



EUROPEAN BROADCASTING UNION

Legal Department

UNION EUROPEENNE DE RADIO-TELEVISION

Département juridique

25.11.2005
DAJ/MW/mtp/cf
Original : anglais

Note d'information

Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle

*

Le 20 octobre 2005, la Conférence générale de l'UNESCO a approuvé à une large majorité, par 148 voix contre 2 (Etats-Unis et Israël) et quatre abstentions, la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

Cette heureuse issue après deux années d'âpres négociations est à attribuer à une réunion intergouvernementale supplémentaire (la troisième) en mai/juin 2005 où les participants ont pu s'entendre sur un nombre d'améliorations substantielles et donner au projet de texte sa forme définitive. Considéré sous l'angle des radiodiffuseurs, ce texte définitif apporte d'importantes améliorations par rapport aux versions précédentes; on retiendra notamment les suivantes:

- reconnaissance, dans le Préambule, du lien inhérent entre diversité culturelle et pluralisme des médias,

- mention explicite, dans la liste des mesures de politique culturelle légitimes que les Etats membres peuvent prendre au niveau national, de "mesures visant à soutenir la diversité des médias, y compris au moyen du service public de radiodiffusion",

- clarification des relations avec d'autres instruments (les accords commerciaux, en particulier), sur la base des principes de soutien mutuel, de complémentarité et de non-subordination.

L'Union européenne et d'autres pays européens, parmi lesquels la Suisse, ont déployé d'importants efforts pour obtenir ces améliorations. Cependant, la solution retenue pour le dernier point susmentionné a rencontré une vive opposition de la part des Etats-Unis.

Si la Convention recueille le même soutien quasi unanime lors du processus de ratification - 30 Etats devront la ratifier pour qu'elle prenne effet -, elle comblera un vide dans le système de gouvernance mondiale et établira un certain nombre de normes généralement reconnues en matière de politique culturelle et audiovisuelle. On peut également s'attendre à ce qu'elle apporte davantage de cohérence dans la gouvernance internationale, en particulier, par un traitement plus équilibré des aspects culturels et commerciaux.

Principaux changements et caractéristiques du nouveau texte

- ***Titre de la Convention***

Le nouveau titre ("Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles") présente l'avantage de faire référence non seulement à la protection mais également à la promotion de la diversité culturelle, ce qui souligne l'importance de mesures positives dans le domaine des politiques culturelle et audiovisuelle.

- ***Champ d'application***

La Convention s'applique aux politiques et aux mesures "relatives à la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles" (article 3). Cette disposition doit être interprétée à la lumière des définitions de l'article 4. On peut notamment trouver une certaine explication de l'expression "relatives à" dans la définition des "politiques et mesures culturelles" : en effet, ces mesures doivent être "centrées sur la culture en tant que telle ou destinées à avoir un effet direct sur les expressions culturelles des individus, groupes ou sociétés, y compris sur la création, la production, la diffusion et la distribution d'activités, de biens et de services culturels et sur l'accès à ceux-ci". Cette définition devrait donc inclure des mesures dans les domaines fiscal, du marché intérieur, de la concurrence, etc., pour autant que celles-ci soient destinées à avoir un effet sur les objectifs de la politique culturelle.

- ***Double nature des biens et services culturels***

La reconnaissance de la "nature spécifique des activités, biens et services culturels en tant que porteurs d'identité, de valeurs et de sens" est l'un des objectifs de la Convention (article 1(g)). Le Préambule (considérant 18) reconnaît également que les activités, biens et services culturels ont une double nature, économique et culturelle, et qu'ils ne doivent donc pas être traités comme ayant exclusivement une valeur commerciale.

- ***Neutralité technologique***

Par l'emploi de l'expression "quels que soient les moyens et les technologies utilisés" dans la définition de la "diversité culturelle" (article 4, n° 1), le texte reconnaît implicitement le principe de neutralité technologique. Cela signifie que la mise à disposition en ligne de services culturels et audiovisuels s'inscrit clairement dans le champ d'application de la Convention.

- ***Reconnaissance de la légitimité des mesures de politique culturelle***

L'un des objectifs explicites de la Convention est de réaffirmer le droit souverain des Etats de conserver, d'adopter et de mettre en œuvre les politiques et mesures qu'ils jugent appropriées pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles sur leur territoire (article 1(h)). Ce droit souverain est également réaffirmé dans l'un des Principes directeurs (article 2, n° 2), ainsi que dans la Règle générale concernant les droits et obligations (article 5).

- ***Ouverture et équilibre***

Lorsqu'ils adoptent les mesures susmentionnées, les Etats doivent veiller à promouvoir, de façon appropriée, l'ouverture aux autres cultures du monde (principe d'ouverture et d'équilibre, article 2, n° 8). De surcroît, ils doivent s'efforcer de créer sur leur territoire un environnement encourageant les individus et les groupes sociaux à avoir accès aux diverses expressions culturelles provenant de leur territoire ainsi que des autres pays du monde (article 7(1)(b)).

- ***Mesures destinées à promouvoir la production et la distribution du contenu national***

L'une des mesures les plus sensibles et parfois l'une des plus controversées en faveur de la diversité culturelle concerne les quotas fixés en matière de projection, de diffusion ou de distribution du contenu national (les quotas pour les productions européennes et indépendantes, par exemple), ou certaines obligations comparables, comme les règles de "must carry". Ces mesures figurent dans la liste non exhaustive des politiques et mesures culturelles de l'article 6(2) (voir l'alinéa (b), qui concerne les activités, biens et services culturels nationaux, ainsi que l'alinéa (c), relatif à l'accès réel aux moyens de production, de diffusion et de distribution).

- ***Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier la liberté d'expression***

Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales occupe une place particulièrement importante en tant que premier principe directeur (article 2, n°1). La diversité culturelle ne peut être protégée et promue que si les droits de l'homme et les libertés fondamentales telles que la liberté d'expression, d'information et de communication sont garantis. Afin d'éviter toute confusion, il est explicitement indiqué que "nul ne peut invoquer les dispositions de la présente Convention pour porter atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales tels que consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme ou garantis par le droit international, ou pour en limiter la portée." La liberté d'expression et d'information, ainsi que la libre circulation des idées, sont également explicitement mentionnées dans le Préambule (considérants 11 et 12).

- ***Pluralisme des médias***

Si le Préambule fait référence à la "diversité des médias" et à la liberté d'expression (considérant 12), les mesures destinées à promouvoir la diversité des médias sont désormais explicitement mentionnées dans la liste des politiques et mesures culturelles légitimes (article 6(2)(h)). L'Union européenne et la Suisse ont proposé cet amendement. Afin de vaincre les réserves de certains pays, l'expression "pluralisme des médias" a été remplacée par "diversité des médias". Cela étant, lorsqu'il s'agit d'interpréter cette expression aucune différence de fond ne doit être admise entre diversité et pluralisme. Après tout, le pluralisme des médias se rapporte à la diversité des contenus et l'existence de plusieurs organisations de médias est l'un des moyens de garantir cette diversité.

- ***Service public de radiodiffusion***

La liste des politiques et des mesures légitimes contient non seulement une référence générale aux "mesures qui visent à établir et soutenir les institutions de service public" (article 6(2)(f)), mais elle fait également référence, ce qui est nouveau, au service public de radiodiffusion, dans le contexte des mesures destinées à promouvoir le pluralisme des médias (article 6(2)(h)).

- ***Participation de la société civile***

En reconnaissant le rôle fondamental de la société civile, le nouveau texte, qui a été considérablement amélioré grâce à un amendement proposé par la Suisse, oblige les Parties à encourager la participation active de la société civile à leurs efforts en vue d'atteindre les objectifs de la Convention (article 11).

- ***Coopération internationale ; accords de coproduction***

La Convention renforce considérablement la dimension de la coopération internationale. L'article 12 couvre la coopération bilatérale, régionale et internationale afin de promouvoir la diversité culturelle. Les accords de coproduction et de codistribution figurent explicitement dans la liste non exhaustive des mesures envisageables (alinéa (e)). La Convention légitime donc clairement les modes de coopération (dans le cadre du Conseil de l'Europe, par exemple) qui sont fondées sur une certaine préférence régionale.

- ***Traitement préférentiel pour les pays en développement***

Les pays développés doivent faciliter les échanges culturels avec les pays en développement *inter alia* en accordant, au moyen des cadres institutionnels et juridiques appropriés, un traitement préférentiel aux biens et services culturels des pays en développement (article 16). Cette disposition a fait l'objet d'un âpre débat, également eu égard à son impact potentiel sur les politiques nationales en matière d'immigration.

- ***Fonds international pour la diversité culturelle***

La création d'un Fonds spécial a fait l'objet de vives discussions. Un accord a finalement pu être trouvé grâce à un amendement disposant que "les Parties s'emploient à verser des contributions volontaires sur une base régulière" (article 18(7)). Le caractère (relativement) volontaire de ces contributions contraste avec la nature (relativement) contraignante du traitement préférentiel (voir ci-dessus) ; ces deux éléments ne doivent cependant pas être considérés de manière dissociée, dans la mesure où ils s'inscrivent tous deux dans le cadre d'un compromis.

- ***Relations avec les autres instruments (en particulier les accords commerciaux)***

Cette partie de la Convention, la plus sensible, a fait l'objet de discussions longues et difficiles.

Le projet initial prévoyait deux options. Alors que l'option A laissait ouverte la possibilité pour la Convention d'affecter d'autres instruments internationaux dans des cas exceptionnels, c'est-à-dire si l'exercice des droits et obligations en découlant "causait de sérieux dommages à la diversité des expressions culturelles ou constituait pour elle une sérieuse menace", l'option B au contraire subordonnait clairement la Convention aux instruments internationaux, tels que les accords commerciaux.

Ces deux variantes ayant rencontré une vive opposition, il s'est avéré nécessaire de développer une "troisième approche". La solution de compromis qui a finalement été retenue dans les articles 20 et 21 s'appuie dans une mesure significative sur les propositions formulées par l'Union européenne et contient les principes suivants :

(a) *non-subordination* de la Convention vis-à-vis d'autres traités, et vice versa,

(b) *soutien mutuel et complémentarité* entre la Convention et d'autres traités ; cet objectif doit également être pris en compte par les Parties lorsque celles-ci interprètent et appliquent d'autres traités, ou lorsqu'elles souscrivent à d'autres obligations internationales (ce qui semble être un nouveau concept du droit international),

(c) *concertation et coordination internationales* : les Parties s'engagent à promouvoir les objectifs et principes de la présente Convention dans d'autres *enceintes* internationales et à se consulter à cet effet, "s'il y a lieu".

- ***Règlement des différends***

Dans la mesure où il y avait non seulement une (large) opposition à toute procédure d'arbitrage (contraignante) mais également des objections (isolées) à un recours *unilatéral* à la conciliation, un compromis compliqué a été trouvé : il est possible d'avoir recours à une conciliation (non contraignante) à la demande d'une seule des Parties, mais une clause d'*opting out* a été ajoutée. Celle-ci permet à une Partie de déclarer son intention de ne pas être liée par cette disposition (voir l'article 25).

- ***Adhésion à la Convention***

Une organisation d'intégration économique régionale comme l'Union européenne peut désormais adhérer à la Convention, dans certaines conditions (article 27(3)). Dans l'éventualité (probable) où l'UE et un ou plusieurs Etats membres deviennent Parties à la Convention, il faut que l'Union et les Etats membres conviennent de leur responsabilité dans l'exécution de leurs obligations en vertu de la Convention. Ce partage de responsabilités implique qu'il reviendra soit à l'Union européenne, soit aux Etats membres d'exercer le droit de vote sur une question précise.

Premières réactions au nouveau texte et évaluation préliminaire

- ***Déclaration de la Commission européenne***

Dans un communiqué de presse publié après l'adoption de la Convention, la Commission européenne se félicite du résultat des négociations.¹

Elle estime que le texte contribue de manière significative à reconnaître le rôle et la légitimité des politiques publiques dans la protection et la promotion de la diversité culturelle, et à définir un articulation adéquate avec les autres instruments internationaux. Elle voit également dans cette Convention une nouvelle plateforme pour aborder la culture dans le contexte plus large du développement durable.

La Commission souligne que la Convention est sur un pied d'égalité avec par exemple, les accords de l'OMC. La Convention ne modifiera pas les accords de l'OMC mais elle obligera les Parties à tenir compte des objectifs de diversité culturelle et les dispositions de la Convention, lors de l'application et de l'interprétation de leurs obligations commerciales ainsi que de la négociation de leurs engagements commerciaux. Ainsi, la Convention représente un grand pas en avant pour la protection et la promotion de la diversité culturelle au niveau international, y compris dans les négociations commerciales.

- ***Déclaration de la délégation américaine***

Après avoir tout tenté pour ralentir le processus de négociation, à l'issue de la troisième session de la réunion intergouvernementale, les Etats-Unis ont vivement critiqué le déroulement et l'aboutissement des pourparlers.

Dans sa déclaration, la délégation américaine fait valoir que la Convention traite en réalité de commerce et non de culture. De ce fait, **elle outrepasserait le mandat de l'UNESCO**. Les Etats-Unis disent par ailleurs craindre que la Convention n'ait un impact néfaste sur les chances de succès des négociations du Programme de Doha pour le développement, ce qui retarderait les progrès en vue de la libéralisation économique.

Après le vote de la Conférence générale, l'ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'UNESCO a fait part de ses craintes: à son avis, la Convention pourrait compromettre la diversité culturelle au lieu de la promouvoir, et est "trop exposée à des erreurs d'interprétation et des abus" pour oser espérer le soutien des Etats-Unis.

- ***Evaluation préliminaire***

On pourrait dire que les objectifs de l'UER ont été atteints dans les quatre domaines prioritaires, à savoir: le rôle des institutions de service public (et en particulier de la radiodiffusion de service public), la liberté et le pluralisme des médias, la cohérence entre instruments internationaux sur le commerce et sur la culture (pas de subordination aux accords commerciaux) et le principe de neutralité technologique.

¹ MEMO/05/387 (Bruxelles, le 20 octobre 2005). Voir également le communiqué IP/05/676 (Bruxelles, le 6 juin 2005).

Ce succès a pu être obtenu notamment grâce à l'appui du Parlement européen sur toutes ces questions², à la Commission et aux Etats membres, qui se sont entendus pour accorder à ces questions une attention prioritaire, aux négociations menés avec succès, pendant la réunion intergouvernementale, par l'Union européenne - qui était représentée par des délégués de la Présidence luxembourgeoise et de la Commission européenne, selon le sujet - ainsi qu'au soutien d'autres pays, comme la Suisse.

Il convient cependant de remarquer que les droits et obligations institués par la nouvelle Convention peuvent, dans une large mesure, être décrits comme des normes juridiques non contraignantes ("soft law"), ainsi que le montre l'utilisation répétée d'expressions comme "s'efforcent de", "s'emploient à" ou "devraient", au lieu de "doivent". En outre, la Convention n'instaure aucun mécanisme d'arbitrage obligatoire, ce qui correspond d'une certaine manière à la nature non contraignante de bon nombre de ses dispositions, qui aurait rendu relativement aléatoire l'issue de toute procédure d'arbitrage.

En fait, dans un domaine où il n'existe actuellement pour ainsi dire aucune norme internationale, il ne serait pas réaliste de s'attendre à ce qu'un accord soit conclu dans un cadre rigide et contraignant. La Convention sera cependant bien plus qu'une simple recommandation et l'on peut espérer qu'avec le temps, plusieurs des nouveaux concepts auquel le texte fait référence pourront être clarifiés (y compris grâce à la jurisprudence qui découlera des procédures de conciliation), afin que ces concepts deviennent plus concrets, à tout le moins d'un point de vue juridique.

En ce qui concerne l'impact de la Convention sur les actuelles ou futures négociations commerciales, il est difficile de se risquer à des prédictions, en l'état actuel des choses. Par ailleurs, le poids de la Convention dans les négociations de l'AGCS dépendra sans nul doute du nombre de ratifications. Si la Convention ne garantit pas *automatiquement* le respect de la diversité culturelle dans les négociations commerciales, elle devrait cependant faciliter la défense des intérêts culturels dans ce cadre.

La Convention devrait donc aboutir à un plus grand équilibre entre aspects culturels et aspects commerciaux. Dans l'avenir, elle pourrait également jeter les bases de nouveaux liens entre politique culturelle et politique commerciale.

² Voir la Résolution du Parlement européen du 14 avril 2005 sur l'élaboration d'une Convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques.