



EUROPEAN BROADCASTING UNION

Legal Department

UNION EUROPEENNE DE RADIO-TELEVISION

Département juridique

18.5.2005/4
DAJ/MW/cf/mtp/jmc
Original: anglais

UNESCO - projet de Convention sur la diversité culturelle

Prise de position de l'UER

L'UER soutient énergiquement l'initiative visant l'élaboration d'une Convention de l'UNESCO, pour la raison majeure que la protection et la promotion de la diversité culturelle et du pluralisme des médias tiennent une place importante dans le modèle audiovisuel européen et du service public de radiodiffusion en particulier.

L'UER prend note avec satisfaction du nouveau "texte consolidé" d'avril 2005¹, qu'a préparé le président de la réunion intergouvernementale d'experts conformément à la recommandation de celle-ci lors de sa dernière session. L'UER se félicite du nouveau titre proposé: Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles". Compte tenu de l'amélioration de la lisibilité, de la structure et de la clarté du projet de texte, l'UER espère que les Etats membres de l'UNESCO le retiendront pour la suite de leurs négociations. Le texte appelle cependant encore un certain nombre d'améliorations pour que la Convention atteigne ses objectifs. (Sauf indication contraire, les commentaires qui forment cette prise de position et notamment les références à des articles spécifiques se rapportent uniquement à ce texte consolidé).

Cette prise de position définit un certain nombre d'objectifs et d'attentes des radiodiffuseurs en ce qui concerne un instrument international sur la diversité culturelle; elle suggère plusieurs améliorations portant notamment sur les aspects suivants:

- *rôle des institutions de service public,*
- *liberté et pluralisme des médias,*
- *neutralité technologique,*
- *cohérence entre les instruments relatifs à la culture et ceux qui traitent du commerce.*

De plus, il faudra s'assurer que le champ d'application de la Convention est suffisamment large pour couvrir toutes les politiques et mesures qui réalisent des objectifs culturels de manière directe ou indirecte. Des propositions concrètes d'amendement du texte consolidé figurent en annexe.

¹ Document CLT/CPD/2005/CONF.203/6 - Add. du 29 avril 2005.

1. Principaux souhaits

De l'avis des radiodiffuseurs, le nouvel instrument sur la diversité culturelle devrait:

- clarifier la légitimité des politiques nationales destinées à préserver et promouvoir la diversité culturelle et le pluralisme des médias;
- clarifier la relation avec le droit commercial international afin que la gouvernance internationale y gagne en cohérence et que la protection de la diversité culturelle ne soit pas subordonnée à d'autres politiques;
- reconnaître l'important rôle des institutions de service public - et en particulier des organismes de radiodiffusion publics - pour sauvegarder et promouvoir la diversité culturelle (et laisser à chaque pays le soin d'organiser ces institutions, d'en définir la mission et le mode de financement);
- reconnaître que les politiques visant à protéger et à promouvoir la diversité culturelle doivent englober, à l'ère du numérique, l'utilisation de nouvelles techniques et plates-formes de distribution, conformément au principe de la neutralité technologique;
- faciliter les échanges culturels et la libre circulation des informations (notamment la réception des services de radio et de télévision non cryptés) quel que soit le mécanisme de distribution;
- diversifier davantage la provenance des produits audiovisuels (avec notamment de meilleures conditions de production et de distribution des produits audiovisuels dans les pays en développement);
- créer un forum de discussion sur les sujets de politique culturelle, et notamment un mécanisme permettant de recenser les bonnes pratiques.

2. Questions clé

a) Cohérence avec d'autres instruments internationaux, en particulier les accords sur le commerce

L'UER ne pense pas que la Convention puisse atteindre son objectif si elle est subordonnée aux accords sur le commerce. C'est pourquoi il faut rejeter la Variante B prévue à l'article 19 de l'avant-projet ainsi que toutes les propositions ultérieures fondées sur cette variante.

Compte tenu du refus auquel se sont heurtées les deux variantes, A comme B, lors de la réunion intergouvernementale, le texte consolidé tente maintenant une "troisième approche" concernant les relations avec les autres instruments (articles 20 et 21). Il évite d'établir une hiérarchie entre différents instruments internationaux, favorise une interprétation et une application cohérentes, et prévoit des consultations visant à promouvoir les principes et objectifs de la Convention dans d'autres enceintes internationales. En outre, le Comité intergouvernemental sera chargé d'établir des "procédures et autres mécanismes de consultation" afin de promouvoir les principes et objectifs de la Convention dans d'autres enceintes internationales (article 23, paragraphe 5, lettre f).

L'UER reconnaît les mérites de cette proposition de compromis qui de toute évidence marque un pas dans la bonne direction. Toutefois, une plus grande attention devra être apportée aux mécanismes mis en place à terme pour éviter que les principes et objectifs de la Convention ne soient mis à mal par quelque futur accord sur le commerce.

La nouvelle approche correspond également à la récente Résolution du Parlement européen sur le projet de Convention de l'UNESCO²: le Parlement estime en effet que "la question des relations entre le droit commercial international et la future convention de l'UNESCO est un élément fondamental qu'il conviendrait, idéalement, de traiter de manière à donner à la protection de la diversité culturelle un degré d'importance au moins égal à celui des autres politiques, et en aucune façon inférieur" (point 15).

Conclusion:

Tout compromis quant aux relations avec d'autres instruments devrait prendre appui sur les principes suivants:

- pas de subordination des dispositions de la Convention à d'autres instruments internationaux,
- promotion de la cohérence entre les instruments internationaux, notamment dans l'interprétation des accords existants,
- obligation des Parties contractantes de se consulter et de respecter les objectifs de la Convention lorsqu'elles souscrivent à de nouveaux accords internationaux pouvant affecter la diversité culturelle.

Pour les amendements concrets, voir annexe (points 3, 13, 14 et 15)

b) Plus grande diversification de la provenance des produits audiovisuels

Pour atteindre l'objectif de la diversité culturelle, il sera parfois nécessaire d'accorder un traitement préférentiel à certains contenus culturels et certaines expressions artistiques. Il se peut toutefois que ce traitement préférentiel soit jugé discriminatoire et contraire aux principes des échanges commerciaux, par exemple le principe de la nation la plus favorisée (NPF) et celui du traitement national.

Il est donc important de clarifier, dans la future Convention, quels sont les cas où ce traitement préférentiel est légitime vu sous l'angle de la politique culturelle. Les secteurs concernés sont notamment:

- les exigences de contenu, telles que les quotas de productions européennes et de productions indépendantes;
- les règles d'accès, telles que les obligations de distribution (must-carry) imposées aux câblo-opérateurs;
- le financement, tel que le financement public de certaines productions et de services publics;

² Résolution du Parlement européen sur l'élaboration d'une convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques, adoptée le 14 avril 2005 (P6TA-PROV(2005)0135).

- les accords de coproduction et de codistribution.

S'il est vrai que toutes ces mesures sont plus ou moins mentionnées dans le projet, il n'est pas toujours clair (mais sans doute est-ce induit) qu'elles peuvent avoir un caractère préférentiel. Toutefois, pour ce qui est des exigences de contenu, le libellé de l'article 6(2)(b) a malheureusement perdu en clarté puisqu'il y est question d'"opportunités" offertes aux activités culturelles nationales et non plus de "place" réservée à de telles activités.

Suggestions d'amélioration du texte

Clarifier la légitimité de réserver une place aux biens et services culturels nationaux.

Clarifier la légitimité du caractère préférentiel des mesures politiques dans le cas des exigences de contenu, de l'accès, du financement et des coproductions.

Pour les amendements concrets, voir annexe (points 8, 9 et 12).

c) Protection et promotion de la liberté et du pluralisme des médias

On peut regretter que le texte consolidé ne mentionne plus explicitement la liberté et le pluralisme des médias. (Dans l'avant-projet, l'expression "pluralisme des médias" apparaissait dans le préambule et dans l'annexe II). L'UER est certes très satisfaite de la référence générale à la liberté d'expression (considérant 11 et article 2(1)) mais estime qu'elle ne saurait remplacer la reconnaissance de l'importance du pluralisme des médias pour la diversité culturelle.

Dans une société moderne, la diversité culturelle est indissociable du pluralisme des médias. Comme cela est souligné notamment dans la Déclaration du Conseil de l'Europe sur la diversité culturelle, la liberté et le pluralisme des médias sont "des conditions indispensables aux échanges culturels" et sont "essentiels à l'existence de la démocratie et de la diversité culturelle". Il convient donc de reconnaître que les politiques visant à protéger et promouvoir le pluralisme des médias font partie intégrante des politiques culturelles.

Le Parlement européen estime lui aussi, dans sa Résolution déjà mentionnée, que le "pluralisme des médias doit être un principe fondamental de la convention" (point 12) et que la Convention "doit souligner très clairement le droit des Etats parties à élaborer, maintenir et appliquer des pratiques et des lois conçues pour encourager et protéger la diversité culturelle *et le pluralisme des médias*" (point 5 - sans italiques dans le texte).

Suggestions d'amélioration du texte

Réintégrer la référence au pluralisme des médias, dans le préambule.

Ajouter le pluralisme des médias à la liste des objectifs ou principes directeurs de la Convention.

Mentionner explicitement les mesures visant à sauvegarder et promouvoir le pluralisme des médias, parmi les mesures de politique culturelle légitimes.

Pour les amendements concrets, voir annexe (points 1, 4 et 11).

d) Rôle des institutions de service public

Si l'UER remarque avec satisfaction que le texte consolidé contient toujours la clause sur les institutions de service public, avec quelques modifications mineures (voir article 6, lettre f), elle pense néanmoins qu'il faudrait améliorer et renforcer le libellé actuel.

En ce qui concerne les modifications, le sens de l'adjectif "appropriées" n'est pas clair. Est-ce une allusion à la mission culturelle de ces institutions? S'il faut préciser quel type d'institution est ainsi désigné, il serait préférable de donner quelques exemples, par exemple: bibliothèques publiques, musées, théâtres, organismes publics de radiodiffusion. A noter également un manque de cohérence entre les textes anglais et français: en effet, dans l'anglais il est question de "public institutions" au lieu de "public service institutions". Le terme employé auparavant, "public service institutions" paraît plus précis.

Le Parlement européen estimait, dans sa Résolution déjà mentionnée, que "la convention doit reconnaître le rôle très important joué par les services publics, notamment le service public de la radiodiffusion, pour ce qui est de sauvegarder, de soutenir et de développer la diversité et l'identité culturelles ainsi que l'accès pour tous les citoyens à des contenus et des savoirs de qualité" (point 6). Il y disait également "que les Etats devraient conserver le droit d'organiser, de financer et de définir la mission des institutions de service public chargées de sauvegarder la diversité culturelle et le pluralisme des médias, et notamment celle du service public de radiodiffusion, afin de s'assurer qu'il présente un intérêt social et démocratique pour leur société", et considérait "que ce principe devrait continuer à être d'actualité à l'ère numérique" (point 19).

Suggestions d'amélioration du texte

Reconnaître, dans le préambule, le rôle important des institutions de service public.

Clarifier que l'expression "industries culturelles" peut également comprendre les "institutions de service public".

Donner une définition des "institutions de service public".

Clarifier la compétence de chaque Etat en matière d'organisation, de mission et de financement des institutions de service public.

Pour les amendements concrets, voir annexe (points 2, 5, 7 et 10).

e) Neutralité technologique

Une clarification s'impose afin qu'il n'y ait plus l'ombre d'un doute que la fourniture en ligne de services culturels et audiovisuels (ou de "produits numériques") est couverte par la Convention. Le texte consolidé confirme ceci indirectement en définissant la diversité culturelle comme se manifestant "non seulement dans les formes variées sous lesquelles le patrimoine culturel de l'humanité est exprimé, enrichi et transmis grâce à la variété des expressions culturelles, mais aussi à travers divers modes de création artistique, de production, de diffusion, de distribution et de jouissance des expressions culturelles, *quels que soient les moyens et les technologies utilisés*" (article 4 - sans italiques dans le texte).

Le Parlement européen souligne également, dans sa Résolution déjà mentionnée, "que la convention doit protéger les droits des Etats parties à étendre leurs politiques culturelles aux contenus des nouveaux médias et aux nouveaux moyens de distribution et que le principe de la neutralité technologique doit être expressément mentionné dans la convention" (point 20).

Suggestions d'amélioration du texte

Mentionner indirectement le principe de la neutralité technologique, dans le corps du texte, par une allusion aux diverses technologies, plateformes, réseaux et appareils.

Pour les amendements concrets, voir annexe (point 8).

f) Transparence

Dans le texte consolidé, la "transparence" n'est plus mentionnée parmi les principes directeurs de la Convention (article 2). L'article 9, intitulé "partage de l'information et transparence", est plutôt vague. Il semblerait qu'il n'y ait plus d'obligation de rendre publiques les mesures de politique culturelle.

Suggestions d'amélioration du texte

Charger le Comité intergouvernemental d'élaborer des lignes directrices concernant la transparence.

Pour les amendements concrets, voir annexe (point 16).

UNESCO - projet de Convention sur la diversité culturelle

Amendements proposés par l'UER au texte consolidé du 29 avril 2005

Préambule

1. Modifier comme suit le considérant 10:

"10. *Consciente* que la diversité culturelle est renforcée par la libre circulation des idées et le pluralisme des médias et qu'elle se nourrit d'échanges constants et d'interactions entre les cultures,"

2. Ajouter un nouveau considérant à la suite du onzième:

"11bis. Reconnaissant le rôle majeur des services publics et notamment des organismes de radiodiffusion publics pour sauvegarder, soutenir et développer la diversité et l'identité culturelles ainsi que promouvoir l'accès de tous les citoyens à du contenu de qualité et à la connaissance,"

Article 1 - Objectifs

3. Ajouter un nouveau paragraphe portant la lettre j):

"(j) promouvoir la cohérence de la gouvernance internationale, notamment entre les aspects culturels et commerciaux."

Article 2 - Principes directeurs

4. Modifier le point 1 - Principe du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales - comme suit:

"Nul ne peut invoquer les dispositions de la présente Convention pour porter atteinte aux droits de l'homme garantis par le droit international ou pour en limiter la portée. La diversité culturelle ne peut être protégée et promue que si les libertés fondamentales telles que la liberté d'expression, d'information et de communication avec son corollaire, la liberté et le pluralisme des médias, ainsi que la possibilité pour les individus de choisir les expressions culturelles, sont garanties.

Article 3 - Champ d'application

Voir amendement 6 ci-dessous.

Article 4 - Définitions

5. Modifier la définition 4 - Industries culturelles - comme suit:

"Par 'industries culturelles' on entend les industries, y compris les institutions de service public, produisant et distribuant des biens et services culturels tels que définis au paragraphe 3 ci-dessus."

6. Modifier la définition 5 - Politiques culturelles - comme suit:

"Par "politiques culturelles" on entend les politiques relatives à la culture, à un niveau local, régional, national ou international, qu'elles soient centrées sur la culture en tant que telle, ou destinées à avoir un effet direct ou indirect sur les expressions culturelles des individus, communautés 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."

7. Ajouter une définition 8 - Institutions de service public -, libellée comme suit:

"Par 'institutions de service public', on entend les organismes chargés d'obligations de service public et financés totalement ou en partie par des fonds publics."

Article 6 - Droits des Parties au niveau national

8. Modifier le paragraphe 2, lettre b) comme suit:

"(b) les mesures appropriées qui ~~offrent des opportunités~~ réservent aux activités, biens et services culturels nationaux ~~de trouver une place~~ parmi l'ensemble des activités, biens et services culturels disponibles sur leur territoire, en ce qui concerne leur afin de leur assurer, sur l'ensemble des médias, plateformes, réseaux et appareils, des possibilités de production, leur de diffusion, leur de distribution ainsi que leur de jouissance, y compris les mesures relatives à la langue utilisée pour lesdits activités, biens et services."

9. Modifier le paragraphe 2, lettre d) comme suit:

"(d) les mesures qui visent à accorder des aides financières publiques dont il appartient aux Parties de définir la nature, l'importance et les bénéficiaires et d'en limiter le cas échéant l'accès à leurs propres citoyens;"

10. Modifier le paragraphe 2, lettre f) comme suit:

"(f) les mesures qui ~~visent à établir et soutenir~~ établissent et soutiennent les institutions de service public ~~appropriées~~, y compris les radiodiffuseurs publics, les bibliothèques, les archives, les galeries et les musées, définissent leur mission, pourvoient à leur financement et facilitent et encouragent l'accès du public à ces institutions;"

11. Ajouter un nouveau paragraphe 2, lettre h), libellé comme suit:

"(h) les mesures qui visent à sauvegarder et promouvoir le pluralisme des médias."

Article 12 – Promotion de la coopération internationale

12. Modifier le paragraphe 5, lettre e) comme suit:

"(e) encourager la conclusion d'accords de coproduction et de codistribution, ceux-ci pouvant avoir un caractère préférentiel."

Article 20 - Relations avec les autres instruments

13. Modifier paragraphe 2 comme suit:

"2. Les Parties prennent en compte les objectifs et principes de la présente Convention ~~Lorsqu'elles interprètent et appliquent d'autres instruments ou lorsqu'elles souscrivent et ne souscriront pas à d'autres obligations internationales qui sont incompatibles avec cette Convention. Les Parties prennent en compte les objectifs et principes de la présente Convention.~~"

Article 21 - Concertation et coordination internationales

14. Modifier comme suit:

"Les Parties s'engagent à promouvoir les principes et les objectifs de la présente Convention dans d'autres enceintes internationales. À cette fin, les Parties se consultent en vue d'élaborer des approches communes en gardant à l'esprit ces objectifs et ces principes."

Article 23 – Comité intergouvernemental

15. Modifier le paragraphe 5, lettre f) comme suit:

"(f) établir des procédures et autres mécanismes de consultation afin de promouvoir les principes et objectifs de la présente Convention dans d'autres enceintes internationales, avec le but particulier d'assurer que les dispositions d'autres instruments internationaux pouvant avoir un impact sur la diversité culturelle s'inscrivent dans la logique de ces principes et objectifs."

16. Ajouter un nouveau paragraphe 5, lettre h), libellé comme suit:

"(h) préparer et soumettre à l'approbation de la Conférence des Parties des lignes directrices concernant le partage des informations et la transparence, qui viseront notamment à rendre les politiques culturelles plus transparentes pour le public."
