

FAITS SAILLANTS :

- [Le gouvernement français argumente en faveur d'une reconsidération du modèle européen de protocole de coopération culturelle](#)
 - [Visibilité de la Convention de l'UNESCO et défis récurrents de la ratification : à l'ordre du jour du Comité intergouvernemental de décembre 2009](#)
 - [Une table ronde du Réseau des juristes se penche sur les références à la Convention de l'UNESCO dans les instances internationales](#)
-

LE GOUVERNEMENT FRANÇAIS ARGUMENTE EN FAVEUR D'UNE RECONSIDÉRATION DU MODÈLE EUROPÉEN DE PROTOCOLE DE COOPÉRATION CULTURELLE

Un document de stratégie, qui vient d'être lancé par le ministère français des Affaires Étrangères et Européennes, reconsidère l'approche de coopération culturelle récemment incorporée par l'Union européenne (UE) dans ses accords de commerce. Il s'agit d'un plaidoyer en faveur de la poursuite d'un travail coordonné pour la promotion des principes et objectifs de la Convention de l'UNESCO sur la diversité des expressions culturelles dans les accords commerciaux et à l'OMC, en accord avec les articles 20 et 21 de la Convention.

Le document intitulé « Communication de la France : Pour une nouvelle stratégie culturelle extérieure de l'Union européenne » contient deux grands fils conducteurs.

D'abord, on y affirme que la Convention de l'UNESCO doit demeurer la toile de fond de l'ensemble de la stratégie européenne en matière culturelle. Ensuite, on y prescrit l'exclusion systématique et explicite des services audiovisuels comme condition minimale à toute négociation commerciale de l'UE avec un pays tiers.

Jusqu'à maintenant, selon le document, les deux premiers exemples de protocoles de coopération culturelle annexés par l'UE à des accords de commerce, d'abord avec les pays du CARIFORUM et plus récemment avec la Corée du Sud comportent « un risque de réintégration de facto des services audiovisuels dans les négociations commerciales et se traduisent par une focalisation excessive sur l'accès pour les coproductions audiovisuelles aux quotas européens (...) ».

Plus loin, le texte indique que les dispositions assimilables à des engagements d'« accès au marché » dans les protocoles liés à des accords commerciaux bilatéraux ou régionaux entraînent le risque que l'Union européenne subisse des pressions pour souscrire à des engagements semblables dans un contexte multilatéral, spécialement à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Le texte suggère de privilégier plutôt une stratégie à la fois globale et adaptée aux réalités spécifiques de chaque partenaire.

D'abord, elle doit être globale, car toute initiative de coopération culturelle doit avoir comme objectif la mise en œuvre effective de la Convention de l'UNESCO de 2005. Le document souligne qu'il importe aussi de distinguer clairement l'accord de coopération culturelle de l'accord économique ou commercial. Cette distinction est indispensable pour éviter que le domaine culturel devienne une « monnaie d'échange » dans les

négociations commerciales et qu'un tel accord soit subordonné aux règles ou mécanismes commerciaux.

Ensuite, le contenu et la nature du cadre de coopération doivent être différenciés et s'adapter à la particularité de chaque partenaire. Principalement deux grandes distinctions doivent être considérées. La première concerne le niveau de développement des industries culturelles du pays partenaire. On peut décider d'adopter des mesures préférentielles (mise en œuvre de l'article 16 de la Convention) que s'il est déterminé que le partenaire a des industries relativement peu développées.

La deuxième grande distinction dépend des exemptions que le pays partenaire a prises ou non à la clause de la nation la plus favorisée (NPF) à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Si le pays a pris de telles exemptions concernant la culture, alors le cadre de coopération culturelle pourrait être juridiquement autonome par rapport à l'accord commercial et inclus dans le volet coopération de l'accord global.

Le document français soutient que c'est uniquement dans les cas où de telles exemptions n'ont pas été retenues par le partenaire qu'il peut être utile d'attacher un cadre de coopération culturelle à l'accord de commerce afin d'accorder un certain traitement préférentiel. Il importe toutefois que les modalités de négociation et de suivi demeurent totalement distinctes du processus commercial.

Toujours dans le souci d'éviter toute subordination du cadre de coopération culturelle à l'accord de commerce, le document propose de mettre en place certaines mesures spécifiques, notamment :

- pendant la négociation, des équipes adaptées aux préoccupations du secteur culturel ayant comme chef de file les autorités culturelles et un calendrier de négociation complètement autonome du calendrier commercial.
- pour le suivi et la mise en œuvre des cadres de coopération culturelle, un comité de coopération culturelle distinct et un mécanisme de règlement des différends spécifique.

Finalement, le document français suggère que la stratégie culturelle bilatérale et régionale de l'UE devrait s'inscrire dans une stratégie multilatérale. Celle-ci devrait inclure des actions de l'UE pour promouvoir la Convention de l'UNESCO au sein de l'OMC. Pour ce faire, il importe de mettre en œuvre les articles 20 et 21 de la Convention qui concerne la relation avec les autres instruments internationaux. Il importe aussi de suivre de près les négociations multilatérales en cours et d'expliquer aux nouveaux membres de l'OMC les risques liés à la prise d'engagement dans le secteur culturel. Le document mentionne finalement qu'il serait utile de développer une stratégie pour les différends à l'OMC qui concernent le secteur culturel.

En fin d'analyse, le document recommande à l'UE de continuer à promouvoir activement la mise en œuvre de la Convention et sa visibilité.

Ce document stratégique français a circulé parmi les services concernés de la Commission européenne, du Parlement européen, des présidences actuelle et montante de l'UE ainsi que parmi différents partenaires européens.

Son contenu a été élaboré par un groupe de travail formé de représentants des différentes administrations françaises et des acteurs culturels, dont la Coalition française pour la diversité culturelle.

VISIBILITÉ DE LA CONVENTION DE L'UNESCO ET DÉFIS RÉCURRENTS DE LA RATIFICATION : À L'ORDRE DU JOUR DU COMITÉ INTERGOUVERNEMENTAL DE DÉCEMBRE 2009

La [troisième session ordinaire](#) du Comité intergouvernemental s'est tenue au Siège de l'UNESCO à Paris du 7 au 9 décembre dernier. Il s'agissait de la première rencontre du Comité depuis le lancement de la seconde phase de mise en œuvre de la Convention sur la diversité des expressions culturelles à la Conférence des Parties de juin 2009.

Le Comité a notamment discuté et adopté un projet de directives opérationnelles sur des mesures visant à augmenter la visibilité et la promotion de la Convention. Les débats ont également porté sur la préparation de directives opérationnelles pour les articles 9 et 19, traitant du partage de l'information et des rapports que doivent fournir les États au secrétariat de l'UNESCO sur les politiques et mesures prises pour promouvoir la diversité ainsi que sur les échanges concernant les meilleures pratiques dans ce domaine.

À la lumière de ces échanges, le Secrétariat de la Convention soumettra à la prochaine rencontre du Comité un avant-projet de directives opérationnelles sur ces deux articles.

En outre, le Comité a adopté une stratégie pour encourager de nouvelles ratifications ainsi qu'un plan et un échéancier pour la mise en œuvre de la phase pilote du Fonds international pour la diversité culturelle. Pour l'instant, 104 États ont ratifié la Convention sur un total de 193 États membres de l'UNESCO. La stratégie pour encourager de nouvelles ratifications identifie deux régions prioritaires, sous représentées : l'Asie - Pacifique ainsi que les États arabes.

La Fédération internationale des coalitions pour la diversité culturelle (FICDC) était représentée à cette rencontre du Comité et est intervenue sur les principaux thèmes abordés. En effet, Rasmané Ouedraogo, président de la FICDC a pris la parole au nom de la Fédération, mais également au nom de Cités et gouvernements locaux unis, du Comité de liaison ONG-UNESCO, du Conseil international de la musique, de l'Institut international du théâtre, du Réseau international pour la diversité culturelle, de Traditions pour demain et de l'Union européenne de radio - télévision.

M. Ouedraogo a appelé l'ensemble des États parties à contribuer au Fonds international pour la diversité culturelle sur une base récurrente puisque le nombre de gouvernements contributeurs de même que le montant amassé est pour l'instant nettement insuffisant.

Il a également souligné l'engagement de la société civile à travailler pour inciter davantage d'États à ratifier la Convention et à augmenter sa visibilité. Il a aussi rappelé l'obligation des États parties à encourager la participation active de la société civile, qui figure dans l'article 11, en notant que ceci comprend l'appui de la société civile avec des ressources pour l'engager pleinement dans ce processus.

Finalement, concernant les articles 9 et 19 de la Convention, M. Ouedraogo a indiqué qu'un dialogue continu entre les États et la société civile était indispensable pour mener à bien l'évaluation des mesures étatiques en faveur de la diversité culturelle et l'échange des meilleures pratiques au niveau international.

Il importe de noter une décision survenue à la fin de cette réunion du Comité de décembre qui consiste en l'ajout d'un point sur l'ordre du jour de sa prochaine réunion en décembre 2010. Ce nouveau point prévoit un état des lieux de la mise en œuvre et du suivi de la Convention par le Comité.

La FICDC salue l'ajout de ce sujet sur l'ordre du jour. Il ouvre la porte à une discussion sur un aspect important de la mise en œuvre de la Convention qui n'a pas encore été abordé : la question de la promotion des principes et des objectifs de la Convention dans les autres enceintes internationales. Ce travail est crucial pour s'assurer que la Convention devienne une référence incontournable lorsque la culture est abordée dans les forums internationaux, comme il a été expliqué dans l'édition d'octobre de *Coalition en mouvements*.

L'ensemble des décisions adoptées ainsi que le discours d'ouverture à cette troisième session du Comité prononcé par la nouvelle directrice générale de l'UNESCO, Mme Irina Bokova, et dans lequel elle réitère son engagement pour la mise en œuvre de la Convention, sont disponibles en ligne à l'adresse suivante :

http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-URL_ID=39859&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNE TABLE RONDE DU RÉSEAU DES JURISTES SE PENCHE SUR LES RÉFÉRENCES À LA CONVENTION DE L'UNESCO DANS LES INSTANCES INTERNATIONALES

En introduction à la deuxième rencontre du Réseau international des juristes pour la diversité des expressions culturelles (RIJDEC), le professeur Ivan Bernier a souligné l'importance de la prise en compte de la Convention sur la diversité des expressions culturelles dans les instances nationales ou internationales pour que cet instrument juridique devienne une réalité.

C'est pour cette raison que le RIJDEC a décidé de consacrer à ce thème une table ronde le 5 décembre dernier à Paris, à la veille de la réunion du Comité intergouvernemental de la Convention.

Des spécialistes étaient invités à analyser deux décisions récentes d'instances juridiques internationales dans lesquels on retrouve des références à la Convention; l'une de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) et l'autre de l'organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

La première décision, *l'Affaire Unión de televisiones comerciales asociadas (UTECA)* (C-222/07, 2009) était présentée par M. Gianpaolo Scacco, de la Direction générale *Société de l'information et médias* de la Commission européenne.

Afin de justifier le fait que l'objectif de promotion d'une langue ne doit pas nécessairement être accompagné d'autres critères culturels pour légitimer une restriction à une liberté fondamentale du marché intérieur de la Communauté européenne, le juge s'est appuyé sur la Convention de l'UNESCO pour montrer le lien intrinsèque entre la langue et la culture. Concrètement, il s'est référé au 14^e alinéa du préambule qui énonce que « la diversité linguistique est un élément fondamental de la diversité culturelle ».

Selon les experts présents à la table ronde du RIJDEC, cette référence à la Convention dans une décision de la CJCE, même s'il s'agit de son préambule, revêt une importance considérable.

En effet, selon M. Jean-Christophe Barbato, maître de conférences en droit public à l'Université de Rouen et à l'IEP de Paris, cette référence présente une utilité

symbolique, car le juge communautaire souligne ainsi l'importance qu'il accorde à la Convention et montre que l'ordre communautaire respecte ce traité international.

Selon Mme Hélène Ruiz Fabri, professeure de droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, cette référence exogène (de droit international) renforce la positivité de la Convention. La Communauté européenne a ratifié la Convention et ses organes s'en emparent.

La deuxième décision à être examinée était celle du groupe spécial de l'OMC, concernant le différend *États-Unis - Chine concernant les publications et produits audiovisuels*.

Il importe d'indiquer qu'au moment de la rencontre du RIJDEC l'organe d'appel de l'OMC n'avait pas encore publié son rapport du 21 décembre 2009 dans lequel il confirme, par ailleurs, la plupart des conclusions du groupe spécial.

Dans cette affaire, les États-Unis remettaient en cause une réglementation de la Chine concernant les droits de commercialisation et les services de distribution pour certaines publications et certains produits de divertissement audiovisuels. Dans son argumentaire, la Chine expliquait que son objectif était la préservation de la moralité publique et défendait la nature unique des biens et marchandises culturels en citant la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle de 2001 et la Convention sur la diversité des expressions culturelle de 2005.

Le groupe spécial de l'OMC accepte dans sa décision du 12 août 2009 le lien entre moralité publique et biens culturels et mentionne la Déclaration de l'UNESCO sur la diversité culturelle.

Dans son commentaire, la professeure Hélène Ruiz Fabri a examiné la possibilité de développer des passerelles entre l'OMC et la Convention en passant par le concept de moralité publique.

Cette voie pourrait être explorée, avec précaution cependant, puisque le terme « moralité publique » a pour l'instant une connotation négative, surtout dans le cas de la Chine où il rime avec le contrôle des contenus et la censure.

Toutefois, selon la professeure Ruiz Fabri, le sens de la notion de « moralité publique » pourrait évoluer et inclure les préoccupations relatives à la diversité culturelle si on lui reconnaît internationalement certaines limites, comme l'obligation de ne pas contrevenir aux droits de l'homme. Cette approche serait d'ailleurs conforme avec le premier principe directeur de la Convention de l'UNESCO.

En somme, malgré les difficultés associées au concept de moralité publique, la décision de l'OMC dans l'affaire *États-Unis — Chine concernant les publications et produits audiovisuels* montre que la porte n'est pas fermée à la prise en compte de la Convention par les organes de l'OMC.

D'autres voies d'entrée des préoccupations liées à la diversité des expressions culturelles dans le droit de l'OMC pourraient être explorées. Parmi celles-ci, l'article 31.3 c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités qui permet au juge de tenir compte « de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ».

De plus, une autre voie d'entrée pourrait être le développement durable, considéré comme principe essentiel dans l'Accord instituant l'OMC qui constitue l'accord global auquel sont annexés les autres accords sur le commerce des marchandises, des services, sur la propriété intellectuelle, etc.

Le développement durable constitue une avenue prometteuse pour introduire l'approche de la Convention concernant les biens et services culturels car il constitue à la fois un principe central de l'OMC et un concept clé de la Convention de 2005, comme l'indique son article 13.

La table ronde du RIJDEC, qui a rassemblé une vingtaine d'invités, s'est conclue par des propositions sur les prochains thèmes qui pourraient être approfondis par le Réseau. Comme sujets possibles ont notamment été évoqués les approches pour développer d'éventuelles directives opérationnelles pour la mise en œuvre de l'article 21 de la Convention et le modèle de protocole de coopération culturelle récemment annexé par l'UE dans ses accords économiques.

Bien que la rencontre du RIJDEC explorait deux décisions d'instances juridiques internationales, il importe de préciser que les références à la Convention de l'UNESCO voient le jour dans plusieurs autres contextes politique ou juridique. Le Réseau a d'ailleurs annoncé la mise en ligne d'un répertoire des références à la Convention qui regroupe différents documents tels que des énoncés politiques des États ou des mesures législatives et réglementaires des gouvernements qui sont Parties à la Convention. Le RIJDEC comptera sur la participation de ses membres et du public pour alimenter cette banque de données.

Les responsables du Réseau ont également annoncé la mise en ligne d'un formulaire permettant aux membres et à la société civile, spécialement au milieu de la culture, de poser des questions aux spécialistes du RIJDEC. Les questions soumises doivent être de natures juridiques et relatives à l'interprétation ou à l'application de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Les réponses seront ensuite communiquées à leur auteur et pourraient éventuellement être publiées sur le site et distribuées aux autres membres du Réseau. Le formulaire est disponible en français, en anglais ou en espagnol en cliquant [ici](#).