

**Analyse et commentaire critique
du document No 32C/52 de l'UNESCO**

**« Opportunité de l'élaboration d'un instrument normatif
international concernant la diversité culturelle »**



**Etude réalisée à la demande de
l'Agence intergouvernementale de la Francophonie
par Monsieur Ivan Bernier
Professeur associé à la Faculté de droit
de l'Université Laval de Québec**

Août 2003

Observations générales sur la structure du document

1. Le document est constitué de cinq textes distincts dont le premier présente un bref historique de la question soulevée au point 5.11 de l'ordre du jour provisoire, explique sommairement le contenu des autres textes incorporés au document et met de l'avant un projet de résolution qui est soumis pour décision à la Conférence générale. Ce texte de présentation est suivi de quatre appendices dont les deux premiers reproduisent des documents déjà rendus publics et les deux autres présentent des textes nouveaux. Les appendices en question renvoient successivement à l'*Etude préliminaire sur les aspects techniques et juridiques relatifs à l'opportunité d'un instrument normatif sur la diversité culturelle* (document 166 EX/28 - appendice 1), à la décision du Conseil exécutif du 11 avril 2003 (document 166 EX/3.4.3 - appendice 2), aux observations formulées par le Conseil exécutif à sa 166e session (appendice 3), et à la référence aux instruments internationaux pertinents demandée par le Conseil exécutif (appendice 4).
2. Dans la mesure où le projet de résolution soumis à la Conférence générale prend appui sur les développements et conclusions contenus dans les appendices en question, ceux-ci doivent nécessairement être pris en considération pour bien saisir le sens et la portée de ce projet de résolution. Avant de traiter de ce dernier, on analysera donc brièvement chacun de ces appendices afin d'en faire ressortir les éléments les plus importants et les plus susceptibles d'influencer la décision de la Conférence générale sur le projet de résolution.

Les appendices

3. Le premier appendice reproduit le document préparé par le Secrétariat de l'UNESCO en vue d'éclairer la prise de décision du Conseil exécutif concernant l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence générale d'un point relatif à élaboration d'une convention internationale sur la diversité culturelle. Ce document fait d'abord état dans une première partie des travaux récents sur la diversité culturelle réalisés depuis l'adoption de la *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle*, incluant ceux de l'UNESCO, du Conseil de l'Europe, de l'Organisation internationale de la francophonie, du Réseau international sur la politique culturelle ainsi que ceux d'un certain nombre d'autres intervenants non gouvernementaux. Le document illustre ensuite, dans une seconde partie, le corpus normatif international en vigueur ou en cours d'élaboration dans le cadre de l'UNESCO et des Nations Unies, explore dans une troisième partie diverses pistes de réflexion sur l'opportunité la nature et la portée d'un nouvel instrument sur la diversité culturelle et termine enfin, dans une quatrième partie, avec des remarques sur la procédure en vue de l'adoption d'un instrument sur la diversité culturelle par la Conférence générale et un projet de décision à l'attention du Conseil. Seules les deux dernières parties du document, qui s'avèrent les plus pertinentes pour la compréhension du projet de résolution soumis à la Conférence générale, seront examinées ici.

4. S'agissant des perspectives et options pour une future activité normative sur la diversité culturelle, la partie 3 du document soulève deux questions préalables qui concernent la nature juridique et le champ d'application de l'instrument envisagé. Une distinction est faite à cet égard entre un instrument de nature non contraignante, comme la Déclaration universelle sur la diversité culturelle, et un instrument « plus ambitieux et en principe plus efficace », comme une convention internationale. Sans être très explicite sur le sujet, le document laisse entendre à juste titre que la convention, par opposition à la déclaration est contraignante, bien que le niveau de contrainte encore là puisse varier. On peut regretter cependant que celui-ci n'approfondisse pas davantage cette question du caractère contraignant de la convention, lequel est présenté plus loin comme une caractéristique essentielle de l'instrument envisagé. En ce qui concerne le champ d'application de l'instrument, le document rappelle « que la variété des aspects de la diversité culturelle et les difficultés de les réglementer imposent beaucoup de prudence sur le plan normatif car si la généralité de la Déclaration convenait au niveau déclaratoire, l'UNESCO est appelé aujourd'hui non pas à indiquer un niveau à atteindre, mais un cadre de référence et un ensemble de règles acceptables par le plus grand nombre d'États à travers un nouvel instrument contraignant portant sur un ou des domaines culturels spécifiques ». Ces domaines spécifiques de la diversité culturelle, ce sont d'abord et avant tout ceux qui, dans le contexte de la mondialisation, ne font pas encore l'objet d'une protection adéquate par des conventions ou recommandations existantes. Le document en identifie quatre, sans opérer de choix parmi ceux-ci. C'est ainsi que sont examinées successivement

les hypothèses suivantes : a) un instrument compréhensif sur les droits culturels ; b) un instrument sur la condition de l'artiste; c) un nouveau Protocole à l'Accord de Florence¹ ; d) un instrument portant sur la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques. Mais comme nous le verrons plus loin, il ressort des observations formulées lors de l'examen du présent texte par le Conseil exécutif que c'est l'option d) qui a recueilli le plus large soutien. Nous nous pencherons donc plus spécialement sur cette dernière, sans perdre de vue toutefois que certains éléments des autres options, en particulier ceux relatifs aux droits culturels, pourraient ressurgir lors des discussions en Conférence générale.

5. Tel qu'envisagé au paragraphe 23 de l'Étude préliminaire, un nouvel instrument portant sur « la protection de la diversité des contenus et des expressions culturelles » (option d) aurait une portée assez large. Il devrait « favoriser une dynamique interactive entre les différents contenus culturels et expressions artistiques, ainsi qu'entre ces derniers et d'autres domaines qui leur sont étroitement liés (le multilinguisme dans la création culturelle, le développement des contenus locaux, la participation à la vie culturelle, les opportunités d'accès aux cultures d'origines plurielles et à travers des supports diversifiés, y compris le support numérique, etc.). Un tel instrument devrait également assurer le respect des droits individuels des créateurs et des artistes et faciliter la circulation des personnes, biens, services et savoirs liés à l'activité culturelle, tout en préservant des aires cohérentes d'identité et de créativité. La préservation de la diversité culturelle serait ainsi liée aux objectifs de développement durable et de dialogue interculturel à travers la promotion de l'activité créatrice et des expressions artistiques. Un tel instrument devrait aussi garantir la capacité pour chaque Etat de définir ses politiques culturelles, ses accords de coopération et ses initiatives de partenariat dans un monde global ». Cette description de la portée d'une convention internationale destinée à assurer la protection de la diversité des contenus et des expressions culturelles n'est pas trop rassurante à première vue car elle assigne à cette dernière une diversité d'objectifs dont la transposition au plan normatif ne pourrait se réaliser qu'au détriment de l'efficacité. Si tel était le cas, il y aurait lieu de craindre que la réalisation des objectifs immédiats de la convention ne s'en trouve compromise. Nous reviendrons sur ce point lorsque nous traiterons du projet de résolution à la Conférence générale en tant que tel. En ce qui concerne les difficultés liées à la réalisation d'un tel instrument, le document en identifie deux, à savoir celles concernant d'une part la nature de l'engagement et le degré de contrainte pour les signataires et celle concernant d'autre part le lien du nouvel instrument avec les engagements souscrits par les États dans d'autres instances, mais sans élaborer vraiment sur celles-ci. S'agissant du degré de contrainte pour les

1 L'Accord de Florence régleme l'importation des biens éducatifs, scientifiques et culturels en favorisant la libre circulation des livres, journaux, revues et imprimés, œuvres d'art, films et enregistrements sonores.

signataires, il faut souligner ici qu'il ne sera désormais plus question de ce problème dans tout le reste du document 32C52.

6. La dernière partie de l'Étude préliminaire débute par un rappel des exigences du *Règlement relatif aux recommandations aux États membres et aux conventions internationales prévues par l'article IV, de l'Acte constitutif*. Ce qu'il importe surtout de souligner à cet égard, c'est l'exigence de l'article 6 du règlement en question à l'effet que la Conférence générale, après avoir examiné l'Étude préliminaire ainsi que les observations du Conseil exécutif à ce sujet, doit décider si la question fera l'objet d'une réglementation internationale et, dans l'affirmative, si elle revêtira la forme d'une convention ou d'une recommandation. Pour bien comprendre les implications de ce choix, il est important de mentionner qu'aux termes de l'article 1 du même règlement, lorsqu'elle adopte une recommandation, la Conférence générale « formule les principes directeurs et les normes destinés à régler internationalement une question et invite les États membres à adopter, sous forme de loi nationale ou autrement, suivant les particularités des questions traitées et les dispositions constitutionnelles respectives des différents États, des mesures en vue de donner effet dans les territoires sous leur juridiction aux principes et normes formulés ». En droit international, une recommandation est généralement considérée comme n'ayant pas de force obligatoire, contrairement à une convention qui lie les parties. Dans le cadre du Règlement, il est assez évident que la recommandation n'a pas le même statut que la convention, ainsi qu'il ressort de l'article 13 de ce dernier qui prescrit que « si un projet de convention n'obtient pas, au vote final, la majorité des deux tiers requise au paragraphe 1 de l'article 12, mais seulement la majorité simple, la Conférence peut décider que le projet sera transformé en projet de recommandation à soumettre à son approbation soit avant la fin de la session, soit à sa prochaine session ». À la suite de ces remarques de nature procédurales, l'Étude préliminaire met de l'avant un projet de décision dans lequel le Conseil exécutif décide d'inscrire la question de l'opportunité d'un instrument normatif sur la diversité culturelle à l'ordre du jour provisoire de la 32^e session de la Conférence générale, invite le Directeur général à soumettre à la Conférence générale, à sa 32^e session, un rapport sur l'étude préliminaire concernant l'opportunité d'un nouvel instrument normatif international sur la diversité culturelle, ainsi que les observations formulées et les décisions prises à son sujet par le Conseil exécutif et recommande enfin à la Conférence générale de prendre une décision en faveur de la poursuite de l'action visant à l'élaboration d'un nouvel instrument normatif international sur la diversité culturelle et de déterminer la nature de l'instrument visé. Comme on peut le constater, l'Étude préliminaire ne prend pas position sur la question de savoir si l'instrument en question doit prendre la forme d'une convention ou d'une recommandation.
7. Le deuxième appendice reproduit dans son intégralité la décision du Conseil exécutif du 11 avril 2003 (166EX/3.4.3). Celle-ci reprend tel quel le projet de décision inclus dans l'Étude préliminaire en y ajoutant un paragraphe supplémentaire qui invite le

Directeur général à inclure dans le rapport devant être soumis à la Conférence générale une référence aux instruments internationaux pertinents. C'est donc dire que dans sa décision, le Conseil exécutif laisse effectivement en suspens la question de savoir si l'instrument international sur la diversité culturelle doit prendre la forme d'une convention ou d'une recommandation. Mais cette hésitation du Conseil à prendre position sur cette question, comme nous le verrons maintenant, est remise en cause dans le troisième appendice.

8. Le troisième appendice fait état des observations formulées par le Conseil exécutif sur l'Étude préliminaire. Son contenu est particulièrement important car il permet d'expliquer le changement de langage qui intervient entre la recommandation du Conseil exécutif à la Conférence générale et le projet de résolution à la Conférence générale que l'on retrouve dans le présent document. Trois constats en particulier ressortent de l'analyse qui y est faite des débats entourant l'adoption de la décision du Conseil exécutif. Le premier est qu'une majorité des membres qui se sont exprimés en faveur d'un nouvel instrument de nature contraignante ont estimé qu'il pourrait prendre la forme d'une convention internationale. Le second constat est que parmi les options proposées dans l'Étude préliminaire concernant le contenu de cette convention, l'option (d) portant sur « la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques » était celle qui avait recueilli le plus large soutien. Ces deux premiers constats, comme nous le verrons plus loin, auront une influence directe sur le contenu du projet de résolution soumis à la Conférence générale. Le troisième constat est que de nombreux membres du Conseil ont rappelé la nécessité de veiller à une bonne articulation entre le nouvel instrument envisagé par l'UNESCO et les instruments internationaux pertinents, soulignant qu'un nouvel instrument ne devrait pas entrer en contradiction avec d'autres engagements internationaux pris par leurs gouvernements dans d'autres enceintes, en particulier au sein de l'Organisation internationale. Ce dernier constat est à la source d'une demande explicite du Conseil exécutif à l'effet que le document soit complété par une référence aux instruments internationaux pertinents.
9. Le quatrième appendice est la réponse du Directeur général à la demande du Conseil exécutif de compléter le document destiné à être soumis à la Conférence générale par une référence aux instruments internationaux pertinents. Le texte en question débute par une présentation générale sur le lien entre le nouvel instrument projeté sur la diversité culturelle et les autres instruments internationaux pertinents, laquelle est complétée par une liste élaborée mais non exhaustive des instruments en question. La liste des instruments en tant que telle présente un intérêt relatif dans la mesure où elle en dit trop et pas assez à la fois : trop parce qu'elle mentionne un grand nombre d'instruments, surtout culturels, dont la pertinence par rapport au projet de convention n'est pas explicitée, et pas assez parce qu'elle ignore les développements récents en matière d'accords commerciaux bilatéraux, accords qui laissent clairement entrevoir une très grande diversité dans la façon d'envisager le traitement des biens et services

culturels². Il y a fort à parier que lors des débats sur le projet de résolution soumis à la Conférence générale, la question de la pertinence de cette liste reviendra sur la table.

10. Beaucoup plus intéressant et pertinent est le texte de présentation sur les liens entre un éventuel accord international sur la diversité culturelle et les autres accords internationaux qui précède la liste proprement dite des accords. La trame de base de ce texte de présentation est la suivante. Avec le progrès de la mondialisation, une pluralité d'enceintes concourent à traiter de nouveaux enjeux émergents, chacune selon ses modalités et en fonction de sa spécialité et des objectifs qui lui sont propres, ce qui rend nécessaire une approche concertée entre organisations ou juridictions pour parvenir à une meilleure régulation internationale. Ceci suppose au départ le respect des compétences respectives des différentes instances. Le fait qu'une instance se saisisse, dans le cadre de son action normative, d'une question donnée ne saurait donc avoir pour effet d'empêcher que d'autres instances en traitent dans le champ de leur propre mandat. C'est ainsi que l'UNESCO et l'OMC se trouvent amenées, dans leurs sphères respectives, à s'intéresser aux biens et services culturels. Il convient de souligner à cet égard que bien que leur approche diffère, l'UNESCO et l'OMC partagent un même objectif qui est de faire bénéficier à tous des bienfaits de la mondialisation, notamment dans le domaine de la culture. Si un nouvel instrument devait être envisagé par l'UNESCO, il devrait donc veiller à organiser la coopération internationale dans le but de promouvoir la diversité culturelle sans entraver la circulation des biens et services culturels. Un nouvel instrument aurait plus pour vocation de fonder et garantir la possibilité d'utiliser un certain nombre de moyens d'action que d'en imposer l'usage, si bien qu'il ne saurait être par lui-même facteur de contradiction. Les États n'ayant ni les mêmes engagements internationaux ou régionaux ni les mêmes politiques nationales, ils pourraient se trouver confrontés à une contradiction, mais sans que celle-ci puisse être imputable à l'instrument lui-même. Une ou des clauses indiquant la manière de résoudre d'éventuelles contradictions pourraient d'ailleurs être envisagées dans le nouvel accord. S'agissant plus particulièrement des pays en développement, ceux-ci, bien que ne disposant pas d'industries culturelles développées pour le moment, ne souhaitent pas se priver de leurs capacités futures à cet égard dans l'objectif d'accéder aux circuits internationaux de diffusion de leurs œuvres.
11. Ce texte de présentation appelle certains commentaires. Il faut souligner d'abord la justesse du propos en ce qui concerne le contexte et la nature du problème. Il n'est

² Voir à ce sujet par exemple les accords de libre-échange du Canada avec Israël, le Chili et Costa Rica, qui excluent totalement les produits culturels de la portée des accords en question, les accords de libre-échange de l'Union européenne avec Mexico et le Chili, qui excluent de la réglementation sur les services le secteur des services audiovisuels, les Accords de libre-échange des États-Unis avec le Chili et Singapour ou encore de l'Australie avec Singapour, qui font place à des réserves concernant l'accès au marché dans le secteur audiovisuel.

certes pas anormal que des instances internationales distinctes, agissant dans leurs sphères d'intérêt respectives, se penchent sur un même problème. Ce qui serait anormal serait qu'elles ne le fassent pas. Ainsi, le fait que l'OMC s'intéresse à la circulation des biens et services culturels ne doit pas empêcher l'UNESCO de s'intéresser aux répercussions de la libéralisation des échanges sur la diversité culturelle. Dans la mesure où les interventions de cette dernière répondent à des préoccupations strictement culturelles, elles doivent être considérées comme légitimes a priori. Il y a lieu de souligner également la justesse de l'analyse en ce qui concerne l'intérêt d'une majorité de pays en développement pour l'élaboration d'un nouvel instrument par l'UNESCO (paragraphe 10). L'expérience montre que le processus de libéralisation multilatéral des échanges, tel qu'il se poursuit dans le cadre de l'OMC, place les pays en développement dans une situation délicate lorsque vient le temps d'assumer des engagements dans le secteur culturel car il leur est souvent difficile sinon impossible, compte tenu de leur situation, de prévoir le type de mesures dont ils auront besoin à court et à moyen terme pour assurer le développement de leur production culturelle³

12. Ceci étant, on ne peut que s'inquiéter du langage du paragraphe 8 qui prescrit que si un nouvel instrument doit être envisagé par l'UNESCO, « il devra veiller à organiser la coopération internationale dans le but de promouvoir la diversité culturelle sans entraver la circulation des biens et services culturels ». Une telle affirmation non seulement va au-delà des exigences du GATT (l'article IV autorise les quotas à l'écran pour les films) et du GATS (les membres s'engagent dans les secteurs de leur choix en matière d'accès au marché et de traitement national et avec les restrictions et limitations qu'ils veulent bien), mais elle équivaut en pratique à priver l'UNESCO de la possibilité d'envisager une situation qui la concerne à partir d'une perspective qui est distincte de celle de l'OMC et lui est propre. Le paragraphe 9 vient corriger quelque peu la portée de cette affirmation en décrétant que le nouvel instrument aurait davantage pour vocation « de fonder et garantir la possibilité d'utiliser un certain nombre de moyens d'action que d'en imposer l'usage, si bien qu'il ne saurait être par lui-même facteur de contradiction ». Mais derrière ce langage qui se veut rassurant, on comprend que des contenus normatifs qui répondent à des perspectives et logiques distinctes peuvent parfois entrer en conflit. De telles situations se rencontrent même à l'intérieur de l'OMC où l'Organe de règlement des différends a eu à considérer dans certaines affaires des allégations de conflit dans l'application des règles du GATT et GATS ; en l'absence de clauses imposant un ordre de priorité, il a été jugé que les obligations découlant de l'un et de l'autre pouvaient coexister et que les unes ne

3. Voir à ce sujet I. Bernier, >Les pays en développement et le projet de convention internationale sur la diversité culturelle > : <http://www.mcc.gouv.qc.ca/international/diversite-culturelle/pdf/chronique03-06.pdf>

l'emportaient pas sur les autres⁴. De la même façon en droit international général, si le problème n'est pas réglé par des clauses établissant un ordre de priorité, chaque État demeure responsable de l'exécution de ses traités et à défaut de donner suite aux engagements pris dans le cadre d'un accord particulier parce que le respect de ces engagements irait à l'encontre d'engagements pris dans d'autres accords, il peut voir sa responsabilité internationale mise en cause auprès des instances appropriées par la ou les victimes d'un tel manquement⁵.

Le projet de résolution soumis à la Conférence générale

13. Le projet de résolution soumis à la Conférence générale, que l'on retrouve dans le texte de présentation du document 32C52 intitulé *Opportunité de l'élaboration d'un instrument normatif international concernant la diversité culturelle*, ne lie d'aucune façon la Conférence générale mais contribue néanmoins à encadrer la discussion de cette dernière sur le sujet. Il comporte cinq paragraphes dont les trois premiers rappellent le cheminement suivi par la Conférence générale pour arriver à sa décision, le quatrième présente la décision suggérée et le cinquième se penche sur les suites de la décision.
14. En ce qui concerne le cheminement suivi par la Conférence générale, le premier paragraphe mentionne comme il se doit l'examen par cette dernière du document 32C52, y compris *l'Étude préliminaire sur les aspects techniques et juridiques relatifs à l'opportunité d'un instrument normatif sur la diversité culturelle* ainsi que les observations formulées à son sujet. Le second paragraphe fait état de la prise en considération par la Conférence générale de la référence aux instruments internationaux pertinents formellement demandée au Directeur général dans la décision 166 EX/3.4.3 ; mais assez curieusement il lie cette démarche à la prise en considération d'un aspect précis de l'Étude préliminaire, à savoir le choix de l'option

4. Voir *Canada – Certaines mesures concernant les périodiques*, OMC, Doc. WT/DS31/AB/R, 30 Juin 1997, p. 22.

5. L'article 30 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* aborde également les conflits entre accords sous l'angle de l'application de traités successifs portant sur une même matière. Il envisage à cet égard deux situations distinctes. La première est celle où il y a identité complète des parties aux traités en cause. À moins que le traité antérieur ait pris fin ou que son application ait été suspendue, le traité antérieur alors « ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec celles du traité postérieur ». La seconde situation est celle où les parties à un traité antérieur ne sont pas toutes parties au traité postérieur. S'agissant d'abord des relations entre les États parties aux deux traités, la règle applicable est celle énoncée précédemment lorsqu'il y a identité des Parties. Pour ce qui est ensuite des relations entre un État partie aux deux traités et un État partie à l'un de ces traités seulement, « le traité auquel les deux États sont parties régit leurs droits et obligations réciproques ». Voir I. Bernier, *Le lien entre une future convention internationale sur la diversité culturelle et les autres accords internationaux* : <http://www.mcc.gouv.qc.ca/international/diversite-culturelle/pdf/chronique03-05.pdf>.

(d) comme domaine spécifique d'un éventuel instrument sur la diversité culturelle. Cette mention est d'autant plus surprenante que l'Étude préliminaire en tant que telle, comme nous l'avons déjà vu, ne choisit pas entre les diverses options proposées ; c'est seulement à la suite des observations formulées dans le cadre du débat sur ce dernier document qu'une conclusion favorable à l'option (d) se dégagera. Le troisième paragraphe en revanche aurait facilement pu être intégré au second car il semble à première vue directement relié à la référence aux instruments internationaux pertinents. Celui-ci affirme en effet que la Conférence générale « garde à l'esprit que tout nouvel instrument normatif international doit être élaboré en tenant compte des instruments juridiques internationaux existants ». Tel que rédigé, toutefois, ce paragraphe est ambigu. Faut-il comprendre que tout nouvel instrument normatif international doit s'ajuster au contenu des accords existants ? Si tel est le cas, l'exigence apparaît nettement irréaliste. Faut-il comprendre plutôt que tout nouvel instrument normatif international doit combler une lacune au plan juridique ? Dans l'affirmative, la règle énonce ce que l'on pourrait considérer comme une évidence. En réalité, il ressort assez nettement des paragraphes 2 et 3 que la question du lien entre le nouvel instrument international sur la diversité culturelle et les autres instruments internationaux pertinents n'est pas encore très bien comprise. Cette constatation rejoint notre analyse critique du texte sur les liens entre un éventuel accord international sur la diversité culturelle que l'on retrouve à l'appendice 3 du document 32C52. Ce texte, on s'en rappellera, nous était apparu sérieusement déficient dans la mesure où il aboutissait à subordonner l'objectif de préservation de la diversité culturelle à celui de libre circulation des biens et services sous prétexte d'éviter les conflits entre l'UNESCO et l'OMC. En prévision de l'inévitable débat qui entourera cette question lorsque la Conférence générale se penchera sur le projet de résolution, il apparaît urgent d'élaborer une position claire sur le sujet qui soit de nature à convaincre une majorité de membres.

15. La décision suggérée à la Conférence générale dans le projet de résolution diffère passablement de celle suggérée à cette même Conférence générale dans la décision du Conseil exécutif du 11 avril 2003. Dans cette dernière, on s'en rappellera, il était recommandé à la Conférence générale « de prendre une décision en faveur de la poursuite de l'action visant l'élaboration d'un nouvel instrument normatif international sur la diversité culturelle et de déterminer la nature de cet instrument ». Rien n'était précisé concernant la nature et la portée de l'instrument en question. Dans le projet de résolution maintenant soumis à la Conférence générale, non seulement il est proposé que la Conférence aille de l'avant avec l'élaboration d'un nouvel instrument international sur la diversité culturelle, mais la nature et la portée de l'instrument de l'instrument en question sont également précisées. C'est ce qui ressort de la formulation du paragraphe 4 où on peut lire que la Conférence générale « décide que la question de la diversité culturelle pour ce qui a trait à la protection de la diversité des contenus et des expressions artistiques doit faire l'objet d'une convention internationale ». En précisant ainsi les termes de la décision à prendre, le projet de résolution se trouve à centrer la discussion sur des données concrètes et à faciliter la

prise de décision. En ce sens, il peut être considéré comme un progrès par rapport à la décision du Conseil exécutif.

16. Toutefois, il nous apparaît que le langage utilisé pour cerner la portée et le contenu de la future convention peut porter à confusion s'il n'est pas davantage précisé. À en juger en effet par l'interprétation très large donnée à l'expression « protection de la diversité des contenus et des expressions artistiques » au paragraphe 23 de l'Étude préliminaire, il y a lieu de s'inquiéter, comme nous le mentionnions précédemment (paragraphe 5), de la possibilité d'un éparpillement au niveau du contenu suffisamment important pour que la réalisation des objectifs de base de la convention s'en trouve compromise. Pour éviter qu'il en soit ainsi, il faudrait veiller entre autres à ce qu'une distinction soit établie entre les objectifs à long terme de la convention et les objectifs immédiats, les premiers renvoyant aux résultats escomptés de la convention (le relèvement des niveaux de vies, la réalisation du plein emploi, l'accroissement du commerce, dans le cas par exemple de l'OMC) et les seconds renvoyant à la façon d'atteindre ces résultats (la libéralisation des échanges, pour reprendre l'exemple de l'OMC). Il y aurait lieu de préciser également que « la diversité des contenus et des expressions » dont il est question renvoie d'abord et avant tout à la diversité d'expression des cultures existantes, chacune de celles-ci apportant sa contribution propre aux échanges de biens et de services culturels et au dialogue entre les cultures. Il serait important enfin de résister à la tentation d'intervenir dans des secteurs déjà couverts par d'autres conventions, comme par exemple les droits de la personne et la propriété intellectuelle, sinon pour souligner que la convention ne peut être interprétée comme autorisant des violations des droits existants dans ces domaines.
17. Le dernier paragraphe du projet de résolution tient pour acquis qu'une décision positive en faveur de l'élaboration d'une convention ayant trait à la préservation des contenus culturels et des expressions artistiques sera prise et se penche sur les suites à donner à cette décision. Le Directeur général, en conformité avec l'article 10 du *Règlement relatif aux recommandations aux États membres et aux conventions internationales*, est invité à soumettre à la 33^e session de la Conférence générale « un rapport préliminaire sur la situation devant faire l'objet d'une réglementation ainsi que sur l'étendue possible de cette réglementation, accompagnée d'un avant-projet de convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques ». La référence à l'article 10 renvoie à la procédure à suivre pour l'élaboration des projets à soumettre à l'adoption de l'assemblée générale, laquelle est très claire. Lorsque la Conférence décide qu'une question doit faire l'objet d'une réglementation internationale, elle charge le Directeur général de rédiger un rapport préliminaire sur la situation devant faire l'objet d'une réglementation ainsi que sur l'étendue possible de cette réglementation, rapport qui peut être accompagné ou non d'un avant-projet de convention ou de recommandation selon ce qui a été décidé. Le Directeur général doit faire parvenir son rapport préliminaire aux États membres au moins 14 mois avant la date d'ouverture de la session de la Conférence générale (la 33^e en l'occurrence, soit celle de 2005), ce qui laisse 10 mois pour élaborer un projet

de convention si un tel projet doit accompagner le rapport préliminaire. Les États membres ont eux-mêmes 4 mois pour faire parvenir au Directeur général leurs commentaires et observations sur le rapport préliminaire. Celui-ci dispose ensuite de trois mois pour rédiger un rapport définitif, contenant un ou plusieurs projets, qu'il communique aux États membres. Le rapport définitif du Directeur général est soumis directement à la Conférence générale, ou si cette dernière en décide ainsi, à un comité spécial composé de techniciens et de juristes nommés par les États membres, lequel doit se réunir au moins 4 mois avant la date d'ouverture de la session de la Conférence générale. Dans ce dernier cas, 70 jours au moins avant la date d'ouverture de la session de la Conférence générale, le comité spécial soumet aux États membres un projet approuvé par lui, afin qu'il soit examiné par la Conférence générale. Ainsi qu'on peut le constater, la transmission d'un rapport préliminaire, accompagné ou non d'un avant projet, correspond à la première phase de cette procédure qui est automatiquement enclenchée par la décision de la Conférence générale qu'une question doit faire l'objet d'une réglementation internationale et cette phase est elle-même suivie d'autres phases avec des délais clairement prescrits, jusqu'à la présentation du rapport définitif incluant un ou des projets d'accord à la Conférence générale. C'est à la lumière de cette procédure que doit être interprétée la mention, dans le projet de résolution, que le Directeur général est invité à soumettre à la 33^e session de la Conférence générale un rapport préliminaire et un avant projet de convention.

Le règlement en effet a un caractère juridique et s'impose comme norme dans le fonctionnement de l'Organisation. Le compte à rebours qu'il prescrit permet de franchir les diverses étapes envisagées dans le délai de deux ans qui sépare la tenue des Conférences générales mais il n'impose pas de procéder obligatoirement à l'intérieur de ce délai. On peut comprendre que la préparation d'un projet de convention puisse prendre dans certains cas plus de deux ans. Toutefois, il ressort clairement du règlement qu'il n'est aucunement prévu qu'un rapport préliminaire et un avant projet de convention puissent être soumis directement à la Conférence générale. On peut se demander d'ailleurs quel type de décision la Conférence serait appelée à prendre dans un tels cas. Cette dernière intervient uniquement à l'étape du rapport définitif et du projet. Le texte du projet de résolution à cet égard est très ambigu et devrait être donc corrigé. Veut-il simplement dire qu'un rapport préliminaire et un avant-projet seront soumis aux Membres – et non à la Conférence en tant que telle – à l'occasion de la 33^e session ? Ceci serait pour le moins curieux et n'aurait pas sa place dans un projet de résolution. Le message que semble véhiculer le projet de résolution actuel à cet égard est qu'un rapport préliminaire et un avant projet de convention ne peuvent de façon réaliste être présentés qu'à l'automne 2005. Mais pourquoi renoncer à l'avance à la possibilité de soumettre un rapport définitif et un projet de convention dans les délais prescrits à l'article 10 du Règlement alors que l'étude préliminaire elle-même, dans son analyse de l'Option (d), précisait que « sans sous-estimer la complexité d'une telle démarche, on peut considérer que les travaux déjà réalisés sur un nombre importants de sujets à traiter dans le cadre de cette option

permettent d'envisager le processus d'élaboration dans des délais de temps raisonnables ». Une façon plus appropriée d'un point de vue juridique, et définitivement plus transparente, de régler cette question d'incertitude concernant le respect des délais serait de respecter le langage de l'article 10 du Règlement en demandant au Directeur général de soumettre dans la mesure du possible à la 33e session un rapport définitif et un projet de convention, étant entendu que si cela devait s'avérer impossible, le calcul à rebours des délais pourrait toujours s'enclencher à partir de la date de tenue de la 34e session.

Évaluation d'ensemble

18. Le document 32C52 intitulé *Opportunité de l'élaboration d'un instrument normatif international concernant la diversité culturelle*, avec son texte de présentation et ses quatre appendices, constitue le dossier complet soumis par le Directeur général à la Conférence générale pour appuyer l'étude du point 5.11 de l'ordre du jour provisoire de la 32^e session de la Conférence générale de l'UNESCO. L'élément le plus important de ce document est sans contredit le projet de résolution soumis à la Conférence générale. Bien qu'il revienne à la Conférence générale de décider si la question visée par la proposition doit faire l'objet d'une réglementation internationale et, dans l'affirmative, de déterminer la mesure dans laquelle la question pourra être réglementée et si elle doit l'être par la voie d'une convention internationale ou bien d'une recommandation aux États membres, le fait que le projet de résolution prenne position sur ces questions nous apparaît comme une contribution positive au débat à venir.
19. Toutefois, ce projet de résolution, de même que les appendices qui l'appuient, ne sont pas dénués d'ambiguïté ; on y retrouve même parfois des affirmations pour le moins discutables. On a pu constater par exemple, en ce qui concerne le projet de résolution, que le deuxième paragraphe de celui-ci établissait un lien difficile à saisir entre la référence aux instruments juridiques internationaux pertinents et l'option d) de l'Étude préliminaire ; que le troisième paragraphe était loin d'être clair et qu'une des interprétations qu'on pouvait en donner aboutissait à un résultat proprement irréaliste ; que même le quatrième paragraphe, qui traite de la décision de la Conférence générale, utilisait des termes dont la portée, si l'on en juge par les explications données dans l'Analyse préliminaire, apparaît dangereusement large. De façon plus générale, on a pu aussi constater que si les appendices offraient une réflexion fort utile pour la compréhension du contexte et de la nature des problèmes soulevés ainsi que pour la compréhension du point de vue des pays en développement sur le sujet, ils demeuraient déficients sur des questions comme celle du caractère contraignant de l'instrument et surtout sur celle du lien avec les autres instruments. Enfin, nous avons noté l'utilité très relative de la liste des instruments pertinents en vigueur. Sur l'ensemble de ces points, il y a donc lieu de s'attendre à ce que des questions soient soulevées lors de l'examen du point 5.11 de l'ordre du jour provisoire à la 32^e session de la Conférence générale.

20. Il ne peut plus être question maintenant de modifier le document 32C52 qui a déjà été expédié aux États membres de l'UNESCO en vue de cet examen. En conséquence, il faut absolument que des réponses claires et convaincantes soient préparées sur les points qui posent problème afin d'éviter que le débat ne s'enlise lorsque la question sera abordée par la Conférence générale, ouvrant ainsi la porte à une proposition de report de la décision à une autre session, comme cela est prévu à l'article 7 du *Règlement relatif aux recommandations aux États membres et aux conventions internationales*. Même si par ailleurs le projet de résolution mis de l'avant dans le document 32C52 devait être adopté tel quel, il serait toujours possible de revenir sur ces divers points à l'étape de la rédaction de l'avant projet.