

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/GC/W/413/Rev.1
13 octobre 2000

(00-4225)

Conseil général

CONSULTATIONS INFORMELLES DU CONSEIL GÉNÉRAL SUR LA TRANSPARENCE EXTERNE OCTOBRE 2000

Communication des États-Unis

Révision

La Mission permanente des États-Unis a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 10 octobre 2000.

Les États-Unis se félicitent de l'attention accordée de manière constante à la question de la transparence et se réjouissent de la tenue des consultations prévues par le Président en vue de progresser effectivement dans ce domaine. Le présent document vient compléter les communications faites précédemment par les États-Unis.¹ Les discussions menées auparavant au sein du Conseil général ont porté sur la communication entre les Membres ("transparence interne") et ont contribué à améliorer notre environnement de travail quotidien. Nous pensons qu'il est nécessaire de déployer des efforts semblables afin d'améliorer la communication entre l'OMC et le public ("transparence externe"), étant donné l'importance croissante que prennent le commerce et les accords commerciaux dans l'économie mondiale et l'engagement à œuvrer en faveur d'un développement durable. De tels efforts sont indispensables pour que le public comprenne et soutienne les travaux de l'OMC. Améliorer la transparence externe contribuera également à une meilleure transparence interne, notamment pour les Membres qui ont de petites délégations à Genève. Il est clairement nécessaire de progresser dans ce domaine et cela peut être fait tout en préservant le caractère intergouvernemental de l'OMC, institution dirigée par ses Membres.

Les États-Unis entendent travailler de manière constructive avec le Président et les autres Membres de l'OMC afin de parvenir à un consensus pour l'amélioration de la transparence externe. Les observations présentées ici par les États-Unis sont centrées sur deux domaines: d'une part, sur les moyens à mettre en œuvre pour améliorer l'accès en temps opportun aux renseignements relatifs à l'OMC au niveau national et par les Membres agissant collectivement; d'autre part, sur les mécanismes importants à établir pour assurer la crédibilité du système de règlement des différends. Il s'agit donc notamment:

¹ En particulier, voir la communication des États-Unis concernant la préparation de la Conférence ministérielle de 1999 (document WT/GC/W/139, 27 janvier 1999), page 5. Plus récemment, voir la lettre de Mme l'Ambassadeur Rita Hayes à M. l'Ambassadeur Kare Bryn, Président du Conseil général, du 22 mars 2000. Cette lettre est disponible à l'adresse www.ustr.gov.

- de partager les expériences acquises par les Membres dans les efforts qu'ils ont déployés, au niveau national, en matière d'échange d'informations et d'opinions sur les activités de l'OMC;
- de poursuivre l'excellent travail accompli par le Secrétariat en ce qui concerne le développement du site Web de l'OMC;
- de commencer à ouvrir les réunions des différents conseils et comités de l'OMC, à titre d'essai, notamment en télédiffusant sur Internet au moins quelques réunions de l'Organe d'examen des politiques commerciales;
- de poursuivre les efforts déployés précédemment pour renforcer la Décision de 1996 concernant la mise en distribution générale des documents, afin que les Membres puissent examiner l'expérience acquise à ce jour et, le plus tôt possible, afin que les documents de l'OMC qui informent le mieux sur les activités de l'Organisation soient distribués sans restrictions ou soient mis plus rapidement en distribution générale;
- de renforcer les lignes directrices de 1996 concernant les relations avec les organisations non gouvernementales, de mettre sur pied un programme régulier de séminaires et de symposiums et d'examiner les méthodes d'information d'autres organisations internationales, dont il y a peut-être lieu de tenir compte; et
- de faire en sorte, dans le domaine du règlement des différends, que toutes les communications présentées par les parties aux groupes spéciaux et à l'Organe d'appel soient accessibles au public, de mettre en place un mécanisme permettant aux participants non gouvernementaux de communiquer leurs opinions sur les différends, et de permettre au public d'assister en tant qu'observateur aux débats des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel de l'OMC.

I. Accès aux renseignements concernant l'OMC

A. Activité nationale

Dans les Lignes directrices de 1996 pour les arrangements concernant les relations avec les organisations internationales², les membres ont reconnu qu'il est possible de renforcer, de manière constructive, la consultation et la coopération avec le public au moyen de "processus appropriés au niveau national, où réside la responsabilité première de tenir compte des différents éléments d'intérêt public qui influent sur l'élaboration de la politique commerciale". Si une plus grande transparence à Genève est essentielle, de nombreuses délégations ont souligné l'importance des efforts à accomplir au niveau national. Nous sommes d'avis que l'on peut et que l'on doit faire davantage pour encourager le dialogue à ce niveau, tout en incitant les Membres de l'OMC à agir collectivement.

Le gouvernement des États-Unis a recours à des processus de consultation tant formels qu'informels pour faire connaître ses politiques dans le cadre de l'OMC. Cette année, par exemple, il a invité par deux fois le public à lui communiquer des observations afin de déterminer les positions américaines au sein de l'OMC; la première fois, sur la question du programme incorporé et des négociations sur les services et l'agriculture; la seconde fois, sur les questions institutionnelles dans le cadre de l'OMC, plus particulièrement sur les questions de la transparence et de l'information du public. Ces demandes d'observations ont été publiées dans le *Federal Register* et également distribuées par l'intermédiaire de nos comités consultatifs formels du secteur privé créés conformément à la Loi sur le commerce de 1974. Elles sont venues compléter la pratique habituelle des États-Unis en matière de demande d'observations du public visant à préparer les positions

² Décision adoptée par le Conseil général, le 18 juillet 1996 (WT/L/162) (ci-après dénommées les Lignes directrices de 1996).

américaines dans les processus de règlement des différends. Chaque fois que les États-Unis présentent ou reçoivent une demande de consultations conformément au Mémorandum d'accord de l'OMC sur le règlement des différends, le Bureau du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (USTR) demande au public de se prononcer sur les questions faisant l'objet d'un différend. Les communications du public en rapport avec toutes les procédures de présentation d'observations par le public peuvent être consultées dans la salle de lecture publique de l'USTR. De plus, celui-ci a récemment enrichi son site Web en y ajoutant des liens avec l'OMC. La Loi sur les Accords du Cycle d'Uruguay, qui constitue le cadre juridique des États-Unis pour la mise en œuvre du Cycle d'Uruguay, a prescrit plusieurs autres obligations, dont des rapports annuels sur les activités et les programmes de travail principaux de l'OMC. Il s'agit là de quelques exemples seulement des activités entreprises au niveau national en vue de sensibiliser davantage le public aux travaux de l'OMC et d'assurer que les opinions des membres intéressés du public sont prises en considération.

Les discussions internes assez générales portant sur les faits nouveaux survenus à l'OMC et sur les responsabilités découlant de la qualité de Membre peuvent contribuer à mieux faire comprendre le rôle de l'Organisation. Cette année, en vertu de l'article 125 de la Loi sur les Accords du Cycle d'Uruguay, le Président a dû faire rapport au Congrès des États-Unis sur le fonctionnement de l'OMC pendant ses cinq premières années d'existence. Le Congrès a ensuite procédé à un examen quinquennal réglementaire de l'expérience des États-Unis à l'OMC. Il en a résulté un vote massif de soutien pour la poursuite de la participation des États-Unis au système commercial multilatéral fondé sur les règles. Cependant, le point le plus critiqué a été l'absence de transparence dans les activités de l'Organisation, notamment dans le règlement des différends; le Congrès s'est dit sérieusement préoccupé de voir qu'à moins d'être traitée, l'absence de transparence ne ferait que fragiliser un peu plus le soutien du public envers l'Organisation. En conséquence, le Congrès a instamment prié le gouvernement de chercher à obtenir une plus grande transparence au sein de l'OMC et à améliorer l'information du public.

Bien qu'il n'existe aucune approche commune à tous en matière de consultation au niveau national, tous les Membres pourraient tirer avantage d'un échange d'informations sur leurs expériences et approches nationales respectives. Il est évident que le public s'intéresse de plus en plus aux activités de l'OMC, et cet échange d'informations permettrait aux Membres de déterminer comment répondre au mieux à cet intérêt. C'est pourquoi les États-Unis recommandent que les Membres soient invités à fournir des informations montrant comment ils informent le public et quelles sont les possibilités qu'ils lui offrent d'exprimer son avis sur le fonctionnement du système commercial. Nous relevons à ce propos que plusieurs pays ayant déposé une demande d'accession ont estimé utile de créer leur propre site Web consacré à leurs activités en relation avec leur accession à l'OMC. L'échange d'informations à Genève sur les expériences nationales de chacun devrait faciliter le travail au niveau national, notamment en ce qui concerne la communication de renseignements aux petites et moyennes entreprises en matière de débouchés commerciaux et de questions d'intérêt dans le domaine du commerce.

B. Informations de l'OMC sur les accords et les activités en cours

L'OMC a fait un grand pas en avant en 1996 lorsque les Membres ont amélioré la procédure de mise en distribution générale de certains documents de l'Organisation après une période déterminée³ et ont reconnu l'importance des contacts avec les organisations non gouvernementales.⁴ La procédure engagée à Singapour en vue d'améliorer la communication dans le cadre de la

³ Procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC (décision adoptée par le Conseil général le 18 juillet 1996) (WT/L/160/Rev.1) (ci-après dénommée "décision de mise en distribution générale").

⁴ Lignes directrices de 1996 (WT/L/162).

préparation de la première Conférence ministérielle de l'OMC a beaucoup aidé les Membres dans leurs relations entre eux et dans leurs efforts de communication avec l'ensemble des ONG.

Les réunions qui ont suivi ont révélé à quel point étaient précieux les efforts déployés en la matière, qui ont permis d'élargir et d'enrichir le débat sur l'utilité de l'OMC. Le Secrétariat a effectué un travail excellent en ce qui concerne la diffusion d'informations sur l'Organisation, en tenant informées les organisations non gouvernementales des activités de l'OMC et en indiquant aux Membres quand il recevait des documents émanant d'ONG. L'OMC a également organisé une série de séminaires et de programmes d'information destinés à l'examen de questions relatives au commerce et à l'environnement, au développement, au commerce électronique et à la facilitation des échanges, pour n'en nommer que quelques-unes. Néanmoins, fournir en temps utile des informations sur les activités de l'OMC aux parties intéressées parmi le public, notamment aux petites et moyennes entreprises, reste une tâche difficile. Voici quelques autres démarches qui pourraient être entreprises dans l'immédiat pour remplir cette tâche à court terme:

Amélioration constante du site Web de l'OMC

Nous félicitons le Secrétariat pour la très bonne qualité du site Web de l'OMC et pour les efforts continus déployés par le personnel pour l'améliorer. Nous considérons qu'il s'agit là d'une activité permanente à laquelle les Membres de l'OMC peuvent contribuer. L'utilisation de moyens informatiques pour fournir des informations sur les questions relatives à l'Organisation et sur ses activités est très importante, en particulier pour les pays émergents et pour le développement des petites et moyennes entreprises dans le monde entier.

Divers documents de l'OMC fournissent des informations importantes sur les régimes commerciaux des différents Membres et devraient intéresser les agents économiques dans le monde entier. Cependant, beaucoup de ces documents ne sont pas accessibles par l'intermédiaire du site Web de l'OMC. Les rapports de l'Organe d'examen des politiques commerciales sont actuellement publiés sous forme de documents écrits; si des résumés de ces rapports étaient disponibles sur le site Web de l'OMC, leur diffusion s'en trouverait facilitée. De plus, comme l'OMC fait figurer sur son site les documents en distribution non restreinte, celui-ci pourrait encore être plus facile à utiliser. Par exemple, le mécanisme de diffusion de documents inclut des notifications des lois et réglementations nationales, mais seuls ceux qui ont connaissance des prescriptions des accords de l'OMC en matière de notifications vont pouvoir les trouver facilement. Un mécanisme amélioré permettant de trouver de tels documents et d'y accéder aiderait beaucoup les petites et moyennes entreprises s'intéressant aux possibilités d'accès aux marchés.

Dans la même optique – apporter une aide aux petites et moyennes entreprises –, le site Web pourrait être structuré de manière à élargir l'éventail des informations disponibles sur le régime commercial de chaque Membre (y compris les droits de douane consolidés et effectivement appliqués pour tel ou tel produit, les données commerciales et les accords commerciaux dont chaque Membre est partie). Ce type d'informations est essentiel pour les agents commerciaux dans le monde entier. Nous sommes conscients que certaines de ces informations ne sont pas disponibles actuellement, mais le site Web pourrait à tout le moins proposer des répertoires d'adresses permettant d'obtenir ces informations auprès des gouvernements Membres, ou proposer des liens hypertextes pour accéder aux sites Web officiels des Membres.

Communications écrites des Membres de l'OMC et du Secrétariat

Même si Internet et le site Web de l'OMC ont facilité l'accès aux documents mis en distribution générale, sur un plan pratique de nombreux documents concernant les activités principales de l'OMC ne sont pas encore accessibles au public en temps opportun. La politique de l'Organisation en matière de documents ne répond pas à ce qui est nécessaire pour que le travail de l'OMC soit pleinement compris – et apprécié. De plus, une restriction excessive de l'accès aux documents limite fortement la capacité des Membres de mener de larges consultations au niveau national.

L'accord du Conseil général de procéder à un examen des possibilités d'amélioration de notre Décision de 1996 sur la mise de documents en distribution générale nous permet d'avancer rapidement en nous fondant sur les efforts déployés l'année dernière en vue de renforcer cette décision. De grands progrès ont été accomplis et il est temps aujourd'hui de mener à bien cet examen. Les Membres devraient être en mesure de convenir, à tout le moins, des modifications suivantes à apporter aux pratiques actuelles:

- Les comptes rendus de toutes les réunions officielles des conseils et des comités devraient être distribués sans restriction beaucoup plus rapidement qu'avec la pratique actuelle qui ne prévoit la mise en distribution générale qu'après un délai de six mois.
- Les notes d'information du Secrétariat, qui fournissent des renseignements factuels importants pour comprendre les questions examinées par les différents conseils et comités de l'OMC, devraient normalement être mises en distribution générale. Ces documents sont souvent essentiels pour l'obtention de contributions utiles dans le cadre des consultations avec des organismes nationaux pour la préparation des réunions de l'OMC.
- Les rapports des groupes spéciaux pour le règlement des différends devraient être accessibles au public dans des délais plus courts.

Ouverture au public des réunions des organes de l'OMC

Les États-Unis proposent que le Conseil général envisage l'ouverture à des observateurs de certaines réunions des conseils et comités de l'OMC, tout comme les séances plénières de la Conférence ministérielle l'ont été. Cela peut être facilement mis en place tout en préservant la nature intergouvernementale de l'Organisation. Il pourrait être utile, comme l'ont suggéré d'autres délégations, de tenir certaines réunions annuelles des organes de l'OMC en invitant des organisations non gouvernementales, qui pourraient y présenter des communications par écrit afin de contribuer au travail analytique de l'organe concerné ou de dire ce qu'ils en pensent. Les États-Unis prient instamment le Conseil général d'examiner quelles réunions de conseils ou de comités se prêteraient à des pratiques plus ouvertes, à titre d'essai.

Les réunions de l'Organe d'examen des politiques commerciales sont sans doute celles qui révèlent le mieux la mission principale de l'OMC. Celle-ci a déjà reconnu l'importance pour le public du mécanisme d'examen des politiques commerciales. Les rapports finals de l'OEPC, tant du gouvernement du pays faisant l'objet de l'examen que du Secrétariat de l'OMC, sont actuellement publiés sous format papier, et même la Décision de 1996 sur la mise en distribution générale a prévu que les comptes rendus de l'Organe d'examen des politiques commerciales soient distribués sans restriction.⁵ Cependant, ni ces rapports, ni les comptes rendus de l'OEPC ne reflètent dignement les échanges approfondis et constructifs que les Membres entretiennent entre eux en partageant leurs vues sur les politiques commerciales d'un Membre dans le cadre des nombreuses disciplines des accords de l'OMC. Les États-Unis soutiennent fermement la proposition du Canada selon laquelle le Conseil général devrait envisager d'ouvrir les réunions consacrées aux examens des politiques commerciales de manière générale ou à l'initiative du Membre faisant l'objet de l'examen. Nous souscrivons à la proposition de télédiffuser ces réunions sur Internet.

Information du public sur les activités en cours

Le Conseil général devrait voir comment renforcer les Lignes directrices de 1996 pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales, en conformité avec la nature intergouvernementale de l'OMC. Il est important que celle-ci se fonde, pour ce faire, sur l'expérience acquise à ce jour et envisage différentes approches. Cela pourrait inclure une plus

⁵ Voir également: Évaluation du fonctionnement du mécanisme d'examen des politiques commerciales (document WT/MIN/(99)/2), paragraphes 4 et 13.

large utilisation d'Internet, afin de toucher les petites et moyennes entreprises, et la tenue régulière de symposiums rassemblant les Membres et les personnes intéressées parmi le public, symposiums où serait abordé un large éventail de questions relevant des activités de l'OMC. Cette dernière devrait également envisager de mettre en place des moyens de communication plus formels avec les organisations non gouvernementales.

S'agissant du renforcement des Lignes directrices de 1996, il serait utile de comparer différentes possibilités. En plus d'examiner l'expérience de l'OMC à ce jour, les Membres souhaiteront peut-être examiner, à titre informatif, les pratiques d'autres organisations internationales en fonction de leur intérêt. Ces organisations ont des expériences très variées dans leur approche de la communication avec le public. Nous recommandons que le Secrétariat s'informe auprès de ces organisations de manière que les Membres puissent débattre en connaissance de cause des avantages et des inconvénients de diverses méthodes d'information. De plus, comme il est mentionné plus haut, conformément aux Lignes directrices de 1996 qui mettent l'accent sur l'importance des procédures de consultation au niveau national, il serait peut-être utile que les Membres échangent des renseignements sur leur expérience en la matière et sur les procédures et méthodes qui se sont avérées les plus fructueuses pour eux, et qu'ils en discutent.

II. Règlement des différends

Lors des discussions formelles et informelles menées entre les délégations sur la question de la réforme des procédures de l'OMC en matière de règlement des différends, les États-Unis ont avancé plusieurs propositions visant à accroître la transparence du processus de règlement des différends.

Les procédures de l'OMC en la matière devraient assurer que toutes les communications présentées par les parties aux groupes spéciaux et à l'Organe d'appel soient accessibles au public, comprendre un mécanisme permettant aux participants non gouvernementaux de communiquer par écrit leurs observations concernant des différends et permettre au public de participer en tant qu'observateur aux débats des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel. Les États-Unis ont proposé à plusieurs reprises que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel de l'OMC autorisent les personnes intéressées, selon le principe du "premier venu, premier servi", à assister à leurs réunions aux côtés des parties et à entendre les communications présentées par celles-ci. Cela pourrait également être réalisé par l'intermédiaire d'enregistrements audio ou vidéo et de la télédiffusion sur Internet.

Des organismes internationaux comme la Cour internationale de justice et la Cour européenne de justice ont des audiences publiques dans le cadre des différends entre gouvernements. Certains tribunaux nationaux en ont également. Dans chaque cas, la cour ou le tribunal prévoit des règles qui garantissent la solennité et le sérieux des débats. Les groupes spéciaux de l'OMC pourraient procéder de même. La majeure partie des affaires traitées par la Cour internationale de justice porte sur des questions qui sont essentiellement de nature intergouvernementale: frontières maritimes et terrestres, droits découlant de traités et différends semblables concernant les droits et obligations des gouvernements. La phase orale des procédures de la CIJ se déroule en audience publique à La Haye, et la présence de toute partie intéressée n'a en rien affecté la nature intergouvernementale des différends traités par la CIJ.

Une plus grande ouverture des débats de l'OMC dans le cadre du règlement des différends présenterait également de l'intérêt pour les Membres plus petits et ceux qui ne sont pas souvent parties à des différends, car ils pourraient envoyer leurs délégations pour observer les débats et ainsi acquérir une meilleure connaissance du différend en cours et un savoir-faire en matière de procédure de règlement des différends. Cette possibilité devrait être offerte à tous les Membres de l'OMC, ainsi qu'au grand public.

Une plus grande transparence de la procédure de règlement des différends est extrêmement importante pour l'avenir de l'Organisation. Si l'on veut que les débats en la matière soient les garants ultimes du système, le public doit pouvoir y assister et y contribuer par des observations. Une ouverture de ce type est essentielle pour assurer que le public reconnaisse la légitimité du règlement des différends de l'OMC. Étant donné que les affaires qui sont soumises à l'Organisation sont de plus en plus complexes et controversées, la nécessité d'une telle transparence va grandissant. Le manque d'ouverture et d'accès du public, loin de le faciliter, complique encore davantage le règlement des différends qui surgissent entre les Membres de l'OMC.
