

# LES EXPRESSIONS CULTURELLES MENACÉES DANS LA CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ DES EXPRESSIONS CULTURELLES DE L'UNESCO

Ivan Bernier

## INTRODUCTION

Les dispositions relatives aux expressions culturelles menacées n'ont guère retenu l'attention dans les analyses réalisées jusqu'à maintenant de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO. Ce fait est d'autant plus surprenant que ces dispositions avaient fait l'objet d'un important débat lors des négociations et pourraient susciter des tensions au moment de la mise en œuvre de la Convention si elles n'étaient pas correctement comprises et appliquées.

Avant d'aborder celles-ci de façon détaillée, il apparaît utile de s'arrêter brièvement sur celles qui y correspondent dans l'Avant-projet de convention rédigé par le groupe d'experts indépendants mis sur pied par le Directeur général de l'UNESCO à l'automne 2004. Dans cet avant-projet – qui a servi de point de départ de la négociation proprement dite de la Convention –, quatre dispositions portent expressément sur les expressions culturelles menacées, soit les articles 6, 8, 21 et 22. Bien que sommaire, l'examen de ces dispositions permettra de mieux comprendre les orientations prises sur ce sujet dans la Convention adoptée en 2005.

La première de ces dispositions, l'article 6.1, traite du droit des États parties au niveau national « d'adopter des mesures notamment réglementaires et financières, destinées à protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire, particulièrement lorsque ces expressions sont menacées ou en situation de vulnérabilité ». Lors de la négociation, nombre d'États ont demandé que la dernière partie de la phrase qui faisait référence aux expressions menacées soit retirée, parce qu'elle risquait d'être perçue comme une limite au droit des Parties d'adopter des mesures destinées à protéger

et à promouvoir la diversité des expressions culturelles<sup>1</sup>. La demande ayant été reçue, l'article 6.1 de la Convention a été modifié en conséquence. C'est, à quelques détails près, la disposition énoncée à l'article 6.1 de la Convention adoptée en 2005. On verra plus loin l'importance du changement apporté.

La seconde disposition, soit l'article 8 intitulé « Obligation de protéger les formes vulnérables d'expressions », se lit comme suit :

Si des expressions culturelles sont considérées comme vulnérables ou menacées d'un risque d'extinction ou d'un sérieux affaiblissement (risques désignés ici par le terme « situations »), les États parties prennent les mesures appropriées pour protéger la diversité des expressions culturelles sur leur territoire selon les dispositions suivantes :

- (a) chaque État peut porter, à tout moment, à la connaissance du Comité intergouvernemental mentionné à l'article 21 les situations nécessitant une action, conformément aux critères établis par le Groupe consultatif mentionné à l'article 22 et à l'exception des cas couverts par d'autres instruments internationaux existants relatifs au patrimoine culturel;
- (b) le Comité intergouvernemental examine chaque cas à la lumière des critères établis par le Groupe consultatif. Dans le cas où le Comité intergouvernemental estime qu'une action est nécessaire, il demande à ou aux État(s) partie(s) concerné(s) de prendre les mesures appropriées dans un délai raisonnable;
- (c) un État partie invité par le Comité intergouvernemental à prendre les mesures appropriées peut, par l'intermédiaire de cet organe, faire appel à la coopération et à l'assistance internationale afin d'identifier les ressources nécessaires à une action efficace.

La première chose qui retient l'attention à la lecture de l'article 8, c'est son caractère impératif. L'expression « prennent les mesures appropriées » dans le chapeau de l'article (« shall take appropriate measures » dans la version anglaise) dénote une obligation stricte d'agir dans le sens demandé. Ce ton catégorique est repris au paragraphe (b) du même article qui stipule que, lorsque le Comité intergouvernemental se penche sur un cas

---

<sup>1</sup> Dans un document d'information intitulé « Vulnérabilité et menace : réflexions en vue de la mise en œuvre de l'article 8 », rédigé pour le compte du Secrétariat de l'UNESCO, le professeur David Throsby, lorsqu'il y traite de la prise en compte des expressions culturelles menacées dans l'Avant-projet de convention rédigé par le groupe d'experts indépendants, écrit ceci : « Finalement, l'accord se fit sur une formulation qui répartissait la référence à la vulnérabilité entre les articles 6 et 8. Le premier traitait du droit des États à adopter des mesures de protection dans des conditions de menace ou de vulnérabilité, tandis que le second indiquait clairement une obligation de prendre de telles mesures si les expressions culturelles étaient estimées être vulnérables ou menacées d'une éventuelle extinction ou d'un sérieux affaiblissement ». Voir UNESCO, Document CE/08/1 EXT.IGC/INF.3, p. 4, 14 avril 2008.

porté à sa connaissance par un État partie, il peut, lorsqu'il l'estime nécessaire, lui demander de « prendre les mesures appropriées dans un délai raisonnable ». Dans la Convention adoptée en 2005, il n'est plus question d'une obligation stricte : l'engagement des Parties devient essentiellement optionnel. Or, comme on le verra plus loin, toute velléité de forcer les États concernés à agir n'y est pas éliminée pour autant.

La deuxième chose qui saute aux yeux en lisant l'article 8, c'est qu'on y fait mention de l'intervention d'un organe, appelé « Groupe consultatif », à qui est confiée, entre autres tâches, celle d'établir les critères en vue de diagnostiquer les situations dans lesquelles des expressions culturelles sont à risque. Le Groupe consultatif est composé de 12 personnes, reconnues pour leur compétence dans le domaine de la diversité culturelle; celles-ci agissent en leur capacité personnelle et viennent de diverses régions du monde. Il a également le mandat, aux termes de l'article 22, « d'alerter et de conseiller le Directeur général de l'UNESCO et/ou le Comité intergouvernemental, de sa propre initiative, sur des questions concernant la mise en œuvre de la présente Convention, en particulier en cas de menaces à la diversité des expressions culturelles ». Les considérables pouvoirs dévolus au Groupe consultatif dans la mise en œuvre de l'article 8 n'étaient manifestement pas de nature à plaire aux États. C'est donc sans surprise qu'il a été décidé, lors de la négociation, de retirer toute référence à cet organe dans la Convention. En effet, dans le domaine de la culture comme dans bien d'autres domaines, les États demeurent réticents à transférer des pouvoirs à des organes qui échappent à leur contrôle.

La troisième et dernière chose à retenir à la lecture de l'article 8, c'est son application concrète. Ainsi, aux termes du paragraphe (c), « un État partie invité par le Comité intergouvernemental à prendre les mesures appropriées peut, par l'intermédiaire de cet organe, faire appel à la coopération et à l'assistance internationale afin d'identifier les ressources nécessaires à une action efficace ». Un tel appel à la coopération et à l'assistance internationale est absent à l'article 8 de la Convention adoptée en 2005. Cependant, comme on le verra plus loin, l'idée n'a pas été oubliée pour autant. De fait,

elle est de nouveau énoncée à l'article 17 de la Convention, ce qui suggère très clairement qu'il y a corrélation entre l'article 8 et l'article 17.

L'article 21 de l'Avant-projet de convention prévoit la mise sur pied du Comité intergouvernemental et établit ses fonctions, dont celle de faire des recommandations appropriées lorsque des situations spéciales sont portées à son attention conformément à l'article 8. Cette disposition est reprise à peu près telle quelle à l'article 23 de la Convention adoptée en 2005. Pour ce qui est de l'article 22 de cet avant-projet qui crée le Groupe consultatif et définit ses pouvoirs, il disparaît totalement dans la Convention adoptée en 2005, ce qui a pour conséquence de transférer au Comité intergouvernemental et à la Conférence des Parties la responsabilité d'élaborer les directives opérationnelles concernant les articles 8 et 17 auparavant confiée à ce groupe.

Après ce bref examen des dispositions de l'Avant-projet de convention qui ont servi de point de départ à la négociation des experts gouvernementaux sur les expressions culturelles menacées, on peut maintenant se pencher sur les dispositions de la Convention qui font expressément référence à cette question et prendre connaissance du projet relatif aux directives opérationnelles adopté en juin 2008 par le Comité intergouvernemental et qui sera soumis à l'approbation de la Conférence des Parties en juin 2009.

## **PARTIE 1 – LES EXPRESSIONS CULTURELLES MENACÉES DANS LE TEXTE DE LA CONVENTION**

Quatre articles font explicitement référence aux expressions culturelles menacées dans la Convention adoptée en 2005 : l'article 8 qui traite particulièrement du problème des expressions culturelles menacées; l'article 12 qui traite de la coopération internationale en général et, dans ce contexte, de la prise en compte des situations mentionnées à l'article 8; l'article 17 qui traite de l'assistance internationale à offrir aux pays en développement dans les situations où les expressions culturelles sont gravement menacées; l'article 23.6 (d) qui inclut dans les attributions du Comité intergouvernemental celle de « faire des recommandations appropriées dans les situations

portées à son attention par les Parties à la Convention conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, en particulier l'article 8 ». L'article 8 sera davantage analysé ci-après, mais sans perdre de vue pour autant les autres articles.

### *1.1 L'article 8 de la Convention*

L'article 8, intitulé « Mesures destinées à protéger les expressions culturelles », se lit comme suit :

1. Sans préjudice des dispositions des articles 5 et 6, une Partie peut diagnostiquer l'existence de situations spéciales où les expressions culturelles, sur son territoire, sont soumises à un risque d'extinction, à une grave menace, ou nécessitent de quelque façon que ce soit une sauvegarde urgente.
2. Les Parties peuvent prendre toutes les mesures appropriées pour protéger et préserver les expressions culturelles dans les situations mentionnées au paragraphe 1 conformément aux dispositions de la présente Convention.
3. Les Parties font rapport au Comité intergouvernemental visé à l'article 23 sur toutes les mesures prises pour faire face aux exigences de la situation, et le Comité peut formuler des recommandations appropriées.

Pour comprendre la portée de cette disposition, il faut d'abord la situer dans son contexte puis, procéder à l'examen de sa structure et, enfin, faire une analyse détaillée de chacun de ses paragraphes.

#### *1.1.1 Le contexte de l'article 8*

L'article 8 fait partie d'un groupe de quatre articles qui étaient étroitement liés dans l'Avant-projet de convention rédigé par des experts indépendants et qui le demeurent dans la Convention adoptée en 2005. Il s'agit des articles 5, 6, 7 et 8.

L'article 5 de la Convention réaffirme, en des termes clairs, le droit souverain des Parties d'adopter des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles. Ce droit fait l'objet d'un traitement plus détaillé à l'article 6 sous la forme d'une liste illustrative de mesures que les Parties peuvent prendre pour l'exercer. L'article 7, intitulé « mesures destinées à promouvoir les expressions culturelles », explicite par la suite ce qui est attendu des Parties en matière de promotion

des expressions culturelles et l'article 8 intitulé « mesures destinées à protéger les expressions culturelles », ce qui est attendu de celles-ci en matière de protection des expressions culturelles.

À en juger par le titre de l'article 8, on pourrait penser que les mesures de protection trouvent application exclusivement dans les situations spéciales décrites au paragraphe 1 de l'article 8. Toutefois, en faire une telle interprétation irait à l'encontre de la mention, à l'article 5 de la Convention, du droit des Parties de prendre des mesures pour protéger aussi bien que pour promouvoir la diversité des expressions culturelles, sans égard au degré de vulnérabilité de ces dernières. Pour écarter tout doute quant au droit des Parties de protéger des expressions culturelles dans des situations non envisagées à l'article 8, les négociateurs de la Convention ont pris la peine de préciser au tout début de cet article que la disposition était « sans préjudice des dispositions des articles 5 et 6 ». On se rappellera par ailleurs que la référence aux cultures menacées, que l'on retrouvait à l'article 6 de l'Avant-projet de convention rédigé par le groupe d'experts indépendants, avait été supprimée lors de la négociation. Il faut donc conclure que l'article 8 de la Convention ne restreint d'aucune façon le droit général d'intervention des Parties aux termes des articles 5 et 6.

### *1.1.2 La structure générale de l'article 8*

À première vue, le cheminement logique de l'article 8 est clair et cohérent. Dans le premier paragraphe, on énonce que les Parties peuvent diagnostiquer une situation spéciale qui soumet les expressions culturelles à un risque d'extinction, à une grave menace, ou qui nécessite une sauvegarde urgente. Il débouche tout naturellement sur le deuxième paragraphe qui stipule que les Parties peuvent prendre toutes les mesures appropriées dans les situations mentionnées à l'article 1. Ce paragraphe conduit à son tour au troisième paragraphe qui décrète que les Parties doivent faire rapport au Comité intergouvernemental sur les mesures prises pour faire face aux exigences de la situation, lequel peut par la suite formuler les recommandations appropriées.

Lorsqu'on veut transposer ce cheminement dans la pratique, toutefois, on est amené par la force des choses à s'interroger sur la finalité même de l'article 8. Bien que le paragraphe 1 établisse clairement qu'une Partie peut diagnostiquer une situation spéciale où une expression culturelle est en danger et que le paragraphe 2 stipule aussi clairement que la Partie concernée peut prendre des mesures pour faire face à ce type de situation, il ressort assez curieusement du paragraphe 3 qu'elle n'est pas aussi libre qu'on le pense d'agir à sa guise. En effet, dès lors qu'elle prend de telles mesures, elle doit en faire rapport au Comité intergouvernemental « qui fera les recommandations appropriées ». Sans préjuger de la nature des recommandations formulées, on ne peut écarter la possibilité que celles-ci remettent en question, de façon explicite ou implicite, le bien-fondé des mesures prises. Ce pourrait être le cas, par exemple, si le Comité intergouvernemental jugeait que le diagnostic de situation spéciale ne répond pas aux critères qu'il a lui-même établis dans les directives opérationnelles ou si une Partie demandait l'appui du Comité intergouvernemental sans avoir d'abord établi un diagnostic de situation spéciale. Il n'est pas interdit de penser que, dans pareils cas, la Partie concernée serait invitée à refaire ses devoirs. La question se pose alors de savoir si l'article 8 est une disposition qui vise à appuyer l'action des Parties en vue de protéger leurs expressions culturelles menacées ou s'il s'agit d'une disposition qui vise plutôt à encadrer et contrôler l'action des Parties en la matière. Pour mieux comprendre la finalité de l'article 8, il est nécessaire d'aborder séparément chacun de ses paragraphes.

### *1.1.3 Le paragraphe 1 de l'article 8*

Cette disposition soulève trois questions.

#### *a) Que faut-il entendre par diagnostiquer?*

L'interprétation la plus commune du terme *diagnostiquer* renvoie à un constat relatif à une situation problématique qui est fondé sur l'analyse des faits. Dans la version anglaise de la Convention, l'expression « peut diagnostiquer l'existence de situations spéciales » est ainsi rendue : « may determine the existence of special situations. » Est-ce que le

terme *diagnostiquer*, ou son équivalent anglais *determine*, suppose l'existence d'un texte susceptible d'être communiqué, évalué et critiqué? Dans la mesure où l'un et l'autre terme impliquent un jugement formel, on peut penser en toute logique que tel est le cas. Mais il est impossible de préciser quelle forme celui-ci doit prendre et ce qu'il doit contenir. Comme on le verra plus loin, les membres du Comité intergouvernemental ont perçu le problème lorsqu'ils ont élaboré le projet de directives opérationnelles relatives à l'article 8. Ils ont clairement senti le besoin de préciser que les Parties devaient lui fournir des renseignements concernant la nature des situations spéciales en cause au moment de faire rapport des mesures prises. À défaut de transmettre les renseignements demandés, les Parties s'exposent donc à ce que le Comité intergouvernemental en vienne à la conclusion qu'un véritable diagnostic n'a pas été fait.

b) Que faut-il entendre par expressions culturelles?

Le terme *expressions culturelles*, comme il est défini à l'article 4 (3) de la Convention, renvoie aux expressions « qui résultent de la créativité des individus, des groupes et des sociétés, et qui ont un contenu culturel ». Les expressions culturelles se concrétisent et sont véhiculées par « la création, la production, la diffusion et la distribution d'activités, de biens et de services culturels et l'accès à ceux-ci ». Le terme apparaît pour la première fois dans l'Avant-projet de convention rédigé par le groupe d'experts indépendants. Dans un résumé qu'il faisait des réunions des experts indépendants, le Directeur général de l'UNESCO rappelait ceci : « Les experts ont convenu que les termes culture et diversité culturelle ne devaient pas être abordés dans l'ensemble de leurs acceptations et manifestations mais dans leurs relations au terme d'expressions culturelles, véhiculées notamment par les biens et services culturels<sup>2</sup> ».

Le fait que la Convention se limite à un aspect précis de la diversité culturelle, celui des expressions culturelles, ne diminue en rien l'importance des autres aspects, tels que le

---

<sup>2</sup> Voir UNESCO, Conférence générale, Rapport préliminaire du Directeur général sur la situation devant faire l'objet d'une réglementation ainsi que sur l'étendue possible de cette réglementation, accompagné d'un avant-projet de convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques, Doc. 33C/23, paragraphe 10, 4 août 2005.

patrimoine culturel, la préservation des langues et les droits culturels. Il faut savoir que certains font déjà l'objet d'autres conventions, dont ceux qui sont liés à la protection du patrimoine, à la protection des droits de l'homme et aux droits de propriété intellectuelle. De plus, dans la Convention elle-même, on fait explicitement référence à plusieurs de ces aspects dans le préambule et dans certains articles de la Convention en vue de situer cette dernière par rapport à eux sans les traiter pour autant comme des éléments spécifiques. Enfin, la Convention ne prévoit pas la protection des cultures au sens sociologique et anthropologique du terme, c'est-à-dire les modes de vie, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances.

Pour illustrer la nature des difficultés que soulève l'interprétation du terme « expressions culturelles » dans le contexte de l'article 8, il suffit de penser, par exemple, à une Partie qui ferait valoir que des langues nationales sont en danger de disparition sur son territoire. Cette menace est loin d'être théorique, car près d'une dizaine de langues disparaissent pratiquement chaque année dans le monde<sup>3</sup>. Dans le préambule de la Convention, l'épineux problème que représente la disparition de plusieurs langues n'est pas esquivé, puisqu'on y affirme que « la diversité linguistique est un élément fondamental de la diversité culturelle ». Mais dans la Convention, la seule mention des langues qui se rapporte à la diversité des expressions culturelles en tant que telle est faite à l'article 6.2 (b) qui fait référence à des mesures qui :

(...) d'une manière appropriée, offrent des opportunités aux activités, biens et services culturels nationaux, de trouver leur place parmi l'ensemble des activités, biens et services culturels disponibles sur son territoire, pour ce qui est de leur création, production, diffusion, distribution et jouissance, y compris les dispositions relatives à la langue utilisée pour lesdits activités, biens et services.

On peut en déduire que c'est uniquement par rapport à la création, à la production, à la diffusion, à la distribution et à la jouissance d'activités, biens et services culturels que la préservation des langues en danger de disparition peut être envisagée aux termes de

---

<sup>3</sup> Dans son étude, le professeur David Throsby donne à titre d'exemple d'une menace culturelle « la possible disparition des langues minoritaires au profit d'une langue dominante nationale ou internationale », *supra*, note 1.

l'article 8 de la Convention et non par rapport à des domaines d'activités couverts par d'autres conventions, comme celui du patrimoine culturel par exemple. Un exemple concret de mesures qui pourraient être prises à cet égard est celui des quotas linguistiques à la radio et à la télévision<sup>4</sup>. Le même type d'approche a été adopté dans la mise en œuvre de la *Convention sur la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel* de 2003. Bien que cette dernière ne prévoit pas la sauvegarde des langues en tant que telles, la liste des domaines du patrimoine culturel immatériel indiquée à l'article 2 inclut les traditions et les expressions orales, dont la langue comme vecteur du patrimoine culturel immatériel. Le résultat est que maintenant, la protection des langues en danger est devenue un des aspects importants de la mise en œuvre de cette Convention<sup>5</sup>.

c) Que faut-il entendre par « risque d'extinction », « grave menace » et « sauvegarde urgente »?

Une précision importante s'impose d'entrée de jeu. Le fait d'avoir recours à ces termes pour décrire les situations spéciales dans lesquelles se trouvent des expressions culturelles implique que ces dernières existent déjà. Une expression cinématographique ou une expression musicale disparue ou inexistante ne peut être soumise à un risque d'extinction, à une grave menace ou nécessiter une sauvegarde urgente. Cela ne signifie pas que rien ne peut être fait dans de tels cas. Même si l'article 8 ne couvre pas de telles situations, les Parties ont toujours le loisir d'adopter des mesures pour développer des expressions culturelles inexistantes en prenant appui sur l'article 7 de la Convention. Elles n'auraient pas alors à aviser le Comité intergouvernemental des mesures prises, comme le prescrit l'article 8.3 de la Convention, mais ne pourraient pas non plus demander l'aide du Comité. Cela n'empêcherait pas non plus les Parties d'adopter des mesures généralement qualifiées de « mesures de protection », comme des quotas. Leur droit d'adopter de telles mesures est réaffirmé à l'article 5 et est explicité à l'article 6, comme on l'a vu précédemment. Mais encore là, les Parties ne pourraient pas demander l'intervention du Comité intergouvernemental tel que le prévoit l'article 8.

<sup>4</sup> Comme on en retrouve par exemple au Canada, en France et en Pologne.

<sup>5</sup> Voir à l'adresse suivante : UNESCO.org – Culture – Patrimoine culturel – Langues en danger : <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=FR&pg=00136>.

Reste à voir si les situations envisagées pourraient être considérées comme faisant partie de l'article 8 en adoptant, par exemple, une interprétation *a fortiori* des termes *risque d'extinction*, *grave menace* et *sauvegarde urgente*, c'est-à-dire en faisant valoir que l'application de l'article 8 se justifie encore davantage dans le cas où une expression culturelle est disparue ou n'existe pas encore. Considérant l'extension très large de la portée de l'article 8 qui résulterait d'une telle interprétation, les chances de succès de l'argument paraissent plutôt minces.

Comment distinguer maintenant entre « risque d'extinction », « grave menace » et « sauvegarde urgente »? Ces expressions ont ceci en commun qu'elles font référence à des situations de vulnérabilité qui appellent l'application de mesures de sauvegarde. Le professeur David Throsby, dans son étude de l'article 8 effectuée à la demande du Secrétariat de l'UNESCO, se penche sur la signification de ces différentes expressions. Au sujet des menaces graves, il propose d'abord de les classer selon qu'elles « sont internes ou externes à un État et qu'elles découlent de sources économiques, culturelles et ou physiques ». Il présente ensuite un tableau des différents types de menaces pouvant nuire à la diversité des expressions culturelles, lequel n'est malheureusement pas dénué d'ambiguïtés. Il introduit en effet des considérations qui semblent, d'un point de vue juridique, dépasser le champ d'application de la Convention. Certains des exemples de menaces graves qu'il donne, comme les « dégradations causées par les conditions climatiques sur des bâtiments ou des sites du patrimoine » renvoient à des menaces énumérées dans la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972. S'agissant de la sauvegarde urgente, il souligne avec à-propos « qu'un certain degré d'exposition à la menace et même une certaine limitation de l'étendue de la diversité de l'offre des expressions culturelles peut être à la fois attendue et tolérée comme faisant partie de la dynamique économique et culturelle normale de la scène nationale et internationale ». Il poursuit en affirmant que « ces effets devraient être considérés comme graves et que des recours devraient être envisagés si le dommage causé est susceptible de durer ou de devenir permanent et/ou si les dégâts sont difficiles à réparer ». Pour ce qui est du risque d'extinction, le professeur Throsby note que des trois situations envisagées à l'article 8, celle-ci est la plus sérieuse, car elle débouche sur la

disparition complète d'une expression culturelle. Le mot *extinction*, ajoute-t-il, « implique que, comme dans le cas des espèces de la sphère biologique, la disparition serait complète et définitive ». Mais les exemples qu'il en donne, soit la destruction d'un bâtiment du patrimoine ou la disparition d'une langue traditionnelle, étaient également donnés comme exemples de « graves menaces ». Ainsi, malgré les efforts du professeur Throsby pour préciser la portée des expressions *risque d'extinction*, *grave menace* et *sauvegarde urgente*, force est de constater qu'elle demeure floue.

En pratique, il reviendra au Comité intergouvernemental de préciser, dans le cadre de l'examen qu'il fera des rapports transmis par les Parties, le sens à donner à ces expressions. Comme on l'a mentionné précédemment, il y a dans le projet de directives opérationnelles de juin 2008 concernant les articles 8 et 17 des indications assez claires des critères dont devra tenir compte le Comité intergouvernemental pour déterminer si des situations prévues à l'article 8 existent<sup>6</sup>. Reste à voir si ce projet sera entériné tel quel par la Conférence des Parties en juin 2009 et, dans l'affirmative, si les critères énoncés par le Comité seront suffisants pour clarifier le sens des expressions *risque d'extinction*, *grave menace* et *sauvegarde urgente*.

#### 1.1.4 Le paragraphe 2 de l'article 8

En vertu du paragraphe 2 de l'article 8, « Les Parties peuvent prendre toutes les mesures appropriées pour protéger et préserver les expressions culturelles menacées dans les situations mentionnées au paragraphe 1 conformément aux dispositions de la présente Convention ». À première vue, il est difficile de voir ce que cette disposition ajoute à l'article 5 qui énonce déjà, dans des termes plus généraux, que les Parties ont le droit souverain de formuler et de mettre en œuvre leurs politiques culturelles et d'adopter des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles. La seule différence notée est que le paragraphe 2 de l'article 8 précise que les Parties peuvent prendre « toutes » les mesures appropriées pour protéger et préserver les expressions culturelles menacées. On peut s'interroger sur la signification de cette précision. Faut-il y

---

<sup>6</sup> Voir ci-après, section 2.3, p. 20.

voir une indication que, dans des situations d'urgence comme celles qui sont prévues à l'article 8, la Convention l'emporterait sur les autres accords internationaux, comme le prévoyait l'article 19 (option A) de l'Avant-projet de convention rédigé par le groupe d'experts indépendants qui traitait du rapport entre la Convention et les autres accords internationaux<sup>7</sup>? Cela ne peut être le cas, car cette option a été explicitement écartée à l'étape de la négociation intergouvernementale. Le problème du lien à établir entre la Convention et les autres accords internationaux trouve maintenant sa réponse à l'article 20 de la Convention qui prévoit ce qui suit:

1. Les Parties reconnaissent qu'elles doivent remplir de bonne foi leurs obligations en vertu de la présente Convention et de tous les autres traités auxquels elles sont parties. Ainsi, sans subordonner cette Convention aux autres traités :
  - (a) elles encouragent le soutien mutuel entre cette Convention et les autres traités auxquels elles sont parties; et
  - (b) lorsqu'elles interprètent et appliquent les autres traités auxquels elles sont parties ou lorsqu'elles souscrivent à d'autres obligations internationales, les Parties prennent en compte les dispositions pertinentes de la présente Convention.
2. Rien dans la présente Convention ne peut être interprété comme modifiant les droits et obligations des Parties au titre d'autres traités auxquels elles sont parties.

Le texte emprunte au langage du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique<sup>8</sup> dont l'approche de base concernant les relations avec les autres traités repose sur trois propositions regroupées dans le préambule. On y déclare successivement « que les accords sur le commerce et l'environnement devraient se soutenir mutuellement en vue d'un développement durable », que le Protocole « ne sera pas interprété comme impliquant une modification des droits et obligations d'une Partie en vertu d'autres accords internationaux en vigueur » et que le « préambule ne vise pas à subordonner le Protocole à d'autres accords internationaux ». Si on fait exception de l'alinéa (b) de l'article 20.1, ce sont là les éléments essentiels de l'article 20 de la Convention. Il n'est pas sans intérêt de souligner par ailleurs que le Protocole de Cartagena lui-même suivait en cela

---

<sup>7</sup> Voir UNESCO, Document CLT/CPD/2004/CONF.607/6, *Avant-projet de convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques*, Texte révisé par le Comité de rédaction en date du 14 décembre 2004, article 19, 23 décembre 2004.

<sup>8</sup> Le Protocole de Cartagena a été adopté en 2000 et est entré en vigueur en 2003.

l'approche adoptée par les négociateurs de la Convention de Rotterdam de 1998<sup>9</sup> et qu'il a été suivi, un an après son adoption, d'un autre traité utilisant une approche identique sur le même problème de relation avec les autres accords internationaux, soit le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture de 2001<sup>10</sup>. L'article 20 de la Convention semble donc s'inscrire dans une tendance nouvelle en matière de gouvernance internationale, celle d'affirmer l'égale légitimité des préoccupations autres que commerciales par rapport aux préoccupations commerciales en matière de réglementation internationale<sup>11</sup>. Toutefois, l'article 20 de la Convention va un peu plus loin en proposant, à l'alinéa 2 du paragraphe 1, une façon concrète d'assurer une plus grande complémentarité entre les préoccupations en question. À cet égard, il prescrit que les Parties doivent tenir compte, « lorsqu'elles interprètent ou appliquent les autres traités auxquels elles sont parties ou lorsqu'elles souscrivent à d'autres à d'autres obligations internationales », des dispositions pertinentes de la Convention.

Pour illustrer maintenant comment ces principes pourraient s'appliquer au contexte de l'article 8 de la Convention, il peut être intéressant de se pencher sur un cas concret, celui de la Nouvelle-Zélande qui s'était engagée lors des négociations de l'Uruguay Round à ne pas recourir aux restrictions quantitatives dans le secteur audiovisuel. Or, une étude réalisée quelques années plus tard, en 1999 précisément, a démontré que la proportion de contenu local dans l'ensemble de la programmation télévisuelle néo-zélandaise avait diminué à un tel point que, comparativement à celle de neuf autres pays (États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Australie, Finlande, Afrique du Sud, Irlande, Pays-Bas, Singapour), la Nouvelle-Zélande se retrouvait au bas de l'échelle avec 24 p. cent de

---

<sup>9</sup> *Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international*, négociée sous les auspices du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation, adoptée en 1998 et entrée en vigueur en 2004.

<sup>10</sup> Le traité en question a été négocié sous les auspices de la FAO; il a été adopté en 2001 et est entré en vigueur en 2004.

<sup>11</sup> Ces quatre conventions ont pour caractéristique commune le fait qu'elles soulèvent un problème d'interface entre les préoccupations commerciales et les préoccupations autres que commerciales, problème déjà soulevé en 1998 par Jeffrey L. Dunoff dans un excellent article intitulé « The Death of the Trade Regime », *European Journal of International Law*, vol. 10, n° 733.

contenu local<sup>12</sup>. Une nouvelle étude ayant permis de constater en 2001 que la situation ne s'était pas améliorée<sup>13</sup>, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a alors annoncé son intention d'introduire des quotas de programmation locale à la télévision<sup>14</sup>. Mais le représentant américain pour le commerce a fait savoir très rapidement qu'une telle mesure violerait les engagements de la Nouvelle-Zélande<sup>15</sup>. Le projet a donc été abandonné et remplacé par une entente de bonne foi entre le gouvernement néo-zélandais et les propriétaires de stations de télévision en vertu de laquelle ces derniers s'engageaient à faire tout leur possible pour améliorer le niveau de contenu local à la télévision. Fait intéressant, l'Australie, voisine de la Nouvelle-Zélande, est arrivée à maintenir, durant la même période, un niveau de contenu local de 55 p. cent grâce à son système de quotas. Par la suite, ce système a été reconnu comme une exception légitime dans l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et l'Australie signé en 2004.

Si cette affaire était survenue postérieurement à l'entrée en vigueur de la Convention et postérieurement à la ratification de la Convention par la Nouvelle-Zélande, le résultat aurait-il été différent? La Nouvelle-Zélande aurait sans doute pu faire valoir, en s'appuyant sur les études de 1999 et de 2001, que la situation décrite était une « grave menace » au sens de l'article 8.1 de la Convention. Toutefois, face aux États-Unis qui ne sont pas signataires de la Convention, l'aboutissement de l'affaire aurait probablement été le même. Bien que confrontée à une grave menace, la Nouvelle-Zélande n'aurait pu faire fi des engagements pris à l'OMC vu l'article 20.2 de la Convention. En revanche, elle aurait dû interpréter et appliquer ses engagements en fonction des dispositions pertinentes de la Convention, comme le demande l'article 20.1(b). Ce faisant, il y a tout lieu de croire qu'elle aurait agi comme en 2001 en demandant aux propriétaires de stations privées de faire de leur mieux pour augmenter le niveau de contenu local, car, à

---

<sup>12</sup> New Zealand on Air, « Broadcasting and Cultural Issues at the Start of the New Millennium » : <http://www.nzonair.govt.nz/media/policyandresearch/otherpublications/issues.pdf>.

<sup>13</sup> New Zealand on Air, Local Content 2001, p. 4: <http://www.nzonair.govt.nz/research.php>.

<sup>14</sup> New Zealand, Ministry for Culture and Heritage, Department Forecast Report 2001, p. 9 : <http://www.mch.govt.nz/publications/dfr2001/MCH2001DFR.pdf>.

<sup>15</sup> Office of the United States Trade Representative, *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers 2001*, under New Zealand.

la vérité, elle ne pouvait guère aller plus loin<sup>16</sup>. Si, par ailleurs, l'opposition aux quotas était venue d'une autre Partie à la Convention, la Nouvelle-Zélande aurait pu faire valoir les articles 5, 8 et 20 de la Convention pour lui demander une application de l'OMC qui tienne compte des dispositions en question, ce qui, à la limite, aurait pu aller jusqu'à renoncer à contester les quotas eux-mêmes.

### *1.1.5 Le paragraphe 3 de l'article 8*

Si les deux premiers paragraphes de l'article 8 ont un caractère permissif, il en va différemment du paragraphe 3 qui impose très clairement une obligation. Aux termes de ce dernier, « (l)es Parties font rapport (« shall report » dans la version anglaise) au Comité intergouvernemental visé à l'article 23 sur toutes les mesures prises pour faire face aux exigences de la situation, et le Comité peut formuler des recommandations appropriées ». La portée de cette obligation risque de poser assez rapidement un problème d'interprétation. En effet, il n'est pas clair à première vue si cette obligation de faire rapport « sur toutes mesures prises pour faire face aux exigences de la situation » est applicable à des mesures adoptées antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la Convention, mais toujours en vigueur. Dans la pratique, bon nombre de Parties pourraient se retrouver dans une situation de ce genre. Si l'on se fie à l'article 28 de la Convention de Vienne sur le droit des traités qui prescrit que « les dispositions d'un traité ne lient pas une partie en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie ou une situation qui avait cessé d'exister à cette date », la réponse à ce problème est claire : les mesures prises pour remédier à une situation préexistante à l'entrée en vigueur de la Convention ne seraient pas exclues de l'obligation

---

<sup>16</sup> En effet, une telle mesure est à la limite de ce que pouvait faire la Nouvelle-Zélande sans aller explicitement à l'encontre de ses engagements. L'argument à l'encontre d'une telle mesure est qu'en raison même de sa nature, elle aboutit à exclure les fournisseurs étrangers d'un temps de télédiffusion donné, ce qui accorde de ce fait aux fournisseurs locaux un avantage commercial injuste. Même si l'entente signée n'est pas formellement contraignante, le problème qu'elle pose du point de vue de l'OMC est de savoir si le degré de pression exercé par le gouvernement était tel que les entreprises n'avaient guère le choix que de se conformer. Voir *Japon – Commerce des semi-conducteurs*, Rapport du groupe spécial adopté le 4 mai 1988, L6309 -35S/126, paragraphe 117.

de faire rapport lorsque la situation en question continue d'exister après l'entrée en vigueur de la Convention<sup>17</sup>.

On ne peut préjuger du contenu des « recommandations appropriées » du Comité. Toutefois, comme il a été mentionné précédemment, il est fort possible que ces dernières remettent en question, explicitement ou implicitement, le bien-fondé des mesures qu'ont prises les Parties pour venir en aide à leurs expressions culturelles menacées. Si ces recommandations ne sont pas accompagnées d'un appel à la coopération et à l'aide internationale, elles risquent d'être perçues comme une forme d'intervention dans les affaires internes de la Partie concernée. Il n'est pas sans intérêt de souligner à cet égard que dans la Convention sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, l'article 7 de ladite convention mentionne explicitement qu'il faut entendre par protection du patrimoine mondial culturel et naturel « la mise en place d'un système de coopération et d'assistance internationales visant à seconder les États parties à la convention dans les efforts qu'ils déploient pour préserver et identifier ce patrimoine ». Comme l'article 8 en tant que tel est silencieux sur la question de la coopération et de l'aide internationale, il faut s'en remettre aux articles 12 et 17 pour en savoir davantage à ce sujet.

### *1.2 Les articles 12 et 17 de la Convention*

Bien que séparées de l'article 8, ces deux dispositions doivent être lues en conjonction avec celui-ci et vues comme l'aboutissement normal de la procédure mise en avant par la Convention en ce qui a trait aux expressions culturelles menacées. Le paragraphe introductif de l'article 12 prescrit ce qui suit : « (l)es Parties s'emploient à renforcer leur coopération bilatérale, régionale et internationale afin de créer les conditions propices à la promotion de la diversité des expressions culturelles, en tenant particulièrement compte des situations mentionnées aux articles 8 et 17 (...). » L'article 17 stipule, pour sa part, que « (l)es Parties coopèrent pour se porter mutuellement assistance, en veillant en particulier aux pays en développement, dans les situations mentionnées à l'article 8 ». Qu'elle se fonde sur l'article 12 ou sur l'article 17, la coopération internationale, ainsi

---

<sup>17</sup> Pour un cas semblable dans le contexte de l'OMC, voir WTO : Organe de règlement des différends, affaire CE - Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones), WT/DS48/AB/R, par. 128 (1998)

qu'on le verra maintenant en examinant le projet de directives opérationnelles relatif à l'article 8, sera appelée à jouer un rôle important dans la mise en œuvre de ce dernier.

## **PARTIE 2 – LE PROJET DE DIRECTIVES OPÉRATIONNELLES RELATIF AUX EXPRESSIONS CULTURELLES MENACÉES**

Lors de sa première session ordinaire, en juin 2007, la Conférence des Parties avait donné mandat au Comité intergouvernemental d'élaborer de façon prioritaire des directives opérationnelles relativement aux articles 7, 8 et 11 à 17 ainsi que l'article 18 de la Convention pour examen et adoption lors de sa deuxième session ordinaire en juin 2009. À sa première session extraordinaire en juin 2008, le Comité intergouvernemental adoptait effectivement divers projets de directives opérationnelles, dont l'un portait plus spécialement sur la protection des expressions culturelles menacées (articles 8 et 17 de la Convention). Le projet de directives opérationnelles aborde les points suggérés par le texte même des articles 8 et 17, soit: 1) les situations spéciales; 2) les mesures pour protéger et préserver les expressions culturelles; 3) les rapports au Comité intergouvernemental; 4) le rôle du Comité intergouvernemental; (5) le rapport périodique des Parties; (6) la coopération internationale. Dans les pages qui suivent, le contenu de ces thèmes brièvement commenté.

### *2.1 Les situation spéciales*

Le projet de directives opérationnelles est plutôt lacunaire au sujet des situations spéciales. On se contente d'y préciser, au premier paragraphe, que « la nature des menaces pesant sur les expressions culturelles peut être, entre autres, culturelle, physique ou économique ». Aucune tentative n'est faite pour préciser le sens de concepts comme ceux de « risque d'extinction » de « grave menace » et de « sauvegarde urgente ». Il s'agit d'une lacune qui risque de compliquer sérieusement la tâche des Parties lorsque le temps viendra pour elles de fournir des informations au sujet des menaces qui pèsent sur les expressions culturelles, comme l'exige le paragraphe 5 des directives opérationnelles abordé un peu plus loin.

## *2.2 Les mesures pour protéger et préserver les expressions culturelles*

Dans le projet de directives opérationnelles, les précisions apportées à ce sujet ne sont pas dépourvues d'intérêt. Dans le paragraphe 3, on expose d'abord que :

(...) les mesures prise par les Parties en vertu de l'article 8.2 dépendront de la nature de la situation spéciale diagnostiquée par la Partie et peuvent inclure, sans s'y limiter : des mesures à court terme ou des mesures d'urgence conçues pour un effet immédiat, le renforcement ou la modification des politiques et mesures existantes, de nouvelles politiques et mesures, des stratégies à long terme, l'appel à la coopération internationale.

La référence à la coopération internationale parmi les mesures susceptibles d'être prises en vertu de l'article 8.2 pour protéger et préserver les expressions culturelles menacées mérite d'être notée, car elle souligne l'importance de lire en parallèle l'article 8 et l'article 17.

Dans le paragraphe suivant, on qualifie la liberté laissée aux Parties de prendre toutes les mesures appropriées pour remédier à une situation spéciale en leur demandant de s'assurer « que les mesures prises en vertu de l'article 8.2 n'affectent pas les principes directeurs de la Convention et ne soient en aucune façon en contradiction avec la lettre et l'esprit de la Convention<sup>18</sup>». Au nombre des principes à surveiller dans ce contexte, il y a lieu de mentionner le principe du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (principe 1), le principe de l'égalité et du respect de toutes les cultures (principe 3), le principe de solidarité et de coopération internationale (principe 4), le principe d'accès équitable (principe 7) et le principe d'ouverture et d'équilibre (principe 8).

## *2.3 Les rapports au Comité*

---

<sup>18</sup> Le paragraphe 4 tire sa source de la dernière partie de l'article 8.2.

Cette partie du projet de directives opérationnelles concernant les articles 8 et 17 est au cœur du dispositif mis en place pour assurer la mise en œuvre des dispositions en question. Elle fait le lien entre les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 8 ainsi qu'avec l'article 17 d'une façon qui ne laisse guère de doute sur la volonté du Comité de contrôler rigoureusement le recours à ces dispositions. À cet égard, le paragraphe 6 du projet de directives opérationnelles prescrit que, lorsqu'une Partie « a diagnostiqué une situation spéciale selon l'article 8.1 et pris des mesures selon l'article 8.2, la Partie concernée fera rapport au Comité des mesures prises. Le rapport devra contenir les informations énumérées au paragraphe 5 du présent chapitre ». Ce paragraphe se lit de la façon suivante :

5. Chaque fois qu'une Partie fait rapport au Comité intergouvernemental conformément au paragraphe 3 de l'article 8, celle-ci devrait être en mesure de :

5.1 déterminer que la situation ne peut être l'objet d'action dans le cadre d'autres conventions de l'UNESCO;

5.2 identifier la menace ou le danger qui pèse sur l'expression culturelle ou la sauvegarde urgente requise, de manière appropriée, en impliquant les experts, la société civile, y compris les communautés au niveau local;

5.3 démontrer les sources de la menace en utilisant entre autres des données factuelles;

5.4 déterminer la vulnérabilité et l'importance de l'expression culturelle menacée;

5.5 déterminer la nature des conséquences sur l'expression culturelle de la menace ou du danger. Les conséquences culturelles devraient être mises en évidence;

5.6 exposer les interventions prises pour remédier à la situation spéciale, y compris les mesures à court terme, les mesures d'urgence ou les stratégies à long terme;

5.7 le cas échéant, faire appel à la coopération et à l'aide internationale.

La première chose que l'on note, c'est que les exigences portent moins sur les mesures prises par les Parties pour faire face à la situation que sur la nature de la menace qui les nécessitent. Alors que les alinéas 5.1 à 5.5 portent sur la nature de la menace, seul l'alinéa 5.6 traite des mesures prises pour remédier à la situation spéciale. L'objectif poursuivi très clairement est de s'assurer que la menace est réelle et que sa nature justifie les mesures prises. Ce constat trouve une confirmation supplémentaire dans la formulation même des demandes de renseignements concernant la nature de la menace qui imposent un fardeau relativement lourd aux Parties qui désirent recourir à l'article 8, ce qui

pourrait éventuellement en décourager un certain nombre. Il faut souligner enfin que le dernier paragraphe, le paragraphe 5.7, ne constitue pas en soi une exigence, mais qu'il se présente plutôt comme une possibilité offerte à la Partie qui soumet le rapport. On peut aussi voir, dans ce paragraphe, la procédure prescrite pour saisir le Comité intergouvernemental d'un appel à la coopération et à l'aide internationale.

Le paragraphe 7 du projet de directives opérationnelles précise enfin que le rapport devrait être soumis au Comité au moins trois mois avant l'ouverture d'une session ordinaire de façon à permettre la diffusion de l'information. Faut-il voir là une exigence stricte dont le non-respect mènerait automatiquement au renvoi de l'examen du rapport à la prochaine session ordinaire du Comité? L'utilisation du conditionnel plutôt que du futur dans la formulation de cette exigence semble indiquer que le Comité disposera d'une certaine marge de manœuvre. Reste à voir maintenant le rôle du Comité à partir du moment où il est saisi d'un rapport sur une situation spéciale.

#### *2.4 Le rôle du Comité intergouvernemental*

La première tâche de ce comité, aux termes du paragraphe 8 du projet de directives opérationnelles, est d'inscrire le rapport à l'ordre du jour de ses sessions ordinaires. Le Comité doit ensuite procéder à l'examen des rapports et de leurs éléments annexés. Si une Partie ne satisfait pas aux exigences des lignes directrices concernant le contenu du rapport, on peut penser que le Comité réitérera sa demande d'informations avant de poursuivre plus avant dans l'étude du dossier.

Une fois qu'il a terminé l'examen d'un dossier, le Comité intergouvernemental peut faire des recommandations et suggérer des mesures de redressement que la Partie concernée devra mettre en œuvre au besoin, comme l'indique le paragraphe 9 du projet de directives opérationnelles, conformément à l'article 8.3 de la Convention. En faisant des recommandations et en suggérant des mesures de redressement, le Comité se substitue en quelque sorte à la Partie concernée pour déterminer ce qu'il y a lieu de faire pour résoudre le problème. Cette tâche s'avère délicate et complexe, car non seulement elle

suppose des compétences relativement poussées et une solide expérience, mais elle exige aussi du temps. Le Comité intergouvernemental est-il en mesure d'assumer une pareille tâche? Pourra-t-il mener à terme l'étude des rapports qui lui seront transmis dans des délais raisonnables, compte tenu de l'urgence des situations envisagées? Pourra-t-il faire face à une possible augmentation du nombre de demandes en vertu de l'article 8? Y aurait-il lieu de créer un sous-comité pour traiter ces demandes de façon efficace? Autant de questions qui exigeront probablement des réponses dans un avenir assez rapproché

Parmi les mesures appropriées qui pourront être suggérées pour appliquer l'article 8.3 de la Convention, le paragraphe 10 du projet de directives opérationnelles en mentionne trois qui sont liés à d'autres dispositions de la Convention. Il s'agit de favoriser la diffusion d'informations sur les meilleures pratiques qui émanent d'autres Parties dans des situations semblables (articles 9 et 19), d'informer les Parties de la situation et de les inviter à se porter mutuellement assistance (article 17) et enfin de suggérer à la Partie concernée de demander, au besoin, une assistance au Fonds international pour la diversité culturelle (article 18), les renseignements et les données décrits au paragraphe 5 des directives opérationnelles ainsi que toute autre information jugée nécessaire devant être annexés à la demande par la Partie concernée. Parce qu'elles répondent étroitement aux attentes concrètes des Parties concernées, ces mesures sont appelées à jouer un rôle capital dans la mise en œuvre des dispositions de la Convention relatives aux expressions culturelles

### *2.5 Le rapport périodique*

Le paragraphe 11 des directives opérationnelles prescrit que, lorsqu'une Partie a diagnostiqué une situation spéciale selon l'article 8 (1) et a pris des mesures en vertu de l'article 8 (2), elle est tenue de mentionner les informations appropriées sur ces mesures dans le rapport périodique qu'elle présentera à l'UNESCO selon l'article 9 (a) de la Convention. Aux termes de cette dernière disposition, les Parties s'engagent à fournir tous les quatre ans, dans leur rapport à l'UNESCO, l'information appropriée sur les mesures prises en vue de protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles

sur leur territoire et au niveau international. Dans ce contexte, le paragraphe 11 des directives opérationnelles peut être interprété comme une façon d'élargir le contrôle sur l'utilisation de l'article 8 en soumettant celui-ci à l'examen de la Conférence des Parties.

### *2.6 La coopération internationale*

La dernière section des directives opérationnelles concernant les articles 8 et 17 traite de la coopération internationale de façon succincte. En effet, dans le premier des trois paragraphes, on reprend essentiellement le texte de l'article 17 de la Convention, tandis que, dans le deuxième, on se contente de préciser que la coopération envisagée aux termes de cet article peut être bilatérale, régionale ou multilatérale et que l'assistance envisagée peut être, entre autres, de nature financière ou technique. Assez curieusement, aucune référence n'est faite de l'article 12 de la Convention, intitulé « Promotion de la coopération internationale », qui stipule, dans son chapeau, que les Parties « s'emploient à renforcer leur coopération bilatérale, régionale et internationale afin de créer des conditions propices à la promotion de la diversité des expressions culturelles, en tenant particulièrement compte des situations mentionnées aux articles 8 et 17 (...) ». Considérant que l'article 17 de la Convention invite les Parties à coopérer pour se porter mutuellement assistance « en veillant en particulier aux pays en développement dans les situations mentionnées à l'article 8 », l'article 12 peut être considéré comme une disposition qui ouvre la porte à une coopération internationale plus large dont pourraient bénéficier non seulement les pays en développement mais aussi les pays développés, également concernés par l'article 8.

## **CONCLUSION**

Il ne faut pas sous-estimer l'importance des dispositions de la Convention qui traitent des expressions culturelles menacées. Lors des débats qui ont entouré leur adoption, il est ressorti clairement que, pour de nombreux pays, en particulier des pays en développement, il s'agissait d'un problème à prendre très au sérieux. D'ailleurs, trois articles de la Convention traitent de ce problème, ce qui témoigne de l'importance qu'on

lui accorde. Ces articles, de même que le projet de directives opérationnelles adopté par le Comité intergouvernemental (soumis à l'approbation de la Conférence des Parties en juin 2009), doivent être compris comme faisant partie d'une approche intégrée en vue d'apporter une aide concrète aux Parties ayant ce type de problème. À sa face même, l'approche a le mérite d'inciter les Parties à répertorier les expressions culturelles menacées sur leur territoire et à prendre les mesures nécessaires pour les protéger. Reste à voir maintenant comment le schéma d'intervention envisagé se concrétisera.

La présente analyse des dispositions de la Convention ainsi que celle des directives opérationnelles s'y appliquant laissent croire que le succès du mécanisme à mettre en place dépendra pour une bonne part de la perception que les Parties s'en feront. Comme on le constate plus particulièrement à la lecture des directives opérationnelles, les Parties aux prises avec des situations d'expressions culturelles menacées qui désirent faire appel au Comité intergouvernemental n'auront pas d'autre choix que de préparer un dossier étoffé tant sur la nature et la gravité de la menace que sur les mesures prises pour y remédier. En transmettant ce dossier au Comité intergouvernemental, les Parties ouvrent implicitement la porte à un examen critique de leur comportement dans la situation en cause et à des suggestions qu'elles ne verront pas toujours d'un bon œil. En contrepartie, elles peuvent certes espérer bénéficier de l'expertise technique des autres Parties ainsi que de l'aide financière de la communauté internationale. Si elles n'en soutirent aucun bénéfice concret, toutefois, il est possible que les recours à l'article 8 se fassent graduellement plus rares.

Il est clair que le Comité intergouvernemental aura un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de l'article 8. Malheureusement, on ne s'est guère interrogé jusqu'ici sur la façon dont il s'acquittera concrètement de sa tâche. Si les rapports soumis au Comité devaient se multiplier, il est à craindre qu'il ne soit rapidement dépassé par l'ampleur du travail à accomplir. Une rencontre annuelle de quelques jours ne suffira certainement pas pour examiner les rapports, faire des recommandations et suggérer des mesures de redressement à mettre en œuvre. En conséquence, il y aurait peut-être lieu de confier à un sous-comité permanent la tâche d'enquêter sur les situations spéciales soumises à

l'attention du Comité et de préparer, à l'attention de ce dernier, des projets de recommandations et de mesures de redressement. Il est peut-être un peu tôt pour se pencher sur la question. Mais il ne faudrait pas attendre que les Parties aient perdu confiance dans le mécanisme mis en place pour intervenir.