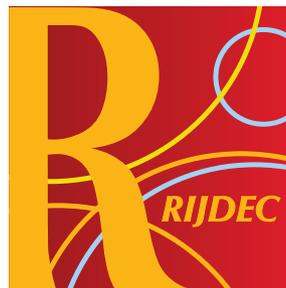


**LES DIRECTIVES OPERATIONNELLES  
ET AUTRES TECHNIQUES DE MISE EN OEUVRE DE LA  
CONVENTION SUR LA DIVERSITE DES EXPRESSIONS CULTURELLES  
DANS UN CONTEXTE NUMERIQUE**

Rapport présenté à l'occasion de la Conférence des Parties de la  
Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles  
Cinquième session ordinaire, Paris, 10-12 juin 2015

**Véronique Guèvremont  
Ivan Bernier  
Lilian Richieri Hanania  
Ivana Otasevic  
Hélène Ruiz Fabri**

Membres du Réseau International des Juristes pour la Diversité des Expressions Culturelles



Juin 2015

## AVANT-PROPOS

Le présent rapport est l'œuvre collective de cinq Membres du Réseau international des juristes pour la diversité des expressions culturelles (RIJDEC), sous la direction de Véronique Guèvremont (Professeure, Faculté de droit et Institut des hautes études internationales de l'Université Laval). Sa rédaction a été le fruit du travail de Véronique Guèvremont, Ivan Bernier (Professeur émérite, Faculté de droit de l'Université Laval), Lilian Richieri Hanania (Avocate, Chercheure associée à l'Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne et à l'Université de Rouen, Collaboratrice auprès du Centre d'études Société et Technologie de l'Université de São Paulo - USP), Ivana Otasevic (Doctorante, Faculté de droit de l'Université Laval) et Hélène Ruiz Fabri (Professeure, Directrice du Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law).

Ce rapport est aussi disponible en ligne : <https://www.fd.ulaval.ca/accueil-rijdec>.

Les auteurs tiennent à remercier le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB), et particulièrement les Ministres successives de la Culture, Mesdames Fadila Laanan et Joëlle Milquet, ainsi que l'Administration de la FWB, notamment la Direction des Relations Internationales et sa Cellule Diversité culturelle, pour le financement de ce rapport. Celui-ci sera examiné à l'occasion du Colloque organisé le 25 octobre 2015 à Mons pour célébrer le dixième anniversaire de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*.

## TABLE DES MATIERES

Introduction .....	4
Section 1 Les avantages et les inconvénients des directives opérationnelles pour guider les Parties vers une mise en œuvre effective de la Convention dans un contexte numérique.....	11
1.1 Le rôle du droit dérivé en droit international de manière générale .....	12
1.2 Le statut juridique des directives opérationnelles et leur rôle dans l'économie de la Convention .....	15
1.3 Le recours aux directives opérationnelles pour mettre en œuvre la Convention : analyse quantitative et qualitative.....	20
1.4 Le potentiel et les limites des directives opérationnelles pour guider les Parties vers une mise en œuvre effective de la Convention au sein de l'environnement numérique.....	24
Section 2 Les avantages et les inconvénients d'autres techniques pour guider les Parties vers une mise en œuvre effective de la Convention dans un contexte numérique ..	27
2.1 La pratique de l'UNESCO .....	28
2.2 La pratique en droit international .....	31
Section 3 Les recommandations des membres du RIJDEC concernant le recours à certaines techniques de mise en œuvre de la Convention dans un contexte numérique .....	34
3.1 Des éléments à prendre en compte dans l'élaboration des directives opérationnelles visant à mettre en œuvre la Convention au sein de l'environnement numérique .....	36
3.2 L'utilisation d'autres techniques de mise en oeuvre de la Convention au sein de l'environnement numérique .....	44

## Introduction

Lors de la huitième réunion du Comité intergouvernemental de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* (ci-après « CDEC ») qui s'est tenue à Paris en décembre 2014, le Comité a adopté la Décision 8.IGC 12<sup>1</sup>. En vertu du §11 de cette décision, le Comité a pris l'initiative de soumettre « à la cinquième session ordinaire de la Conférence des Parties, la proposition de mandater le Comité, en consultation avec les Parties, pour rédiger, à sa neuvième session ordinaire, un projet de directives opérationnelles consacré au numérique et à la diversité des expressions culturelles, qui prenne notamment en compte la coopération internationale »<sup>2</sup>.

Afin de stimuler de manière particulière la mise en œuvre de la CDEC dans l'univers numérique, la proposition d'un instrument formel spécifique au numérique, prenant la forme de directives opérationnelles, a donc été avancée. Cette décision constitue la plus récente initiative du Comité intergouvernemental relative à la question du numérique. Il est utile de rappeler les étapes qui ont précédé son adoption.

En décembre 2012 à l'occasion de sa sixième réunion, le Comité intergouvernemental a soumis « pour délibération à la quatrième session ordinaire de la Conférence des Parties, la proposition: i) d'inscrire à l'ordre du jour de la septième session du Comité un point sur la diversité des expressions culturelles à l'ère numérique ; ii) d'inviter les Parties qui le souhaitent ainsi que la société civile à soumettre au Comité lors de sa septième session un état de la question concernant les aspects du développement du numérique qui ont un impact sur la Convention et des propositions d'actions à engager »<sup>3</sup>. C'est dans ce contexte que le RIJDEC a publié un premier rapport sur la mise en œuvre de la CDEC à l'ère du numérique<sup>4</sup>.

Quelques mois plus tard, soit en juin 2013, la Conférence des Parties a invité « les Parties qui le souhaitent ainsi que la société civile à soumettre au Secrétariat un état de la question concernant les aspects du développement des technologies numériques qui ont un impact sur la Convention, et des propositions d'actions à engager pour examen par le Comité lors de sa septième session », tout en demandant « au Comité de transmettre les résultats de son

---

<sup>1</sup> Comité intergouvernemental pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Huitième session ordinaire, Paris, Siège de l'UNESCO, 9-11 décembre 2014, CE/14/8.IGC/Dec., 9 décembre 2014.

<sup>2</sup> *Id.*

<sup>3</sup> Comité intergouvernemental pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Sixième session ordinaire, Paris, Siège de l'UNESCO, 10-14 décembre 2012, CE/12/6.IGC/Dec., 14 décembre 2012, Décisions 6.IGC 17, §5.

<sup>4</sup> Voir : V. Guèvremont, *Réflexion préliminaire sur la mise en œuvre de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles à l'ère numérique*, Juin 2013, 30 pages.

travail à sa cinquième session »<sup>5</sup>. À cette occasion, le RIJDEC a produit un deuxième rapport sur la question du numérique au sein duquel figuraient douze recommandations<sup>6</sup>.

Enfin, lors de sa septième réunion en décembre 2013, le Comité a invité « les Parties qui doivent soumettre leurs rapports périodiques en avril 2014 et en avril 2015 à accorder, sur une base volontaire, une attention particulière à l'impact des technologies numériques sur la mise en œuvre de la Convention, et ce, en utilisant le format actuel du Cadre des rapports périodiques quadriennaux et leurs formulaires électroniques correspondants »<sup>7</sup>. À cette même réunion, le Comité a invité « le Secrétariat à analyser toutes les informations pertinentes contenues dans les rapports périodiques des Parties à la Convention et autres documents pertinents, concernant notamment le développement des technologies numériques »<sup>8</sup>. Les résultats de cette analyse ont été rendus publics en décembre 2014 lors de la huitième réunion du Comité intergouvernemental<sup>9</sup>. Rappelons en outre qu'à la demande du Canada et de la France, un point « État de situation et suite à donner aux enjeux du numérique » a été ajouté à l'ordre du jour de cette dernière réunion<sup>10</sup>. C'est dans ce contexte que le Comité intergouvernemental a adopté la décision 8.IGC 12 visant à proposer l'élaboration d'éventuelles directives opérationnelles consacrées au numérique.

De prime abord, on peut se questionner sur les raisons ayant conduit les membres du Comité à juger nécessaire d'adopter une telle décision. Pour ce faire, il est utile de revenir sur certains faits relatifs à la négociation, l'adoption et la mise en œuvre de la CDEC de 2005 à 2015.

### *1) La prise en compte limitée de l'essor des technologies numériques dans les politiques visant les industries culturelles*

La réalité du numérique était bien présente lorsque la CDEC a été négociée. Son préambule y fait d'ailleurs expressément mention, en constatant que « les processus de mondialisation, facilités par l'évolution rapide des technologies de l'information et de la communication, s'ils créent les conditions inédites d'une interaction renforcée entre les cultures, représentent aussi un défi pour la diversité culturelle, notamment au regard des risques de déséquilibres entre pays riches et pays pauvres ». Par ailleurs, le concept de « diversité culturelle » défini au sein de la CDEC conforte la prise en compte de cette réalité, en indiquant que « [la

---

<sup>5</sup> Conférence des Parties à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Quatrième session ordinaire, Paris, Siège de l'UNESCO, 11-13 juin 2013, CE/13/4.CP/Res., 14 juin 2013, Résolution 4.CP 13, §6.

<sup>6</sup> Voir V. Guèvremont (dir.), I. Bernier, M. Burri, M. Cornu, L. Richieri Hanania, H. Ruiz Fabri, *La mise en œuvre de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles à l'ère numérique : enjeux, actions et recommandations*, novembre 2013, 76 pages.

<sup>7</sup> Comité intergouvernemental pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Septième session ordinaire, Paris, Siège de l'UNESCO, 10-13 décembre 2013, CE/13/7.IGC/Dec., 12 décembre 2013, Décision 7.IGC 5, §7.

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> Voir : O. Kulesz, *Convention de l'UNESCO pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles: Analyse des rapports périodiques des Parties et des tendances numériques contemporaines*, CE/14/8.IGC/INF.5, 18 novembre 2014, 21 pages.

<sup>10</sup> Comité intergouvernemental pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Huitième session ordinaire, Paris, Siège de l'UNESCO, 9-11 décembre 2014, CE/14/8.IGC/Dec, 9 décembre 2014, Décision CE/14/8.IGC/12 et ses Annexes.

diversité culturelle se manifeste non seulement dans les formes variées à travers lesquelles le patrimoine culturel de l'humanité est exprimé, enrichi et transmis grâce à la variété des expressions culturelles, mais aussi à travers divers modes de création artistique, de production, de diffusion, de distribution et de jouissance des expressions culturelles, quels que soient les moyens et les technologies utilisés »<sup>11</sup>. La CDEC demeure ainsi applicable à la « création, la production, la diffusion et la distribution d'activités, de biens et de services culturels et [à] l'accès à ceux-ci »<sup>12</sup>, indépendamment des moyens technologiques employés. En outre, la promotion de l'utilisation des nouvelles technologies est explicitement prévue comme l'un des objectifs pour favoriser la diversité des expressions culturelles via la coopération internationale<sup>13</sup>. Parmi les moyens visant à promouvoir l'émergence d'un secteur culturel dynamique dans les pays en développement figurent, également de manière expresse, le renforcement des capacités et la formation relatifs à l'usage des technologies<sup>14</sup>, ainsi que le transfert de technologies<sup>15</sup>.

Il n'en demeure pas moins qu'au niveau étatique, les changements opérés par les technologies numériques dans le champ des industries culturelles n'étaient pas pleinement appréhendés au moment d'adopter la CDEC et d'initier sa mise en œuvre. Ils constituent encore aujourd'hui un défi pour les Parties. L'ampleur et la dynamique de ces changements n'ont cessé de soulever, pendant les 10 dernières années, des interrogations quant à la pertinence de l'adaptation ou de la transposition des politiques culturelles traditionnelles à l'environnement numérique et quant aux méthodes les plus appropriées pour le faire. Aussi, ce n'est que d'une manière limitée que les directives opérationnelles de la CDEC reflètent cette mutation et guident, avec un langage souvent peu précis, les Parties vers une prise en compte effective de la réalité du numérique dans la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions de la CDEC, et plus spécifiquement dans l'élaboration de politiques et mesures visant à protéger et à promouvoir la diversité des expressions culturelles.

A titre d'exemple, les directives sur l'article 7 affirment que « [les] politiques et mesures culturelles élaborées par les Parties et destinées à promouvoir la diversité des expressions culturelles devraient : [...] encourager l'émergence d'un secteur culturel dynamique qui [tienne] compte de tous les aspects des activités, biens et services culturels à travers divers modes de création, production, diffusion, distribution et accès, quels que soient les moyens et les technologies utilisés ». Par ailleurs, tout en prenant expressément en compte le contexte des technologies numériques, elles se limitent à encourager les Parties à « mettre un accent particulier sur les mesures et politiques de promotion de la diversité des expressions culturelles qui sont les mieux adaptées au nouvel environnement technologique » (§1.5) ; et à « favoriser le transfert d'information et d'expertise afin d'aider les professionnels de la culture et les industries culturelles, particulièrement les jeunes, à acquérir les connaissances et les compétences requises pour tirer pleinement profit des perspectives offertes par ces nouvelles technologies » (§§3.1 et 3.2). De même, les directives sur l'article 10 s'en tiennent à mentionner, relativement aux formations et programmes d'éducation, les métiers du numérique et les instruments de sensibilisation du public qui

---

<sup>11</sup> CDEC, art. 4.1 §2.

<sup>12</sup> CDEC, art. 4.6.

<sup>13</sup> CDEC, art. 12.

<sup>14</sup> CDEC, art. 14 b).

<sup>15</sup> CDEC, art 14 c).

« utilisent les nouvelles technologies de l'information et de la communication » (§§4 et 7). Les directives sur l'article 13 confirment à leur tour que « [l]'intégration de la culture dans les politiques de développement durable passe par la prise en compte, notamment : [...] de l'utilisation des nouvelles technologies et du renforcement des systèmes de communication en réseaux » (§7.3.3), mais ne fournit pas davantage d'orientation aux Parties sur comment cela doit se faire. Les directives sur l'article 19 comptent sur les TIC pour aider les Parties à « échanger, analyser et diffuser l'information et les données sur leur territoire » (§5), mais sans fournir plus de détails.

*2) La nécessité d'un cadre stratégique pouvant conduire à une plus grande impulsion politique en matière de protection et de promotion de la diversité des expressions culturelles dans le contexte du numérique*

Lorsque des références plus précises aux nouvelles technologies et aux TIC ont été envisagées dans des directives opérationnelles, comme par exemple dans les directives sur l'article 14 dédié à la coopération pour le développement (§§6.2.2, 6.3.2, 6.3.3 et 6.4.3), elles ne semblent pas avoir été suivies d'un véritable mouvement politique visant à prendre en compte le numérique dans la mise en œuvre de la CDEC par les Parties. C'est également d'une manière limitée que les Parties ont fait état de leurs mesures adaptées à la réalité du numérique dans leurs rapports quadriennaux<sup>16</sup>, ou encore présenté des projets en lien avec le numérique pour obtenir le soutien du Fonds international pour la diversité culturelle<sup>17</sup> (ci-après « FIDC »). Ceci témoigne, entre autres, des difficultés d'appréhender suffisamment les réalités mouvantes du numérique pour pouvoir en tirer des mécanismes et politiques applicables aux industries culturelles dans ce nouveau contexte.

Si l'on peut observer au sein de certaines Parties, comme l'Union européenne et certains de ces États membres<sup>18</sup>, un effort de réflexion sur le numérique et les changements qu'il

---

<sup>16</sup> Certes, 39 des 71 rapports périodiques examinés dans le cadre de la présente étude contiennent au moins une référence au numérique, mais les initiatives, de modernisation des politiques ou mesures en vue de leur adaptation à l'environnement numérique demeurent limitées. À titre illustratif, on peut mentionner l'initiative *Safeguarding the future of arthouse, small and regional cinemas*, adoptée par le Ministère fédéral de l'éducation, des arts et de la culture de l'Autriche en 2011. De même, le Canada a restructuré en 2009 le *Fonds de la musique du Canada* afin d'accroître la visibilité des œuvres musicales canadiennes sur les plateformes numériques et les marchés internationaux. L'Égypte a mis en place *l'école arabe du cinéma et de la télévision à travers l'Internet*, afin de promouvoir un large éventail de cours en cinéma et en télévision aux personnes parlant arabe dans le monde entier. La Roumanie fait également partie des quelques États qui ont mis en place différents programmes, stratégies ou plans nationaux visant à adapter l'offre de contenus culturels à l'ère du numérique. Enfin, quelques Parties ont fait état de tables rondes ou ateliers organisés afin de sensibiliser les décideurs, les artistes et les professionnels de la culture à la numérisation des contenus culturels ainsi qu'à son impact (voir notamment les rapports du Viet Nam, de l'Espagne et de la Lituanie).

<sup>17</sup> Il est à noter que depuis 2010, le Fonds international pour la diversité culturelle (FIDC) a investi environ 5,3 millions \$US pour financer les 78 projets dans 48 pays en développement. Il s'agit plus précisément de 25 projets présentés par des Parties et 53 par des ONG ou OING. Parmi les 25 projets étatiques financés, seulement 3 projets, soumis par le Congo, la Tunisie et l'Afrique du Sud, ont un lien avec le numérique. Sept autres projets soumis par des ONG ou OING impliquent l'utilisation de technologies numériques.

<sup>18</sup> Voir, à titre d'exemple, les réflexions sur l'« EU Digital Agenda » (<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-agenda-europe-2020-strategy>) et le « Digital Single Market for Europe » ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4919\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_en.htm)), ainsi que le Rapport par P. Lescure, *Culture – acte 2*, « Mission 'Acte 2 de l'exception culturelle' – Contribution aux politiques culturelles à l'ère du numérique »,

entraîne pour les industries culturelles et, plus largement, pour les industries créatives, un tel processus gagnerait à être généralisé parmi les autres Parties de la CDEC. De même, il est certain que de nombreux projets concrets ayant recours au numérique pour favoriser la diversité culturelle peuvent déjà être identifiés aujourd'hui et ce, tant au sein des pays développés qu'en développement<sup>19</sup>. Une meilleure compréhension, une visibilité accrue et un encadrement de telles initiatives contribueraient toutefois à ce qu'elles intègrent une stratégie plus large, respectueuse des objectifs et principes de la CDEC, et permettant à la fois la prise en compte des singularités et circonstances particulières des Parties, la transposition de ces initiatives de manière appropriée, ainsi que leur évolution dans la durée dans le contexte dynamique du développement des nouvelles technologies.

Un cadre d'orientation clair et structurant, permettant de guider les Parties, la société civile ou encore le travail du Secrétariat de la CDEC, étape par étape, en vue de l'élaboration de stratégies numériques pour le développement des industries culturelles, paraît ainsi utile et pertinent dans un tel contexte.

*3) Le souhait de confirmer l'utilité de la CDEC face aux changements opérés par le numérique dans le champ des industries culturelles*

Au cours des dernières années, les Parties ont pris conscience de l'ampleur de la mutation qui s'opère actuellement dans le secteur des industries culturelles et des défis auxquels elles sont désormais confrontées dans l'adaptation de leurs politiques et l'élaboration de nouvelles mesures aptes à prendre en compte ces changements. Ces défis ont pu d'ailleurs soulever des interrogations sur l'utilité et la pertinence de la CDEC dans l'environnement numérique. Des membres du RIJDEC ont apporté certains éléments de réflexion à ce sujet, par la publication des deux études auxquelles il a été fait référence précédemment<sup>20</sup>. Ils ont considéré que la CDEC offre un cadre juridique et un soutien politique appropriés pour l'adoption de politiques et mesures visant à promouvoir la diversité des expressions culturelles, tant dans l'environnement traditionnel qu'au sein des nouveaux espaces offerts par les technologies numériques. Ils ont notamment mis en avant la neutralité technologique de la CDEC et son utilité dans l'environnement numérique, en faisant ressortir non seulement des défis, mais également les nouvelles opportunités apportées par ces technologies<sup>21</sup>.

La CDEC est en effet un instrument flexible qui permet aux Parties de tenir pleinement compte de la réalité du numérique. Le texte rappelle « le droit souverain des États de conserver, d'adopter et de mettre en œuvre les politiques et mesures qu'ils jugent appropriées pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles sur

<sup>19</sup> Voir O. Kulesz, *Convention de l'UNESCO pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles: Analyse des rapports périodiques des Parties et des tendances numériques contemporaines*, op. cit. note 9. Voir également les exemples de projets au Brésil qui associent l'usage des nouvelles technologies à l'objectif de diversité culturelle, sélectionnés pour la conférence « Diversité culturelle et nouvelles technologies », organisée à l'Université de São Paulo le 2 juillet 2015 (<http://www.cest.poli.usp.br/jornada-diversidade-cultural/>).

<sup>20</sup> Voir *supra*, notes 4 et 6.

<sup>21</sup> *Id.*

leur territoire »<sup>22</sup>. Il revient donc aux Parties d'identifier les politiques et mesures les plus adéquates pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles, ainsi que de déterminer dans quels secteurs il est nécessaire d'intervenir pour favoriser cette diversité. L'importance grandissante du marché des contenus numériques peut tout à fait justifier que de telles mesures et politiques soient considérées nécessaires, au-delà même des secteurs traditionnellement qualifiés de culturels et aujourd'hui compris dans le concept d'industries créatives ou d'économie créative<sup>23</sup>. En effet, l'article 6 fait référence aux « politiques et mesures culturelles telles que décrites à l'article 4.6 », ce dernier les définissant de manière assez souple, en tant que « politiques et mesures relatives à la culture, à un niveau local, national, régional ou international, qu'elles soient centrées sur la culture en tant que telle, ou destinées à avoir un effet direct sur les expressions culturelles des individus, groupes ou sociétés, y compris sur la création, la production, la diffusion et la distribution d'activités, de biens et de services culturels et sur l'accès à ceux-ci ».

Enfin, étant donné que la multiplication des moyens de création et de distribution de contenu promue par les nouvelles technologies n'a pas été en mesure d'offrir une solution au déséquilibre persistant du marché des biens et services culturels, l'objectif ultime poursuivi par la CDEC de favoriser des échanges plus équilibrés de biens et services culturels demeure tout à fait pertinent dans ce nouveau contexte.

Cependant, faute d'outils suffisants pour guider la mise en œuvre de la CDEC dans l'environnement numérique, la flexibilité de cet instrument combinée à la complexité du sujet, encore nouveau pour de nombreux acteurs, pourrait conduire à une forme d'immobilisme des Parties face à ces enjeux. Sans doute pour éviter de tomber dans un tel piège, qui aurait pour effet de rendre la CDEC progressivement désuète, le Comité intergouvernemental a donc souhaité s'investir dans l'élaboration de directives opérationnelles consacrées au numérique.

\*\*\*

Avant de s'engager dans une réflexion sur ce que devrait couvrir le travail de rédaction de nouvelles directives opérationnelles, il est toutefois utile de s'interroger sur les atouts et les limites de telles directives, ainsi que les mises en garde qui mériteraient d'être prises en compte par les Parties préalablement à la préparation d'un tel instrument. Il semble en effet nécessaire de bien cerner la contribution que peuvent apporter les directives opérationnelles et les mettre en relation avec d'autres outils/types d'intervention également aptes à contribuer au progrès de la mise en œuvre de la CDEC dans l'environnement numérique.

---

<sup>22</sup> CDEC, art. 1 h).

<sup>23</sup> Voir, pour une étude plus détaillée de cet aspect, L. Richieri Hanania, "The UNESCO Convention on the Diversity of Cultural Expressions as a Coordination Framework to promote Regulatory Coherence in the Creative Economy", *The International Journal of Cultural Policy*, Avril 2005, DOI: 10.1080/10286632.2015.1025068, pp. 1-20, ainsi que « Le débat commerce-culture à l'ère numérique : quelle application pour la Convention de l'UNESCO sur la diversité des expressions culturelles au sein de l'économie créative ? », Avril-Mai 2015, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2600647](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2600647).

Dans ce contexte, le présent rapport propose des éléments de réflexion sur l'utilité, l'efficacité et le contenu éventuel de telles directives opérationnelles, tout en envisageant des outils et initiatives complémentaires à celles-ci. Son objectif est d'offrir aux Parties et autres acteurs intéressés par la CDEC une vue d'ensemble et un regard critique sur les avantages et inconvénients de ces différentes techniques de mise en œuvre de cet instrument dans un contexte numérique. Les directives opérationnelles (section 1), de même que d'autres techniques de mise en œuvre pouvant leur être complémentaires (section 2), seront successivement examinées. Cet exercice permettra aux Membres du RIJDEC auteurs de ce rapport de formuler quelques recommandations concernant la nature et le contenu des instruments qui pourraient être privilégiés pour mettre en œuvre la Convention dans un contexte numérique (Section 3).

## **Section 1 Les avantages et les inconvénients des directives opérationnelles pour guider les Parties vers une mise en œuvre effective de la Convention dans un contexte numérique**

Depuis l'adoption et l'entrée en vigueur de la CDEC et conformément à ses articles 23.6 b) et 22.4 c), les Parties se sont tournées vers les directives opérationnelles pour guider la mise en œuvre de ce traité et préciser le contenu de leurs engagements. Les directives opérationnelles sont en effet le seul instrument juridique mentionné explicitement dans la CDEC pour préciser ses dispositions et orienter sa mise en œuvre. Le recours à ce type de dispositif n'est par ailleurs pas nouveau, y compris au sein de l'UNESCO, où de telles directives ont été utilisées dans le cadre d'autres conventions adoptées dans le domaine culturel<sup>24</sup>.

Dans cette perspective, cette section se questionne sur les forces et les faiblesses des directives opérationnelles en tant que technique de mise en œuvre la CDEC. Cette évaluation est d'autant plus importante qu'il existe d'autres techniques disponibles pour favoriser cette mise en œuvre dans l'environnement numérique. Le choix de ces techniques dépendra de leur procédure d'adoption, de la stratégie juridico-politique définie par les Parties et, dans le cas spécifique d'un sujet comme le numérique, marqué par une évolution extrêmement rapide, également de la facilité et de la rapidité du processus de révision de l'instrument choisi. En effet, la lenteur et la complexité d'élaboration et de modification des directives opérationnelles ne facilitent pas l'adaptation de celles-ci aux changements de circonstances et les Parties pourraient donc souhaiter se tourner vers des techniques alternatives pour offrir des solutions complémentaires plus efficaces. Par ailleurs, il est important de conserver à l'esprit que d'autres facteurs peuvent conditionner l'atteinte des objectifs de la Convention, quel que soit l'instrument choisi et l'environnement dans lequel celle-ci est mise en œuvre<sup>25</sup>.

Il importe ainsi d'examiner, dans cette première section, la manière dont les Parties ont eu recours à des instruments juridiques du type des « directives opérationnelles » dans la pratique qui s'est développée jusqu'à présent dans le cadre de la mise en œuvre de la CDEC. Pour y parvenir, une analyse théorique du rôle du droit dérivé dans la mise en œuvre de

---

<sup>24</sup> Un exemple récent est celui de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de 2003, <http://www.unesco.org/culture/ich/fr/convention>. Il est également pertinent de tenir compte du fait qu'en droit international, la puissance normative des instruments juridiques n'est pas nécessairement dépendante du titre formel qu'ils portent. C'est ainsi que le contenu juridique, le langage juridique utilisé et les circonstances de l'adoption d'un instrument sont autant d'éléments qui déterminent son caractère normatif et sa capacité à influencer sur l'action des Parties. En outre, ce qui constitue une « directive opérationnelle » au titre de la CDEC peut être appelé différemment dans le cadre d'autres instruments de l'UNESCO, ou encore d'autres institutions spécialisées des Nations Unies. L'effet recherché par des directives opérationnelles peut ainsi être théoriquement atteint par d'autres instruments ayant des désignations et statuts juridiques distincts, conformément au traité auquel un tel instrument est rattaché.

<sup>25</sup> En effet, de manière générale, la mise en œuvre de la CDEC est avant tout dépendante du renforcement de la visibilité et la crédibilité de la CDEC. Ceci exige, entre autres, une volonté politique accrue des Parties d'utiliser la CDEC et d'y faire référence dans leurs réglementations nationales et lors de leurs prises de position au niveau international dans tout forum pouvant avoir un impact sur la diversité des expressions culturelles ; la clarification de son contenu face à d'autres traités de l'UNESCO en matière culturelle ; et le renforcement progressif de sa crédibilité sur la base d'actions concrètes et effectives adoptées par toutes les parties prenantes.

droit international de manière générale sera tout d'abord menée (1.1). Dans un deuxième temps, le statut juridique des directives opérationnelles et leur fonction dans l'économie de la CDEC sera examiné (1.2) et dans un troisième temps, l'utilisation qu'en font les Parties sera évaluée (1.3). Enfin, quelques commentaires seront formulés concernant le potentiel et les limites des directives opérationnelles pour guider les Parties vers une mise en œuvre effective de la CDEC dans l'environnement numérique (1.3).

## **1.1 Le rôle du droit dérivé en droit international de manière générale**

Le terme même de « droit dérivé » (« *secondary law* »), très familier en droit de l'Union européenne où il sert à désigner de façon générique des catégories bien identifiées d'actes élaborés par les institutions de l'Union, est beaucoup moins employé en droit international général. Il y a pourtant la même validité si l'on admet qu'il sert à désigner l'ensemble des actes unilatéraux élaborés par les organes de sujets eux-mêmes dérivés que sont les organisations internationales et par les organes de systèmes conventionnels tels que les Conférences de Parties, et pris sur le fondement du texte constitutif, de façon explicite ou implicite<sup>26</sup>. Evoquer le droit dérivé ainsi entendu amène donc à s'intéresser à ceux qui l'élaborent mais aussi aux actes qu'ils élaborent.

S'agissant des auteurs, les organes évoqués précédemment sont aujourd'hui extrêmement nombreux et, à côté des multiples organes des plus de 300 organisations internationales existantes (comme l'UNESCO), il n'est quasiment plus aujourd'hui de convention internationale qui ne mette en place une structure institutionnelle plus ou moins élaborée (elle peut se limiter à un simple secrétariat), dont la fonction est d'administrer le régime conventionnel concerné et d'accompagner sa mise en œuvre, voire son développement. Telle est bien la situation de la Conférence des Parties et du Comité intergouvernemental de la CDEC, que cette dernière crée expressément et à qui elle confie certaines fonctions, qui vont impliquer l'adoption d'actes divers que l'on peut considérer comme du droit dérivé (v. *infra*).

Mais il faut également évoquer l'existence d'organes qui ne sont pas nécessairement formellement prévus par la convention concernée mais dont sa bonne mise en œuvre entraîne la création. En effet, s'il n'est pas rare que les conventions confient à un ou plusieurs de leurs organes principaux la compétence de créer des organes subsidiaires, en fonction des besoins de l'accomplissement de leurs missions, il peut arriver que ce ne soit pas le cas. Mais, même dans une telle hypothèse, il est possible, et même courant, que les organes principaux créent des structures plus ou moins formelles du type 'groupe de travail' ou 'groupe d'experts' pour les aider à accomplir leurs missions. Il est en effet admis, en droit international, que les organes internationaux peuvent être titulaires, à côté de pouvoirs explicitement attribués, de pouvoirs implicites (ou compétences implicites), qui sont tous les pouvoirs nécessaires au bon accomplissement des fonctions. La limite de cette attribution implicite est le respect du principe de spécialité qui lie tous les organes internationaux. La rationalité de cette explication est que les concepteurs d'un système ont pu ne pas tout prévoir mais qu'il faut considérer qu'ils ont entendu, même implicitement, donner aux

---

<sup>26</sup> G. Bastid Burdeau, « Quelques remarques sur la notion de droit dérivé en droit international », p. 164, *Droit du pouvoir, pouvoir du droit - Mélanges offertes à Jean Salmon*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 164.

organes qu'ils créent tous les pouvoirs nécessaires au bon accomplissement des fonctions, mais seulement ces pouvoirs. Cela peut inclure la mise en place de procédures et la création d'autres organes. En particulier lorsque de tels organes ne sont pas prévus par le texte originaire ou lorsque celui-ci n'aménage pas une compétence formelle de création d'organes subsidiaires, ces organes n'ont généralement qu'un rôle préparatoire et les documents qu'ils produisent dans le cadre de leurs travaux ont le même statut de documents préparatoires et ne sont jamais, comme on le verra plus loin, dotés d'une force obligatoire. Les groupes d'experts constitués pour travailler sur la sélection des projets que le FIDC (article 18 CDEC) choisit de soutenir financièrement en fournissent un exemple. Cet exemple amène à centrer le propos sur les actes (ou éventuellement pratiques) qui composent le droit dérivé.

Les actes que l'on peut rattacher à la notion de droit dérivé en droit international sont si divers qu'il est impossible d'en dresser une liste exhaustive. Les dénominations peuvent en outre varier selon chaque organisation ou convention<sup>27</sup>, ce qui fait qu'on ne peut guère se fier aux appellations formelles pour déterminer avec certitude le type d'acte auquel on a affaire ni sa valeur normative. Ainsi, la CDEC a-t-elle sa propre terminologie. Elle confie à la Conférence des Parties, « organe plénier et suprême de la présente Convention » qu'elle crée, le pouvoir d'adopter son règlement intérieur (article 22 §3), « d'approuver les directives opérationnelles préparées, à sa demande, par le Comité intergouvernemental » (article 22 §4 (c)) et « de prendre toute autre mesure qu'elle juge nécessaire pour promouvoir les objectifs de la présente Convention » (article 22 §4 (d)), ce qu'on peut interpréter comme permettant l'adoption de recommandations ou la création d'un groupe de travail ou d'experts. C'est également elle qui approuve le règlement intérieur du Comité intergouvernemental et qui en élit les membres. A ce dernier, organe restreint qu'elle crée, la CEDC confie la tâche de « promouvoir les objectifs de la présente Convention, encourager et assurer le suivi de sa mise en œuvre » (article 23 §6 (a)), de « préparer et soumettre à l'approbation de la Conférence des Parties, à sa demande, des directives opérationnelles relatives à la mise en œuvre et à l'application des dispositions de la Convention » (article 23 §6 (b)), d'élaborer des observations (et un résumé de leur contenu) sur les rapports des Parties à la Convention qu'il transmet à la Conférence des Parties (article 23 §6 (c)), 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 » (article 23 §6 (d)), d'« établir des procédures et autres mécanismes de consultation afin de promouvoir les objectifs et principes de la présente Convention dans d'autres enceintes internationales » (article 23 §6 (e)), d'« accomplir toute autre tâche dont il peut être chargé par la Conférence des Parties » (article 23 §6 (f)), d'établir son règlement intérieur, qu'il soumet à l'approbation de la Conférence des Parties (article 23 §8). Enfin, la CDEC confie au Secrétariat de l'UNESCO la tâche de préparer d'aider à « l'application des décisions » de la Conférence des Parties et du Comité intergouvernemental et de faire

---

<sup>27</sup> Ainsi, l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne indique que le Conseil ou la Commission ont la capacité d'arrêter des règlements et des directives, de prendre des décisions et de formuler des recommandations ou des avis. Le Conseil de sécurité des Nations Unies peut adopter des recommandations mais aussi des décisions, dans le cadre de ses pouvoirs concernant le maintien ou le rétablissement de la paix et la sécurité internationales et lorsqu'il constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression (Chapitre VII de la Charte des Nations Unies). Le Conseil de l'Organisation de l'Aviation civile internationale peut adopter et amender des normes, pratiques recommandées et procédures internationales indispensables à la sécurité de la navigation aérienne (article 37 de la Convention relative à l'aviation civile internationale).

« rapport sur celle-ci » (article 24). Toutes les fonctions énumérées ci-dessus impliquent ou peuvent entraîner l'émission ou l'adoption d'actes unilatéraux des organes concernés.

Dans cet ensemble assez vaste, on peut distinguer entre les actes ayant une portée interne (auto-normateurs) et ceux ayant une portée externe (hétéro-normateurs). Les premiers permettent d'assurer le fonctionnement quotidien des organes<sup>28</sup>, ce sont des actes que l'on peut considérer comme purement administratifs, tels que les décisions financières, budgétaires, les nominations, les règles de conduite et procédures destinées exclusivement à régir le fonctionnement des organes comme leurs règlements intérieurs. Les seconds s'adressent à l'extérieur, en orientant voire en réglementant le comportement des Membres ou des Parties, voire de personnes privées. Un même acte de droit dérivé peut cependant mêler en pratique des dispositions à portée externe et des dispositions à vocation interne.

Un autre critère de distinction concerne la valeur juridique des actes de droit dérivé. Peu d'entre eux ont une valeur obligatoire intrinsèque, la plupart ne sont pas formellement obligatoires et n'ont que valeur de recommandation (*soft law*, au sens formel). La présomption, lorsque le texte institutif ne donne aucune précision, en particulier concernant les actes hétéro-normateurs, est en faveur d'une valeur formelle non obligatoire. On peut considérer que c'est le cas des actes adoptés par la Conférence des Parties à la CDEC, comme les directives opérationnelles (v. *infra*).

Néanmoins, la situation est, en pratique, plus complexe. La valeur ou la portée normative d'un acte de droit dérivé ne se réduit en effet pas à sa valeur obligatoire formelle. Il est d'abord admis que les actes de droit dérivé peuvent contribuer à la formation de règles coutumières internationales. Il est également admis qu'un acte de droit dérivé peut être déclaratoire d'une règle déjà existante qui est, elle, obligatoire, indépendamment de son support. Enfin, et surtout, sans pour autant énoncer des règles nouvelles, les actes de droit dérivé peuvent, en précisant les obligations énoncées dans le texte institutif des organes qui les édictent et en les accompagnant des dispositifs procéduraux de mise en œuvre et de suivi, les rendre plus contraignantes. Ils donnent en effet des indications sur l'interprétation des obligations, ce qui peut être bienvenu et surtout avoir de l'influence quand la formulation de celles-ci est restée assez vague et est donc, d'un point de vue matériel, faiblement contraignante (*soft law*, au sens matériel). Les mécanismes de suivi de la mise en œuvre jouent également un rôle non négligeable. Ainsi, le fait que les rapports que les Etats doivent remettre périodiquement sur leur mise en œuvre de la CDEC puissent donner lieu à des observations qui seront connues de toutes les parties et qui seront éventuellement l'objet de discussions crée une pression au respect des obligations et, même si celles-ci sont au départ faiblement contraignantes, la comparaison des performances dans leur mise en œuvre peut contribuer à les renforcer.

Bien sûr, aucun de ces effets ne doit être surévalué mais c'est bien parce que de tels effets sont connus que la négociation des actes de droit dérivé peut être longue et complexe et l'être d'autant plus qu'elle relève d'un organe de haut niveau dans l'architecture institutionnelle, tandis que des négociations menées au sein d'organes réputés techniques

---

<sup>28</sup> P. Cahier, « Le droit interne des organisations internationales », *RGDIP*, 1963, vol. 34, p. 582 et H.G. Schermers et N.M. Blokker, *International Institutional Law - Unity Within Diversity*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 5ème éd., p. 755 et s.

seront plus aisées et efficaces. Il faut également prendre en compte les conditions dans lesquelles les actes sont adoptés, selon qu'il y a un vote – avec des conditions de majorité variables – ou que l'on recourt au consensus, ce qui est assez courant. Dès lors qu'il y a vote, l'ampleur – ou l'étroitesse – du support que reçoit un texte peut avoir un effet sur son influence et son effectivité ultérieures.

Néanmoins, une autre dimension s'ajoute à la perspective, venant du fait qu'un système conventionnel ne se développe de manière isolée, dans un vacuum, mais au sein du système international. Il peut, dès lors, interagir avec d'autres systèmes conventionnels et il se peut que les actes de droit dérivé qui émanent de lui soient pris en compte dans d'autres cadres. Ce peut être parce qu'un système conventionnel procède explicitement à des renvois, comme le fait le droit de l'OMC concernant les normes de référence en matière sanitaire<sup>29</sup>. Ce peut être également parce que l'acte de droit dérivé est pris en compte pour interpréter une norme appartenant à un autre système, ce que l'on observe régulièrement – et de plus en plus couramment – dans le contentieux international. Si les juges internationaux préfèrent de façon générale se référer à des textes formellement obligatoires, ils y joignent aisément des actes de droit dérivé, voire considèrent des pratiques.

Le destin des actes de droit dérivé n'est donc pas, dans le cadre d'un système juridique international complexe et enchevêtré, parfaitement prévisible.

## **1.2 Le statut juridique des directives opérationnelles et leur rôle dans l'économie de la Convention**

Les directives opérationnelles de la CDEC visent à apporter des précisions au texte de la Convention, de manière à encourager et à faciliter son application et sa mise en œuvre. En tant que telles, elles ne sont pas, comme indiqué précédemment, en soi juridiquement obligatoires pour les Parties. En effet, elles ne sont pas destinées à créer de nouvelles obligations pour les Parties, ce qui s'assimilerait à une renégociation ou à un amendement de la Convention. L'article 33 de la CDEC vise d'ailleurs la situation où les Parties souhaiteraient réviser cette dernière, en établissant des conditions spécifiques et exigeantes à respecter pour son amendement<sup>30</sup>, conditions qui ne sont pas requises lors de révisions des directives opérationnelles. La décision du Comité intergouvernemental de décembre 2014 recommandant à la Conférence des Parties d'adopter des directives opérationnelles révisées sur l'article 9 de la CDEC fournit d'ailleurs un témoignage à la fois de la lenteur pratique du processus de révision des directives opérationnelles et de la relative souplesse qui régit l'évolution de ces directives, tout au moins par rapport à la procédure prévue à l'article 33. Bien qu'adoptées par la Conférence des Parties sur la base des propositions du Comité intergouvernemental (et donc validées par l'organe plénier de la Convention), les

---

<sup>29</sup> L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires renvoie ainsi aux normes élaborées par le *Codex Alimentarius*, commission conjointe de la FAO et de l'OMS.

<sup>30</sup> Par une communication écrite au Directeur général de l'UNESCO, une Partie peut proposer des amendements à la CDEC. Cette communication est ensuite partagée avec toutes les Parties à la CDEC, mais n'est soumise à la Conférence des Parties que si, dans les six mois de la date de transmission de ladite communication, au moins la moitié des Parties donne une réponse favorable à cette demande. L'adoption d'un amendement exige une majorité de deux tiers des Parties présentes et votantes. Son entrée en vigueur est ensuite soumise aux processus de ratification, acceptation, approbation ou adhésion.

directives opérationnelles ne sont donc pas opposables et ne peuvent ainsi être sanctionnées juridiquement en dehors du cadre juridique déjà posé par la CDEC. Ainsi, une Partie qui ne met pas en œuvre une directive opérationnelle ne peut donc être rendue internationalement responsable qu'au titre du non-respect de la disposition correspondante de la CDEC, et cela conformément à sa force contraignante.

L'absence de caractère normatif de ce type d'instrument s'observe dans le cadre de deux autres conventions de l'UNESCO touchant le secteur culturel, pour lesquelles les Parties ont également prévu l'adoption de dispositions permettant de mieux guider leur mise en œuvre. C'est le cas de la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* de 1972<sup>31</sup>, dans laquelle l'utilisation du terme « orientations » pour guider la mise en œuvre peut sembler plus évidente quant à l'absence d'un caractère normatif. Un autre exemple apparaît dans l'indication explicite, concernant les directives opérationnelles de la *Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique* de 2001, selon laquelle ces directives « ne peuvent être considérées comme un accord ultérieur, ni comme une réécriture, une modification ou une interprétation de la Convention. Elles ont simplement pour but d'en faciliter l'application en donnant des indications pratiques »<sup>32</sup>. Enfin, même dans le cadre de la CDEC, le terme anglais *guidelines*, parfois traduit comme « orientations » en français<sup>33</sup>, indique que les directives opérationnelles ne sont pas censées créer de nouvelles obligations. Les directives demeurent une règle relativement souple visant à guider les Parties vers certains objectifs. Elles ne peuvent à elles seules se substituer ou ajouter des obligations au traité auquel elles se réfèrent. Toute précision et mécanisme de mise en œuvre qu'elles établissent, quel que soit leur niveau de détail, sont ainsi par principe développés dans le cadre d'un mandat donné par les Parties lorsqu'elles ont apporté leur consentement à la CDEC. L'utilisation de l'adjectif « opérationnelle » semble au demeurant témoigner de l'intention, de la part des négociateurs de la CDEC, que ces directives soient davantage pratiques que normatives. Toutefois, lorsque des dispositions de la CDEC sont très vagues, il est défendable que leur application concrète puisse requérir l'adoption de directives opérationnelles plus détaillées, qui peuvent parfois être difficiles à distinguer de nouvelles normes<sup>34</sup>.

L'examen du contenu des directives opérationnelles adoptées jusqu'à présent dans le cadre de la CDEC témoigne des efforts de ses rédacteurs visant à respecter le niveau de force contraignante des dispositions de la CDEC auxquelles elles se réfèrent. C'est ainsi que, en accord avec le langage utilisé dans les dispositions de la CDEC, souvent peu contraignant, la plupart des directives opérationnelles se limitent à l'emploi de termes ayant un caractère

---

<sup>31</sup> Voir <http://whc.unesco.org/fr/orientations/>.

<sup>32</sup> Voir *Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique*, Conférence des Etats Parties, Quatrième Session, Paris, 28-29 Mai 2013, « Point 7 de l'ordre du jour provisoire : Examen et adoption éventuelle des directives opérationnelles », UCH/13/4.MSP/220/7 REV 2, 22 février 2013, § 22, p. 9, [unesdoc.unesco.org/images/0021/002195/219529f.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002195/219529f.pdf).

<sup>33</sup> Certaines directives opérationnelles de la CDEC utilisent en effet le terme « orientations » dans leur texte en français, comme les directives relatives aux articles 13 (intégration de la culture dans le développement durable), 14 (coopération pour le développement) et 18 (« Orientations » sur l'utilisation des ressources du FIDC).

<sup>34</sup> A.-T. Norodom, « The legal nature of the CDCE operational guidelines and their influence on the CDCE effectiveness », in L. Richieri Hanania (dir.), *Cultural Diversity in International Law: The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, Routledge, 2014, p. 151.

également peu contraignant, comme « les Parties sont encouragées à », « devraient », « pourraient », « peuvent soutenir », etc. Si le langage utilisé est variable selon les directives, ce qui soulève parfois des doutes sur leur caractère normatif, cela est souvent fonction des dispositions de la CDEC auxquelles elles correspondent, ainsi que des destinataires visés par les directives en question<sup>35</sup>.

En effet, lorsque les dispositions des directives visent à orienter l'action des organes de la CDEC ou même du Secrétariat de l'UNESCO, leur caractère normatif est inévitablement plus fort. Elles sont dans ce cas adressées en définitive à leurs propres auteurs, et servent davantage à encadrer et à renforcer la prévisibilité de leur action<sup>36</sup>. C'est ainsi qu'un langage juridiquement plus fort peut être trouvé dans de tels cas, par exemple dans les directives opérationnelles sur la visibilité et la promotion de la Convention, lorsqu'il y est indiqué que, « le Secrétariat de l'UNESCO *doit...* » [Italique ajouté].

En revanche, lorsque les directives ciblent l'action des Parties, l'on observe le plus souvent un souci de ses rédacteurs de ne pas dépasser l'objectif d'opérationnalisation des dispositions de la CDEC. A titre d'exemple et relativement à des dispositions visant les Parties, des termes juridiquement plus forts sont identifiés dans les directives qui établissent des précisions de procédure permettant d'appliquer concrètement les règles correspondantes de la CDEC. Ainsi, les directives sur l'article 8 affirment que « la Partie concernée fera rapport », mais cela ne fait que reprendre l'obligation, déjà établie dans le texte de la CDEC, de faire rapport au Comité. Les directives sur l'article 9 sont également assez détaillées, mais cela semble se justifier dans la mesure où les directives explicitent les obligations de fournir les rapports quadriennaux, de désigner un point de contact et de partager et échanger des informations, déjà convenues par les Parties dans le texte de la CDEC. Enfin, les directives sur l'article 18 (Orientations sur l'utilisation des ressources du FIDC) offrent des mécanismes concrets pour le fonctionnement du FIDC, en consonance avec le droit accordé en ce sens au Comité, dès lors qu'il agit en conformité avec les orientations définies par la Conférence des Parties (article 18.4). Dans certains autres cas, lorsque les directives indiquent que les Parties « doivent » ou « s'engagent à » faire quelque chose, ces termes sont suivis d'expressions comme « chaque fois que possible » (D.O. sur l'article 10, §8), « toutes les mesures possibles » (D.O. régissant l'utilisation de l'emblème, §33), ou encore de verbes dénotant une précision limitée (« s'engagent à développer », D.O. sur l'article 13, §7 ; « (...) modalités doivent être prises en considération », D.O. sur l'article 15, §7 ; « doivent (...) s'employer activement à », D.O. sur l'article 16, §2.2).

Par ailleurs, les directives opérationnelles restent encadrées par une interprétation systémique de la CDEC, laquelle est souvent mise en avant par des indications des liens entre les différentes dispositions de la Convention de manière explicite. Les directives sur les articles 11 §1, 14 §§2 et 4, 16 §1.2, 18 §6.11 et 19 §1 en offrent une illustration. Même les directives dites « transversales », car ne faisant pas spécifiquement référence à un article précis de la CDEC, peuvent en définitive être comprises comme des moyens d'opérationnalisation de dispositions de la Convention. Ainsi, les directives sur les mesures destinées à assurer la visibilité et la promotion de la Convention découlent de manière logique de l'objectif exprimé à l'article 1 e) de la CDEC (promouvoir le respect de la diversité

---

<sup>35</sup> Voir à ce sujet A.-T. Norodom, *op. cit.*, pp. 150-163.

<sup>36</sup> A.-T. Norodom, *op. cit.*, p. 153.

des expressions culturelles et la prise de conscience de sa valeur) et de l'article 10 sur l'éducation et la sensibilisation au public. Les directives sur l'emblème trouvent également leur justification dans le besoin de promouvoir la visibilité de la Convention.

Quelques situations d'ambiguïté quant au caractère normatif de certaines directives demeurent toutefois, pouvant soulever des questionnements. Les directives sur l'article 14 et sur l'article 16 offrent des exemples intéressants à ce propos. Le §4 des directives sur l'article 14 semble dépasser l'objectif d'opérationnalisation, en reflétant des craintes, exprimées pendant la négociation de la CDEC, que ses dispositifs de coopération internationale demeurent en pratique cantonnés à l'utilisation du FIDC. Ce paragraphe indique en effet que « [l]es Parties reconnaissent l'importance du Fonds international pour la diversité culturelle (article 18) comme outil multilatéral de promotion et de développement de la diversité des expressions culturelles dans les pays en développement, mais soulignent que le Fonds ne saurait se substituer aux moyens et mesures utilisés sur le plan bilatéral ou régional pour venir en aide à ces pays ». Ce paragraphe de la directive introduit ainsi des considérations d'ordre politique plutôt que strictement opérationnelles. De même, le §2.4 des directives de l'article 16 constitue un ajout par rapport au texte de cet article lorsqu'elles affirment que « [b]ien que l'article 16 ne prescrive pas une obligation aux pays en développement d'octroyer un traitement préférentiel à d'autres pays en développement, les pays en développement sont encouragés à octroyer un traitement préférentiel à d'autres pays en développement dans le cadre de la coopération Sud-Sud »<sup>37</sup>. L'article 16 vise pourtant clairement et uniquement la relation entre pays développés et pays en développement. Par conséquent, le §2.4 va au-delà du libellé de l'article 16, même si les pays en développement ne sont pas contraints d'agir en ce sens.

De telles ambiguïtés peuvent soulever non seulement des incertitudes juridiques, mais également des réticences de la part de certaines Parties lors de la négociation de nouvelles directives opérationnelles. L'inclusion de nouvelles obligations dans des directives opérationnelles pourrait être ainsi considérée comme étant contre-productive car certaines Parties pourraient considérer ces nouvelles obligations comme étant en fin de compte une renégociation d'un texte conventionnel, et cela en dehors du cadre formel d'adoption des traités internationaux. Ces Parties pourraient alors souhaiter limiter tout caractère innovant des directives ou exiger l'indication explicite de leur nature non-obligatoire lors de leur adoption, ce qui pourrait finalement réduire leur effet novateur et leur efficacité. D'un point de vue juridique, il serait ainsi recommandable que les directives opérationnelles s'astreignent toujours le plus possible à de l'opérationnel, c'est-à-dire, à des précisions, orientations et définitions de mécanismes qui facilitent la mise en œuvre de la CDEC, mais qui restent encadrés par les obligations déjà prévues par la Convention. L'incertitude juridique ou les réticences des Parties peuvent en effet être en fin de compte défavorables à la mise en œuvre de la CDEC.

L'encadrement des directives par la CDEC et leur objectif de préciser et de faire en sorte que les dispositions de la Convention soient mieux « mises en opération » ne fait pas obstacle à ce qu'elles fournissent des exemples de mesures et meilleures pratiques, ainsi que des

---

<sup>37</sup> Une ambiguïté quant au statut juridique des directives opérationnelles peut apparaître également lorsqu'elles précisent, par exemple, les activités que pourrait développer la société civile, destinataire extérieure à la CDEC (D.O. sur l'article 11 et D.O. sur l'article 16, §5). Voir A.-T. Norodom, *op. cit.*, p. 154.

mécanismes détaillés et tout à fait utiles pour la mise en œuvre de la CDEC. Des mécanismes de rapport et de suivi détaillés au sein des directives ont, par exemple, un rôle considérable à jouer dans la mise en œuvre de la Convention. En orientant concrètement la pratique des Parties, elles contribuent à la mise en œuvre de la CDEC dans la mesure où elles fournissent de l'impulsion politique pour des actions cohérentes et coordonnées, et permettent ensuite d'exercer une plus grande pression politique sur une Partie qui ne les respecterait pas. S'ajoute à cela leur participation à l'élaboration progressive d'un droit coutumier qui pourrait se développer en définitive sur la matière dont elles traitent, en promouvant une pratique récurrente et générale des Parties fondée sur la CDCE, acceptée comme constituant du droit et pouvant par la suite devenir obligatoire pour tous les Etats<sup>38</sup>.

Dans le contexte de l'élaboration de nouvelles directives sur le numérique, la question se pose alors de savoir comment les rédiger de manière à ce qu'elles demeurent dans le champ de l'opérationnel et puissent avoir les effets les plus significatifs. Tout d'abord, l'utilisation de termes vagues ou même la reprise littérale des dispositions de la CDEC sans ajout substantiel ou précision de contenu serait peu utile. Comme diverses autres directives, elles pourraient toutefois contenir des sections introductives ou des considérations générales fournissant le contexte dans lequel elles se placent, les liens entre les dispositions pertinentes de la Convention et les directives correspondantes existantes, les objectifs à poursuivre et un rappel des principes à respecter. En fournissant des exemples concrets et non-limitatifs de mesures (ex. D.O. article 14, §6), en rappelant des définitions communément acceptées, mais qui ne sont pas explicitement énoncées dans la CDEC (ex. D.O. article 15, §3 ; D.O. article 11, §3), ou encore en précisant des modalités et procédures de mise en œuvre (ex. D.O. article 7 ; D.O. article 16) ou de suivi (D.O. article 9 ; D.O. article 8, §5), elles peuvent davantage contribuer à une mise en œuvre plus effective de la Convention. Un exemple intéressant est celui du §1.6 des directives opérationnelles sur l'article 7, qui détaille les différentes étapes allant de la création à l'accès à l'offre culturelle, ces étapes ayant ensuite servi à structurer les réponses des Parties dans leurs rapports périodiques<sup>39</sup>. Enfin, en raison de leur nature non normative et en vue d'une plus grande efficacité juridique, l'usage d'un langage juridiquement plus contraignant que celui existant dans la CDEC mériterait d'être écarté.

La pertinence des directives opérationnelles dans la mise en œuvre effective de la CDEC peut être également examinée sous l'angle du recours pratique des Parties à ces directives. La section suivante fournit des éléments d'analyse des rapports périodiques présentés par les Parties ces dernières années et en tire certaines conclusions.

---

<sup>38</sup> La coutume internationale constitue une des sources du droit international prévues à l'article 38 du Statut de la Cour Internationale de Justice. Une fois reconnue comme norme coutumière, une disposition devient obligatoire pour tous les Etats, n'exigeant pas l'adhésion explicite conventionnelle de leur part. Voir, au sujet du renforcement normatif de la convention par la coutume internationale, L. Richieri Hanania et H. Ruiz Fabri, "Introduction – The effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions", in L. Richieri Hanania (dir.) *Cultural Diversity in International Law: The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, Routledge, London/New York, pp. 6-13.

<sup>39</sup> Voir Comité intergouvernemental pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Sixième session ordinaire, Paris, 10-14 décembre 2012, « Point 4 de l'ordre du jour provisoire : Résumé analytique stratégique et orienté vers l'action des rapports périodiques quadriennaux », Annexe 1, §§15-21, pp. 11-14, CE/12/6.IGC/4. Voir à ce sujet A.-T. Norodom, *op. cit.*, p. 157.

### **1.3 Le recours aux directives opérationnelles pour mettre en œuvre la Convention : analyse quantitative et qualitative**

Au-delà du statut juridique des directives opérationnelles de la CDEC, il est pertinent de s'attarder sur quelques éléments reflétant l'utilisation qu'en font les Parties. Une évaluation très précise de cette utilisation reposerait sur une fine analyse du droit national et de la pratique de chaque Partie, voire des discussions et débats précédant chaque initiative de mise en œuvre de la CDEC aux niveaux national et international, ce qui n'est évidemment pas réalisable dans le cadre de la présente étude. Il est néanmoins possible de mettre en exergue quelques indicateurs nous permettant à tout le moins d'obtenir une image impressionniste de la pratique des Parties en la matière.

L'un de ces indicateurs se trouve dans les rapports quadriennaux des Parties. Il peut en effet être intéressant de se demander si ces rapports, qui rendent compte de la mise en œuvre de la CDEC par chaque Partie, réfèrent explicitement aux directives opérationnelles qu'elles ont préalablement adoptées, précisément pour les guider dans le choix des actions à entreprendre. Il s'agit certes d'un indicateur imparfait puisque rien n'oblige une Partie à référer à de telles directives. En ce sens, il serait hasardeux d'affirmer qu'une Partie qui ne réfère pas aux directives opérationnelles n'y accorde aucune attention. On peut néanmoins postuler que les Parties qui réfèrent à de telles directives y accordent tout de même une certaine importance. Partant de cette hypothèse, il est opportun d'examiner les 71 rapports déposés à ce jour par les Parties à la CDEC.

À la lecture de ces rapports, on constate que seulement 23 rapports contiennent une ou plusieurs références aux directives opérationnelles de la CDEC. Dans l'ensemble, ces 23 rapports contiennent au total 31 références aux directives opérationnelles. Parmi ces 31 références, 15 semblent jouer un rôle important pour la mise en œuvre de la CDEC par la Partie concernée. Les 16 autres références répertoriées semblent plutôt avoir un caractère accessoire. Par ailleurs, il est aussi intéressant de noter que certaines sections de tous les rapports périodiques ne contiennent aucune référence aux directives opérationnelles. Tel est le cas des sections relatives aux « Politiques culturelles et mesures », à l'« Intégration de la culture dans les politiques de développement durable » et aux mesures visant à « Protéger les expressions culturelles menacées ». Ainsi, d'un point de vue général et sur la base de ce seul indicateur, il semblerait que les Parties accordent peu d'attention aux directives opérationnelles lorsqu'elles mettent en œuvre la CDEC.

Le tableau qui suit contient une synthèse de cette analyse, utilisant la lettre « P » pour indiquer la présence d'une référence « primordiale » aux directives opérationnelles, et la lettre « A » pour signifier que la référence aux directives révèle plutôt un caractère « accessoire ». Le chiffre indiqué entre parenthèses à côté des lettres « P » et « A » précise le nombre de références aux directives opérationnelles repérés dans la section pertinente du rapport considéré. Enfin, la structure du tableau reprend la structure des rapports périodiques des Parties conformément aux directives opérationnelles de l'article 9 de la CDEC.

## Tableau des références aux directives opérationnelles dans les rapports périodiques des Parties

Légende : P = Primordial ; A = Accessoire ; (chiffre) = Nombre de référence(s) ; X = Aucune référence

Parties (année du rapport)	1. Informations générales	2. Mesures pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles				3. Sensibilisation et participation de la société civile	4. Principaux résultats obtenus et défis rencontrés dans la mise en œuvre de la Conv.
		2.1 Politiques culturelles et mesures	2.2 Coopération internationale et traitement préférentiel	2.3 Intégration de la culture dans les politiques de dév. durable	2.4 Protéger les expressions culturelles menacées		
Albanie (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Allemagne (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Andorre (2013)	X	X	X	X	X	X	X
Argentine (2012)	P (1)	X	X	X	X	X	X
Arménie (2013)	X	X	X	X	X	X	X
Autriche (2012)	X	X	X	X	X	A (1)	X
Bangladesh (2013)	X	X	X	X	X	X	X
Bolivie (2012)	X	X	X	X	X	A (1)	X
Bosnie-Her. (2013)	X	X	X	X	X	X	X
Brésil (2012)	X	X	X	X	X	P (1)	X
Bulgarie (2012)	X	X	X	X	X	A (1)	X
Burkina Faso (2013)	P (1)	X	X	X	X	P (1)	X
Burundi (2014)	X	X	X	X	X	A (1)	X
Cambodge (2013)	X	X	X	X	X	A (1)	X
Canada (2012)	P (2)	X	X	X	X	X	A (2)
Chili (2012)	X	X	X	X	X	P (1)	X
Chine (2013)	P (1)	X	X	X	X	X	X
Chypre (2012)	X	X	X	X	X	A (1)	X
Croatie (2014)	X	X	X	X	X	X	X
Cuba (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Côte d'Ivoire (2013)	X	X	X	X	X	X	X
Danemark (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Espagne (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Estonie (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Finlande (2012)	X	X	X	X	X	X	X
France (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Grèce (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Guatemala (2013)	X	X	X	X	X	X	X
Guinée (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Hongrie (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Irlande (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Italie (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Jordanie (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Kenya (2014)	X	X	X	X	X	P (1)	X
Koweït (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Lettonie (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Lituanie (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Luxembourg (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Malawi (2014)	X	X	X	X	X	P (1)	X
Mexique (2012)	X	X	X	X	X	X	P (1)
Monaco (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Mongolie (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Monténégro/2012	X	X	X	X	X	X	X
Namibie (2012)	X	X	X	X	X	A (1)	X
Nigéria (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Norvège (2012)	X	X	X	X	X	X	X
N.-Zélande (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Oman (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Paraguay (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Pays-Bas (2013)	X	X	X	X	X	X	X
Pologne (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Portugal (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Pérou (2012)	X	X	X	X	X	A (1)	P (1)

Roumanie (2013)	X	X	X	X	X	X	X
Royaume-Uni (2012)	X	X	X	X	X	X	X
R.a.syrienne (2012)	X	X	X	X	X	X	X
R. dominic. (2013)	X	X	X	X	X	X	X
R. tchèque (2014)	X	X	X	X	X	<b>A (1)</b>	X
Serbie (2013)	X	X	X	X	X	X	X
Slovaquie (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Slovénie (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Suisse (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Suède (2012)	<b>A (1)</b>	X	X	X	X	X	<b>P (1)</b>
Togo (2013)	X	X	X	X	X	X	X
Tunisie (2012)	<b>A (1)</b>	X	X	X	X	X	X
Ukraine (2014)	X	X	X	X	X	X	X
U.E. (2012)	X	X	X	X	X	X	<b>A (2), P (1)</b>
Uruguay (2012)	X	X	X	X	X	X	X
Viet Nam (2013)	X	X	X	X	X	X	X
Égypte (2013)	X	X	<b>P (1)</b>	X	X	X	X
Équateur (2012)	X	X	X	X	X	<b>A (1)</b>	X

Quelques rapports traduisent ainsi une importance primordiale accordée aux directives opérationnelles par des Parties dans la mise en œuvre de certaines dispositions de la CDEC. Par exemple, à la question posée aux États “[i]n writing this summary, please include the main achievements and challenges in implementing the Convention and, where appropriate, an outlook for the future”, l’Argentine a répondu que “[i]n describing the cultural policies and measures adopted to protect and promote the diversity of cultural expressions, we have taken into consideration and prioritized the Convention’s guidelines”<sup>40</sup>. Un autre exemple pertinent se trouve dans le rapport du Brésil. Dans la section consacrée à la sensibilisation et à la participation de la société civile, il est précisé que « toute la politique publique mise en œuvre par le gouvernement brésilien est alignée sur les directives de la Convention »<sup>41</sup>. L’Égypte a pour sa part mentionné que “[t]he action of the Ministry is undertaken with the participation of stakeholders, notably civil society as defined in the Operational Guidelines of the 2005 convention”<sup>42</sup>, alors que l’Équateur a indiqué que « [t]he Ministry of Culture publishes all operational guidelines in its institutional web page, and it consistently carries out events to inform the population about its processes »<sup>43</sup>. Quant au rapport du Mexique, à l’égard des “steps planned for the next four years towards the implementation of the Convention and priority activities to be undertaken during that period”, il est indiqué “[d]isseminate the guidelines and objectives of the Convention through workshops and courses and program already provided, based on the principles of the Convention as a conceptual framework (...)”<sup>44</sup>. Un autre exemple intéressant se trouve enfin dans le rapport du Canada qui mentionne que « la consultation des provinces et des territoires s’est déroulée dans le cadre de la table fédérale/provinciale/territoriale des directeurs de la culture, qui regroupe des représentants des ministères responsables de la culture de tous les paliers de gouvernement au pays. Un formulaire distribué par voie électronique a notamment permis de recueillir des exemples de meilleures pratiques pour chacun des thèmes abordés par les directives opérationnelles »<sup>45</sup>. Au-delà de ces exemples et de quelques autres références dignes d’intérêt, les directives opérationnelles demeurent

<sup>40</sup> Rapport périodique de l’Argentine, 2012, p. 4.

<sup>41</sup> Rapport périodique du Brésil, 2012, p. 26.

<sup>42</sup> Rapport périodique de l’Égypte, 2013, p. 3.

<sup>43</sup> Rapport périodique de l’Équateur, 2012, p. 39.

<sup>44</sup> Rapport périodique du Mexique, 2012, pp. 31-32.

<sup>45</sup> Rapport périodique du Canada, 2012, p. 2.

toutefois très peu évoquées par les Parties dans le cadre de la production de leur rapport quadriennal<sup>46</sup>.

On peut enfin s'interroger sur une possible corrélation entre l'adoption de directives opérationnelles et la mise en œuvre effective des dispositions de la CDEC auxquelles elles se rapportent. L'article 16 sur le traitement préférentiel et l'article 21 sur la concertation et la coordination internationale peuvent ici servir d'illustration. Dans le premier cas, des directives opérationnelles ont été adoptées par les Parties afin de guider la mise en œuvre du traitement préférentiel. Or, au cours de la période 2005-2015, soit des dix premières années d'existence de la CDEC, un tout petit nombre d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux ont conduit à l'attribution d'un tel traitement pour les biens et services culturels, ou encore pour les artistes et professionnels de la culture des Parties respectives<sup>47</sup>. Il ne semble pas que la portée exacte de cette disposition soit encore très bien comprise et les directives opérationnelles ne paraissent pas avoir pallié à cette lacune. Par ailleurs, en ce qui concerne l'article 21, lequel demande aux Parties de promouvoir les objectifs et principes de la CDEC dans les autres forums internationaux, on dénombre plusieurs centaines de documents adoptés dans d'autres enceintes multilatérales, régionales et bilatérales, incorporant des références explicites à cet instrument. Il va de soit que l'attribution d'un traitement préférentiel est un acte beaucoup plus engageant que l'incorporation d'une simple référence à un instrument juridique dans un autre instrument ou document. Néanmoins, on ne peut nier le fait que les Parties ont abondamment mis en œuvre l'article 21 de la CDEC sans être guidées par une quelconque directive opérationnelle.

Des remarques similaires à celles formulées à l'égard de l'article 16 pourraient être transposées à l'article 8 de la CDEC relatif aux expressions culturelles menacées. En effet, cet article a fait l'objet d'une importante réflexion dans le cadre de la rédaction de directives opérationnelles lui étant associées. Or, non seulement aucune référence à ces directives ne se trouve dans les 71 rapports quadriennaux présentés à ce jour par les Parties à la CDEC, mais les rapports témoignent eux-mêmes d'une mise en œuvre extrêmement limitée de

---

<sup>46</sup> Il est intéressant de constater que les rapports périodiques présentés par les Parties dans le contexte de la mise en œuvre des Convention de 1972 et de 2003 permettent de tirer des conclusions similaires. Dans le cas de la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel* de 1972, dont le contenu est précisé dans les *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, les Parties sont invités, tous les six ans, à soumettre un Rapport périodique au Comité du patrimoine mondial sur la mise en œuvre de cet instrument international, ainsi que sur l'état de conservation des biens du patrimoine mondial situés sur leur territoire. Pour ce qui est de la *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel* (2003), dont plusieurs dispositions font l'objet de directives opérationnelles, les Parties doivent soumettre tous les six ans au Comité intergouvernemental des rapports sur les mesures législatives, réglementaires ou autres, mises en place pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel présent sur leurs territoires. Les États soumettent deux types de rapports périodiques au Comité, soit les *Rapports sur la mise en œuvre de la Convention et sur le statut des éléments inscrits sur la Liste représentative*, ainsi que les *Rapports sur le statut des éléments inscrits sur la Liste de sauvegarde urgente*. Pour l'une et l'autre de ces Conventions, les rapports des Parties contiennent peu de références aux orientations et aux directives opérationnelles associées respectivement à chacun de ces textes.

<sup>47</sup> Il s'agit notamment de ceux conclus par l'Union européenne avec certains de ses partenaires commerciaux (Etats du Cariforum, Corée du Sud, pays de l'Amérique centrale, ainsi que le Pérou et la Colombie) depuis l'adoption de la CDEC. Voir à ce sujet L. Richieri Hanania, "Cultural Diversity and Regional Trade Agreements: The European Union Experience with Cultural Cooperation Frameworks", *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, vol. VII, n. 2, Sept. 2012, pp. 423-456, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2087639](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2087639).

cette disposition. D'ailleurs, le contenu même l'article 8 constitue peut-être un frein à la mise en œuvre de cette disposition<sup>48</sup>.

Trois conclusions peuvent être tirées de l'analyse qui précède : premièrement, les rapports périodiques des Parties contiennent peu de références aux directives opérationnelles de la CDEC ; deuxièmement, l'adoption de directives opérationnelles ne semble pas garantir une mise en œuvre effective de la CDEC ; troisièmement, l'absence de directive opérationnelle relative à certaines dispositions de la CDEC ne semble pas freiner la mise en œuvre de celles-ci dès lors que les Parties manifestent la volonté politique requise pour donner suite à leurs engagements. Ces éléments devraient être pris en compte dans le choix d'une stratégie visant à mettre en œuvre la CDEC dans l'environnement numérique.

#### **1.4 Le potentiel et les limites des directives opérationnelles pour guider les Parties vers une mise en œuvre effective de la Convention au sein de l'environnement numérique**

L'établissement de directives qui viseraient l'opérationnalisation de la CDEC dans l'environnement numérique, en indiquant, par exemple, des types de mesures, des modalités de mise en œuvre et de suivi, ou encore des critères de reproduction de bonnes pratiques, pourrait être bénéfique pour la mise en œuvre de la Convention (A). Il nous paraît cependant que cette technique comporte aussi certaines limites (B) dont il est nécessaire de tenir compte dans l'adoption d'une stratégie visant à protéger et à promouvoir la diversité des expressions culturelles dans l'environnement numérique.

##### *A. Le potentiel des directives opérationnelles*

L'expression de la volonté des Membres du Comité intergouvernemental et – si une décision est adoptée en ce sens en juin 2015 – de la Conférence des Parties à la CDEC de s'investir dans l'élaboration de directives opérationnelles consacrées au numérique constitue d'abord un geste significatif en faveur du renforcement de cet instrument juridique. Au titre de l'évolution générale de la gouvernance mondiale, un tel outil peut notamment contribuer à l'accroissement de la légitimité de la CDEC, ainsi que des mesures et politiques adoptées dans le cadre de sa mise en œuvre au sein de l'univers numérique. Ces directives pourront en outre soutenir les revendications des Parties relatives à la reconnaissance de la spécificité des biens et services culturels qui circulent par le biais des technologies numériques, ou qui sont désormais qualifiés de produits numériques. Elles contribueront aussi à renforcer la volonté politique des Parties nécessaire pour refuser de prendre des engagements commerciaux dans les secteurs touchés par le numérique lors de la négociation d'accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux. On pourrait même leur accorder une valeur interprétative dans le contexte d'un éventuel différend commercial impliquant la conciliation d'intérêts commerciaux et de préoccupations d'ordre culturel dans la mise en œuvre d'engagements des Parties dans l'environnement numérique.

---

<sup>48</sup> Voir à ce sujet L. Richieri Hanania, "Protection Mechanisms for Cultural Expressions under Threat", *in Transnational Dispute Management - Art and Heritage Disputes*, TDM 2 (2014), [www.transnational-dispute-management.com](http://www.transnational-dispute-management.com), [www.transnational-dispute-management.com/article.asp?key=2095](http://www.transnational-dispute-management.com/article.asp?key=2095).

Par ailleurs, le recours à de telles directives opérationnelles pourra être vu comme une réaffirmation de la pertinence que conserve la Convention pour guider l'action des Parties en faveur de la diversité des expressions culturelles dans l'environnement numérique. Par un tel geste, les Parties se trouveront ainsi à admettre que, dix ans après son adoption, la Convention demeure un instrument d'actualité, technologiquement neutre et suffisamment souple pour s'adapter à des nouveaux enjeux, notamment ceux qui découlent de l'essor des technologies numériques dans le champ des industries culturelles et créatives. Cette initiative témoignera par le fait même de la stabilité des préoccupations exprimées par les Parties lors de la négociation de l'instrument de 2003 à 2005, et qui continuent de se refléter dans la définition des objectifs et des principes énoncés aux articles 1 et 2 de la Convention.

L'avantage de recourir aux directives opérationnelles tient également à la nature même de l'instrument et à la place qu'il occupe dans la pratique des Membres de l'UNESCO. En effet, il s'agit d'une forme d'intervention connue, avec laquelle les Membres sont familiers, et c'est sans doute avec une grande aisance que les Parties à la CDEC s'investiront dans l'exercice d'élaboration de nouvelles directives opérationnelles. Le recours à cette technique facilitera donc la rédaction d'un texte officiel sur ce thème nouveau que constitue le numérique.

De plus, considérant le fait que l'élaboration de nouvelles directives opérationnelles débutera par l'adoption d'une décision en ce sens par la Conférence des Parties, et que ces directives seront ultimement entérinées par cette Conférence, le contenu de ce nouvel instrument permettra d'encadrer formellement l'action de toutes les Parties relativement à la mise en œuvre de la Convention dans l'environnement numérique. En outre, dans le cadre de leurs rapports quadriennaux, les Parties devront à plus forte raison faire état de leurs efforts de mise en œuvre de la CDCE dans l'univers numérique. Il s'ensuivra nécessairement un suivi de la part des organes de la Convention, et possiblement un partage des meilleures pratiques au bénéfice de l'ensemble des Parties. On perçoit dès lors ici une forme de continuité dans la façon d'aborder des problèmes qui surgissent dans la mise en œuvre d'un instrument, à partir des principes sur lesquels celui-ci est fondé, pour aller vers une application concrète et évolutive. Il s'agit là d'éléments positifs qui justifient que de nouvelles directives opérationnelles soient adoptées pour relever le défi que constituent les technologies numériques pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

Au-delà de ces considérations, il est toutefois important de conserver à l'esprit le fait qu'il est nécessaire de rechercher non seulement des moyens d'inciter les Parties à appliquer concrètement les règles convenues dans l'environnement numérique, mais aussi de répondre à des déficiences qui se constatent dès à présent, par le déploiement d'une démarche structurée, éclairée par des avis d'experts sur ce qui peut et doit être fait pour intervenir en faveur de la diversité des expressions culturelles dans l'environnement numérique. Il faut opter pour des moyens permettant d'assurer une efficacité optimale des initiatives qui seront entreprises, à la fois sur le plan normatif et sur celui de la pratique des États. À cet égard, il est pertinent de distinguer le rôle des directives opérationnelles de la contribution potentielle d'autres types de mesures qui sont d'application au jour le jour, qui sont concrètes, qui peuvent soutenir une réflexion continue et qui sont susceptibles de pouvoir être ajustées rapidement dans le temps pour tenir compte des changements

constants qui se produisent. En ce sens, l'adoption de nouvelles directives ne doit pas exclure la possibilité que des voies complémentaires soient explorées et empruntées par les Parties à la CDEC.

#### *B. Les limites des directives opérationnelles*

En contrepartie des avantages soulignés précédemment, il faut admettre que le recours aux directives opérationnelles s'accompagne d'une certaine lenteur à l'adaptation aux changements de circonstances, en raison de la lourdeur du processus d'adoption et de mise en œuvre de ces directives qui s'échelonne au minimum sur une période de deux à trois ans. Il s'agit là d'un désavantage majeur, surtout lorsque le recours à cette technique vise l'adaptation de la mise en œuvre de la Convention à des changements aussi rapides que ceux qui se produisent dans l'environnement numérique.

Les étapes qui ont jusqu'à présent été franchies par les organes de la Convention pour se saisir de cette question du numérique, et les délais qui se sont écoulés entre chacune de ces étapes, sont d'ailleurs fortement représentatifs de cette lenteur institutionnelle pourtant inévitable lorsqu'il s'agit d'élaborer des directives opérationnelles. Tel que le rappelle l'introduction au présent rapport, la première décision du Comité intergouvernemental relative au numérique remonte à décembre 2012. Il aura fallu attendre décembre 2014 pour que le Comité décide de soumettre à la Conférence des Parties la proposition de mandater le Comité pour élaborer un projet de directives opérationnelles consacré au numérique. Si une décision en ce sens est adoptée par la Conférence des Parties en juin 2015, le Secrétariat de la Convention précisera le cadre de travail en vue de la poursuite des discussions lors de la réunion du Comité intergouvernemental de décembre 2015. À l'issue de cette réunion, le Comité formulera sans doute ses recommandations et directives à suivre pour la préparation d'un avant-projet de directives opérationnelles, ce à quoi le Secrétariat donnera suite au cours de l'année 2016. Cet avant-projet sera examiné par le Comité intergouvernemental lors de sa réunion de décembre 2016. Si le Comité parvient à un accord sur le contenu des directives, celles-ci seront soumises à la Conférences des Parties de juin 2017 pour examen et approbation.

Ainsi, s'il faut au minimum compter deux ans à partir du moment où la Conférence des Parties donne le mandat au Comité intergouvernemental d'élaborer un projet de directives opérationnelles, dans les faits, ce sont près de cinq années qui se seront écoulées entre le début de la discussion sur le numérique à l'occasion de la réunion du Comité de décembre 2012 jusqu'à l'adoption de directives en juin 2017. Et en cas de désaccord au sein du Comité ou de la Conférence des Parties au cours de cette procédure, l'adoption des directives opérationnelles pourrait même être repoussée à juin 2019, à moins qu'une réunion extraordinaire de la Conférence des Parties ne soit entre temps envisagée.

En conclusion, on ne peut que constater la lourdeur inhérente au système lorsqu'il s'agit de préciser la mise en œuvre de la Convention par l'adoption de directives opérationnelles. Face aux enjeux du numérique et surtout à la vitesse à laquelle ces enjeux évoluent et bouleversent le paysage des industries culturelles et créatives, il serait justifié de recourir à des moyens accessoires pour renforcer l'effectivité de la mise en œuvre de la Convention à l'ère du numérique, sans avoir besoin de retourner sans cesse à l'élaboration de nouvelles

directives opérationnelles ou encore à la modification des directives déjà adoptées. Il serait en effet astucieux que les Parties réfléchissent à de tels outils complémentaires, pour éviter de devoir impérativement passer par le long processus d'adoption de directives opérationnelles chaque fois qu'elles souhaitent faire face à un changement de circonstances et prendre en compte de nouveaux enjeux. Par ailleurs, si les nouvelles directives qui seront élaborées au cours des prochains mois seront à même de fournir des orientations utiles aux parties prenantes, des stratégies précises et structurées, ainsi que des échéanciers précis pour chaque type d'action seraient difficilement visés par ce type d'instrument. D'autres techniques pourraient en pratique engager de manière plus active les Parties, en établissant une stratégie plus détaillée et impliquant un suivi plus constant pour la mise en œuvre de la CDEC à l'ère du numérique. Des formats et pistes possibles pour de tels instruments complémentaires sont avancés plus en détail dans la section 2 qui suit.

## **Section 2 Les avantages et les inconvénients d'autres techniques pour guider les Parties vers une mise en œuvre effective de la Convention dans un contexte numérique**

Si les directives opérationnelles existantes aujourd'hui fournissent un cadre général utile pour la mise en œuvre de la CDEC, le caractère dynamique et évolutif des nouvelles technologies, des modèles d'affaires et de la convergence des secteurs économiques peut rendre ardue la définition d'orientations précises destinées aux parties prenantes dans ce type d'instrument.

Tel que mentionné précédemment, l'élaboration de nouvelles directives transversales sur le numérique, si cette décision est prise par la Conférence des Parties en juin 2015, pourrait certainement permettre d'apporter plus de précision, d'orientation et d'impulsion politique pour les Parties à la CDEC. Néanmoins, selon leur niveau d'ambition, ces nouvelles directives pourraient être couplées avec des instruments complémentaires, comme par exemple un plan d'action ou une feuille de route, permettant d'établir une intention stratégique claire, cohérente et structurée, offrant une trajectoire à suivre pour toutes les parties prenantes et déclenchant une coordination plus efficace des efforts qu'elles entreprennent en vue d'objectifs communs déterminés.

Il nous semble ainsi approprié d'explorer certaines techniques juridiques qui pourraient être considérées comme complémentaires à de nouvelles directives opérationnelles sur le numérique et qui participeraient à une mise en œuvre effective de la Convention dans le contexte créé par les nouvelles technologies. Dans les deux sous-sections suivantes, des exemples de la pratique de l'UNESCO et, plus largement, du droit international, ont été sélectionnés<sup>49</sup> sur la base de leur capacité à fournir une stratégie et des étapes précises pour la mise en œuvre d'un instrument juridique ou d'un programme d'action. Leur examen a pour objectif d'inspirer les Parties dans leur réflexion et de fournir quelques recommandations sur les options d'instruments complémentaires à leur disposition.

---

<sup>49</sup> Le tableau présenté à l'Annexe de la présente étude [disponible intégralement en ligne sur le site du RIJDEC : <https://www.fd.ulaval.ca/accueil-rijdec>] fournit une série d'exemples d'outils identifiés en droit international pour favoriser la mise en œuvre de traités internationaux.

## 2.1 La pratique de l'UNESCO

Depuis ses origines, l'UNESCO a eu recours à plusieurs techniques juridiques permettant de promouvoir la mise en œuvre de ses différents instruments normatifs ou programmes dans le domaine de l'éducation, de la science et de la culture. À côté d'un nombre important d'outils à caractère purement informatif<sup>50</sup>, on distingue quelques catégories de techniques juridiques visant à fournir une stratégie ou des étapes précises de mise en œuvre.

Dans le domaine du patrimoine mondial naturel et culturel, les « Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial »<sup>51</sup> ont pour objectif de faciliter la mise en œuvre de la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* de 1972. Ces Orientations contiennent, entre autres, des critères précis pour l'inscription de biens sur la Liste du patrimoine mondial ou encore pour le processus de suivi de l'état de conservation des biens inscrits. Ces Orientations sont en outre enrichies d'une « Stratégie globale pour une Liste du patrimoine mondial représentative, équilibrée et crédible »<sup>52</sup>, à laquelle les Orientations font référence et qui a été lancée en 1994 par le Comité du patrimoine mondial. Cette Stratégie globale a été conçue pour recenser et combler les lacunes majeures rencontrées notamment quant à la représentativité des types de biens et régions géographiques concernées lors de l'inscription d'éléments dans la Liste du patrimoine mondial. Des réunions régionales et des études thématiques ont été organisées à cet effet et sont devenues des références pour la mise en œuvre de la Convention de 1972. Bien que cette Stratégie globale soit dépourvue de toute valeur obligatoire, ces réunions et les études entreprises se sont avérées très utiles pour les Parties et les résultats de cette Stratégie sont encourageants. Par ailleurs, les Orientations renvoient également à la « Stratégie globale de formation pour le patrimoine mondial culturel et naturel »<sup>53</sup> dont l'objectif principal est de s'assurer du développement des compétences nécessaires à la mise en œuvre de la Convention de 1972. Sur la base de cette Stratégie, le Comité révisé annuellement les questions de formation pertinentes, évalue les besoins,

---

<sup>50</sup> On peut mentionner, entre autres, la « Note d'Information pour faciliter la compréhension de la complémentarité entre la Convention de l'UNESCO de 1970 et la Convention d'UNIDROIT de 1995 et de leur fonctionnement » (2005) ou encore le « Dossier d'information » élaboré à l'égard de la Convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine culturel subaquatique. Pour plus d'exemples, voir la partie relative à la pratique de l'UNESCO à l'Annexe de la présente étude [disponible intégralement en ligne sur le site du RIJDEC : <https://www.fd.ulaval.ca/accueil-rijdec>] contenant un tableau relatif aux différents outils juridiques destinés à mettre en œuvre des instruments internationaux. Il est important de constater que ces outils de caractère informatif ne prévoient pas d'objectifs ni de stratégie claire permettant aux États de mieux mettre en œuvre l'instrument juridique en question. Ils se limitent à clarifier des concepts ou à expliquer le contexte historique de l'adoption d'un instrument international.

<sup>51</sup> Ces Orientations sont révisées périodiquement par le Comité du patrimoine mondial, afin d'intégrer des nouveaux concepts, connaissances ou expériences. Ainsi, à titre indicatif, les Orientations ont été révisées en 2005, 2008, mai 2011, juillet 2011, novembre 2011, mai 2012, juillet 2012 et en 2013. Voir <http://whc.unesco.org/fr/orientations/>. Ce même type d'outil a été adopté par l'UNESCO afin de mettre en œuvre la *Déclaration universelle sur le génome humain et les droits de l'homme* de 1997. Il s'agit plus précisément des *Orientations pour la mise en œuvre de la Déclaration* adoptées en 1999. Voir [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Guidelines-Genome\\_EN.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Guidelines-Genome_EN.pdf).

<sup>52</sup> Voir <http://whc.unesco.org/fr/strategieglobale/>. Le Rapport d'experts sur la « Stratégie globale » et les études thématiques pour une Liste du patrimoine mondial représentative (20-22 juin 1994) ont été adoptés par le Comité du patrimoine mondial lors de sa 18<sup>e</sup> session, à Phuket, en 1994.

<sup>53</sup> La « Stratégie globale de formation pour le patrimoine mondial culturel et naturel » a été adoptée par le Comité du patrimoine mondial à sa 25<sup>e</sup> session à Helsinki, en 2001.

analyse les rapports annuels sur les initiatives en la matière et fait des recommandations d'initiatives futures. L'association de documents de stratégie aux Orientations de mise en œuvre de la Convention de 1972 fournit un mécanisme intéressant qui pourrait être *mutatis mutandis* transposé à la mise en œuvre de la CDEC au sein de l'environnement numérique.

Un autre modèle récent de document stratégique utilisé par l'UNESCO, cette fois-ci dans le domaine de l'éducation, a trait au *Programme d'action global pour l'éducation en vue du développement durable (EDD)*. Lancé lors de la Conférence mondiale sur l'EDD en novembre 2014 à Aichi-Nagoya au Japon, ce programme vise notamment à contribuer de manière concrète et tangible aux agendas du développement et de l'éducation post-2015 et se trouve complété par une feuille de route détaillée<sup>54</sup>. Elle est destinée à l'ensemble des parties prenantes, dont les gouvernements, la société civile, le secteur privé, les médias et le monde universitaire. Cette feuille de route indique le but, les objectifs et les cinq domaines d'action prioritaires du Programme, afin de définir une orientation stratégique et de favoriser l'engagement des parties prenantes. Cet outil prévoit des mécanismes de coordination de l'EDD appropriés, à l'échelle nationale, sous régionale, régionale et mondiale. En plus de prévoir un échéancier précis pour la mise en œuvre du Programme d'ici 2019, la feuille de route met en place des modalités de suivi des progrès accomplis. Tout en n'étant pas obligatoire, cette feuille de route sera sans doute utile pour l'ensemble des parties prenantes concernées.

Des documents à la fois informatifs et stratégiques ont également été produits par l'UNESCO, parfois en dehors du cadre de mise en œuvre d'un traité international spécifique. Un exemple figure dans le *Programme de formation UNESCO/ICOM à la muséologie*, lancé conjointement par l'UNESCO et par le Conseil international des musées (ICOM) dans l'objectif d'améliorer et de renforcer les connaissances et les compétences du personnel des musées des pays en développement. Ce Programme est composé d'un *Manuel pratique* et d'un *Manuel du formateur*, rédigés par des experts et traitant de manière assez précise et pratique chacun des sujets adressés. Le *Manuel pratique* a pour objet principal de présenter les aspects essentiels de la gestion de musées. Le lecteur peut y retrouver des données techniques fondamentales, ainsi que des suggestions d'exercices d'application et des thèmes de discussion à l'usage des professionnels. Plus qu'un guide de référence, ce Manuel vise à fournir des outils efficaces pour aider le personnel des musées à débiter un processus de réforme interne et à mettre à jour les politiques et les pratiques au sein de leur institution<sup>55</sup>. A son tour, le *Manuel du formateur* contient des conseils pratiques et des études de cas pour les formateurs en études et gestion muséale<sup>56</sup> et certaines de ses sections contiennent des

---

<sup>54</sup> Voir UNESCO, *Feuille de route pour la mise en œuvre du Programme d'action global pour l'Éducation en vue du développement durable*, <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002305/230514f.pdf>. Dans le même registre, on peut mentionner l'adoption de la *Déclaration d'Incheon*, lors du Forum mondial sur l'éducation en mai 2015, laquelle sera mise en œuvre à travers le *Cadre d'action Éducation 2030*, une feuille de route destinée aux gouvernements. Elle mettra en place des *Orientations sur les cadres juridiques et politiques efficaces en matière d'éducation*. Voir [http://www.unesco.org/new/fr/media-services/single-view/news/world\\_education\\_forum\\_adopts\\_declaration\\_on\\_the\\_future\\_of\\_education/#.VV4\\_3E10y71](http://www.unesco.org/new/fr/media-services/single-view/news/world_education_forum_adopts_declaration_on_the_future_of_education/#.VV4_3E10y71).

<sup>55</sup> L'élaboration de ce *Manuel pratique* répond à la demande du Comité intergouvernemental de l'UNESCO pour la sauvegarde du patrimoine culturel de l'Irak, mais vise plus largement la communauté muséale internationale. Voir « Comment gérer un musée : Manuel pratique », pp. v-vi, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147854f.pdf>.

<sup>56</sup> Pour plus de détails, voir « Comment gérer un musée : Manuel du formateur », <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147869f.pdf>.

« Fiches de travail » sur des thèmes spécifiques<sup>57</sup>. Des guides ou manuels comme ceux-ci, réunissant à la fois des aspects théoriques et très pratiques, pourraient être également utiles dans le cadre de la mise en œuvre de la CDEC dans l'univers numérique.

Enfin, étant donné la transversalité du thème du numérique et l'impact des nouvelles technologies sur un large éventail de domaines auxquels l'UNESCO accorde de l'attention, un programme d'action pour le numérique qui irait plus loin que la CDEC pourrait également être envisagé, éventuellement en collaboration avec d'autres organisations internationales. L'expérience de l'UNESCO avec ce type d'initiative et dans un domaine très proche peut être illustrée par le *Programme Information pour tous* (PIPT), qui vise à répondre aux défis et aux opportunités de la société de l'Information et à favoriser un meilleur accès à l'information et la réduction de la fracture numérique<sup>58</sup>. Issu d'une fusion et d'une actualisation du Programme général d'information (PGI) et du Programme informatique intergouvernemental (PII) menés auparavant par l'UNESCO, ce programme intergouvernemental créé en 2000 a renforcé la collaboration avec d'autres organisations internationales (organisations intergouvernementales et ONG), telles que la Fédération internationale des associations de bibliothécaires et des bibliothèques (IFLA) et le Conseil international des archives (CIA), dans des domaines identifiés comme étant prioritaires<sup>59</sup>. Des « Groupes de travail du PIPT »<sup>60</sup>, composés de représentants du gouvernement, du secteur privé, des réseaux de professionnels de l'information, ainsi que de chercheurs et autres parties concernées, travaillent principalement par le biais d'échanges en ligne, sous la direction d'un président de groupe de travail, membre élu du Bureau du PIPT. Ces groupes de travail jouent un rôle important dans la mise en œuvre des activités du PIPT et sont chargés d'élaborer des normes ou lignes directrices, de soutenir leur intégration dans les cadres politiques nationaux, ainsi que d'organiser des conférences et autres événements relatifs au PIPT. Par ailleurs, des « Comités nationaux pour le PIPT », qui devraient être créés dans tous les États membres de l'UNESCO, permettent de concrétiser l'orientation du Programme au niveau des pays et de promouvoir ses objectifs au sein des communautés locales. Des « Principes directeurs pour la création de comités nationaux pour le Programme Information pour tous et leur fonctionnement » ont été mis en place lors de la première réunion de consultation de ces comités, tenue à Moscou les 7 et 8 décembre 2009. Ces principes prévoient un large éventail de formes possibles d'activités et d'organisation des

---

<sup>57</sup> À titre d'illustration, ces fiches concernent l'établissement d'une politique de gestion des collections, l'examen du catalogue et de la documentation du musée, les ressources d'information en ligne, le travail d'équipe dans un musée, l'étude de faisabilité d'une exposition, l'identification des visiteurs, ou encore des principes et priorités d'une politique et d'un programme d'éducation par le musée. Voir pour plus de détails : « Manuel du formateur », pp. 51-86, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147869F.pdf>.

<sup>58</sup> Voir sur ce Programme <http://www.unesco.org/new/fr/communication-and-information/intergovernmental-programmes/information-for-all-programme-ifap/about-ifap/>.

<sup>59</sup> Le PIPT a identifié cinq domaines prioritaires stratégiques dont : Information pour le développement ; Maîtrise de l'information ; Préservation de l'information ; Éthique de l'information ; Accessibilité à l'information ; et Multilinguisme.

<sup>60</sup> Lors de sa 7<sup>ème</sup> session, le Conseil Intergouvernemental du Programme Information pour tous (PIPT) a demandé au Secrétariat d'inviter les États membres à désigner des experts nationaux pour participer aux activités des groupes de travail du PIPT. Pour plus de détails, voir <http://www.unesco.org/new/fr/communication-and-information/intergovernmental-programmes/information-for-all-programme-ifap/ifap-working-groups/>.

comités nationaux, à être mises en œuvre conformément aux conditions et possibilités locales<sup>61</sup>.

Ces quelques techniques juridiques utilisées par l'UNESCO pourront alimenter la réflexion des Parties de la CDEC lors de l'élaboration d'instruments complémentaires à des nouvelles directives opérationnelles sur le numérique. La section suivante présente d'autres techniques, employées par d'autres institutions spécialisées des Nations Unies, qui pourraient également y contribuer.

## 2.2 La pratique en droit international

Les techniques juridiques utilisées par les différentes organisations internationales pour promouvoir la mise en œuvre d'un traité qu'elle chapeaute sont très variables. La sous-section précédente offre des exemples tirés de la pratique de l'UNESCO. A son tour, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) emploie des « règlements d'exécution », prévus dans le texte du traité auquel ils se réfèrent et annexés audit traité<sup>62</sup>. Des précisions de procédure sont prévues dans des « directives » ou encore dans des « Working methods » du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH). L'Agence internationale de l'énergie atomique (IAEA) utilise des « principes directeurs » pour spécifier des procédures servant à mettre en œuvre certaines de ses conventions. De manière générale, le titre de ces instruments importe peu. Certains semblent répondre aux mêmes objectifs généraux poursuivis par les directives opérationnelles de la CDEC, alors que d'autres paraissent aller plus loin dans la mise en œuvre du traité auquel ils se réfèrent. Des exemples de certains d'entre eux méritent d'être examinés en raison de leurs particularités et de l'intérêt qu'ils présentent à titre de sources d'inspiration pour les Parties à la CDEC.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) recourt souvent à des « principes directeurs ». Ceux-ci traitent à la fois de questions de procédure et de recommandations de fond, et sont publiés par le HCR dans le cadre de son mandat au titre de la *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés* et de son Protocole de 1967. Les principes directeurs touchant aux demandes d'asile d'enfants dans le cadre de l'article 1A(2) et de l'article 1(F) de la Convention de 1951 et/ou de son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés<sup>63</sup> indiquent expressément que « [l]'objectif de ces Principes directeurs est de fournir des conseils d'interprétation juridique aux gouvernements, aux juristes, aux décideurs, aux autorités judiciaires, ainsi qu'au personnel du HCR chargé de la détermination du statut de réfugié sur le terrain ». Comme pour d'autres thématiques, ces principes sont préparés au fil du temps par le HCR en réponse à des questions émergentes relatives aux réfugiés, qu'elles soient juridiques ou opérationnelles, et fournissent des lignes directrices pour l'interprétation ou l'application des normes. Il s'agit de recommandations, mais qui peuvent être assez détaillées et utiles aux Parties à la Convention de 1951.

---

<sup>61</sup> Voir les « Principes directeurs pour la création de comités nationaux pour le Programme Information pour tous et leur fonctionnement », IFAP-2010/COUNCIL.VI/6, Paris, le 10 février 2010, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001870/187069f.pdf>.

<sup>62</sup> Ce type d'outil est utilisé, par exemple, pour le Traité de coopération en matière de brevets, le Traité sur le droit des brevets, ou encore le Traité sur le droit des marques de l'OMPI.

<sup>63</sup> HCR/GIP/09/08, 22 décembre 2009, <http://www.unhcr.fr/4fd736c99.html>.

Une initiative conjointe d'organisations internationales très intéressante est celle de la rédaction par le HCDH, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds international de développement agricole (FIDA), l'Union interparlementaire (UIP) et le Secrétariat de l'Instance permanente sur les questions autochtones (SPFI) du Département des affaires économiques et sociales (DAES) des Nations Unies d'un « Guide pour les parlementaires » visant à promouvoir la mise en application pratique de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, adoptée par la résolution 61/295 de l'Assemblée générale le 13 septembre 2007<sup>64</sup>. Le Guide fournit des explications sur les droits, concepts et principes de la Déclaration, une liste de documents de référence, ainsi qu'un outil pratique sur la base de listes de vérification à être utilisées par les parlementaires et leur permettant d'évaluer la situation des peuples autochtones dans leurs pays comme point de départ pour la mise en œuvre effective de leurs droits. Ces listes contiennent, entre autres, des questions sur le statut des peuples autochtones, la manière dont leurs droits sont (ou non) pris en compte dans le système national, le statut de la Déclaration des Nations Unies dans le pays, et sa prise en compte effective. Bien que non obligatoire, le Guide peut non seulement contribuer à une plus grande sensibilisation des parlementaires nationaux aux droits des peuples autochtones, mais également conduire ces parlementaires à s'interroger sur les moyens les plus pertinents à entreprendre en vue de l'établissement d'une stratégie d'action en la matière.

L'idée d'un « guide technique » préparé par les Nations Unies a été également adoptée dans le contexte de la mise en œuvre de la *Convention des Nations Unies contre la corruption*<sup>65</sup>, entrée en vigueur le 14 décembre 2005. Elaboré par le « United Nations Office on Drugs and Crime » et le « United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute » (UNICRI), ce guide est issu des travaux de deux réunions d'experts internationaux en 2006 et de consultations plus larges entreprises par le Secrétariat de la Convention. Il fait suite à la parution en 2006 d'un guide législatif visant à préparer les États à la ratification et à la mise en œuvre de la Convention. Le guide technique offre à des praticiens et autorités gouvernementales des conseils techniques, ainsi que exemples de bonnes pratiques et de politiques à adopter dans le domaine visé par l'instrument. Bien que non exhaustif et dépourvu de force contraignante, son utilité pour les Parties paraît incontestable.

Un autre exemple intéressant, cette fois-ci dans le domaine de la protection de l'environnement, est celui du « Plan-cadre stratégique décennal [...] (2008-2018) » visant à renforcer la mise en œuvre de la *Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique* de 1994<sup>66</sup>. A la suite de l'évolution du contexte dans lequel cette convention avait été élaborée, la Conférence des Parties a adopté ce Plan-cadre stratégique avec pour objectif de mettre en place un partenariat mondial contre la désertification et la dégradation des terres. Il établit des objectifs stratégiques pouvant guider l'action de toutes les parties prenantes et partenaires identifiés, en renforçant la volonté politique des Parties

---

<sup>64</sup> *Mise en œuvre de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones - Guide pour les parlementaires* N°23, 2014, <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Human%20Rights/RightsOfIndigenousPeoples-HandbookForParliamentarians-FR.pdf>.

<sup>65</sup> [http://www.unodc.org/documents/corruption/Technical\\_Guide\\_UNCAC.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf).

<sup>66</sup> <http://www.unccd.int/Lists/OfficialDocuments/cop8/16add1fre.pdf>.

en faveur de la Convention pour la période visée. Le Plan-cadre prévoit des effets précis escomptés et des indicateurs permettant de les évaluer, un « cadre général destiné à favoriser, à l'échelon national et régional, l'élaboration et l'application de politiques, de programmes et de mesures », des objectifs opérationnels pour guider l'action de toutes les parties prenantes, ainsi que des résultats précis attendus de la mise en œuvre de la convention, ainsi qu'une section « cadre de mise en œuvre » identifiant « les rôles et les responsabilités des différents organes de la Convention, ainsi que des divers partenaires et parties prenantes » afin d'atteindre les objectifs identifiés.

Un dernier exemple sélectionné est celui de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et ses « Résolutions » pour établir des orientations de mise en œuvre de certains traités. Dans le cadre du *Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture* de 2001, la Résolution 7/2011 de l'Organe directeur du traité portant sur la mise en œuvre de l'article 6 (« Sustainable use of plant genetic resources »)<sup>67</sup> oriente l'action du secrétariat pour l'élaboration d'une boîte à outils et crée « sous réserve de la disponibilité de ressources financières, un Comité technique *ad hoc* sur l'utilisation durable des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ». Il est composé d'au « maximum deux membres par région (...) et jusqu'à dix experts techniques représentant tous les groupes de parties prenantes » (Annexe, §2). Le Comité conseille le Secrétaire et le Bureau sur l'identification des besoins et possibilités, sur l'élaboration d'une boîte à outils pour l'utilisation durable des ressources phylogénétiques et d'un projet de programme de travail sur la base de consultations, ainsi que sur la coopération avec d'autres institutions agissant dans le domaine.

Des expériences susmentionnées, un certain nombre d'éléments semblent pouvoir être profitables dans le cadre de la mise en œuvre de la CDEC et pourraient être pris en compte dans le choix d'un ou de plusieurs instruments complémentaires aux nouvelles directives opérationnelles sur le numérique : la clarification de l'interprétation des dispositions de la Convention, avec des recommandations (par principe, non contraignantes) détaillées pour leur mise en œuvre ; des outils d'évaluation permettant d'aider les Parties à mesurer les difficultés et opportunités de leur marché de biens et services culturels à l'ère du numérique ; des initiatives conjointes, mettant à profit les compétences spécialisées de diverses organisations internationales, aspect déjà reconnu comme fondamental pour la mise en œuvre de la CDEC<sup>68</sup> ; des stratégies détaillées établissant des objectifs et résultats précis à atteindre, des indicateurs pour la mesure de tels résultats, ainsi que la participation de diverses parties prenantes à ces stratégies ; ou encore la constitution d'un comité ou commission consultative d'experts capables de contribuer à l'élaboration des éléments cités précédemment.

---

<sup>67</sup> Pour plus d'informations, voir : <http://www.planttreaty.org/fr/content/aper%C3%A7u>.

<sup>68</sup> Voir les D.O. sur l'article 10, §10, ainsi que L. Richieri Hanania, « General conclusions and recommendations », in L. Richieri Hanania (dir.) *Cultural Diversity in International Law: The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, London/New York, Routledge, pp. 297-305 ; L. Richieri Hanania, "The UNESCO Convention on the Diversity of Cultural Expressions as a Coordination Framework to promote Regulatory Coherence in the Creative Economy", *The International Journal of Cultural Policy*, DOI: 10.1080/10286632.2015.1025068, 2015, pp. 10-12 ; et L. Richieri Hanania, « Le débat commerce-culture à l'ère numérique : quelle application pour la Convention de l'UNESCO sur la diversité des expressions culturelles au sein de l'économie créative ? », Avril-Mai 2015, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2600647](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2600647), pp. 4-5.

Certes, il incombera à la Conférence des Parties de décider si la poursuite de telles initiatives complémentaires aux directives serait politiquement souhaitable et quels mécanismes seraient le mieux adaptés pour répondre aux objectifs et au niveau d'ambition exprimés par les Parties en ce qui concerne le numérique. Il serait utile de garder à l'esprit les limites des directives opérationnelles et de la pratique qui a pu être observée en les ayant comme fondement jusqu'à présent. Une prise de position claire des Parties pour adresser le sujet du numérique par une démarche globale prévoyant d'aller plus loin que les directives seraient sans doute bienvenue. En engageant une plus forte volonté politique autour de la mise en œuvre de la CDEC dans le contexte des nouvelles technologies, elle serait indéniablement plus prometteuse en termes d'effectivité.

### **Section 3 Les recommandations des membres du RIJDEC concernant le recours à certaines techniques de mise en œuvre de la Convention dans un contexte numérique**

Les travaux antérieurs du RIJDEC relatifs à la mise en œuvre de la CDEC à l'ère du numérique, de même que les réflexions exposées aux sections 1 et 2 du présent rapport, nous conduisent dans cette troisième et dernière section à formuler un certain nombre de recommandations concernant le recours à diverses techniques de mise en œuvre de la Convention pour relever les défis que posent les technologies numériques. Avant de présenter nos recommandations sur les mesures qui nous semblent les mieux adaptées aux circonstances actuelles, il nous semble toutefois utile de rappeler, de manière très générale et sans rechercher l'exhaustivité, quelques problèmes qui se posent en pratique face à l'essor des technologies numériques et leur impact sur la diversité des expressions culturelles. En voici quelques exemples :

- Les Parties sont confrontées à une perte de contrôle « apparent » de l'effectivité des mesures de protection de la diversité des expressions culturelles qu'elles ont mises en place par le passé. Certaines formes de contrôle demeurent bien entendu techniquement possibles, et l'affaire *Chine – Publications et produits audiovisuels* a permis de mettre en évidence cette facette de la « protection ». Néanmoins, au sein de l'environnement numérique, le contournement d'autres mesures, visant par exemple à préserver un espace de diffusion pour les expressions culturelles nationales, est devenu monnaie courante. Tous les secteurs des industries culturelles sont concernés, que l'on pense à la musique, au film ou encore au livre. La célèbre affaire *Canada – Périodiques* avait d'ailleurs illustré certaines voies de contournement déjà envisageables à la fin des années 90. Ces voies se sont multipliées au cours des dernières années. Les mesures de protection auxquelles les États ont eu traditionnellement recours sont donc de moins en moins efficaces et méritent d'être révisées ;
- Les secteurs des industries culturelles rencontrent encore aujourd'hui d'importants problèmes de concentration de la propriété et du contrôle de leurs activités. Il en résulte un effet de « rouleau compresseur » : les plus forts, les grands acteurs, disposent des moyens de contrôler le choix de ce qui peut et doit être lu, écouté et

visionné par les internautes. Malgré les promesses qu'ont pu faire miroiter les technologies numériques pour la diversité des expressions culturelles et le large éventail de possibilités qu'elles continuent de véhiculer, la visibilité de ceux qui n'ont pas les mêmes moyens que les « géants du net » s'en trouve diminuée, voire anéantie.

- Les Parties se voient contraintes de revoir leurs politiques culturelles en vigueur, voire de repenser les niveaux, les stratégies et les méthodes d'intervention à privilégier pour tenir compte des pressions nouvelles, qui ne sont pas dues exclusivement aux technologies numériques, mais qui sont accentuées par celles-ci. On peut penser notamment aux moyens visant à promouvoir plus spécifiquement la visibilité, la dissémination, la diffusion et la consommation des biens, services et activités produits localement, lesquels se retrouvent « noyés » dans l'abondance des produits culturels numériques accessibles en ligne ;
- De nouvelles politiques de rééquilibrage des échanges mondiaux de biens et de services culturels doivent également être envisagées et ce, afin d'offrir un réel accès à des productions autres que nationales, en particulier lorsqu'il s'agit d'ouvrir les marchés aux expressions culturelles des pays en développement. Parce que les technologies numériques ne garantissent pas nécessairement l'accès aux productions culturelles étrangères, les mesures de promotion de la diversité des expressions culturelles doivent innover dans la façon de concevoir la mise en œuvre du traitement préférentiel prévu à l'article 16 ;
- Enfin, toujours dans un esprit de coopération et de solidarité internationales, il est essentiel que les Parties en arrivent à identifier des moyens efficaces de réduire la fracture numérique, non seulement en termes d'accès aux réseaux, d'alphabétisation numérique et de renforcement des capacités de production, mais aussi en tenant compte de la nécessité de promouvoir la consommation d'expressions culturelles provenant des pays où cette fracture se révèle. De nouvelles mesures de coopération internationale devraient ainsi être identifiées, tout en tenant compte des travaux sur le numérique réalisés par d'autres organisations internationales et qui peuvent avoir un impact sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles dans l'environnement numérique.

Ces exemples de problèmes auxquels les États sont confrontés donnent un aperçu du contexte dans lequel la Conférence des Parties se trouve au moment où l'idée de se lancer dans l'élaboration de nouvelles directives opérationnelles adaptées à l'environnement numérique est débattue. Ce contexte doit donc être pris en compte dans la mise en œuvre des recommandations contenues dans cette section.

Ainsi, nous proposerons dans un premier temps certains éléments qu'il nous paraît souhaitable de considérer dans l'élaboration d'éventuelles directives opérationnelles visant à mettre en œuvre la Convention au sein de l'environnement numérique (3.1). Dans un deuxième temps, nous formulerons quelques recommandations quant à l'utilisation d'autres techniques de mise en œuvre de la Convention dans cet environnement numérique (3.2).

### **3.1 Des éléments à prendre en compte dans l'élaboration des directives opérationnelles visant à mettre en œuvre la Convention au sein de l'environnement numérique**

Tel que souligné précédemment, il est probable qu'au cours de sa cinquième session ordinaire de juin 2015, la Conférence des Parties demande au Comité intergouvernemental de rédiger « un projet de directives opérationnelles, et de lui soumettre le résultat de son travail à sa sixième session ordinaire », conformément au Projet de Résolution 5.CP12.

Si une telle résolution est effectivement adoptée et qu'un travail en ce sens débute lors de la prochaine réunion du Comité intergouvernemental, nous proposons la prise en compte de trois volets pour la détermination d'un éventuel cadre de travail : 1) la formulation d'un énoncé général visant à clarifier le rôle des directives opérationnelles applicables au numérique ; 2) l'incorporation de certains principes directeurs devant guider l'action des États en la matière ; et 3) l'adaptation des directives opérationnelles en vigueur (à la fois par l'élaboration de nouvelles directives consacrées au numérique et par la modification des directives existantes afin de tenir compte des spécificités de l'environnement numérique). Ces éléments sont exposés plus en détail ci-dessous.

#### **1. Un énoncé général du rôle des directives opérationnelles applicables au numérique**

D'entrée de jeu, le souhait des Parties de conférer une plus grande impulsion politique à la mise en œuvre de la CDED à l'ère du numérique devrait être rappelé. Puis, dans un article premier, le rôle des nouvelles directives devrait être rappelé. Cet article pourrait se lire comme suit :

Le rôle des nouvelles directives opérationnelles est de fournir un cadre général et stratégique pour la mise en œuvre de la CDEC dans un « contexte numérique ». Par « contexte numérique » on entend un contexte où la production, la distribution, la dissémination, la consommation et le stockage de biens et services culturels reposent sur la numérisation des informations.

#### **2. Des principes directeurs devant guider la mise en œuvre de la CDEC dans l'environnement numérique**

Compte tenu du fait qu'il existe déjà des directives opérationnelles sur la mise en œuvre de la Convention de façon générale, et pour faire œuvre utile, il peut être approprié de formuler des principes plus spécifiques destinés à guider les Parties dans l'adaptation de la mise en œuvre de la CDEC aux enjeux du numérique. Ces principes pourraient viser à :

1. Consacrer la neutralité technologique de la CDEC, en précisant que toutes ses dispositions peuvent être interprétées comme étant applicables à la protection et à la promotion de la diversité des expressions culturelles, quels que soient les moyens et les technologies utilisés ;

2. Promouvoir la liberté d'expression sur l'Internet et le libre accès aux expressions culturelles numériques ;
3. Réaffirmer le droit souverain des Parties de formuler et de mettre en œuvre leurs politiques culturelles et d'adopter des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles dans l'environnement numérique ;
4. Encourager les Parties à préserver un espace de diffusion pour les expressions culturelles nationales et locales ;
5. Favoriser l'accès aux expressions culturelles numériques des pays en développement, notamment par l'attribution d'un traitement préférentiel au bénéfice de ces derniers.

### **3. *Des directives opérationnelles consacrés au numérique***

Dans un premier temps, il y a lieu d'examiner ce qui peut être fait en s'appuyant sur les directives existantes (A). Dans un deuxième temps, nous formulerons quelques propositions visant le contenu de nouvelles directives opérationnelles (B).

#### **A. *Des propositions fondées sur les directives opérationnelles existantes***

Le Projet de Résolution 5.CP12 fait état de la rédaction d'« un projet de directives opérationnelles consacré au numérique », impliquant l'élaboration de nouvelles directives opérationnelles sur ce thème. Cependant, le Comité intergouvernemental ne pourra pas faire abstraction des directives qui ont été adoptées jusqu'à présent et ce, non seulement car certaines d'entre elles contiennent déjà des références au numérique (voir *supra*, section 1), mais également afin de préserver la cohérence de l'ensemble des textes visant à mettre en œuvre la Convention et d'éviter la multiplication induite des instruments juridiques. À défaut, il s'en suivrait une complexification du droit dérivé, ce qui pourrait être source d'insécurité juridique, aboutissant finalement à une diminution de l'efficacité de la CDEC.

Dans cette perspective, nous proposons une liste non exhaustive de secteurs d'intervention pertinents pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles à l'ère numérique, en nous appuyant sur le contenu des directives opérationnelles existantes. De tels secteurs d'intervention peuvent être associés à des articles spécifiques de la CDEC, actuellement précisés par ces directives opérationnelles. Nos propositions se concentrent sur cinq articles qui devraient faire l'objet d'une attention prioritaire dans le cadre des futurs travaux devant mener à l'adoption de directives opérationnelles consacrées au numérique. Enfin, chacune de nos propositions est appuyée d'un exemple de bonne pratique, réel ou fictif, qui pourrait inspirer les Parties lors de la mise en œuvre de l'article concerné.

## **Article 7 – Mesures destinées à promouvoir les expressions culturelles**

En vertu de l'article 7.1, « [l]es Parties s'efforcent de créer sur leur territoire un environnement encourageant les individus et les groupes sociaux : (a) à créer, produire, diffuser et distribuer leurs propres expressions culturelles et à y avoir accès, en tenant dûment compte des conditions et besoins particuliers des femmes, ainsi que de divers groupes sociaux, y compris les personnes appartenant aux minorités et les peuples autochtones ; (b) à avoir accès aux diverses expressions culturelles provenant de leur territoire ainsi que des autres pays du monde ».

Les directives opérationnelles relatives à cet article contiennent quatre références explicites aux « technologies ». Une première se trouve dans les principes, dont le §1.5 énonce que les Parties devraient « encourager l'émergence d'un secteur culturel dynamique qui [tienne] compte de tous les aspects des activités, biens et services culturels à travers divers modes de création, production, diffusion, distribution et accès, quels que soient les moyens et les technologies utilisés ». Les trois autres références se trouvent au §3 de ces directives. Le début de ce paragraphe ouvre la porte à des interventions plus poussées en vue de tenir compte des technologies numériques. Toutefois, le libellé du §3.1, qui demande aux Parties de « mettre un accent particulier sur les mesures et politiques de promotion de la diversité des expressions culturelles qui sont les mieux adaptées au nouvel environnement technologique », demeure beaucoup trop général pour jouer un rôle utile à cet égard. Il faudrait ici envisager l'élaboration de mesures spécifiquement adaptées aux particularités de l'environnement numérique. La mise en œuvre de l'alinéa (a) de l'article 7 devrait en effet conduire les Parties à envisager l'adoption de nouvelles mesures, ou encore l'adaptation des mesures existantes, en vue de soutenir spécifiquement la création, la production, la diffusion et la distribution de leurs propres expressions culturelles dans l'environnement numérique. Dans la poursuite de telles réformes, une attention devrait notamment être accordée aux expressions culturelles vulnérables, notamment des minorités et des peuples autochtones, peut-être par le biais de programmes les visant directement. De façon complémentaire, on pourrait également envisager la mise en place d'un mécanisme de suivi de telles mesures, lequel sera exposé plus en détail à la dernière section de ce rapport.

Quant à l'alinéa (b) relatif à l'« accès » à la diversité d'expressions culturelles, il pourrait exiger le déploiement de moyens pour contrebalancer l'entrée massive de produits en provenance de l'étranger notamment promus par les « géants du net », de manière à ce qu'un espace de diffusion et de visibilité soit préservé pour les expressions culturelles locales. L'instauration d'un dialogue permanent avec les acteurs traditionnels que sont les artistes et les professionnels de la culture, ainsi que les nouveaux acteurs dans le paysage des industries culturelles, tels que les fournisseurs d'Internet, les entreprises de télécommunications et les agrégateurs de contenus, pourrait être également envisagé.

### Exemple de bonne pratique

Une loi catalane votée le 27 novembre 2014 vise à promouvoir la production audiovisuelle catalane et l'amélioration de la compétitivité de ce secteur. Cette initiative repose sur un fonds dédié à la promotion culturelle numérique au moyen de financements publics. Ce Fonds sera approvisionné par les bénéfices résultant d'une nouvelle taxe imposée aux fournisseurs de services de communications électroniques, d'un montant fixe de 0,25 centimes d'euros par mois et par contrat d'accès, par ligne fixe ou par appareil mobile, signé sur le territoire catalan. En vertu de la loi, le fonds doit servir à financer des projets ou activités créant un contenu culturel numérique.

### **Article 9 – Partage de l'information et transparence**

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 9, diverses problématiques se sont progressivement manifestées et le Comité intergouvernemental a par conséquent déjà entrepris un travail de révision des directives qui lui sont associées<sup>69</sup>. Cette révision devait notamment viser à ce que « les rapports des Parties soient plus pertinents et efficaces en tant qu'outils de contrôle de la mise en œuvre de la Convention et d'évaluation de son impact sur le terrain »<sup>70</sup>. Le nouveau cadre prévoit une section « Aperçu du contexte politique culturel », dans lequel « les Parties décrivent les principaux objectifs et priorités de leur politique culturelle en vigueur et l'impact de la Convention sur leur formulation ou reformulation. Elles rendront également compte des opportunités et défis rencontrés dans la promotion de la diversité des expressions culturelles dans *l'environnement numérique* » [nos soulignés]. Par ailleurs, la nécessaire adaptabilité des thèmes que les Parties souhaitent privilégier dans le cadre de la production de leurs rapports apparaît au §8 du projet révisé de directives, selon lequel « [p]our chaque cycle de rapports, le Conférence des Parties pourra établir par le biais d'une résolution correspondante, un ou plusieurs domaines prioritaires afin de répondre aux questions politiques actuelles et faire face à l'évolution du contexte ». La nouvelle section « Questions transversales et priorités de l'UNESCO » des rapports périodiques devrait permettre leur développement en ce sens. Il sera certainement très intéressant de suivre l'évolution des rapports périodiques suite à l'adoption de ces nouvelles directives opérationnelles, et en particulier la place qui sera accordée aux mesures de protection et de promotion de la diversité des expressions culturelles dans l'environnement numérique. Les données ainsi recueillies permettront de mieux connaître la pratique des Parties en la matière et de comparer les diverses approches utilisées.

<sup>69</sup> Voir *supra*, section 1. Dans sa Décision Dec.8.IGC 7b, §6, le Comité recommande que l'impact du numérique sur la diversité des expressions culturelles soit inclus comme thème transversal du prochain cycle de rapports quadriennaux à partir de 2016. L'annexe à cette décision fournit un nouveau texte de directives accompagné d'un nouveau cadre pour ces rapports.

<sup>70</sup> Conférence des Parties à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Cinquième session ordinaire, Point 9b de l'ordre du jour provisoire : *Projet de révision des directives opérationnelles relatives à l'article 9 « Partage de l'information et transparence »*, CE/15/5.CP/9b, §2, [http://fr.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/5CP\\_9b\\_Framework\\_FR.pdf](http://fr.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/5CP_9b_Framework_FR.pdf).

### Exemples de bonnes pratiques

Les rapports périodiques produits à ce jour contiennent quelques références à des politiques et mesures relatives au numérique. À titre d'exemple, mentionnons :

Le Rapport périodique de l'Uruguay : celui-ci présente *l'Institut du film et de l'audiovisuel de l'Uruguay*, une institution publique créée en 2008 par la loi n. 18 284, chargée de la conception des politiques nationales de l'Uruguay dans le secteur audiovisuel. Il vise à promouvoir, à encourager la production, la coproduction, la distribution et la projection de films et œuvres audiovisuelles afin de favoriser le développement d'une culture cinématographique de l'Uruguay. L'Institut souhaite également promouvoir et soutenir les contenus audiovisuels numériques afin de mettre en pratique le droit de tous les secteurs sociaux du pays de communiquer, de partager et de recréer leur histoire, les valeurs et les façons de percevoir le monde.

Le Rapport périodique de l'Union européenne : celui-ci contient une référence à *La stratégie numérique pour l'Europe* (2010), soit une des initiatives phares de la stratégie Europe 2020, qui définit le cadre politique général pour les dix prochaines années à travers 101 actions couvrant un large éventail de questions, dont celles relatives aux droits d'auteur, à la promotion de la numérisation du cinéma européen et aux mesures imposées aux secteurs culturels et créatifs.

### **Article 14 - Coopération pour le développement**

Tel qu'indiqué dans les directives opérationnelles existantes sur cette disposition, « l'article 14 dresse une liste non exhaustive des moyens et mesures visant à favoriser l'émergence d'un secteur culturel dynamique, à apporter une réponse aux besoins spécifiques des pays en développement en matière de diversité des expressions culturelles et à renforcer le lien entre culture et développement ». Plusieurs références explicites aux « technologies » figurent déjà dans ces directives, ce qui indique plusieurs points de rattachement à explorer en ce qui concerne la rédaction de nouvelles directives opérationnelles consacrées au numérique. À cet égard, à chaque fois qu'il est fait référence de manière générale au « technologies », une mention à l'effet que les technologies numériques devraient être particulièrement visées pourrait être ajoutée.

Cependant, de façon plus particulière, il y aurait lieu de s'intéresser au §6.3.1, qui indique que les mesures pourraient notamment consister à « évaluer périodiquement les besoins technologiques sur le plan tant des infrastructures que du développement des compétences en vue d'y répondre progressivement notamment par le biais de la coopération internationale, et fournir des conditions équitables et favorables pour le transfert de technologies vers les pays en développement ». Au §6.3.2, il est aussi indiqué que les mesures pourraient viser à « faciliter l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication en matière de production et de distribution/diffusion et encourager leur utilisation ». Ici encore, des références explicites aux technologies numériques

pourraient être ajoutées. En outre, on pourrait concevoir un renvoi à un mécanisme susceptible de pouvoir réaliser une telle évaluation sur une base continue, ce qui ne semble pas avoir été fait jusqu'à présent. Cette proposition de mécanisme sera développée à la section 3.2 de la présente étude.

#### Exemple de bonne pratique

En vertu de l'article 5.5 du Protocole de coopération culturelle conclu entre l'Union européenne et les États du CARIFOUM, « [l]es parties et les États CARIFORUM signataires s'engagent à faciliter la numérisation des archives audiovisuelles dans les États CARIFORUM signataires ».

### **Article 16 – Traitement préférentiel pour les pays en développement**

L'article 2.1 b) des directives opérationnelles rappelle que « [l]'article 16 crée une obligation pour les pays développés en faveur des pays en développement, en ce qui concerne : [...] les biens et les services culturels ». Dans ce contexte, il y aurait lieu d'entrevoir la mise en place de mécanismes de discrimination positive en faveur des pays en développement de manière à favoriser l'entrée de leurs biens et services culturels numériques sur les marchés des pays développés.

#### Exemples de bonnes pratiques

Dans le but de faciliter l'accès à un plus large éventail de produits culturels numériques en provenance des pays en développement, les Parties pourraient prendre des mesures comme, par exemple, des incitatifs fiscaux aux distributeurs nationaux de ces produits étrangers, une aide financière pour les services de traduction ou de doublage d'œuvres numériques étrangères et la création de débouchés spéciaux pour accéder aux réseaux de distribution et aux plateformes de produits culturels numériques opérant sur leurs territoires.

### **Article 18 – Fonds international pour la diversité culturelle**

Le §6.1 des directives opérationnelles relatives à l'article 18 indique que « [d]ans la gestion du FIDC, le Comité s'assure que l'utilisation des ressources : répond aux priorités programmatiques et stratégiques définies par le Comité ». Il pourrait donc être tout à fait envisageable que l'on profite de cette ouverture pour demander aux bénéficiaires de fournir des indications sur la façon dont les technologies numériques sont susceptibles d'être pertinentes pour la réalisation de leur projet. En ce sens, il y a lieu de réitérer une recommandation contenue dans le Rapport du RIJDEC de décembre 2013, en vertu de laquelle il était demandé au Secrétariat et au Comité intergouvernemental d'« [a]ccorder, dans le cadre des prochains cycles de financement de projets du Fonds international pour la

diversité culturelle, une préférence aux projets liés à la mise en œuvre de la Convention dans l'environnement numérique. Devraient ainsi être privilégiés non seulement les demandes de financement relatives à l'élaboration de politiques et mesures culturelles et/ou visant des projets susceptibles d'avoir un effet direct sur la création, la production, la diffusion et la distribution des activités, biens et services culturels numériques, mais également des projets de recherche ayant pour objectif d'explorer l'apport des technologies numériques et d'identifier des moyens pratiques pour mieux les mettre à profit en faveur de la diversité des expressions culturelles dans des pays en développement spécifiques ».

#### Exemple de projet sur le numérique financé par le FIDC

Parmi les projets financés par le FIDC jusqu'à présent, certains sont liés aux technologies numériques. Par exemple, le « Laboratoire de formation pour la création numérique » (Sénégal) a conduit à la formation de plus de 150 artistes sénégalais à l'utilisation créative des technologies numériques. Une plateforme numérique a aussi été développée en tant que centre de ressources pour les arts numériques en Afrique et dans les Caraïbes.

#### *B. Des propositions visant le contenu de nouvelles directives opérationnelles*

Outre l'énoncé général et les principes identifiés précédemment, et sur la base des suggestions formulées à l'endroit des Parties dans le document CE/15/5.CP/12, nous suggérons que les nouvelles directives opérationnelles tiennent compte des éléments envisagés dans ce document, pour autant que ceux-ci ne soient pas déjà couverts par les recommandations que nous avons précédemment formulées concernant les directives existantes.

Il nous paraît notamment qu'une attention particulière devrait être accordée au rééquilibrage des échanges des biens et services culturels numériques et à la prise en compte du commerce électronique dans la mesure où ce dernier concerne ces biens et services. Cela concerne le lien « commerce-culture », mais également et de manière plus générale, la promotion des objectifs de la CDEC au sein d'autres enceintes internationales. À cet égard, nous rappelons trois recommandations du RIJDEC formulées dans son rapport de décembre 2013 :

- Dans la foulée des consultations réalisées en 2011 et en 2012 en vue de constituer un inventaire des expériences et pratiques qui sont reliées à la promotion des objectifs et principes de la Convention dans d'autres enceintes internationales, demander aux Parties de faire plus spécifiquement état, lors de la prochaine consultation, de leurs interventions visant explicitement les technologies numériques et leur prise en compte dans l'élaboration des politiques culturelles.
- Afin de tirer profit des multiples ententes culturelles bilatérales et régionales en vigueur entre les Parties elles-mêmes ou avec d'autres États, inviter celles-ci à revoir leurs ententes culturelles afin de les actualiser en vue d'y intégrer d'une manière plus poussée le potentiel des technologies numériques pour la création, la

production, la diffusion et les échanges d'expressions culturelles, et à en informer le Comité intergouvernemental dans le cadre de leur rapports quadriennaux.

- En vue d'approfondir la relation entre les préoccupations culturelles et les préoccupations commerciales, charger un groupe d'experts d'élaborer un compendium des clauses utilisées dans les accords de commerce pour renvoyer à d'autres accords internationaux, ainsi que des clauses-types adaptées plus particulièrement au secteur culturel susceptibles d'être incorporées à un accord commercial bilatéral ou régional (clauses d'exception culturelle, références à la Convention de 2005, renvoi d'un litige au mécanisme de conciliation de la Convention). Ce guide pourrait être rendu accessible électroniquement à l'ensemble des Parties afin que celles-ci puissent en disposer à leur guise dans leurs négociations commerciales.

Au cours des prochains mois, des membres du RIJDEC mettront en œuvre cette troisième et dernière recommandation, dans le cadre de la production d'un rapport financé par la Fédération Wallonie-Bruxelles qui sera rendu public à l'occasion du Sommet de Mons en octobre 2015.

Par ailleurs, au vu des négociations commerciales qui s'intensifient aux niveaux bilatéral et régional, une attention spéciale devrait être portée aux *conséquences* susceptibles de découler de ces accords quant au droit des États de protéger et de promouvoir la diversité des expressions culturelles dans l'environnement numérique. Dans le cadre plus spécifique de la mise en œuvre de l'article 21 de la CDEC, et lorsque les accords commerciaux contiennent des engagements en matière de commerce électronique, les Parties devraient veiller à ce que ces derniers n'empiètent d'aucune façon sur leur droit d'adopter des politiques et mesures culturelles tel que prévu à l'article 5 de la CDEC. Une référence à ce sujet devrait figurer dans les nouvelles directives opérationnelles consacrées au numérique.

### Exemple de bonne pratique

Plusieurs accords conclus par la Nouvelle-Zélande au cours des dernières années contiennent une exception culturelle rédigée en des termes similaires et qui exclut une vaste catégorie de biens et de services culturels. Dans tous les accords, une telle exception figure au chapitre relatif aux exceptions générales et s'applique donc à l'ensemble des chapitres contenus dans ces accords. L'une des formulations retenues pour cette se lit, par exemple, comme suit : « [...] subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between Parties where like conditions prevail, or a disguised restriction on trade in services or investment, nothing in these Chapters shall be construed to prevent the adoption or enforcement by a Party of measures necessary to protect national treasures or specific sites of historical or archaeological value, or measures necessary to support creative arts of national value ». Malgré l'incertitude qui peut découler du qualificatif "of national value", il est intéressant d'observer la définition de "Creative arts" fournie dans une note de bas de page, laquelle indique que ces derniers "include the performing arts – including theatre, dance and music – visual arts and craft, literature, film and video, language arts, creative on-line content, indigenous traditional practice and contemporary cultural expression, and digital interactive media and hybrid art work, including those that use new technologies to transcend discrete art form divisions. The term encompasses those activities involved in the presentation, execution and interpretation of the arts, and the study and technical development of these art forms and activities ». La portée de cette exception culturelle s'étend donc à des produits culturels digitaux.

### **3.2 L'utilisation d'autres techniques de mise en œuvre de la Convention au sein de l'environnement numérique**

La Convention est dotée d'un mode de fonctionnement relativement lourd, qui n'est pas nécessairement adaptée à la vitesse à laquelle des changements se produisent, en particulier dans le domaine des technologies numériques qui évoluent de plus en plus rapidement. Comme nous l'avons vu précédemment, d'autres modes d'intervention que les directives opérationnelles peuvent s'avérer, dans de telles situations notamment, d'une grande utilité.

En matière de numérique, il faut également souligner qu'il est souvent difficile de réaliser un suivi adéquat en raison du niveau d'expertise généralement requis pour intervenir sur les problématiques que ce domaine peut soulever. Pour ce faire, il faut être en contact permanent avec les opérateurs sur le terrain, autrement dit avec la société civile.

Déjà les directives opérationnelles de l'article 11 invitent les Parties à « encourager la société civile à participer à la mise en œuvre de Convention » et à « prévoir à cette fin des mécanismes *ad hoc*, souples et efficaces » (§5). En outre, ces directives soulignent que « [l]e

potentiel qu'a la société civile de jouer un rôle novateur et d'être un agent du changement dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention devrait être mis à contribution. Les Parties devraient encourager la société civile à proposer de nouvelles idées et approches pour la formulation de politiques culturelles ainsi que pour le développement de processus, de pratiques ou de programmes culturels innovants qui contribuent à la réalisation des objectifs de la Convention » (§6).

Prenant acte de ces directives opérationnelles concernant les organisations de la société civile, nous croyons qu'il y a lieu d'aller encore plus loin en établissant un partenariat permanent entre celle-ci et le Secrétariat afin de répondre adéquatement aux besoins identifiés, ce qui signifie concrètement une participation dynamique et constante de la société civile, et plus en lien avec les développements et problématiques qui surgissent dans la pratique de l'ensemble des acteurs de la CDEC. Concrètement, ceci impliquerait la mise en place d'un regroupement d'experts susceptibles d'être consultés rapidement afin de répondre de façon éclairée à des problèmes concrets, comme cela existe déjà pour l'évaluation des demandes présentées dans le cadre du FIDC et de la mise en œuvre des programmes de coopération financés par l'Union européenne et la Suède<sup>71</sup>. Certains experts pourraient être désignés par le Secrétariat, alors que d'autres seraient proposés par les divers réseaux qui s'intéressent activement à la mise en œuvre de la CDEC et qui sont préoccupés par la question du numérique.

Ces experts auraient pour fonctions, entre autres, d'opérer un suivi auprès des membres de leur association respective « en vue de documenter et de faire état des difficultés rencontrées par les artistes et professionnels de la culture [...] dans le contexte nouveau induit par l'essor des technologies numériques dans le secteur des industries culturelles »<sup>72</sup>. [...] Dans un deuxième temps, sur la base des informations obtenues, les experts pourraient échanger entre eux en vue de définir des positions communes et formuler de nouvelles hypothèses sur les systèmes de régulation et d'aides qui tiennent compte des changements en question. Celles-ci pourraient éventuellement prendre la forme de recommandations adressées au Comité intergouvernemental et/ou aux Parties. « Nous sommes en effet d'avis que les artistes et professionnels de la culture sont les premiers concernés par ces mécanismes et qu'ils doivent par conséquent s'exprimer sur leurs besoins en la matière »<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Voir *Fonds international pour la diversité culturelle*, <https://fr.unesco.org/creativity/fidc> ; *Banque d'experts pour la mise en œuvre de la Convention de 2005 (2015-2017)*, [https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/ExpertFacilityList\\_2015-2017fr.pdf](https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/ExpertFacilityList_2015-2017fr.pdf) ; *Renforcer le système de gouvernance de la culture dans les pays en développement*, <http://fr.unesco.org/creativity/renforcement-capacites/assistance-technique>.

<sup>72</sup> Cette proposition reprend l'une des recommandations du RIJDEC présenté dans son rapport de décembre 2013, *op. cit.*, note 6.

<sup>74</sup> Ainsi, il faudrait prendre en compte, par exemple, des textes comme la *Charte de l'UNESCO sur la conservation du patrimoine numérique* (2003) visant la conservation et l'accessibilité des contenus numériques, y compris culturels. Voir également sur ce point la Déclaration de Vancouver « La Mémoire du monde à l'ère numérique : numérisation et conservation », Septembre 2012, [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/mow/unesco\\_ubc\\_vancouver\\_declaration\\_fr.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/mow/unesco_ubc_vancouver_declaration_fr.pdf). Il faudrait en outre tenir compte des instruments internationaux relatifs à la propriété intellectuelle, ainsi que des mouvements liés à la promotion de l'accès au contenu numérique, y compris ceux de l'ouverture des données (*open data*) et du libre accès (*open access*).

Cette initiative viendrait compléter le travail fait dans les rapports quadriennaux en fournissant une information plus à jour que pourrait utiliser le Secrétariat dans ses documents d'information visant à rendre compte de la pratique des États. Les experts, s'ils le jugent approprié, pourraient dans ce contexte suggérer une variété de démarches consignées dans divers instruments, tels que feuilles de route, plans d'action, stratégies et autres techniques de mise en œuvre présentées à la section 2 du présent rapport.

Ces recommandations seraient une façon, pour la société civile, de « continuer le travail de réflexion sur le numérique et contribuer aux débats des organes directeurs par la remise de documents écrits (documents d'information) ou par leur participation active aux sessions du Comité ayant lieu au Siège de l'UNESCO » et de « contribuer à l'élaboration des rapports périodiques quadriennaux des Parties, en fournissant des preuves sur les occasions et les défis engendrés par les environnements numériques pour les artistes et les professionnels de la culture », tel que suggéré par le Secrétariat dans le document CE/15/5.CP/12.

La mise en place d'une initiative telle que décrite précédemment pourrait commencer par une rencontre de spécialistes de politiques culturelles des États et de la société civile. Le RIJDEC pourrait, le cas échéant, travailler à la réalisation de cette première étape au cours de l'année 2016.

\*\*\*\*\*

En conclusion, il nous paraît opportun d'insister sur le sens de notre démarche et de nos recommandations, lesquelles visent essentiellement à :

- Rappeler le rôle important des directives opérationnelles existantes ou susceptibles d'être adoptées pour mettre en œuvre la CDEC dans un contexte numérique ;
- Tenir compte de l'évolution extrêmement dynamique de ce secteur dans le contexte des technologies numériques, en favorisant également des instruments complémentaires aux directives opérationnelles qui présenteraient un caractère plus facilement évolutif ;
- Impliquer plus intimement la société civile dans le travail de mise en œuvre de cette Convention en raison de sa proximité avec les besoins des artistes et professionnels de la culture, ainsi que de l'ensemble des acteurs du secteur des industries culturelles ;
- Privilégier des approches flexibles et pragmatiques susceptibles d'être mises en œuvre rapidement, ainsi que l'innovation en matière de politiques et mesures visant à protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles dans l'environnement numérique ;

- Soutenir le travail du Secrétariat et les efforts des Parties dans la mise en œuvre de la CDEC.

Enfin, il va sans dire que ces recommandations ne pourront être mises en œuvre de manière effective que si les acteurs qui sont associés à ce travail s'assurent, parallèlement, de la comptabilité, de la complémentarité et de la cohérence de leurs actions avec les instruments et programmes de l'UNESCO ou d'autres organisations internationales visant spécifiquement ou touchant incidemment le numérique<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Ainsi, il faudrait prendre en compte, par exemple, des textes comme la *Charte de l'UNESCO sur la conservation du patrimoine numérique* (2003) visant la conservation et l'accessibilité des contenus numériques, y compris culturels. Voir également sur ce point la Déclaration de Vancouver « La Mémoire du monde à l'ère numérique : numérisation et conservation », Septembre 2012, [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/mow/unesco\\_abc\\_vancouver\\_declaration\\_fr.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/mow/unesco_abc_vancouver_declaration_fr.pdf). Il faudrait en outre tenir compte des instruments internationaux relatifs à la propriété intellectuelle, ainsi que des mouvements liés à la promotion de l'accès au contenu numérique, y compris ceux de l'ouverture des données (*open data*) et du libre accès (*open access*).

## ANNEXE

### **Exemples d'autres techniques de mise en œuvre d'instruments juridiques internationaux et régionaux**

Tableau disponible intégralement en ligne sur le site du RIJDEC :  
<https://www.fd.ulaval.ca/accueil-rijdec>