

La troisième session de la réunion intergouvernementale d'experts sur l'Avant-projet de Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et l'examen du Projet de Convention par la Conférence générale de l'Unesco

Ivan Bernier

La troisième session : le dénouement

La troisième session, comme devait le rappeler le Président Asmal dans son allocution d'ouverture, constituait la phase la plus critique du processus de négociation devant conduire à l'adoption du projet de convention que l'on désirait soumettre pour adoption lors de la 33^{ième} Conférence générale de l'UNESCO. Bien que productive, en effet, la session précédente n'avait pas permis de compléter l'examen de l'ensemble du texte et sur plusieurs points importants, il n'y avait toujours pas de convergence. Manifestement, le résultat souhaité ne pouvait être atteint si la négociation procédait de la même façon que lors de la seconde session; une méthode de travail plus efficace devait être adoptée. Il apparaissait important en particulier de sortir le débat du Comité de rédaction pour le ramener au niveau de l'Assemblée plénière et de faciliter la prise de décision en isolant graduellement les questions les plus controversées. Mais pour introduire de tels changements, le président Asmal devait bénéficier d'un important support au sein de l'Assemblée plénière.

Or, avant le début de la troisième session, l'ampleur de ce support n'était pas nécessairement évidente. Considérant la réaction très critique des États-Unis lors de la sortie du nouveau texte consolidé établi par le président Asmal, bon nombre d'observateurs s'attendaient à ce que la question du texte à utiliser comme base de discussion pour la troisième session soit soulevée et âprement débattue dès le départ. Dans les jours qui précédèrent l'ouverture de la session, plusieurs délégations se réunirent selon leur appartenance géographique ou linguistique pour discuter de leur position sur le sujet. Dans son discours d'ouverture, le Directeur général, M Matsuura, fit prudemment référence au « rapport composite » qu'il décrivit comme « un texte synthèse de positions consensuelles et des discussions à mener » et au « texte consolidé », qu'il décrivit comme « un texte sans crochet ni option fondé sur des propositions de rapprochement des points de vues ». Or, si la question fut bien soulevée d'entrée de jeu par les États membres, ce fut pour louer le texte du Président Asmal et suggérer de façon quasi unanime que ce dernier serve de base pour la poursuite de la discussion. Le Costa Rica au nom du Groupe des 77, le Canada au nom du Groupe des ambassadeurs francophones, le Luxembourg au nom de l'Union européenne, le Mexique au nom de l'Amérique latine et des Caraïbes, la Chine, la Suisse, la Norvège, le Vietnam, le Brésil, l'Inde, Andorre, l'Arabie Saoudite, la Nouvelle-Zélande la Russie, le Bénin saluèrent à tour de rôle le texte du Président, le qualifiant de cohérent et d'équilibré et souhaitant en faire leur texte de discussion. Certains États, toutefois, tout en se ralliant au texte du Président, soulignèrent que l'autre texte devait rester à la portée de la main pour être consulté. Ce fut le cas entre autres du Maroc, de l'Australie et du Japon, ce dernier se montrant plus réservé à l'égard du texte consolidé. Les États-Unis, enfin, dirent regretter que les recommandations du Comité de rédaction n'aient pas été prises en compte et que plusieurs des concepts entre crochets aient

été révisés dans le texte consolidé du Président Asmal. En dernier ressort, le texte consolidé fut donc retenu comme base de discussion, sans écarter pour autant la possibilité d'utiliser le texte composite comme référence au besoin. Dans les faits, il ne devait guère plus être fait référence à ce dernier dans la suite de la négociation. L'autorité et le prestige du Président Asmal ressortirent nettement renforcés de ce débat, ce qui ouvrit la porte à une initiative déterminante en ce qui concerne la méthode de travail.

Le président Asmal, dans son allocution d'ouverture, se montra plus directif qu'il l'avait été lors de la seconde session sur ce point. Le débat, annonça-t-il, se ferait par grands thèmes : préambule, objectifs et principes, champ d'application et définitions, droits et obligations y compris la coopération internationale, relations avec les autres instruments, organes de la convention, clauses finales y compris les annexes sur le règlement des différends. Les délégations qui souhaitaient proposer des amendements au texte consolidé devaient le faire par écrit et suffisamment à l'avance pour que le Bureau puisse les prendre en considération. Ce dernier les examinerait et conviendrait des suites à leur donner. Les propositions mineures, de style et sans impact sur le fond seraient traitées par le Bureau. Celles sur le fond seraient soumises à la Plénière; si personne ne les soutenait, elles seraient rejetées sans appel. Les décisions pourraient être soumises au vote mais dans la mesure du possible elles devraient être prises par voie de consensus. Le Président devait également préciser, en ouvrant le débat sur le premier thème, que les questions transversales seraient abordées au moment opportun, c'est à dire pour la majorité d'entre elles lors de l'examen des définitions.

Mais paradoxalement, le changement le plus important, l'élimination du Comité de rédaction, passa pratiquement inaperçu tant celle-ci parut aller de soi. Dans sa présentation de la méthode de travail, le Président lui-même ne fit aucune référence au rôle du Comité de rédaction, ce qui était plutôt surprenant considérant le rôle de premier plan que celui-ci avait joué lors de la seconde session. Dès la reprise des travaux, il devint vite évident que le Comité de rédaction était écarté au profit de l'Assemblée plénière qui était appelée ainsi à exercer un contrôle plus direct sur la rédaction. Même les États-Unis, qui avaient utilisé avec profit le Comité de rédaction pour défendre leurs vues lors de la seconde session, ne réagirent pas à ce changement. Il faut dire que les réticences du Comité de rédaction à suivre les directives de l'Assemblée plénière, sa difficulté à trancher dans les débats entre la majorité et la minorité et son efficacité très relative ne militaient pas pour son maintien.

Ces changements contribuèrent à accélérer l'examen des différentes dispositions du texte consolidé du Président Asmal. La majeure partie de ces dispositions furent approuvées assez rapidement, parfois avec modifications, parfois sans modification. La stratégie d'isoler les questions plus contentieuses pour les discuter au moment approprié portât fruit. De sa propre initiative ou à la suggestion des Parties, le Président n'hésita pas à constituer des groupes de travail afin de faciliter un rapprochement entre les Parties sur ces questions, ce qui contribua à rassurer les États qui défendaient des positions minoritaires sur celles-ci. Cinq groupes furent ainsi constitués pour traiter des questions suivantes : la définition des « activités, biens et services culturels » ainsi que celle des « expressions culturelles » et d'« industries culturelles »; l'alinéa 8 du préambule (les savoirs traditionnels); l'article 20 (relations avec les autres instruments); l'article 25 (règlement des différends); et enfin l'article 30 (régimes constitutionnels fédéraux ». À deux occasions, toutefois, le Président refusa d'accéder à des demandes de constitution d'un groupe de travail. Ce fut le cas lorsque les États-Unis, insatisfait de l'évolution du débat sur l'article 5 (1), soulevèrent un point de procédure pour

demander la constitution d'un groupe de travail comprenant des avocats en raison de la complexité des problèmes soulevés. Cette demande fut écartée par le Président qui souligna que ces questions devaient être traitées par les représentants des États désignés et non par des avocats. Ce fut le cas également lorsque le Japon, en réaction à une demande à l'effet que le débat sur l'article 5 (1) soit reporté après la discussion sur l'article 20 étant donné les liens entre ces deux questions, demanda la constitution d'un groupe de travail indépendant sur l'article 5 (1); cette demande fut implicitement rejetée lorsque le Président se prononça en faveur du report.

Le rôle assigné aux groupes de travail était clair : ils devaient chercher à réaliser un consensus sur les questions qui leur étaient soumises. À défaut d'y arriver dans les délais impartis, ils étaient dessaisis de leur mandat et les questions revenaient devant l'Assemblée plénière pour décision. C'est ainsi que le tout premier groupe de travail créé, celui sur les définitions des termes « activités, biens et services culturels », « expressions culturelles » et « industries culturelles », n'ayant pu parvenir à un accord lorsque l'Assemblée plénière aborda l'article 4 sur les définitions, se trouva dessaisi de son mandat au profit de cette dernière qui procéda aussitôt à l'examen des amendements soumis par écrit sur cet article¹. Deux autres groupes spéciaux, soit ceux sur le paragraphe 7 bis du préambule (devenu paragraphe 8 du préambule dans la version finale) et sur l'article 30 (régimes constitutionnels fédéraux) furent en mesure de proposer à l'Assemblée plénière des solutions de compromis qui furent effectivement retenues par cette dernière. Le groupe sur l'article 25 proposa lui aussi une solution de compromis à l'Assemblée plénière sur la question du règlement des différends mais cette solution devait subséquemment être revue à la demande d'un nombre substantiel d'États et ne fut finalement acceptée, telle que modifiée, qu'après qu'on l'eut accompagnée d'une clause autorisant une Partie signataire à se désengager, au moment de la ratification, du mécanisme de règlement des différends envisagé (conciliation à la demande d'une seule Partie).

Toute autre fut l'expérience du groupe de travail chargé de trouver une solution de compromis sur l'article 20 (relation avec les autres instruments internationaux). La tâche n'était pas facile car l'article 20, ainsi qu'il était devenu évident depuis le tout début de la négociation, était au cœur du conflit qui opposait la majorité à la minorité sur le projet de convention. Ce groupe de travail, dont la création avait été annoncée dès la troisième journée de la rencontre (vendredi, 27 mai) n'avait toujours pas réussi à produire un texte susceptible de rapprocher les Parties le mardi soir 30 mai. Lors de l'ouverture de l'Assemblée plénière, le 31 mai, le Président Asmal convoqua ce dernier pour une session de travail sous sa direction. Le lendemain, 1^{er} juin, le Président était en mesure d'annoncer un accord au sein du groupe de travail sur l'article 20 et invita le Canada et la Finlande, à titre de co-présidents du groupe, à présenter le résultat de celui-ci. Le nouveau texte fut décrit comme un tout, un « paquet » qu'il était difficile de modifier sans mettre en péril le très large consensus réalisé. Un long débat s'ensuivit au cours duquel pas moins de 56 délégations intervinrent. Au terme de cet échange, une large majorité des délégations se prononcèrent en faveur du texte proposé. Certaines délégations dirent avoir obtenu l'accord de leur capitale seulement après de longues discussions. D'autres se dirent d'accord avec le texte proposé mais en ajoutant qu'elles souhaitaient apporter des amendements mineurs à celui-ci. La délégation américaine, toutefois, se déclara en désaccord avec le texte proposé et demanda que les discussions se poursuivent jusqu'à ce qu'un texte satisfaisant soit trouvé, à défaut de quoi les États-Unis se

¹ Ceci n'empêcha pas la prise en compte par la Conférence générale de certaines propositions issues du groupe de travail alors même qu'elles n'avaient pas été soumises par écrit comme amendements.

présenteraient à la Conférence générale avec un autre texte pour l'article 20. Le président Asmal décida alors de réunir à nouveau le groupe de travail sous sa direction pendant le déjeuner.

Durant cette rencontre, les propositions d'amendement qui avaient été soumises par les États-Unis, le Sénégal, l'Afrique du Sud, l'Andorre et le Mexique furent discutées. Certaines délégations soulignèrent d'entrée de jeu que toute modification au texte proposé devait être écartée à défaut de quoi la notion d'un texte de compromis constituant un tout risquait d'être remise en cause. D'autres délégations suggérèrent que l'on distingue entre les amendements techniques, qui ne changeaient pas le sens du texte, et les amendements de substance. Le Président intervint alors pour annoncer qu'il procéderait sur la base de la seconde option. Écartant temporairement l'amendement américain, considéré comme un amendement de fond, il procéda d'abord à l'examen de l'amendement de l'Andorre qui fut adopté après une courte discussion mais donna lieu par la suite à des remarques du Japon et des États-Unis à l'effet que l'amendement en question pouvait changer le sens du paragraphe 1 (b) de l'article 20. Les autres amendements furent rejetés à l'exception de celui de l'Afrique du Sud qui accepta de le retirer. Revenant finalement à l'amendement des États-Unis, le Président, après avoir écouté les explications de ces derniers et les commentaires d'un certain nombre d'États, décréta que celui-ci introduisait un important déséquilibre dans le texte proposé par le groupe de travail et décida que le temps était venu de retourner en Assemblée plénière afin de trancher la question.

À l'ouverture de l'Assemblée plénière, le lendemain, 2 juin, le Président Asmal demanda au Rapporteur de faire lecture de la nouvelle version de l'article 20 incluant l'amendement de l'Andorre. Puis immédiatement après, il demanda si l'Assemblée plénière voulait adopter le texte en question. Aucune opposition ne se manifestant, le Président déclara le texte adopté, ce qui déclencha immédiatement les applaudissements de la salle. Mais les États-Unis soulevèrent immédiatement un point d'ordre pour souligner que le texte n'était pas final car l'amendement qu'ils avaient proposé n'avait toujours pas été discuté alors qu'il avait reçu un certain support et qu'en conséquence ils voulaient voir le texte en question discuté lors de la Conférence générale. Cela impliquait la soumission à la Conférence générale d'un texte de la Convention proposant deux versions distinctes de l'article 20. Un certain nombre d'États intervinrent par la suite pour dire qu'ils avaient certains problèmes avec l'article 20 et annoncer qu'ils réservaient donc leur position sur cet article. Revenant alors sur la demande des États-Unis, le Brésil déclara qu'il était totalement opposé à l'idée d'avoir deux options sur l'article 20 : selon ce dernier, tout le monde avait fait des compromis pour arriver au texte sur la table et maintenant une délégation voulait son propre texte; ceci n'était pas juste. À ce stade du débat, plusieurs délégations intervinrent pour demander que l'on passe au vote. Malgré l'objection des États-Unis qui réitérèrent qu'un vote n'était pas approprié car il n'y avait pas de consensus sur l'article 20, le Président demanda qui était en faveur d'avoir deux options. Seuls l'Argentine, les États-Unis, l'Australie et Israël acquiescèrent, toutes les autres délégations se prononçant contre la proposition américaine. Il fut donc décidé qu'une seule version de l'article 20 irait donc à la Conférence générale, soit celle du groupe de travail telle que modifiée par l'amendement d'Andorre. Le débat prit fin avec la demande des États-Unis que leur objection formelle à la décision du Président de passer au vote ainsi qu'au texte adopté soit enregistrée. Le Président répondit que toutes les objections formelles seraient intégrées au rapport du Directeur général à la Conférence générale. Ce résultat, qualifié de moment historique par plusieurs délégations dans leur déclaration de clôture, fut dénoncé

avec vigueur par les États-Unis, ces derniers allant jusqu'à affirmer, dans une déclaration rendue publique par leur ambassade à Paris, que le texte de convention proposé était profondément défectueux parce qu'il concernait le commerce plutôt que la culture, qu'il était en conséquence hors de la compétence de l'UNESCO et que son adoption ne pourrait que compromettre la réputation de l'UNESCO à titre d'organisation internationale responsable.

Cette description sommaire du déroulement de la négociation lors de la troisième session appelle quelques observations. La première est que le fait déterminant qui a permis de dénouer l'impasse dans laquelle s'était engagée la négociation au terme de la seconde session a été la décision du Président, appuyé en cela par l'Assemblée plénière, de jouer un rôle plus direct dans le déroulement de la négociation. Confrontés à une volonté très ferme des représentants américains qui exigeaient que tout consensus autour du projet de convention se fasse aux conditions fixées par les États-Unis, le Président et l'Assemblée plénière ont refusé d'entériner une interprétation du consensus qui aurait abouti dans les faits à donner un droit de veto à une ou à quelques Parties pour adopter plutôt, comme ligne de conduite, la recherche de l'unanimité dans la mesure du possible et, à défaut, l'appui d'une large pluralité des États membres tel que déterminé par le vote. La seconde observation est que la mise au rancart du Comité de rédaction et le recours aux groupes de travail pour donner une dernière chance à la négociation d'aboutir en cas d'impasse a permis de cerner de plus en plus la nature de l'opposition entre la majorité et la minorité, ramenant celle-ci en dernier ressort à la question du lien entre la Convention et les autres accords internationaux, plus particulièrement les accords de l'OMC. La troisième observation est que le compromis réalisé sur cette dernière question à l'article 20 peut être considéré en dernier ressort comme l'expression du consensus général de l'Assemblée plénière sur la Convention elle-même, pratiquement tous les États ayant appuyé celui-ci.

L'examen du projet de Convention par la Conférence générale

Le jugement très critique exprimé par les États-Unis à l'encontre du projet de Convention entériné lors de la troisième session donnait clairement à entendre que ces derniers n'avaient pas dit leur dernier mot sur le sujet. De fait, entre la date de clôture de la troisième session et la date d'ouverture de la Conférence générale de l'UNESCO, le 3 octobre 2005, les États-Unis intervinrent à plusieurs reprises et dans différents contextes dans le but de justifier leur opposition au projet de Convention issu de la rencontre des experts gouvernementaux et de faire obstacle à l'adoption de ce dernier par la 33^{ème} Conférence générale. Mais les pays désireux de voir le projet de Convention en question adopté par la Conférence générale ne sont pas demeurés en reste et ont eux-mêmes procédé à des consultations en vue d'empêcher la réouverture de la négociation qui s'était terminée le 3 juin et d'assurer l'adoption de la Convention dès octobre 2005². Deux événements en particulier ont marqué la bataille d'arrière garde menée par les États-Unis durant la période précédant l'ouverture de la 33^{ème} session de la Conférence générale de l'UNESCO. Le premier est intervenu dans le cadre de l'OMC, le second, dans le cadre de l'UNESCO.

Le 25 août 2005, une réunion informelle était organisée à la demande d'un certain nombre de Membres de l'OMC qui souhaitaient que le Directeur général soumette des commentaires à

² Voir par exemple à cet égard les débats sur la diversité culturelle lors de la 55^{ème} session du Conseil permanent de la Francophonie.

l'UNESCO sur leurs préoccupations concernant les effets de la Convention sur les négociations de l'OMC. Une soixantaine de pays participèrent à cette rencontre qui donna lieu à des échanges animés. Deux points de vue opposés s'exprimèrent, soit celui des promoteurs d'une telle rencontre, au premier chef les États-Unis, qui firent part de leurs critiques ou réserves à l'égard de la Convention, et celle d'une majorité des participants satisfaits de la Convention qui s'opposèrent à ce que l'OMC communique un point de vue non sollicité sur la Convention à l'UNESCO. En dernier ressort, le Directeur général de l'OMC se rangea à cette position.

Le second évènement prit place lors de la 172^{ème} session du Conseil exécutif de l'UNESCO, en septembre 2005, lorsque fut débattu le rapport du Directeur général sur l'avant projet de convention. Le 23 septembre, les membres de la Commission du Programme et des Relations extérieures du Conseil furent saisis d'un projet d'amendement du Canada, signé par 50 pays, visant l'ajout d'un nouveau paragraphe à la recommandation faite par le Directeur général au Conseil exécutif concernant l'Avant-projet de Convention, recommandation qui se lisait originellement ainsi :

« Le Conseil exécutif,

1. Ayant à l'esprit la résolution 32/34,
2. Rappelant les décisions 169/3.7.2 et 171 EX/19,
3. Ayant examiné le document 172 EX/20,
4. Soulignant que les experts gouvernementaux ont rempli leur mandat, qui était «d'avancer l'élaboration de l'avant-projet de convention afin de faire rapport à la Conférence générale à sa 33e session » conformément à la décision 169 EX/3.7.2.,
5. Prend note du texte de l'avant-projet, adopté par la troisième session de la Réunion intergouvernementale d'experts, tenue au Siège du 25 mai au 3 juin 2005, qui sera examiné par la Conférence générale, à sa 33^{ème} session, en application de la résolution 32 C/34;

Le nouveau paragraphe proposé par le Canada se lisait pour sa part de la façon suivante :

6. Recommande que la Conférence générale, à sa 33^{ème} session, considère ledit avant-projet comme un projet de convention et l'adopte en tant que convention de l'UNESCO. »

En proposant ainsi que ce qui avait été décrit jusqu'alors comme un avant-projet de convention soit dorénavant considéré par la Conférence générale comme un projet de convention et en demandant que celui-ci soit adopté comme convention de l'UNESCO, l'amendement canadien coupait court à toute possibilité que la Conférence générale se contente d'examiner le texte de la Convention à titre d'avant-projet et renvoie la question à sa prochaine session, en 2007, en espérant qu'un accord se réalise entre temps sur le texte d'un projet de convention. Comme il fallait s'y attendre, les États-Unis se sont vigoureusement opposés à cet amendement, insistant sur le fait que le texte n'était pas prêt pour adoption et que l'UNESCO cherchait à procéder trop rapidement. Ils ont demandé qu'un vote formel soit pris sur celui-ci. Finalement, c'est par 53 voix en faveur, une voix contre (celle des États-Unis) et une abstention (celle de l'Australie), que le projet d'amendement canadien fut adopté par la Commission du Programme et des Relations extérieures.

Six jours plus tard, le 29 septembre, le rapport de cette dernière était présenté aux membres du Conseil exécutif pour adoption. À cette occasion, les États-Unis demandèrent, en s'appuyant sur l'article 47 du règlement intérieur, que la recommandation concernant l'avant-projet de

convention (et notamment son paragraphe 6) soit adoptée séparément des autres points du rapport. Ce faisant, il devenait plus facile pour eux de demander par la suite une discussion de fond sur le sixième paragraphe. Après un court débat, le Président du Conseil exécutif demanda le vote sur la motion des États-Unis de surseoir à la recommandation. Par 55 voix contre et une en faveur (les États-Unis), la motion fut rejetée. Mais les États-Unis revinrent immédiatement à la charge en proposant un amendement au sixième paragraphe qui se lisait de la façon suivante: « Recommande à la Conférence générale, à sa 33^{ème} session, d'examiner le texte de cet avant-projet en tant que projet de convention et d'envisager de l'adopter comme convention de l'UNESCO ». Un nouveau débat s'ensuivit au cours duquel pratiquement tous les membres qui intervinrent se prononcèrent contre la démarche des États-Unis, manifestement agacés par l'insistance de ces derniers. En bout de ligne, la proposition fut retirée et l'on procéda au vote sur la recommandation telle qu'adoptée par le Comité: par 53 voix pour, 1 contre et une abstention, celle-ci fut entérinée et transmise en l'état à la Conférence générale.

La Conférence générale s'ouvrit le 3 octobre par les discours du Président du Conseil exécutif et du Directeur général. Suivirent après l'examen d'un certain nombre de points préalables tels que le rapport du Comité de vérification des pouvoirs à la Conférence générale, l'adoption de l'ordre du jour, l'élection du président et des vice-présidents de la Conférence générale, ainsi que des présidents, vice-présidents et rapporteurs des commissions et comités. Le lendemain, 4 octobre, débuta le débat de politique générale où tous les sujets pouvaient être abordés par les Membres. Celui-ci fut marqué par une attaque en règle des États-Unis contre le fait que l'Union européenne était habilitée à parler durant la Conférence au nom des États membres. Aux yeux des États-Unis, il s'agissait là d'un dangereux précédent qu'il fallait à tout prix éviter. Mais pour bon nombre d'autres Membres, la demande américaine visait surtout à diviser l'Union européenne sur la question du projet de Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. La demande donna lieu à un vif débat au terme duquel un vote fut pris pour ou contre l'intervention de la Commission européenne dans les débats de la Conférence générale. Par 158 voix pour, une contre et une abstention, le droit d'intervention de la Commission fut confirmé.

Le même jour, la Secrétaire d'État des États-Unis, Condoleezza Rice, faisait parvenir aux ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'UNESCO une lettre dans laquelle elle exprimait sa profonde inquiétude concernant le projet de Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Elle présentait cette dernière comme ambiguë à plusieurs égards et susceptible d'être utilisée à des fins protectionnistes et demandait d'appuyer les États-Unis dans leur demande que soit retardée l'adoption de la Convention pour permettre la poursuite des négociations jusqu'à ce que ces lacunes aient été corrigées. Une note sur les modifications que les États-Unis jugeaient essentielles fut mise en circulation le même jour par la délégation américaine à l'UNESCO ; entre autres articles visés par ces modifications, on retrouvait les articles 5, 6, 7, 8, 18, 19, 20, 21, 23, et 24 de la Convention. Ces deux initiatives ne semblent pas avoir donné lieu à des résultats très concrets, si ce n'est qu'un certain nombre de journaux firent état dans leur pages de la lettre de la Secrétaire d'État Condoleezza Rice, et que l'Organisation internationale de la Francophonie, dans une note rendue publique le lendemain, répondit point par point aux arguments de la note américaine.

Le 10 octobre, le Président de la Commission IV, à la demande des États-Unis, organisa une « rencontre informelle » afin de permettre aux Membres de discuter de la Convention avec les représentants américains. Ces derniers, déplorant le fait que les États-Unis n'aient pas eu véritablement la chance de se faire entendre, exposèrent à nouveau les arguments américains à l'encontre du projet de Convention. Une vingtaine de pays participèrent à cette rencontre. La plupart réagirent en faisant valoir que le texte de la Convention tenait déjà largement compte des inquiétudes américaines. Une seconde réunion, organisée le lendemain par les États-Unis dans le même but, n'attira que six États et prit fin rapidement. Aux yeux de la plupart des observateurs, toutefois, il était clair que les États-Unis ne baisseraient pas les bras et chercheraient à profiter du débat au sein de la Commission IV pour bloquer le processus d'adoption.

Dans les jours qui précédèrent l'examen du projet de Convention par la Commission IV, une information circula à l'effet que les États-Unis présenteraient plusieurs amendements. De fait, les travaux de la Commission IV sur le projet de Convention débutèrent avec l'annonce, par le Président, que les États-Unis avaient soumis pas moins de 28 amendements, lesquels ne seraient abordés toutefois qu'après avoir donné la chance aux délégations qui le souhaitaient d'intervenir sur le projet de Convention. À la suggestion du Président, les délégations représentées par leurs ministres prirent la parole en premier (une quinzaine de ministres intervinrent), puis les autres délégations qui avaient demandé à intervenir suivirent (quelque 70 délégations). Le Royaume-Uni, parlant au nom des 25 États membres de l'Union européenne ainsi qu'au nom de la Bulgarie, de la Croatie, de la Roumanie et de la Turquie, se dit d'avis que la Convention était équilibrée et qu'elle constituait un cadre valable pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Le Costa Rica, au nom du Groupe des 77 et le Panama au nom du GRULAC (groupe électoral comprenant les pays de l'Amérique Latine ainsi que des Caraïbes), intervinrent également en faveur de la Convention. L'Inde fit savoir qu'elle considérait que la Convention comme un jalon de l'histoire de l'UNESCO, qu'elle l'appuyait sans réserve et qu'elle espérait son adoption. Le Japon pour sa part se déclara ravi qu'on soit parvenu à un projet de Convention et a dit souhaiter l'adoption de celui-ci par la Conférence générale; il ajouta qu'il déposerait un projet de résolution pour le bénéfice de tous une fois la Convention adoptée. Les États-Unis enfin reprurent leurs arguments à l'effet que la Convention était erronée et incompatible avec les obligations de l'UNESCO. Ils insistèrent sur le fait que la rapidité de négociation de la Convention avait été une barrière au consensus et firent valoir que non seulement la qualité du texte en souffrait mais que les conséquences de l'adoption d'un texte aussi erroné seraient graves.

Après cette première phase où la parole était donnée aux diverses délégations, la Commission IV entama l'examen des amendements proposés par les États-Unis. Certains de ces amendements étaient relativement inoffensifs, d'autres auraient probablement pu être acceptés après négociation, mais la majorité reflétait les exigences incontournables des États-Unis. Pour la majorité des Membres, il était clair que si l'on commençait à discuter de chacun de ces amendements, comme le souhaitaient les États-Unis, on rouvrirait la négociation et on empêchait à toute fin pratique l'adoption du projet de Convention par la Conférence générale. Dès le départ, l'examen des amendements donna lieu à un imbroglio concernant la façon de procéder. En réponse à une demande d'éclaircissement à cet égard, le conseiller juridique de l'UNESCO indiqua qu'il y avait deux manières de procéder pour l'examen des amendements: soit le Président prenait le « pouls » de l'assemblée sur les amendements, soit on procédait par

vote en bonne et due forme sur chacun d'entre eux. Mais il était nécessaire de procéder au vote si une délégation en faisait la demande formelle. Pour les premiers amendements, le Président demanda simplement qui était en faveur sans demander qui était contre ou qui s'abstenait. Mais les États-Unis s'objectèrent à cette façon de procéder et demandèrent que l'on reprenne le vote en procédant dans les formes, c'est-à-dire en comptant les oui, les non ainsi que les abstentions. Comme l'UNESCO n'était pas équipée pour procéder au décompte des voix de façon électronique, on procéda à main levée, ce qui exigea près d'une heure trente. Pour chacun des 28 amendements, le résultat fut à peu de choses près le même: la très vaste majorité des voix « contre », 2 ou 3 en « faveur » et 4 ou 5 abstentions. Au terme de cet exercice, il ne restait plus qu'à voter sur le projet de Convention. Le résultat final fut 151 « pour », 2 « contre » (États-Unis et Israël et 2 abstentions (Australie et Kiribati).

La Commission procéda ensuite à l'examen du projet de résolution soumis par le Japon et appuyé par l'Afghanistan relatif au projet de Convention³. Le texte de la résolution en question se lisait comme suit:

La Conférence générale,

1. Exprimant sa satisfaction suite à l'adoption de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles,
2. Consciente du fait que cette Convention a trait au domaine de la culture, l'UNESCO, étant la seule agence responsable de la culture au sein du système des Nations Unies, s'attend à son entrée en vigueur et souhaite qu'elle soit mise en œuvre d'une façon efficace et judicieuse, s'inscrivant avec cohérence dans le cadre du dispositif des instruments internationaux,
3. Invite le Président du Comité intergouvernemental de la Convention à mettre à disposition de tous les États membres les rapports établis en application de l'article 23.6 de la Convention avec tous les États membres de l'UNESCO ;
4. Exprime sa confiance quant au fait que la Convention soit mise en œuvre de manière cohérente avec les principes et les objectifs de l'Acte constitutif de l'UNESCO.

Après examen (le débat, plutôt court, fut marqué par une proposition d'amendement des États-Unis qui fut rejetée à la quasi unanimité), la Commission IV, par la voie d'un vote à main levée, recommanda celle-ci à la Conférence générale pour adoption.

D'un point de vue juridique, la question se pose de savoir si cette résolution a un impact quelconque sur la Convention. En droit international, il est généralement admis que les résolutions n'ont pas de force obligatoire mais qu'elles peuvent parfois avoir une valeur normative lorsqu'il peut être démontré que telle était la volonté des Parties qui l'ont adoptée⁴. Si la discussion et l'adoption de la résolution japonaise ont pris place dans le cadre du débat sur le même point 8.3 de l'ordre du jour de la Commission IV (Avant-projet de convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques et rapport du Directeur général à ce sujet), il n'en demeure pas moins que la résolution en tant que telle ne fait pas partie de la Convention et que l'on se trouve en présence de deux textes juridiquement distincts dont le caractère contraignant diffère. Il ne fait pas de doute à cet

³ 33 C/COM.IV/DR.3 Rev.

⁴ Cour internationale de justice, Avis du 8 juillet sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, p.70

égard qu'en cas de conflit entre le texte de la Convention et le texte de la résolution, la Convention l'emporterait⁵. Mais en cas de doute sur l'interprétation à donner à la Convention, la résolution du Japon pourrait-elle influencer cette interprétation? Si la réponse à cette question n'est pas claire d'un point de vue juridique, force est d'admettre que d'un point de vue politique, la pression serait forte pour qu'il en soit ainsi.

Le rapport transmis par la Commission IV proposait à la Conférence générale d'adopter l'avant-projet de Convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques en tant que Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles tel que contenu à l'annexe V du document 33 C/23 et proposait également à la Conférence générale d'adopter le projet de résolution présenté par le Japon. Cette dernière étape devait être franchie le 20 octobre. La Convention était dès lors ouverte à la ratification des États.

CONCLUSION

La négociation de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* aura suscité un intérêt et une tension facilement palpables tant parmi les Membres de l'UNESCO qu'au sein du Secrétariat de l'organisation elle-même, et ce tout au long des trois sessions de négociations ainsi qu'à l'occasion de l'examen du projet de Convention par la Commission IV de la Conférence générale. Un nombre record de Membres et d'observateurs non gouvernementaux ont été impliqués et c'est à plusieurs reprises dans des salles comblées que les débats se sont poursuivis. Lors de l'examen du projet de Convention par la Commission IV, en octobre 2005, il fallut même suspendre temporairement les débats pour permettre l'accès à une salle plus vaste. Manifestement, cette négociation qui abordait de front la problématique de l'interface commerce/culture touchait à une question très sensible.

Deux visions distinctes de l'interface commerce/culture s'affrontaient autour de cette question, reflet elles-mêmes de la double nature des produits culturels, à la fois produits échangés dans le commerce et langage de communication sociale. Ces deux visions, avec leur logique propre, sont également légitimes. L'UNESCO est tout aussi en droit, d'un point de vue culturel, de se préoccuper des répercussions de la mondialisation de l'économie et de la libéralisation des échanges sur la préservation et le développement des expressions culturelles que l'OMC est en droit, d'un point de vue commercial, de se préoccuper des répercussions des mesures mises de l'avant dans une Convention sur la préservation et la promotion de la diversité des expressions culturelles. À moins donc que les États membres de l'UNESCO acceptent que les préoccupations culturelles soient moins importantes que les préoccupations commerciales, la solution à ce problème de gouvernance au plan international ne pourra consister dans l'affirmation pure et simple de la prépondérance de la perspective commerciale sur la perspective culturelle. Il faut donc trouver une solution qui soit respectueuse à la fois de l'une et de l'autre perspective.

Malheureusement, tout au long de la négociation, les États-Unis ont défendu le point de vue que les préoccupations culturelles ne devaient en aucun cas l'emporter sur les préoccupations

⁵ Une telle contradiction pourrait être invoquée par exemple dans le cas du paragraphe 3 de la résolution qui vient modifier la portée de l'article 23.6 de la Convention.

commerciales et ont adopté à cet égard une position que l'on peut qualifier à juste titre d'intransigeante. Sur le plan stratégique, ils ont utilisé tous les moyens de procédure possibles pour faire en sorte que leurs exigences soient reconnues. Jusqu'à la fin, ils ont présenté ces exigences comme incontournables et essentielles à la réalisation d'un consensus, s'octroyant ainsi dans les faits un droit de veto. Conscients que la vaste majorité des États n'appuyait pas ce point de vue, ils ont cherché en même temps par tous les moyens à retarder la négociation. Dès 2003, lors du débat sur l'ouverture d'une négociation portant sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques, ils avaient fait valoir qu'une telle Convention était prématurée et qu'il était nécessaire de procéder à des études afin de déterminer si elle répondait à des besoins réels. Ils ont repris ce point de vue tout au long de la négociation et jusque dans les derniers moments du débat sur la Convention lors de la Conférence générale de 2005.

Mais phénomène remarquable, cette opposition déterminée des États-Unis n'a pu triompher de la volonté toute aussi déterminée de la vaste majorité des Membres de disposer le plus rapidement possible d'un instrument international destiné à assurer la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et qui placerait la culture sur un pied d'égalité avec les autres instruments internationaux. Au terme de négociations ardues où chacun a dû faire des concessions, ces derniers ont considéré que le projet de Convention finalement approuvé reflétait un très large consensus et ont exprimé le désir que celui-ci soit entériné par la Conférence générale comme Convention de l'UNESCO. Plusieurs États partageaient certaines des préoccupations des États-Unis et la vaste majorité aurait souhaité que ces derniers signent cette Convention. Mais pratiquement aucun n'était prêt à accepter qu'un seul Membre puisse dicter le contenu de la Convention. S'il est des conclusions qui peuvent être tirées de cette négociation, c'est d'abord et avant tout que la volonté politique, lorsqu'elle s'appuie sur la conviction et le courage, peut parfois triompher d'obstacles en apparence insurmontables et que la gouvernance internationale peut difficilement se construire sur une vision réductrice des besoins humains.