budget et structure d'organisation.

32. Les tenants de la seconde approche font valoir qu'il n'est nul besoin de créer de nouvelles structures et d'imposer un fardeau financier supplémentaire aux parlements en multipliant les organisations de ce type, et qu'il serait plus raisonnable de travailler avec l'OMC à travers des structures existantes - telles que l'Union interparlementaire. L'argument politique principal en faveur de cette démarche tient à ce que la future dimension parlementaire de l'OMC devra être véritablement planétaire et non pas reposer sur des blocs régionaux ou commerciaux.

33. Ce n'est qu'à une date récente, lors de deux rencontres consécutives tenues en mai 2002 - le Symposium de l'OMC intitulé "Programme de Doha pour le développement et au-delà" à Genève et la première session du Groupe de pilotage Post-Doha à Bruxelles - qu'une certaine convergence a commencé à se manifester entre les deux approches en question. Le débat de Bruxelles a été particulièrement fructueux à cet égard. Grâce à un exercice de pure logique, mais néanmoins paradoxal, on a constaté au fil de la discussion que les parties prenantes arrivaient à se mettre d'accord sur ce que la dimension parlementaire ne devait pas être. A partir de là, il suffisait donc d'en déduire ce qu'elle devait être.

---

<sup>15</sup> *Op. cit.*

34. Les membres du Groupe de pilotage ont estimé qu'essayer de créer à l'OMC un parlement ou une assemblée dotés de pouvoirs législatifs et de surveillance serait une entreprise vaine et irait, à ce stade, à l'encontre du but recherché : seuls quelques gouvernements – au mieux – seraient d'accord avec pareilles dispositions. Par ailleurs, un organisme de surveillance parlementaire indépendant et séparé de l'OMC n'aurait guère de sens. Si l'on veut établir un système de contrepoids, il faut qu'un ensemble d'obligations mutuelles soit formellement en place, ce qui serait impensable sans l'assentiment exprès de l'OMC (entendant par là celui de 100% de ses membres). Enfin, la création d'une simple chambre d'enregistrement qui agirait comme bouclier pour l'OMC - une sorte de lobby - réduirait aussi l'exercice à néant.

35. Par conséquent, il semblait possible de convenir qu'un mécanisme parlementaire à l'OMC ne devrait pas chercher à se doter de fonctions législatives ou de contrôle. Pendant les discussions, toutefois, il y a toujours eu un accord tacite pour qu'au minimum ledit mécanisme permette aux législateurs du monde entier de procéder à des échanges de vues, d'être informés et de suivre les négociations et activités de l'OMC. Ces objectifs peuvent être atteints en organisant, à intervalles réguliers, des réunions parlementaires sur des questions de commerce international en association expresse avec l'OMC. Pour cela, nul besoin de structures bureaucratiques. Cela n'exige que volonté politique et engagement.

36. En outre, éviter la création d'encore une autre structure interparlementaire permet une meilleure exploitation des structures existantes et une coopération plus étroite entre un certain nombre d'organisations et d'assemblées parlementaires régionales ou mondiales qui sont actives dans le domaine du commerce international. Indépendamment de l'Union interparlementaire et du Parlement européen, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), le Parlement latino-américain, l'Assemblée parlementaire du Commonwealth (APC), l'Union des Parlementaires africains (UPA) et l'Organisation interparlementaire de l'ASEAN (AIPO) sont tous actifs dans ce domaine, à des degrés différents.

37. Les réunions parlementaires n'exigent pas l'adhésion officielle de pays ou de députés à titre individuel, et leurs sessions seraient ouvertes à tous les députés associés à des activités touchant au commerce international, et en particulier aux négociations commerciales multilatérales. Il faudrait établir des critères plus précis en matière d'invitation ou de participation, en particulier sur la participation des parlements d'Etats non souverains. En l'occurrence, les procédures onusiennes pourraient se révéler utiles.

38. La tenue de réunions parlementaires sur le commerce international permettrait de suivre les activités de l'OMC, de maintenir le dialogue avec les négociateurs gouvernementaux et de faciliter les échanges d'information et le renforcement des compétences des parlements nationaux sur les questions de commerce international, en particulier celles ayant trait à l'OMC. L'un des points forts de ce schéma pourrait être l'organisation de débats largement ouverts, menés avec moins de contraintes que celles imposées aux représentants gouvernementaux participant aux négociations officielles de l'OMC. Cette approche pourrait être profitable à toutes les parties – comme c'est souvent le cas lorsque la diplomatie parlementaire est appliquée avec tact et doigté. Les sujets débattus ne devraient pas être très techniques et pourraient porter, par exemple, sur la transparence interne et externe de l'OMC, sur les questions de mise en œuvre, sur la volonté politique d'arriver à des solutions négociées, sur le financement et la coordination de l'assistance technique, sur le rôle du commerce dans le développement, etc.

39. Avec le temps, les modalités de fonctionnement de ces réunions parlementaires sur le commerce international, leur rôle et leurs fonctions vis-à-vis de l'OMC, pourraient être fixées avec davantage de précision, en fonction de l'expérience accumulée et de l'évolution institutionnelle de l'Organisation elle-même. Il semblerait juste de recommander que les consultations avec la société civile y jouent un rôle déterminant. De fait, l'un des objectifs principaux de cette initiative – et une raison supplémentaire pour l'OMC de lui apporter son soutien – pourrait être le rétablissement de la confiance populaire en l'OMC, grâce à cet exercice de transparence et de responsabilité démocratique vis-à-vis des parlementaires, en leur qualité de représentants légitimes du peuple. A cette fin, les réunions parlementaires sur le commerce international devraient être ouvertes au dialogue avec les ONG et les groupes de la société civile et, par ailleurs, être capables de relayer auprès de l'OMC les questions et préoccupations des citoyens. Pareille contribution viendrait utilement compléter les débats qui ont lieu entre les membres de l'OMC et n'empiéteraient nullement sur leurs prérogatives.

40. La tenue, à intervalles réguliers, de réunions parlementaires sur le commerce international présenterait aussi d'autres avantages pour l'OMC et ses membres. Ainsi, ces rencontres pourraient offrir à l'OMC un canal

pour acheminer l'information aux parlements et – par leur biais – au public en général; elles amélioreraient la transparence de l'OMC vis-à-vis de l'extérieur et réduiraient en partie ce "déficit démocratique" que d'aucuns dénoncent; et elles serviraient de tribune libre aux parlementaires qui pourraient mener sans restrictions des débats non contraignants sur des sujets qui ne peuvent être abordés en toute franchise par les représentants nationaux au sein de l'OMC elle-même.

#### **IV. Recommandations**

41. Sur la base de ce qui précède, on pourrait recommander les mesures suivantes :
- a) instituer un processus interparlementaire pour l'OMC axé sur des réunions parlementaires régulières tenues initialement une fois par an et à la faveur des conférences ministérielles de l'OMC;
  - b) ce processus aurait pour vocation de suivre les activités de l'OMC, d'entretenir le dialogue avec les négociateurs des gouvernements et de faciliter l'échange d'informations, la comparaison des expériences entre parlements nationaux et le renforcement de leurs compétences en matière de commerce international, notamment en ce qui concerne l'OMC, et d'influer peu ou prou sur le cours des discussions au sein de l'OMC;
  - c) étant axé sur des réunions, ce processus n'aurait pas de composition officielle, qu'il s'agisse de pays ou de parlementaires, et ses sessions seraient ouvertes à tous les parlementaires actifs en matière de commerce international (négociations commerciales multilatérales, en particulier) Des critères plus précis régissant les invitations et la participation pourraient aussi être définis;
  - d) ce processus interparlementaire pour l'OMC ne nécessiterait aucun appareil administratif lourd (Siège, Secrétariat, gros budget, etc.). Il pourrait s'appuyer sur le partenariat entre assemblées parlementaires existantes comme l'UIP, le Parlement européen, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'Association parlementaire du Commonwealth, le Parlement latino-américain, l'Union parlementaire africaine, l'Organisation interparlementaire de l'ASEAN (AIPO) et d'autres organisations parlementaires régionales et internationales;
  - e) le travail politique intersessions lié au processus parlementaire pour l'OMC - notamment la définition des ordres du jour des futures conférences – serait confié à une instance de représentants parlementaires dont la composition serait similaire à celle du Comité de pilotage post-Doha;
  - f) une fois le processus parlementaire permanent pour l'OMC mis en place, il faudrait mettre au point des modalités pratiques de coopération et un mécanisme formel de liaison avec l'OMC.