

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR

Ratification de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la di- versité des expressions culturelles

Rapport explicatif

décembre 2006

Condensé

La Suisse s'apprête à ratifier la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO le 20 octobre 2005. La Convention fournit une base légale internationale contraignante fondant le droit de chaque Etat à mener une politique culturelle indépendante.

Contexte

L'accélération du processus de mondialisation a amené les Etats membres de l'UNESCO à se pencher sur la question de la préservation et la promotion de la diversité des expressions culturelles, conformément au mandat de cette organisation qui prévoit que l'UNESCO « assure aux Etats membres ... l'indépendance, l'intégrité et la féconde diversité de leurs cultures ».¹ Les discussions menées par les Etats sur ce thème ont conduit à l'adoption, le 20 octobre 2005, de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* [Convention].

Cet événement marque un pas décisif dans la politique culturelle internationale. La Convention comble une lacune dans le droit international grâce à un instrument qui reconnaît désormais la spécificité des activités, des biens et des services culturels en tant que porteurs d'identités, de valeurs et de sens. Elle confirme également le droit souverain des Etats d'adopter et de mettre en œuvre des politiques culturelles. Enfin, elle fait de la protection et de la promotion de la diversité des expressions culturelles un axe majeur des politiques de coopération internationale.

Le principe de la diversité culturelle est essentiel pour la Suisse. La souveraineté des cantons en matière culturelle et la cohabitation en Suisse de langues et de cultures différentes en sont des expressions tangibles. En effet, la diversité culturelle fait partie de notre compréhension de l'Etat et elle est ancrée dans la Constitution fédérale (art. 2, al. 2). Pour cette raison, la Suisse a soutenu le processus d'élaboration de la Convention dès le début et a pris une part active aux travaux. À l'occasion de la 33^e Conférence générale de l'UNESCO, la Suisse s'est clairement exprimée en faveur de l'adoption de la Convention.

Contenu

La Convention a pour objectif la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et la reconnaissance du droit de tous les Etats à prendre des dispositions dans ce sens. Le terme « diversité culturelle » renvoie à la multiplicité des formes par lesquelles les cultures des groupes et des sociétés trouvent leur expression. La Convention traite notamment des questions relatives à l'encouragement et à la diffusion des expressions culturelles. Le principe du pluralisme des médias et du service public de radiodiffusion est clairement inscrit dans le texte, et le rôle essentiel de la société civile en matière de protection et de promotion de la diversité des expressions culturelles y est expressément reconnu. S'agissant de l'articulation avec les autres instruments internationaux, la Convention précise clairement que ses dispositions sont complémentaires des normes internationales et n'y sont pas subordonnées.

¹ Acte constitutif de l'UNESCO, art. 1 ch. 3.

La ratification de la Convention donnera à la Suisse la possibilité de se référer à des principes reconnus dans un instrument international pour remplir son mandat constitutionnel. La Convention viendra soutenir la particularité de la politique culturelle suisse qui encourage activement les échanges culturels et qui vise à assurer une offre variée et de qualité. Enfin, elle représente une garantie pour notre système fédéraliste de répartition des compétences dans le domaine de la culture, dès lors qu'elle permet une reconnaissance au niveau international des politiques menées par les cantons dans la définition et la promotion des expressions culturelles.

La ratification et la mise en œuvre de la Convention ne nécessiteront aucune modification sur le plan législatif. Son application n'entraînera pas de tâches supplémentaires ni pour la Confédération ni pour les cantons et les communes.

Table des matières

1	Présentation de l'accord	5
1.1	Contexte	5
1.1.1	De l'importance de la diversité des expressions culturelles	5
1.1.2	La diversité des expressions culturelles menacée	5
1.1.3	Nécessité d'un instrument international permettant la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles	6
1.2	Condensé de la Convention de l'UNESCO	6
1.2.1	Buts	6
1.2.2	Nature juridique	7
1.2.3	Champ d'application	7
1.3	Historique des travaux	8
1.3.1	Antécédents	8
1.3.2	Réseau International sur la Politique Culturelle	8
1.3.3	UNESCO	9
1.3.4	Positions principales au niveau international	10
1.3.5	Position de la Suisse	11
1.4	Appréciation	12
1.4.1	Intérêt de la Convention au niveau international	12
1.4.2	Intérêt de la Convention pour la Suisse	13
1.5	Mise en œuvre des obligations de la Convention en Suisse	14
1.5.1	Compétence	14
1.5.2	Bases légales et pratique actuelle à l'échelon fédéral	15
2	Commentaire	19
3	Conséquences	24
3.1	Conséquences pour la Confédération	24
3.2	Conséquences pour les cantons et les communes	24
3.3	Conséquences économiques	24
3.4	Autres conséquences : le rôle de la société civile	25
4	Aspects juridiques	26
4.1	Procédure d'approbation	26
4.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	26

1 Présentation de l'accord

1.1 Contexte

1.1.1 De l'importance de la diversité des expressions culturelles

La notion de « diversité culturelle » fait référence à la diversité des expressions et des créations humaines. La protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles visent à donner la possibilité à chaque culture de produire et diffuser des œuvres qui lui sont propres et d'avoir accès aux œuvres du plus grand nombre possible d'autres cultures. A ce titre, un aspect essentiel consiste à promouvoir l'échange intense et équilibré des biens et services culturels et audiovisuels et la garantie du pluralisme des médias.

Comme l'UNESCO le souligne expressément, la diversité des expressions culturelles constitue la base du patrimoine culturel de l'humanité : « Source d'échanges, d'innovation et de créativité, la diversité culturelle est, pour le genre humain, aussi nécessaire que l'est la biodiversité dans l'ordre du vivant. En ce sens, elle constitue le patrimoine commun de l'humanité et elle doit être reconnue et affirmée au bénéfice des générations présentes et des générations futures. »²

Chaque création puise aux racines des traditions et se développe au contact des autres. De ce fait, ce patrimoine des expressions culturelles qui s'épanouissent dans un perpétuel mouvement de renaissance et d'enrichissement réciproque doit être préservé sous toutes ses formes, mis en valeur et transmis, afin de nourrir la créativité dans toute sa diversité.³

Dans le but de favoriser la création artistique, il convient donc d'encourager la circulation des idées et des œuvres et de ce fait de mettre en place des politiques culturelles visant à assurer que toutes les cultures aient la possibilité de produire et de diffuser leurs œuvres à l'échelle locale, régionale et mondiale. C'est avant tout par son identification à sa propre culture que l'on contribue à la construction de sa propre identité.

1.1.2 La diversité des expressions culturelles menacée

Le développement et la libéralisation des échanges internationaux conjointement avec l'essor des nouvelles technologies offrent de nouvelles possibilités d'échange et de compréhension entre les différentes communautés culturelles. L'ouverture des marchés offre notamment de nouveaux débouchés pour les créateurs, permet de réduire les coûts de production ou encore de diffuser à une plus large échelle les biens et services culturels et audiovisuels. Toutefois ces nouvelles possibilités, moteurs d'innovation et de prospérité économique, ne peuvent, à l'heure actuelle, être exploitées entièrement par l'ensemble des communautés culturelles. Le strict cadre économique ne permet donc pas d'atteindre les échanges escomptés.

En effet, on observe au niveau international un déséquilibre des flux et des échanges des biens et services culturels. Ce déséquilibre se traduit notamment par une tendance de plus en plus marquée à l'uniformisation des contenus culturels. Certains pays voient l'accès au marché de leurs biens et services culturels compromis du fait notamment de l'absence de politiques appropriées, du manque de mesures incitatives à la création, de l'insuffisance des investissements et

² Déclaration universelle de l'UNESCO, 2001, art. 1. Le parallèle entre biodiversité et diversité culturelle a été établi pour la première fois dans le rapport « Notre diversité créatrice », de la Commission mondiale de la culture et du développement, mise en place en 1992 par les Nations Unies et l'UNESCO (Paris 1995, p. 206 ss.). Ce rapport était crucial pour l'introduction du concept de la « diversité culturelle » comme une source de progrès et de créativité.

³ Cf. Déclaration universelle sur la diversité culturelle de l'UNESCO, article 7.

de l'inexistence de mécanismes de promotion. La diversité de l'offre culturelle sur le marché intérieur est ainsi limitée par l'afflux de produits culturels étrangers bon marché.

Pour pallier les déséquilibres commerciaux et les distorsions du marché, les Etats ont la possibilité de mettre en place des politiques de soutien à la culture. Pour rééquilibrer une entrée considérée trop massive de produits culturels étrangers sur leur territoire, les gouvernements ont pris diverses mesures pour régler l'importation de produits culturels étrangers ou pour favoriser et sécuriser la production interne (quotas de diffusion, réglementations et mesures fiscales spécifiques, subventions directes et indirectes, règles de propriété, etc.). L'instauration et l'évolution d'un cadre normatif visant à favoriser le développement du commerce mondial tendent à limiter, voire remettre en cause les mesures prises pour soutenir la culture.

1.1.3 Nécessité d'un instrument international permettant la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles

Afin d'être en mesure de garantir la diversité de l'offre culturelle, il convient d'assurer que toutes les cultures puissent faire entendre leurs voix dans le contexte de la mondialisation par une politique de soutien et de promotion. Pour cela, et dans le but d'un meilleur équilibre entre politiques commerciales et politiques culturelles, il est indispensable que le principe de la spécificité des biens et services culturels soit consacré en droit international et que le droit souverain des Etats à adopter des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire soit reconnu.

La protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles est un enjeu qui concerne l'ensemble de la communauté internationale. Pour assurer une politique efficace en la matière, une action concertée de la communauté internationale est indispensable. Cette action s'est traduite par l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant qui est la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005.

La Convention devrait permettre de garantir que les structures du système de commerce international soient conciliables avec les objectifs culturels pour relever non seulement les défis en matière de politique culturelle mais également en matière de politique d'aide au développement et de promotion de la paix (voir point 1.4.1). Elle légitime leur droit à conserver ou à mettre en place des politiques culturelles nationales soutenant la création, la production et la circulation (diffusion, distribution, accès) des activités, biens et services culturels. De ce fait, elle servira de point de référence pour mener une politique culturelle au niveau national et international.

1.2 Condensé de la Convention de l'UNESCO

1.2.1 Buts

La Convention a principalement pour but d'affirmer l'importance de la diversité des expressions culturelles et de confirmer le droit souverain des Etats de protéger et promouvoir cette diversité. Elle vise en outre à inciter les Etats parties à développer la coopération internationale en la matière.

Ses éléments fondamentaux sont les suivants :

- La reconnaissance au niveau international de la nature spécifique des activités, biens et services culturels en tant que porteurs d'identités, de valeurs et de sens et vecteurs essentiels de la diffusion des œuvres artistiques (porteurs d'identités, de valeurs et de sens).
- Le droit souverain des Etats à adopter dans une perspective culturelle des politiques et des mesures qui visent à promouvoir et protéger la diversité des expressions culturelles, y compris la diversité des médias.
- Le rôle fondamental de la diversité des expressions culturelles comme facteur du développement durable, notamment dans les pays en voie de développement.
- La nécessité de donner à la diversité des expressions culturelles une place dans l'ordre juridique international, en assurant l'égalité entre la Convention et les autres instruments internationaux (soutien mutuel, complémentarité et non-subordination).

La Convention a pour but de renforcer au niveau international le rôle de la diversité des expressions culturelles tel que préalablement défini comme un objectif de politique intérieure. Elle fixe les droits et les obligations des Etats parties dans un instrument international contraignant. La protection de la diversité des expressions culturelles aura ainsi, dans l'ordre régissant la communauté internationale, un rang équivalent à la protection des intérêts économiques. La Convention n'a donc pas pour seul objectif la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, mais la reconnaissance du droit de tous les Etats à prendre des dispositions dans ce sens. Il s'agit notamment de la réglementation des questions relatives à l'encouragement et à la diffusion de la culture. En outre, le principe du pluralisme des médias et du service public de radiodiffusion est inscrit dans la Convention – en partie à l'initiative de la Suisse. Et enfin, le rôle essentiel de la société civile (ONG, médias, etc.) en matière de protection et de promotion de la diversité des expressions culturelles est expressément reconnu.

1.2.2 Nature juridique

Les destinataires de la Convention étant les Etats parties (législatif et exécutif), elle ne contient ni droits ni obligations concernant les particuliers. La Convention est un traité international qui n'est pas applicable directement (*non self-executing*). Chaque Etat membre s'engage à mettre en œuvre ses propres mesures et son propre régime juridique interne d'application, « compte tenu des circonstances et des besoins qui lui sont propres » (art. 6 ch. 1). Cela signifie que si les principes énoncés par la Convention ont en général un caractère obligatoire, ils laissent cependant aux Etats une large marge d'appréciation pour leur mise en œuvre. Les Etats membres se fixent des objectifs pour répondre à ces principes, mais se réservent le droit de les atteindre de façon autonome par les méthodes les plus conformes à leur législation et leurs particularités nationales.

1.2.3 Champ d'application

La Convention s'applique aux politiques et aux mesures adoptées par les Etats parties relatives à la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

1.3 Historique des travaux⁴

1.3.1 Antécédents

Jusque dans les années 90, les débats liés à la question de la préservation de la diversité des expressions culturelles face aux pressions qu'exercent la mondialisation de l'économie et la libéralisation des échanges commerciaux étaient essentiellement confinés aux négociations commerciales multilatérales. Or certains gouvernements ont perçu le droit commercial international comme un instrument ayant tendance à limiter progressivement leur capacité à influencer leur économie culturelle. La tension qui a commencé à se manifester dès la fin du Cycle de l'Uruguay, en 1994, a atteint un pic durant les négociations sur un projet d'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) au sein de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) en 1995-1998. Les négociations sur l'AMI se soldèrent par un échec en 1998, la France n'ayant pas pu rallier une majorité de pays autour d'un projet de clause d' « exception culturelle ». Cet échec mit en évidence le fait que les instances à vocation commerciale ne constituent pas un forum adéquat pour promouvoir des échanges respectueux de la diversité des expressions culturelles, et que seule l'inscription des principes de la diversité culturelle dans une convention internationale pouvait garantir de façon adéquate que les politiques commerciales s'appuient sur ces principes.⁵

Aujourd'hui, la question de la promotion et de la protection de la diversité des expressions culturelles est devenue un enjeu majeur de la politique culturelle au niveau international. En témoignent les multiples déclarations adoptées à ce jour dans les diverses enceintes internationales :

- Conseil de l'Europe : Déclaration sur la diversité culturelle, adoptée le 7 décembre 2000 ;
- Francophonie : Déclaration de Cotonou, adoptée le 15 juin 2001 ; Déclaration de Beyrouth, adoptée le 20 octobre 2002 ;
- UNESCO : Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, adoptée le 2 novembre 2001.

1.3.2 Réseau International sur la Politique Culturelle

Le Réseau International sur la Politique Culturelle (RIPC), dont la Suisse est un des 20 pays fondateurs, est à l'origine de la Convention. Le RIPC, qui regroupe actuellement 68 pays, est une tribune internationale permettant d'échanger d'une manière informelle des idées sur les nouveaux enjeux de la politique culturelle. Depuis sa création en 1998, le RIPC plaide pour un équilibre mondial dans le domaine de la production culturelle.

La Suisse a continuellement tenu un rôle actif en faisant partie du Groupe de contact qui agit comme comité directeur du Réseau. Durant son année de présidence en 2001, la Suisse a organisé la 4^e réunion ministérielle annuelle, qui s'est tenue du 24 au 26 septembre à Lucerne. Le point marquant de cette réunion a été la décision de s'atteler à l'élaboration d'un instrument international fort visant à préserver et promouvoir la diversité culturelle. Dans la Déclaration de

⁴ Pour un rapport détaillé voir Andrea F. G. Raschèr / Yves Fischer, *Kultur und Wirtschaft im Gleichgewicht : Die UNESCO-Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen*, dans: AJP / PJA 7 (2006), pp. 813-832; ici pp. 815-819.

⁵ Sur le changement de paradigme de l' « exception culturelle » à la « diversité culturelle » et sur l'émergence de ce nouveau concept cf. Christoph Beat Graber, *The new UNESCO convention on cultural diversity : a counterbalance to the WTO ?*, dans : Journal of International Economic Law 9 (2006), pp. 553-574.

Beyrouth du 20 octobre 2002, les Etats membres de la Francophonie ont décidé de s'associer aux travaux en cours en créant un groupe de travail chargé de contribuer au débat international.⁶

Dans le cadre du RIPC, la Suisse a pris un engagement particulier en dirigeant une équipe de recherche sur la gouvernance d'un tel instrument. Les conclusions du groupe de travail ont révélé l'urgence de la situation dans le contexte des négociations commerciales en cours.⁷ Elles ont aussi révélé la nécessité d'intégrer l'instrument au sein d'une organisation internationale pour lui assurer un poids juridique et politique. Tout en rappelant l'importance du RIPC en tant qu'enceinte de réflexion, la Suisse a insisté sur le fait que l'UNESCO est l'organisation internationale appropriée pour l'élaboration d'une future convention.⁸

1.3.3 UNESCO

Phase préparatoire

Lors de la 32^{ème} session de la Conférence générale de l'UNESCO en octobre 2003, les Etats membres ont confié au Directeur général le mandat de préparer un projet de Convention sur la protection de la diversité des expressions culturelles.⁹ Ils ont ainsi donné suite au Plan d'action de la Déclaration universelle sur la diversité culturelle que la Conférence générale de l'UNESCO a adopté à l'unanimité en 2001 et qui préconise d' « avancer notamment la réflexion concernant l'opportunité d'un instrument juridique international sur la diversité des expressions culturelles » ainsi que de « progresser dans la définition des principes, des normes et des pratiques, tant au niveau national qu'international, ainsi que des moyens de sensibilisation et des formes de coopération les plus propices à la sauvegarde et à la promotion de la diversité culturelle. »¹⁰

L'objectif était de donner force de loi aux principes énoncés dans les différentes déclarations en élaborant un instrument normatif visant la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. En dépit de sa force morale incontestable, la déclaration de l'UNESCO a été jugée insuffisante par les Etats membres pour répondre aux menaces concrètes auxquelles est confrontée la diversité des expressions culturelles.

Conformément à la pratique de l'UNESCO, le Directeur général a constitué un groupe de 15 experts indépendants qui s'est réuni à trois reprises entre décembre 2003 et mai 2004 afin d'élaborer l'avant-projet de Convention. En juillet 2004, le Directeur général a transmis aux Etats membres le texte de l'avant-projet et les a invités, conformément au souhait exprimé par le Conseil exécutif lors de sa 169^{ème} session (avril 2004), à participer à une réunion intergouvernementale d'experts. La réunion convoquée par le Directeur général a négocié un texte lors de trois sessions (septembre 2004, février 2005, juin 2005) pour aboutir à un projet de Convention qui a été soumis à la Conférence générale en octobre 2005.

⁶ Déclaration de Beyrouth (IX^e Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage), ch. II 3 (<http://www.francophonie.org/doc/txt-reference/decl-beyrouth-2002.pdf>).

⁷ *Regards sur la diversité culturelle*, Réunion d'études, analyses et exposés par Bernard Wicht ... [et al.], Office fédéral de la culture, Berne 2001.

⁸ La décision de poursuivre les travaux au sein de l'UNESCO a été prise lors de la 5^e Réunion ministérielle annuelle du RIPC au Cap, Afrique du Sud, le 14-16 octobre 2002.

⁹ Résolution 32C/34, « Opportunité de l'élaboration d'un instrument normatif international concernant la diversité culturelle ».

¹⁰ Annexe II à la Déclaration universelle sur la diversité culturelle de l'UNESCO, point 1 et 2.

Réunion intergouvernementale d'experts

Lors de la première session intergouvernementale d'experts (20-25 septembre 2004), les Etats se sont contentés d'échanger leurs vues de manière relativement générale, le but de cette rencontre n'étant pas de négocier dans le détail le texte de l'avant-projet mais de mieux comprendre la manière dont les différents Etats conçoivent la Convention. Le bon déroulement de la rencontre n'a pas pu cacher les profondes divergences qui existaient entre les Etats favorables à une libéralisation des échanges des biens et services culturels (en particulier les Etats-Unis) et les Etats qui souhaitent maintenir un certain contrôle dans ce domaine (notamment l'Union Européenne et le Canada).

Les points de friction, tels que le contenu des droits et obligations ou la question de la relation entre la Convention et d'autres instruments internationaux, ont été abordés lors de la deuxième et troisième réunions intergouvernementales (31 janvier – 11 février 2005 et 24 mai – 4 juin 2005). Un Comité de rédaction a été constitué, composé de 24 Etats, parmi lesquels la Suisse. Son objet était de proposer, à partir des commentaires adressés par les Etats membres, les organisations internationales concernées (CNUCED, l'OMC et l'OMPI) ainsi que par plusieurs organisations non gouvernementales, un texte synthétique en langage juridique clair.

La 33^{ème} Conférence générale de l'UNESCO

A l'issue de la troisième et dernière session de la Réunion intergouvernementale d'experts (24 mai – 4 juin 2005), un accord est intervenu entre les Etats membres de l'UNESCO sur un projet remanié. Ce texte a été présenté pour approbation à la Conférence générale de l'UNESCO qui s'est tenue du 3 au 21 octobre 2005 à Paris. Le 20 octobre 2005, les Etats membres de l'UNESCO ont adopté à 148 contre 2 voix (Etats-Unis et Israël) et 4 abstentions (Australie, Honduras, Libéria, Nicaragua) la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

Actuellement (fin novembre 2006), 21 Etats ont ratifié la Convention : l'Albanie, le Bélarus, la Bolivie, le Burkina Faso, le Cameroun, le Canada, la Croatie, Djibouti, l'Équateur, le Guatemala, Madagascar, Mali, Maurice, le Mexique, Monaco, la Namibie, le Pérou, la République de Moldova, la Roumanie, le Sénégal, et le Togo. 13 autres pays ont déjà mené à terme leurs processus de ratification selon leur droit national, notamment l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Inde, le Portugal, la Suède. Par ailleurs, des processus de ratification sont en cours dans plusieurs autres pays, tels que la Belgique, le Brésil, l'Estonie, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, le Norvège, le Royaume Uni, la Slovaquie, la Slovénie, entre autres.¹¹

1.3.4 Positions principales au niveau international

Dans la communauté internationale, on peut reconnaître deux attitudes opposées par rapport au traitement des biens et services culturels dans les échanges commerciaux :¹²

- Une première vision envisage les biens et services culturels comme des produits de divertissement semblables à n'importe quel autre produit et donc soumis aux règles du commerce international. Par conséquent, son commerce peut être libéralisé sans réserves selon les principes de l'OMC.

¹¹ Source : La Diversité des expressions culturelles, Bulletin des nouvelles du Ministère de la Culture et des communications du Québec (<http://www.diversite-culturelle.qc.ca>).

¹² Cf. Raschèr / Fischer, *Kultur und Wirtschaft im Gleichgewicht* (n. 4), p. 814; Ivan Bernier, *La bataille de la diversité culturelle*, dans : Les Tirés-à-Part de la Société Suisse des Auteurs (SSA), n°3 été 2004.

- Une deuxième vision reconnaît leur nature particulière en tant que vecteurs de valeurs et de sens et qui contribuent de ce fait à façonner l'identité culturelle d'une communauté. Selon cette vision, ils devraient être exemptés de l'application des règles commerciales.

Cette divergence de vue s'est reflétée dans les positions des pays quant à la forme et au contenu du projet de Convention : Un premier groupe d'Etats (notamment les pays de l'UE) avec, comme « moteurs » la France, et le Canada a défendu l'idée d'une convention internationale contraignante qui reconnaisse la souveraineté nationale en matière de soutien et d'encouragement aux productions artistiques et dotée d'instruments forts pour le suivi et le règlement des différends. Un deuxième groupe de pays (comme les Etats-Unis ou le Japon) a plaidé en faveur d'un champ d'application très étroit, en donnant prééminence aux accords négociés dans le cadre de l'OMC. Une de leurs principales objections concernait le texte de l'article 20 définissant les relations entre la Convention et les autres traités.

Les pays du Sud ont en général soutenu la Convention parce qu'ils y voient la possibilité de soutenir le développement de leur propre expression culturelle, particulièrement menacée dans bien des cas.

1.3.5 Position de la Suisse

La Suisse, petite zone multilingue fortement exposée à la concurrence culturelle des grands marchés voisins dont elle partage la langue, oriente son action de sorte à conserver les moyens de faire valoir les spécificités de sa politique culturelle et de préserver sa diversité linguistique et culturelle. La Suisse est attachée à ce que, dans les négociations internationales, soit respectée la capacité de chaque Etat de définir, de mettre en œuvre et développer les politiques culturelles et audiovisuelles destinées à promouvoir l'épanouissement de leurs cultures. Etant consciente de la nécessité des échanges de produits et services culturels en tant qu'éléments enrichissants qui permettent qu'une culture demeure vivante, la position suisse est toutefois loin du protectionnisme culturel et de l'exception culturelle.

Pour ces raisons, tout en affirmant l'urgence d'un instrument international largement reconnu, la Suisse a opté depuis le début pour une solution pragmatique. Elle consistait à créer un instrument qui puisse recueillir aussi le consensus de pays avec une industrie culturelle forte, et qui soit en même temps réellement applicable et respectée. Avec sa tradition culturelle caractérisée par la diversité, la Suisse a trouvé une large audience sur les sujets traités.

La Suisse a participé activement à l'élaboration de la Convention aussi bien lors des sessions plénières que dans le cadre des réunions du Comité de rédaction auquel elle a été élue. Les travaux étaient suivis au sein de l'Administration fédérale par un Groupe de travail « Diversité culturelle » piloté par l'Office fédéral de la culture. Le Groupe était constitué de représentants de plusieurs offices concernés, notamment du Centre de compétence pour la politique étrangère culturelle, du Service de la Francophonie, de la Direction du développement et de la coopération, de la Direction du droit international public, de l'Office fédéral de la communication, du Secrétariat d'Etat à l'économie, de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle, du Bureau de l'intégration et de la Commission suisse pour l'UNESCO. L'Office fédéral de la justice et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique ont également été consultés. La délégation suisse a conduit les négociations sur la base d'un mandat du Conseil fédéral.

La Suisse a apporté à la Convention des éléments essentiels tant sur le fond que dans la forme. Elle a notamment soutenu les positions suivantes :

- La Suisse a été à l'origine de l'intégration du « soutien à la *diversité des médias*, y compris au moyen du service public de radiodiffusion » comme mesure que les Parties peuvent adopter pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles, ceci en raison du rôle fondamental que jouent les services publics de radio- et télédiffusion pour

- garantir une offre de base en matière de diversité des expressions culturelles et de formation de l'opinion (art. 6, ch. 2, let. h).
- S'agissant de l'article réglant l'*articulation de la Convention avec les autres instruments internationaux* – la clé de voûte de la Convention – la Suisse a été l'auteur d'une proposition qui est à la base de la formule de compromis finalement retenue et qui comprend les notions de non-subordination, de complémentarité et de soutien mutuel entre les instruments, ainsi que le principe du respect des engagements internationaux (art. 20).
 - La pluralité des langues ne pouvant être séparée de la diversité culturelle, la Suisse s'est engagée avec succès pour qu'une norme explicite concernant le pluralisme linguistique soit introduite dans le texte final de la Convention (Préambule, 14^e considérant).
 - Afin d'éviter que les politiques culturelles ne soient assimilées trop à des réflexes protectionnistes, la Suisse a proposé d'introduire, dans le titre de la Convention, le terme de « promotion », qui incarne mieux l'esprit d'une politique culturelle fondée sur la promotion de la diversité des expressions culturelles – privilégiant le dialogue interculturel et l'ouverture à la création (vision dynamique) – et non sur une approche défensive de la diversité des expressions culturelles (vision statique/défensive). Le mot « promotion » accolé à « protection » illustre la volonté des Parties de ne pas créer un instrument de repli identitaire.
 - La Suisse a aussi défendu une disposition qui vise « à reconnaître le rôle fondamental de la société civile » et à inciter les Parties à « encourager sa participation active » pour atteindre ses objectifs (art. 11).
 - Enfin, concernant les organes de la Convention, la Suisse a soutenu la réduction au strict nécessaire de l'appareil administratif. La promotion de la diversité des expressions culturelles devrait être assurée par des instruments incitatifs, flexibles et aussi peu bureaucratiques que possible. La société civile devrait à cet égard jouer un rôle prépondérant.

1.4 Appréciation

1.4.1 Intérêt de la Convention au niveau international

Alors que des normes internationales contraignantes existent déjà pour la protection de l'environnement (Convention sur la biodiversité) et des droits sociaux (Organisation internationale du travail), elles font encore défaut en matière de politique culturelle. La Convention permet à la culture de sortir d'un vide juridique et de faire son entrée dans le droit international, grâce à un instrument qui reconnaît la spécificité des activités, des biens et des services culturels en tant que porteurs d'identités, de valeurs et de sens. Sans que le droit international du commerce en soit directement affecté, elle garantit aux Etats le droit de conserver, d'adapter et de prendre les mesures nécessaires à la promotion et la protection de la diversité des expressions culturelles.

Cependant, les principaux enjeux de la Convention ne se limitent pas à la politique culturelle. Son importance se traduit également en matière de politique d'aide au développement et de promotion de la paix :

Dans l'optique des pays en développement, la Convention est un instrument qui contribue à promouvoir leurs propres expressions culturelles comme vecteurs du développement économique et social. Ces pays sont confrontés à des problèmes particuliers en ce qui concerne le développement de leurs industries culturelles. D'une part, ils ne sont souvent pas en mesure de développer

cet important potentiel économique, et d'autre part, ils ne peuvent consommer des biens et services culturels qui correspondent à leur propre culture mais qui n'ont pas accès au marché.¹³

Du point de vue de la promotion de la paix, il convient de rappeler que les créations et les expériences culturelles créent également des points communs qui contribuent à la compréhension mutuelle. C'est au travers d'un dialogue entre les différentes cultures, une meilleure compréhension des différentes valeurs culturelles, que l'on peut apporter une solution aux affrontements identitaires alimentés par l'unilatéralisme culturel et le discours sur le « choc des civilisations ». Promouvoir la paix dans le monde présuppose donc la mise en place, au niveau international, de politiques favorisant le dialogue entre les cultures et donc soucieuses d'assurer la continuité de ces différentes cultures au travers de la promotion et du maintien de la diversité des expressions culturelles.¹⁴

L'ouverture au dialogue, le respect de la diversité des expressions culturelles et la promotion de la paix sont des objectifs primordiaux de la politique extérieure de la Suisse.¹⁵ En ratifiant rapidement la Convention, la Suisse enverra un signal clair pour dire l'importance qu'elle accorde au principe de la diversité des expressions culturelles.¹⁶ Un tel engagement s'inscrit dans la logique de la politique extérieure de la Suisse qui met l'accent sur la défense des droits humains. Notre pays accorde de ce fait une grande importance au lien clairement établi par la Convention entre ses objectifs, d'une part, et la garantie des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'autre part.

1.4.2 Intérêt de la Convention pour la Suisse

Le principe de la diversité culturelle est essentiel pour la Suisse. La souveraineté des cantons en matière culturelle en est la preuve, ainsi que la cohabitation dans un espace restreint de langues et de cultures différentes. Notre propre diversité et les échanges avec d'autres cultures constituent les facteurs essentiels de notre identité. La Suisse a donc pleinement soutenu l'élaboration et l'adoption de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Celle-ci permet pour la première fois d'ancrer dans le droit international les principes de notre politique culturelle.

Grâce à la convention, la Suisse pourra ainsi remplir son mandat constitutionnel en se référant à des principes reconnus dans un instrument international (voir point 1.5.2). La Constitution fédérale¹⁷ prévoit en effet que la Confédération favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays (art. 2, al. 2, Cst.), et que, dans le domaine de la culture, elle prenne en compte toutes les régions du pays, toutes les régions linguistiques et toutes les formes de culture qui y sont établies (art. 69, al. 3, Cst.). La Convention s'inscrit dans le droit fil d'autres principes de la politique culturelle suisse ancrés dans la Constitution tels que le mandat d'encourager la compréhension et les échanges entre les communautés

¹³ Sur l'importance du facteur culturel dans le débat sur la politique du développement, cf. la brochure éditée par la Direction du développement et de la coopération (DDC) : *La culture n'est pas un luxe – coopération et développement : l'aspect culturel*, septembre 2003.

¹⁴ Cf. Acte constitutif de l'UNESCO, art. 1 ch. 1 : « L'Organisation se propose de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations. »

¹⁵ Cf. le Rapport sur la politique extérieure de la Suisse 2000 : *Présence et coopération – la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration*, FF 2001 237 (ici pp. 276 et 279).

¹⁶ Il est important, parce que la Convention est peu contraignante d'un point de vue juridique, qu'elle bénéficie d'une légitimité et d'une autorité politique forte, que seul la ratification par un grand nombre d'Etats lui apportera ; cf. Graber, *The new UNESCO convention on cultural diversity* (n. 5), p. 559.

¹⁷ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101.

linguistiques (art. 70, al. 3, Cst.) ou celui de garantir une offre d'œuvres cinématographiques variée et de qualité (art. 71, al. 2, Cst.). Enfin, la Convention représente une garantie pour le système de répartition des compétences dans le domaine de la culture entre la Confédération et les cantons (art. 69, al. 1, Cst.), dès lors qu'elle permet une reconnaissance au niveau international des politiques menées par les cantons dans la définition et la promotion des expressions culturelles.

En incluant le principe de la promotion de la diversité des médias, y compris au moyen du service public de radiodiffusion (art. 6, ch. 2, let. h), la Convention répond aussi à l'obligation constitutionnelle pour l'Etat de garantir un approvisionnement de base en matière de diversité culturelle et de formation de l'opinion, notamment par la radio, la télévision et les médias électroniques, en tenant compte des particularités du pays et des besoins des cantons (art. 93, al. 2, Cst.). La réalisation des programmes indépendants (« nationaux »), indissociable d'un financement public, est en effet essentielle pour affirmer l'identité d'un petit pays comme la Suisse, sa diversité culturelle et linguistique. La Convention assure la légitimité d'une telle politique, dès lors qu'elle donne précisément la compétence aux Parties de mener sur leur territoire des politiques de promotion de la diversité des expressions culturelles qui leur sont propres. La Convention confirme l'engagement de la Suisse au niveau international pour défendre le pluralisme des médias et pour contribuer à la diversité culturelle audiovisuelle en promouvant spécifiquement les œuvres européennes et les œuvres indépendantes.¹⁸ La participation de la Suisse aux programmes européens MEDIA va également dans ce sens, et permet une réalisation concrète des objectifs fixés par la Convention.¹⁹

1.5 Mise en œuvre des obligations de la Convention en Suisse

1.5.1 Compétence

La Suisse mène à tous les échelons – Confédération, cantons, communes – une politique culturelle active qui s'effectue traditionnellement selon les trois axes du soutien à la création, de la sauvegarde du patrimoine et de la diffusion de la culture. La législation suisse en la matière est en harmonie avec les grands axes de la Convention. Cette dernière n'entraîne donc pas obligatoirement des changements législatifs pour la Suisse. Bien au contraire, en permettant de conserver et de développer les mesures en faveur de la protection et de la promotion de la diversité des expressions culturelles, elle contribue à un renforcement du cadre législatif en la matière.

La responsabilité pour la mise en œuvre des traités internationaux se détermine en fonction de la répartition interne des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine concerné. En matière de culture, les cantons disposent d'une compétence générale (art. 69, al. 1, Cst.). La Confédération n'a que la compétence de promouvoir des activités culturelles présentant un intérêt national ainsi que la compétence d'encourager l'expression artistique et musicale, en particulier par la promotion de la formation (art. 69, al. 2, Cst.). De ce fait, il appartient aux cantons de déterminer la nature et l'ampleur des mesures qu'ils entendent déployer pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire.

¹⁸ Dans le cadre des négociations sur l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS), la Suisse a renoncé à prendre des engagements et à déposer des requêtes de libéralisation dans le secteur des services audiovisuels (Rapport du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 sur les négociations à l'OMC/AGCS et les dérogations dans le domaine des services publics et du système de subvention, p. 10). Sur la stratégie suisse dans le domaine de l'audiovisuel dans le cadre des négociations commerciales cf. : Marc Wehrli, *Verhandlungsstrategien der Schweiz*, dans : Christoph Beat Graber, Michael Girsberger, Mira Nenova (éd.), *Libre-échange contre diversité culturelle : les négociations de l'OMC en matière d'audiovisuel*, (Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft 4), Zürich 2004, pp. 133-137.

¹⁹ RS 0.784.405.226.8

Pour ce qui est de la Confédération, on constatera (point 1.5.2) qu'elle dispose de bases légales suffisantes pour pouvoir s'acquitter de ses engagements et obligations découlant de la ratification de la Convention.

1.5.2 Bases légales et pratique actuelle à l'échelon fédéral

Mandat constitutionnel

Le constituant suisse a fixé pour objectif que la Confédération suisse vise à favoriser « la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays » (art. 2, al. 2, Cst). Dans l'accomplissement de ses tâches dans le domaine de la culture, la Confédération « tient compte de la diversité culturelle et linguistique du pays » (art. 69, al. 3, Cst.). Il s'ensuit que les aides fédérales doivent parvenir à toutes les parties du pays et à toutes les régions linguistiques et prendre en compte toutes les formes de culture qui y sont établies. Ceci est de première importance pour la particularité de la politique culturelle suisse. En ce qui concerne les langues, le mandat constitutionnel est précisé à l'art. 70 Cst. qui prévoit à son alinéa 3 que « la Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques ». Dans le domaine du cinéma, l'art. 71, al. 2, Cst. dispose que la Confédération « peut légiférer pour encourager une offre d'œuvres cinématographiques variée et de qualité ».

Par le biais de l'art. 93, al. 2, la Constitution vise à garantir un approvisionnement de base en matière de diversité culturelle et de formation de l'opinion. Cet article prévoit que « la radio et la télévision contribuent à la formation et au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement. Elle prennent en considération les particularités du pays et les besoins des cantons. Elles présentent les événements de manière fidèle et reflètent équitablement la diversité des opinions ». De ce rôle politique et culturel de la radiodiffusion découle le mandat de desservir convenablement toutes les régions du pays et d'assurer que les émissions répondent aux intérêts du public afin qu'il soit en mesure de se forger librement une opinion.

Concernant le principe de la diversité culturelle, on notera encore les interdictions de discriminer (art. 8, al. 2, Cst.) de même que la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.) et la réglementation de leur exercice (art. 39 Cst.). Toutes ces dispositions constitutionnelles citées obligent la Confédération à tenir compte équitablement du principe de la diversité culturelle non seulement dans sa politique culturelle, mais aussi dans la régulation d'autres domaines.

Mesures législatives

Les principales mesures législatives pour promouvoir et protéger la diversité de l'offre culturelle en Suisse sont le projet de loi sur l'encouragement de la culture (LEC), la Loi sur le cinéma (LCin) et la Loi sur la radio et télévision (LRTV).

- Le projet de *Loi sur l'encouragement de la culture (LEC)* a pour but de promouvoir la création artistique, la formation de base et la formation continue dans le domaine des arts, l'accès à la culture, les échanges culturels, la diffusion de la culture et la sauvegarde du patrimoine culturel, et de renforcer la diversité et la cohésion culturelles du pays (art. 1, al. 1 [projet mis en consultation]). L'ensemble des mesures d'encouragement prévues, aussi bien à l'intérieur du pays comme à l'étranger (art. 5 à 15 du projet), vise à atteindre ce but. En guise d'exemple, les échanges culturels en Suisse (art. 13, al. 1 du projet), aptes à promouvoir le dialogue entre les régions linguistiques et cultures traditionnelles de la Suisse, permettent à la population de vivre la diversité du pays et consolident la cohésion intérieure. Le soutien des activités qui proposent une approche des différentes communautés présentes en Suisse, de leurs histoires, de leurs formes et de

leurs façons de s'exprimer (art. 14, al. 1 du projet), contribue à la connaissance mutuelle des cultures, en tenant compte de la réalité multiculturelle actuelle.

Le projet de loi a été mis en consultation en été 2005. Les cantons, les villes, la plupart de partis et les acteurs culturels suisses saluent le projet sur le fond, mais souhaitent quelques modifications. Le 5 juillet 2006, le Conseil fédéral a pris acte des résultats de la consultation et approuvé les propositions du DFI quant à la marche à suivre. Le projet révisé et le message correspondant devraient être présentés au Parlement au début de 2007.

- La diversité de l'offre est un des éléments clés de la *Loi fédérale du 14 décembre 2001 sur la culture et la production cinématographique (LCin)*²⁰. La loi a pour but « de promouvoir la diversité et la qualité de l'offre cinématographique ainsi que la création cinématographique et de développer la culture cinématographique » (art. 1 LCin). La Confédération peut allouer des aides financières ou fournir d'autres formes de soutien « pour promouvoir la diversité culturelle et linguistique ainsi que la qualité de l'offre cinématographique » (art. 4 LCin). Les distributeurs et les exploitants de salle suisses contribuent eux aussi à la diversité de l'offre cinématographique en s'astreignant à des mécanismes d'autorégulation (art. 17 à 22 LCin).

L'OFC procède annuellement à l'évaluation de la diversité de l'offre cinématographique dans les différentes régions de Suisse, en collaboration avec l'Office fédéral de la statistique. Grâce au pluralisme linguistique, aux mesures d'encouragement de la Confédération et à des structures de distribution et d'exploitation appropriées, la diversité de l'offre de films projetés en salles peut être jugée comme étant suffisante dans l'ensemble.²¹ La Confédération n'intervient qu'à titre subsidiaire, si la diversité de l'offre n'est plus garantie sur la durée. Elle peut exiger des améliorations et imposer en dernier recours une taxe d'incitation dans les régions concernées (art. 20 et 21 LCin).

Avec la nouvelle Ordonnance sur l'encouragement du cinéma (OECin)²², entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006, l'OFC encourage la distribution et la projection de films d'art et d'essai. Les sociétés de distribution qui diffusent régulièrement les films d'art et d'essai dans les cinémas suisses peuvent s'inscrire une fois par an à un programme d'encouragement de l'OFC. Dès le 1^{er} janvier 2007, il est prévu de soutenir aussi les lieux de projection (exploitants ou salles qui présentent une large sélection de films) pour encourager la diversité de l'offre.

- La révision de la *Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (LRTV)*²³, adoptée le 24 mars 2006 par le Parlement, entend garantir un service public fort par l'intermédiaire de la SSR. La loi révisée entrera probablement en vigueur au cours du premier trimestre 2007.

L'obligation de refléter la diversité des opinions au sens large figure parmi les exigences minimales de contenu, qui imposent notamment que « les programmes des concessionnaires doivent refléter équitablement, dans l'ensemble de leurs émissions rédactionnelles, la diversité des événements et des opinions » (art. 4, al. 4 de la LRTV du 24 mars 2006). S'agissant de la diversité de l'offre, la nouvelle loi prévoit une réglementation pour empêcher la concentration des médias : Désormais, la loi limite le nombre de concessions par entreprise de médias à deux pour la télévision, et à deux pour la radio (art. 44, al. 3, LRTV). Quant aux diffuseurs sans concession (ayant l'obligation de s'annoncer), ils

²⁰ RS 443.1

²¹ Cf. le rapport de l'Office fédéral de la statistique, *Diversité cinématographique en Suisse : Rapport d'analyse comparative 2003-2004*, Neuchâtel 2005, p. 4.

²² RS 443.113

²³ RS 784.40

sont soumis aux dispositions générales contre la mise en péril de la diversité de l'offre par abus de la position dominante sur le marché (art. 74 et 75 LRTV). La loi permettra en outre d'éviter que la collectivité se voit privée de la couverture d'événements importants par des contrats d'exclusivité (art. 72-73 LRTV).

La révision de la LRTV a été conçue de sorte qu'elle soit compatible avec la *Convention européenne du 5 mai 1989 sur la télévision transfrontière*²⁴ et avec la *Directive communautaire sur la télévision*²⁵, ce qui était une condition à remplir pour pouvoir participer aux programmes d'encouragement à l'industrie européenne de films (MEDIA). Pour cette raison, la LRTV prévoit que le Conseil fédéral peut exiger « que les diffuseurs de programmes de télévision doivent: a. réserver une partie substantielle de leur temps d'émission à des œuvres suisses ou européennes; b. réserver une proportion appropriée de leur temps d'émission ou de leurs coûts de production à des œuvres suisses ou européennes de producteurs indépendants. » (art. 7, al. 1)

Autres mesures de promotion et de protection de la diversité des expressions culturelles

- *Crédit « compréhension »* : La Confédération soutient les organisations d'importance nationale qui, par les activités qu'elles déploient dans une région linguistique au moins, encouragent la compréhension et les échanges, ou qui accomplissent un travail de fond destiné à promouvoir le plurilinguisme et qui en publient les résultats. En 2005, les organisations suivantes ont reçu une contribution fédérale provenant du crédit « compréhension », fondé sur l'art. 70, al. 3, Cst. : Forum Helveticum, Rencontres suisses/Treffpunkt Schweiz, Conscienza svizzera, Service de presse suisse, Schweizerischer Feuilletondienst, Forum du bilinguisme Biel/Bienne, CDIP/fondation ch pour la collaboration fédérale (au total : 619 000 francs).
- *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* : Par un arrêté fédéral du 23 septembre 1997, la Suisse a approuvé la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.²⁶ Les principaux objectifs de la Charte sont de nature linguistique et culturelle. Elle entend essentiellement préserver et promouvoir la diversité linguistique, qui représente une des grandes richesses de la culture européenne. La Charte ne crée pas de droits individuels ou collectifs pour les locuteurs de langues minoritaires, mais vise à améliorer les possibilités d'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les domaines de l'enseignement, de la justice, de l'administration, des médias, de la culture et de l'économie. La Suisse a déclaré le romanche et l'italien comme langues régionales ou minoritaires au sens de la Charte.
- *Soutien du romanche et de l'italien* : En vertu de la *Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanche et italienne*²⁷, la Confédération peut allouer des aides financières aux cantons des Grisons et du Tessin pour le soutien :
 - de mesures générales de sauvegarde et de promotion des langues et des cultures romanche et italienne;

²⁴ RS 0.784.405

²⁵ Directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (dénommée directive «télévision sans frontières»), modifiée par la directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil.

²⁶ RS 0.441.2

²⁷ RS 441.3

- des organisations et institutions assumant des tâches suprarégionales de sauvegarde et de promotion des langues et des cultures romanche et italienne ;
- de l'édition en Suisse rhéto-romane et en Suisse italophone ;
- de la presse romanche, dans le sens de la promotion de cette langue.

En 2005, la contribution annuelle au canton des Grisons s'est élevée à 4 560 000 francs, celle destinée au canton du Tessin à 2 280 000 francs.

- *Gens du voyage* : Depuis 1986, la Confédération soutient financièrement la « Radgenossenschaft der Landstrasse », l'organisation faîtière d'entraide des gens du voyage et des Yéniches en Suisse. La « Radgenossenschaft der Landstrasse » a reçu en 2005 une contribution de soutien de 300 000 francs.

En vertu de la *Loi fédérale du 7 octobre 1994 concernant la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses »*²⁸ la Confédération soutient également la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses », créée en 1997, dont le but consiste à permettre aux gens du voyage de rechercher des solutions à leurs problèmes en collaboration avec des représentantes et des représentants de la Confédération, des cantons et des communes. En 2005, 152 000 francs ont été versés à la fondation.

- *Pacte de l'audiovisuel* : Conclu pour la première fois en 1996 et renouvelé en 2002 et en 2005, le pacte de l'audiovisuel 2006-2008 est doté d'un montant de 57,9 millions de francs pour les trois années de sa validité. Le Pacte de l'audiovisuel est un accord qui associe SRG SSR idée suisse et six partenaires de la branche cinématographique. Il favorise la collaboration entre la branche audiovisuelle et SRG SSR ainsi que la consolidation d'un soutien financier de la Confédération à la production TV indépendante. Ses ressources servent à réaliser des productions cinématographiques et télévisuelles et à récompenser les productions à succès par les primes « Succès passage antenne » réinvesties dans de nouveaux projets.
- *Activités du Service de la Francophonie* : La Suisse participe depuis 1989 au Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage. Elle est actuellement membre de toutes les instances de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) dont la promotion du français et de la diversité des expressions culturelles et linguistique fait partie des priorités politiques. A côté d'une cotisation statutaire, la Suisse verse à l'Organisation et à ses opérateurs des contributions volontaires. Le Service de la Francophonie gère ainsi un crédit d'environ 400 000 francs par an, destiné à soutenir des projets de la coopération francophone. Dans ce cadre, le Service peut financer aussi des projets dans le domaine de la promotion de la diversité des expressions culturelles et linguistique.

²⁸ RS 449.1

2 Commentaire²⁹

Le texte de la Convention comporte, outre le Préambule, 7 sections et une annexe sur la procédure de conciliation. Les trois premières sections, intitulées respectivement « Objectifs et principes directeurs », « Champ d'application » et « Définitions » visent à définir le cadre et la portée de la Convention. La section 4 traite des « droits et obligations » des Etats parties. Cette section constitue la pierre angulaire de la Convention et comporte essentiellement trois éléments :

- 1) le droit souverain des Etats d'adopter des politiques ou des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire (art. 5-6) ;
- 2) l'obligation des Etats parties, en contrepartie du droit qui leur est ainsi reconnu, de s'engager en faveur de la promotion et de la protection de la diversité des expressions culturelles sur leur territoire (art. 7-11) ;
- 3) la coopération entre les Etats parties afin de créer des conditions propices à la promotion de la diversité des expressions culturelles (art. 12-19).

La section 5 traite des relations avec les autres instruments internationaux. La section 6 met en place les organes de la Convention. La section 7 contient les dispositions finales.

Préambule

En citant 21 considérations, le Préambule fait état de la raison d'être de la Convention, souligne son importance et le situe juridiquement dans son contexte. Les considérations sont basées essentiellement sur le texte de la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle de 2001, assurant ainsi une cohérence entre les deux instruments.

Le Préambule affirme notamment « que la diversité culturelle constitue un patrimoine commun de l'humanité et qu'elle devrait être célébrée et préservée au profit de tous » (2^e considérant) et rappelle son rapport avec « le développement durable des communautés, des peuples et des nations » (3^e considérant) et le maintien de « la paix et la sécurité aux plans local, national et international » (4^e considérant). Il reconnaît « la nécessité de prendre des mesures pour protéger la diversité des expressions culturelles (...) en particulier dans des situations où les expressions culturelles peuvent être menacées d'extinction ou de graves altérations » (9^e considérant). Il exprime en outre la conviction qui est à la base de l'entière Convention « que les activités, biens et services culturels ont une double nature, économique et culturelle, parce qu'ils sont porteurs d'identités, de valeurs et de sens et qu'ils ne doivent donc pas être traités comme ayant exclusivement une valeur commerciale » (18^e considérant) et que « les processus de mondialisation, facilités par l'évolution rapide des technologies de l'information et de 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 » (19^e considérant). La Convention sur la diversité des expressions culturelles se veut une réponse à ce constat.

²⁹ Pour une analyse détaillée du contenu cf. Ivan Bernier, *Avant-projet de convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques : analyse et commentaire*, 2004 (analyse pour le compte de l'Agence internationale de la Francophonie : http://agence.francophonie.org/diversiteculturelle/fichiers/aif_bernier_aout2004.pdf); voir aussi Raschèr / Fischer, *Kultur und Wirtschaft im Gleichgewicht* (n. 4), pp. 819-822.

Objectifs et principes directeurs

La section 1 définit les objectifs de la Convention qui comportent à la fois finalités et moyens (art. 1) et énumère les principes directeurs destinés à faire ressortir les valeurs fondamentales sous-tendant la Convention (art. 2).

L'art. 1 mentionne entre autres les objectifs de

- « reconnaître la nature spécifique des activités, biens et services culturels en tant que porteurs d'identité, de valeurs et de sens » (let. g);
- « réaffirmer le droit souverain des Etats 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 leur territoire » (let. h);
- « renforcer la coopération et la solidarité internationales dans un esprit de partenariat afin, notamment, d'accroître les capacités des pays en développement de protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles » (let. i).

Les principes directeurs de l'art. 2 affirment en particulier que la Convention doit se conformer au principe de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales comme la liberté d'expression, d'information et de communication (art. 2 ch. 1). D'autres principes sont également posés, tels que celui de souveraineté (ch. 2), celui de l'égalité et du respect de toutes les cultures (ch. 3), celui de solidarité et de coopération internationale (ch. 4), celui de la complémentarité des aspects économiques et culturels du développement (ch. 5), celui du développement durable (ch. 6), celui de l'accès équitable aux expressions culturelles (ch. 7) et celui de l'ouverture aux autres cultures du monde (ch. 8).

Champ d'application

La convention s'applique aux politiques culturelles et aux mesures adoptées par les Etats parties pour assurer la promotion et la protection de la diversité des expressions culturelles (art. 3). Cette disposition doit être reliée aux définitions de l'expression « politiques culturelles » et de « politiques et mesures culturelles » (art. 4).

La notion de « diversité culturelle » renvoie à la multiplicité des formes par lesquelles les cultures des groupes et des sociétés trouvent leur expression. Elle se manifeste non seulement dans les formes variées à travers lesquelles le patrimoine culturel de l'humanité est exprimé, 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 (art. 4 ch. 1).

Les « politiques et mesures culturelles » comprennent les politiques et mesures à tous les niveaux, 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, la distribution d'activités, de biens et de services culturels et sur l'accès à ceux-ci (art. 4 ch. 6).

Elles peuvent ainsi inclure des mesures réglementaires et d'appui aux activités, biens et services culturels nationaux. Ces mesures peuvent servir à encourager les organismes à but non lucratif, ainsi que les institutions publiques et privées, les artistes et les autres professionnels de la culture, à développer et promouvoir le libre échange et la libre circulation des idées et des expressions culturelles ainsi que des activités, biens et services culturels, et à stimuler la création et l'esprit d'entreprise dans leurs activités. Elles peuvent même viser les institutions de service public, encourager et soutenir les artistes ainsi que tous ceux qui sont impliqués dans la création d'expressions culturelles ; ou encore promouvoir la diversité des médias, y compris au moyen du service public de radiodiffusion.

Droits et obligations des Etats parties

La section sur les Droits et obligations des Etats parties est subdivisée en trois parties, abordant successivement le droit des Etats à l'échelle nationale, leurs obligations à l'échelle nationale, et leurs obligations à l'échelle internationale.

Aux termes de l'art. 5, les Etats parties se reconnaissent mutuellement « le droit souverain de formuler et mettre en œuvre leurs politiques culturelles et d'adopter des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles ainsi que pour renforcer la coopération internationale ». En contrepartie, ils prennent l'engagement de s'efforcer « 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 (...); (b) à avoir accès aux diverses expressions culturelles provenant de leur territoire ainsi que des autres pays du monde » (art. 7, al. 1).

Cet énoncé fondamental est développé dans les articles suivants : l'art. 6, al. 2 fournit une liste exemplaire de 8 types de mesures qui peuvent être prises par les Etats parties, dont il faut mentionner notamment les « mesures qui visent à accorder des aides financières publiques » (let. d), les « mesures qui visent à établir et soutenir, de façon appropriée, les institutions de service public » (let. f), et les « mesures qui visent à promouvoir la diversité des médias, y compris au moyen du service public de radiodiffusion » (let. h) et d'autres mesures garantissant aux contenus locaux des espaces privilégiés (p.ex. let. b et c). Dans la limite que ces mesures sont « compatibles avec les dispositions de la présente Convention » (art. 5, al. 2) le service public dans le domaine des médias est donc protégé par la Convention.

L'art. 8 envisage la collaboration internationale lorsqu'un Etat partie diagnostique « l'existence de situations spéciales où les expressions culturelles, sur son territoire, sont soumises à un risque d'extinction, à une grave menace, ou nécessitent de quelque façon que ce soit une sauvegarde urgente » (art. 8, al. 1). Dans ces situations les Parties peuvent coopérer pour se porter mutuellement assistance mais elles doivent faire rapport au Comité intergouvernemental sur toutes les mesures prises.

Au niveau national, les obligations des Etats parties portent sur : le principe du partage et de l'échange de l'information en la matière (art. 9)³⁰ ou encore la promotion de la prise de conscience de l'importance de la diversité des expressions culturelles à travers des programmes d'éducation et de sensibilisation (art. 10), de même que la participation de la société civile aux efforts de protection et de promotion de la diversité des expressions culturelles (art. 11).

Au niveau international, les obligations des Etats parties portent sur : le renforcement de la coopération bilatérale, régionale et internationale afin de créer des conditions propices à la promotion de la diversité des expressions culturelles (art. 12), l'intégration de la culture dans une politique de développement durable (art. 13), et la coopération pour le développement (art. 14). L'art. 14 présente un inventaire non exhaustif des principales formes que peut prendre la coopération pour le développement : le renforcement des industries culturelles des pays en développement (let. a), le renforcement des capacités par l'échange d'information, d'expérience et d'expertise, ainsi que la formation des ressources humaines dans les pays en développement (let. b), le transfert de technologies et de savoir-faire par la mise en place de mesures incitatives appropriées (let. c), et le soutien financier (let. d), notamment par la création d'un Fonds international pour la diversité culturelle, sur la base de contributions volontaires, dont le fonctionnement est développé dans l'art. 18.³¹

³⁰ Les Etats parties « fournissent tous les quatre ans, dans leurs rapports à l'UNESCO, l'information appropriée sur les mesures prises » (art. 9, let. a) et « désignent un point de contact chargé du partage de l'information » (art. 9, let. b). Les informations seront utilisées pour les statistiques et les banques de données de l'UNESCO prévues (art. 19).

³¹ La Suisse avait plaidé pendant les négociations pour des contributions obligatoires.

Les modalités de collaboration sont détaillées dans les art. 15 et 16. Ce dernier stipule un « traitement préférentiel pour les pays en développement » qui se traduit entre autres par l'établissement de mesures d'assistance technique. L'objectif que poursuit cet article est lié au développement. Le concept est d'ailleurs aussi connu en droit international du commerce. Il a fait l'objet d'une déclaration ministérielle de l'OMC reconnaissant que « les dispositions en matière de traitement spécial et différencié font partie intégrante des Accords de l'OMC ». ³²

Relations avec les autres instruments juridiques internationaux

L'article qui règle l'articulation de la Convention avec les autres instruments juridiques internationaux était, durant toute la phase préparatoire, la disposition la plus controversée de la Convention. Deux variantes ont été avancées. La délégation suisse a privilégié une solution pragmatique. Elle est partie du principe que la formulation de la Convention doit être forte en terme de promotion de la diversité des expressions culturelles et en même temps acceptable pour l'ensemble des membres de l'UNESCO et d'autres organisations internationales, et qu'elle ne mette pas en péril l'adoption de la Convention.

Dans sa version finale, l'art. 20 réaffirme le principe *pacta sunt servanda*.³³ Il se base sur les principes du soutien mutuel, de la complémentarité et de non-subordination des accords internationaux. Selon l'art. 20 les Parties « reconnaissent qu'elles doivent remplir de bonne foi leurs obligations en vertu de la présente Convention et de tous les autres traités auxquels elles sont parties » (art. 20, al. 1). Sans subordonner la Convention aux autres traités, elles « encouragent le soutien mutuel entre [la] Convention et les autres traités auxquels elles sont parties » (art. 20, al. 1, let. a), et lorsqu'elles interprètent et appliquent ces traités ou lorsqu'elles souscrivent à d'autres obligations internationales, elles « prennent en compte les dispositions pertinentes de la présente Convention » (art. 20, al. 1, let. b).

L'alinéa 2 vise encore une fois à assurer l'égalité entre la Convention et les autres traités internationaux en précisant que « rien dans la présente Convention ne peut être interprété comme modifiant les droits et obligations des Parties au titre d'autres traités auxquels elles sont parties. » Le principe d'égalité a pour mérite d'empêcher que les Etats ne puissent, en se fondant sur la Convention, déroger aux autres obligations auxquelles ils ont souscrit.

Ainsi, l'art. 20 de la Convention précise clairement que les dispositions de ce nouvel instrument international sont complémentaires des autres normes internationales. La Convention n'entre pas en conflit avec les autres accords internationaux et ne leur est pas subordonnée. Elle prévoit que les Etats parties prennent en considération les objectifs de diversité culturelle ainsi que ses dispositions lors de l'application et de l'interprétation de leurs obligations internationales, ainsi que lors de la négociation de nouveaux engagements.

La question spécifique des rapports entre la Convention et les accords conclus dans le cadre de l'OMC est traitée au chiffre 4.2 du présent rapport.

Organes de la Convention

Deux organes complémentaires de suivi sont prévus par la Convention : une Conférence des Parties (art. 22) et un Comité intergouvernemental (art. 23). Ces mécanismes ont pour but d'assurer une mise en œuvre cohérente et efficace de la Convention. Les organes de la Convention sont assistés par le Secrétariat de l'UNESCO (art. 24).

³² Déclaration ministérielle de Hong Kong du 18 décembre 2005, point 35 (http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_text_f.htm#sd_treat).

³³ Cf. art. 26 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, RS 0.111: « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. »

La Conférence des Parties est l'organe plénier et suprême de la Convention, il se réunit en session ordinaire tous les deux ans. Sa principale tâche, en plus d'élire les membres du Comité intergouvernemental, est d'approuver les directives opérationnelles préparées par celui-ci (art. 22, al. 4, let. c).

Le Comité intergouvernemental, composé de représentants de 18 Etats parties,³⁴ se réunit une fois par an et fonctionne sous l'autorité et conformément aux directives de la Conférence des Parties. Sa principale tâche est de promouvoir les objectifs de la Convention et d'encourager et d'assurer le suivi de sa mise en œuvre (art. 23, al. 6, let. a).

Dispositions finales

Les dispositions finales sont les clauses usuelles que l'on retrouve dans la plupart des conventions internationales: règlement des différends (art. 25), ratification, acceptation, approbation ou adhésion par les Etats membres (art. 26), adhésion de tout autre Etat non membre de l'UNESCO, de territoires qui jouissent d'une complète autonomie interne, ou d'organisations d'intégration économique régionale comme l'UE (art. 27), désignation du point de contact selon l'art. 9 (art. 28), entrée en vigueur de la Convention (art. 29), dispositions s'appliquant aux Parties ayant un régime constitutionnel fédéral ou non unitaire (art. 30), dénonciation de la Convention par les Etats parties (art. 31), fonctions du Directeur général de l'UNESCO en tant que dépositaire de la Convention (art. 32), amendements à la Convention (art. 33), textes faisant foi (art. 34), et enregistrement de la Convention au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (art. 35).

Règlement des différends et procédure de conciliation

Les mécanismes de règlement des différends proposent plusieurs étapes, au cours desquelles les Etats parties sont invités à s'accorder de bonne foi : la négociation, puis, à la demande conjointe des deux Parties, les bons offices ou la médiation (art. 25). Si les étapes de la négociation et de la médiation n'ont pas abouti, le différend peut être soumis à la conciliation conformément à la procédure figurant à l'annexe de la Convention.

La procédure prévue cherche à amener les Etats à régler les conflits entre eux dans une enceinte où les considérations d'ordre culturel priment sur celles de type commercial. Chaque Partie peut, au moment de la ratification, déclarer qu'elle ne reconnaît pas la procédure de conciliation prévue (art. 25, al. 4).

³⁴ Le nombre des membres sera porté à 24 dès lors que le nombre de Parties à la Convention atteindra 50 (art. 23, al. 4).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Comme cela a été démontré sous point 1.5.2, l'ensemble des mesures prévues par la Convention va dans le sens de la politique poursuivie par la Suisse dans ce domaine. Pour cette raison, la ratification de la Convention ne crée pas d'obligation financière nouvelle pour la Confédération et la Convention pourrait dès lors être mise en œuvre dans le cadre du budget ordinaire. La désignation d'un point de contact chargé du partage de l'information tel que prévue par la Convention (art. 9, let. b et art. 28), n'entraîne aucun effet sur l'état du personnel. Les tâches du correspondant national – notamment l'établissement du rapport périodique à l'UNESCO ainsi que le partage et l'échange de l'information entre les Etats parties relative à la protection et à la promotion de la diversité des expressions culturelles (art. 9) – peuvent être assurées avec les ressources actuelles en personnel au sein de l'OFC.

La Convention prévoit la possibilité de verser des contributions volontaires à un futur Fonds international pour la diversité culturelle (art. 18, al. 3, let. a). Une contribution de la Suisse à ce Fonds ne pourra être envisagée qu'après son institution et en fonction des circonstances qui prévau-dront alors. Une telle contribution devrait être discutée et décidé dans le cadre de la planification financière de la Confédération.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le rôle actif de protection et de promotion de la diversité des expressions culturelles appartient aux cantons. La Convention ne remet pas en cause la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en la matière. Bien au contraire, elle représente une garantie pour notre système fédéraliste et institue une reconnaissance au niveau international des politiques menées par les cantons dans la définition et la promotion des expressions culturelles : en tant qu'acteurs de la diversité des expressions culturelles en Suisse, les cantons disposeront d'un instrument international contraignant pour justifier leur politique culturelle.

On constate que même dans un sujet ressortissant de la compétence fédérale comme la politique audiovisuelle, la Convention vient conforter des principes précieux pour les cantons tels que le pluralisme des médias et le financement du service public de la radiodiffusion. La Convention reconnaît qu'assurer la diversité des médias, y compris ceux de service public, constitue une mesure que les Etats parties à la Convention peuvent adopter pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire (art. 6, ch. 2, let. h).

La ratification de la Convention ne devrait pas avoir de conséquences financières directes pour les cantons et les communes. Sa mise en œuvre n'implique aucune obligation financière nouvelle ni aucun effet sur l'état du personnel.

3.3 Conséquences économiques

L'impact économique de la culture est connu. Une étude récente sur le secteur des industries culturelles (l'industrie de la musique, le marché du livre, le marché de l'art, l'industrie du cinéma et les arts de la scène) a démontré que la culture est une partie de l'économie dont la dynamique n'a rien à envier aux autres secteurs.³⁵ Mettre en place les conditions cadres nécessaires pour

³⁵ Christoph Weckerle / Michael Söndermann, *Das Umsatz- und Beschäftigungspotential des kulturellen Sektors: Erster Kulturwirtschaftsbericht Schweiz*, Zürich 2003.

maintenir et promouvoir la diversité des expressions culturelles ne peut qu'avoir des effets positifs sur l'économie.

S'agissant de l'accès aux marchés, la Suisse mène une politique culturelle et audiovisuelle qui encourage les échanges.³⁶ Il est important de rappeler ici qu'il ne s'agit nullement au travers de la Convention de l'UNESCO de restreindre le commerce des biens culturels, mais bien au contraire de donner vie au principe d'ouverture aux autres cultures dans le respect des droits de l'homme tout en affirmant le caractère exceptionnel des biens et services culturels, comme l'a reconnu la Déclaration universelle sur la diversité culturelle de l'UNESCO. Il s'agit d'un traité qui accorde au secteur culturel un cadre spécifique dans l'ordre des échanges commerciaux internationaux, sans modifier le droit international du commerce. Il fournit un cadre de référence, un code de conduite contraignant pour les Etats parties. La promotion et la protection de la diversité des expressions culturelles s'entendent dans un esprit d'ouverture aux autres cultures et non de repli sur soi.

3.4 Autres conséquences : le rôle de la société civile

L'Etat seul ne peut contribuer à la protection et la promotion de la diversité culturelle ; il est aussi du ressort de la société civile d'y contribuer. En effet, de nombreuses initiatives émanent de la société civile, au Sud comme au Nord, et ses acteurs sont souvent à même d'apporter des propositions nouvelles, originales, dynamiques et critiques dans le processus de la gouvernance mondiale.

L'élaboration du texte de la Convention a été suivie de près par les organisations culturelles suisses. Pour définir la position défendue des différents secteurs de la société civile suisse concernés par les questions culturelles, trois auditions publiques ont été organisées par la Commission suisse pour l'UNESCO, en partenariat avec Traditions pour Demain et la Déclaration de Berne (août 2004, janvier 2005, avril 2005).³⁷ Cette démarche a notamment permis à la Suisse de défendre une disposition du texte de la Convention qui vise « à reconnaître le rôle fondamental de la société civile » et à inciter les Parties à « encourager sa participation active » pour atteindre ses objectifs (art. 11). Cette disposition importante assure une mise en oeuvre démocratique de la Convention.

Afin d'approfondir et élargir la base de réflexion sur la question de la protection et de la promotion de la diversité des expressions culturelles, une Coalition suisse pour la diversité culturelle a été créée et lancée le 28 septembre 2005. Plus de 70 organisations professionnelles (artistes, créateurs, diffuseurs, sociétés d'auteurs, ONG de coopération, etc.) se sont regroupées ainsi. La Coalition suisse rejoint les trente autres coalitions nationales réparties dans le monde, qui sont réunies au sein de la Fédération internationale des coalitions pour la diversité culturelle.

³⁶ Rapport du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 sur les négociations à l'OMC/AGCS et les dérogations dans le domaine des services publics et du système de subvention (Réponse au postulat 03.3456 de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 14.08.2003), p. 10.

³⁷ Page ressource de la Commission suisse pour l'UNESCO sur la diversité culturelle : www.unesco.ch/work-f/diversite.htm

4 Aspects juridiques

4.1 Procédure d'approbation

En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international. Or, dans le domaine ici considéré, aucune loi fédérale ni aucun traité ne prévoit une telle délégation. La présente Convention doit donc être soumise à l'approbation parlementaire.

4.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'art. 20 de la Convention règle le rapport avec les autres instruments internationaux. L'objectif visé est la compatibilité des normes internationales entre elles, sans pour autant créer des liens de subordination. Les trois principes directeurs sont celui de la non-subordination, de la complémentarité et du soutien mutuel entre les accords internationaux.

Ainsi, la Convention ne remet pas en cause les engagements commerciaux pris par les Parties à l'OMC. Elle ne modifie pas les accords (ce qu'elle ne pourrait pas faire – seuls les membres de l'organisation le pouvant, dans le cadre des procédures prévues), mais elle oblige les Parties à prendre en considération les objectifs de diversité culturelle et les dispositions de la Convention, lors de l'application et de l'interprétation de leurs obligations commerciales, ainsi que de la négociation de leurs engagements commerciaux. Les obligations internationales s'interprètent de manière coordonnée, et de cas en cas on effectue une pesée des intérêts.

Les principes directeurs rappelés par l'art. 20 affirment la pratique suivie par la Suisse en matière d'obligations internationales (conformité du droit, prise en compte des objectifs des accords auxquels elle est partie). La non-hiérarchie entre les textes et la coordination établie entre eux ont le mérite de régler le potentiel de conflit tout en proposant une solution de complémentarité en vue d'assurer le respect de la diversité des expressions culturelles.