

CH_VB 07-1147 6881 vom 21. September 2007

Bundesverwaltung, 2007-09-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_07-1147_6881_

FR: CH_VB 07-1147 6881 du 21 septembre 2007

IT: CH_VB 07-1147 6881 del 21 settembre 2007

Erwägungen

E. 21

septembre 2007 Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

6882 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 des 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 «d'assurer aux Etats membres [...] l'indépendance, l'intégrité et la féconde diversité de leurs cultures» (Acte constitutif de l'UNESCO, art. 1, par. 3). 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]. La Convention comble une lacune dans le droit international en reconnaissant la spécificité des activités, des biens et des services culturels en tant que porteurs d'identités, de valeurs et de sens. Elle réaffirme par ailleurs 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 de langues et de cultures différentes en sont des expressions tangibles. La diversité culturelle fait partie de notre conception de l'Etat et elle est inscrite dans la Constitution (art. 2, al. 2). La Suisse a donc soutenu dès le début le processus d'élaboration de la Convention et a pris une part active aux travaux. A l'occasion de la 33e Conférence générale de l'UNESCO, elle 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 à ce titre. 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 y est clairement inscrit, et le rôle essentiel de la société civile en matière de protection et de promotion de la diversité des expressions culturelles expressément reconnu. S'agissant de l'articulation avec les autres instruments internationaux, la Convention précise que ses dispositions sont complémentaires des normes internationales et n'y sont pas subordonnées.

6883 La ratification de la Convention permettra à la Suisse de faire respecter sur le plan international les principes éprouvés qui fondent sa politique culturelle. La Convention viendra soutenir la particularité de la politique culturelle suisse, qui encourage activement les échanges culturels et vise à assurer une offre variée et de qualité. Elle viendra également confirmer le rôle d'instrument de l'aide au développement que la Suisse attribue à la culture. Enfin, elle fera reconnaître au niveau international notre système fédéraliste de répartition des compétences dans le domaine de la culture et des politiques menées par les cantons dans la protection 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 aucune tâche supplémentaire pour la Confédération et pour les cantons et les communes.

6884 Table des matières Condensé 6882 1 Présentation de l'accord 6885 1.1 Contexte 6885 1.1.1 De l'importance de la diversité des expressions culturelles 6885 1.1.2 Menaces pesant sur la diversité des expressions culturelles 6885 1.1.3 Nécessité d'un instrument international permettant la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles 6886 1.2 Historique des travaux 6887 1.2.1 Genèse 6887 1.2.2 Réseau international sur la politique culturelle 6888 1.2.3 UNESCO 6888 1.2.4 Positions principales au niveau international 6889 1.2.5 Position de la Suisse 6890 1.3 Les grandes lignes de la Convention 6891 1.3.1 Buts

6891 1.3.2 Nature juridique 6892 1.3.3 Champ d'application 6892 1.4 Appréciation 6892 1.4.1 Intérêt de la Convention au niveau international 6892 1.4.2 Intérêt de la Convention pour la Suisse 6893 1.5 Mise en œuvre des obligations de la Convention en Suisse 6894 1.5.1 Compétence 6894 1.5.2 Bases légales et pratique actuelle à l'échelon fédéral 6895 1.5.3 Résultats de la procédure de consultation 6899 2 Commentaire 6899 3 Conséquences 6904 3.1 Conséquences pour la Confédération 6904 3.2 Conséquences pour les cantons et les communes 6905 3.3 Conséquences économiques 6905 3.4 Autres conséquences: le rôle de la société civile 6906 4 Liens avec le programme de la législature 6906 5 Aspects juridiques 6907 5.1 Constitutionnalité 6907 5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse 6907 5.3 Référendum facultatif en matière de traités internationaux 6907

Arrêté fédéral relatif à l'approbation de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (Projet) 6909 Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles 6911

6885 Message 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 modes d'expression et de création 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 au plus grand nombre possible d'œuvres 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 à garantir le 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 futures1.» Chaque création puise aux racines des

traditions culturelles et se développe au contact des autres. C'est pourquoi le 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 aux générations futures en tant que témoignage de l'expérience et des aspirations humaines, afin de nourrir la créativité dans toute sa diversité². Aussi convient-il, dans le but de favoriser la création artistique, d'encourager la circulation des idées et des œuvres et 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. Les personnes, les groupes et les sociétés trouvent leur forme d'expression dans la création artistique. Le débat critique avec sa propre culture et avec des cultures étrangères est fondateur d'identité et enrichit le dialogue interculturel.

1.1.2 Menaces pesant sur la diversité des expressions culturelles

Le développement et la libéralisation des échanges internationaux, conjoints à l'essor des nouvelles technologies, offrent de nouvelles possibilités d'échange et de compréhension entre les différentes communautés culturelles. L'ouverture des

1 Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, 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 par les Nations Unies et l'UNESCO (Paris 1995, p. 206 ss). 2 Cf. Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, art. 7.

6886 marchés offre notamment de nouveaux débouchés aux 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 pleinement exploitées 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 de l'inexistence de mécanismes de protection et 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. Décidés à rééquilibrer une entrée considérée comme trop massive de produits culturels étrangers sur leur territoire, des gouvernements ont ainsi pris diverses mesures visant à régler l'importation de produits culturels étrangers ou à 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 pourraient cependant limiter ces mesures, voire à les remettre en cause.

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

Afin de garantir la diversité de l'offre culturelle dans le contexte de la mondialisation, il convient de s'assurer que toutes les cultures puissent faire entendre leur voix. A cet effet, et dans l'idée d'améliorer l'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. Or, seule une action concertée permet de mener une politique efficace en la matière. Cette action s'est traduite par l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant: la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée en 2005. Avec les conventions de l'UNESCO sur le patrimoine culturel immatériel (2003), sur le patrimoine mondial (1972), sur le transfert des biens culturels (1970) et sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1954), elle forme le cœur d'un ensemble cohérent d'instruments normatifs.

6887 La Convention permet de garantir que les structures du système de commerce international sont conciliables avec les objectifs culturels, afin de 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 ch. 1.4.1). Elle légitime le droit des Etats 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 référence pour mener une politique culturelle aux niveaux national et international.

1.2 Historique des travaux³

1.2.1 Genèse

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 confinés pour l'essentiel aux négociations commerciales multilatérales. Or certains gouvernements ont perçu le droit commercial international comme un instrument ayant tendance à limiter progressivement leur capacité à conduire leur économie culturelle. Apparue dès la fin du Cycle de l'Uruguay, en 1994, la tension 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) de 1995 à 1998. Les négociations sur l'AMI se soldèrent ainsi par un échec, 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 purement 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'y conforment⁴. Aujourd'hui, la question de la protection et de la promotion 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.

³ 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 (et plus particulièrement les pp. 815–819). ⁴ 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.

6888 1.2.2 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 aux ministres de la culture 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 y a continuellement tenu un rôle actif en faisant partie du Groupe de contact qui agit en tant que comité directeur du réseau. Durant son année de présidence en 2001, la Suisse a organisé la 4e réunion ministérielle, qui s'est tenue du

E. 24

RS 449.1

6899 nouveaux défis de la révolution numérique et conserver une marge de manœuvre dans ce domaine. 1.5.3 Résultats de la procédure de consultation La Convention touche des intérêts essentiels des cantons. C'est pour cette raison que le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a lancé au printemps 2007 une procédure de consultation, dont les résultats peuvent être résumés comme suit. La grande majorité des participants saluent la ratification de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles; ils entendent faire en sorte que le texte soit mis en œuvre de manière systématique. Les partisans de la ratification – tous les cantons, tous les partis gouvernementaux (sauf l'UDC), les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faîtières de l'économie (sauf l'Union suisse des arts et métiers et le Centre patronal) et de nombreuses organisations des domaines de la culture, de la coopération au développement, de la science, de la formation et des médias – y voient l'affirmation de l'importance symbolique, sociale et économique pour notre pays de la diversité des expressions culturelles, et une manière de contribuer à la coexistence pacifique des peuples. Ils reconnaissent l'importance de la convention en tant que premier instrument contraignant qui consacre dans le droit international la protection et la promotion de la diversité culturelle. L'UDC ainsi que deux organisations économiques, l'USAM et le Centre patronal sont opposés au projet, estimant qu'une ratification n'apporterait pas d'avantages notables pour la Suisse mais ne ferait que rogner une part de sa souveraineté en matière de politique culturelle. Aussi la Suisse n'aurait-elle aucun intérêt à ratifier la convention. Le Parti chrétien-conservateur suisse (PCC) motive son rejet essentiellement en arguant que la Convention ne fait que promouvoir le multiculturalisme sans juger de ses conséquences. 2 Commentaire²⁵ Préambule En citant 21 considérants, le préambule donne la raison d'être de la Convention, souligne son importance et la situe dans son contexte juridique. Les considérants se fondent 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.

E. 25

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. 3), pp. 819–822.

6900 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 qu'elle constitue un ressort du «développement durable des communautés, des peuples et des nations» (3^e considérant) et qu'elle est indispensable au 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 même de la 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.

Section 1: Objectifs et principes directeurs (art. 1 et 2) La section 1 définit les objectifs de la Convention (art. 1) et énumère les principes directeurs exprimant les valeurs fondamentales qui sous-tendent la Convention (art. 2). Parmi les objectifs énumérés à l'art. 1, on trouve en première place la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (let. a). Des objectifs tels que l'encouragement du dialogue entre les cultures (let. c) et de l'interculturalité (let. d) et la réaffirmation du lien entre culture et développement (let. f) soulignent que la Convention est tournée vers les échanges et la coopération internationale. Elle a encore pour objectif de reconnaître la nature spécifique des activités, biens et services culturels en tant que porteurs d'identité, de valeur et de sens, qui ne doivent pas être traités comme ayant exclusivement une valeur commerciale (let. g), ainsi que de 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). 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, par. 1). Cette règle capitale a pour rôle de prévenir toute atteinte à ces droits et libertés sous le couvert de la Convention. D'autres principes sont également posés, tels que celui de souveraineté (par. 2), celui de l'égalité de dignité et du respect de toutes les cultures (par. 3), celui de solidarité et de coopération internationale (par. 4), celui de la complémentarité des aspects économiques et culturels du développement (par. 5), celui du développement durable (par. 6), celui de l'accès équitable aux expressions culturelles (par. 7) et celui de l'ouverture aux autres cultures du monde et d'équilibre (par. 8).

6901 Sections 2 et 3: Champ d'application et Définitions (art. 3 et 4) La Convention s'applique aux politiques 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 des expressions «diversité culturelle» et «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 le patrimoine culturel de l'humanité, mais aussi à travers divers modes de création artistique, de production, de diffusion, de distribution et de jouissance des expressions culturelles (art. 4, par. 1). Compte tenu de l'aspect imprévisible du progrès technique, cette définition vaut pour l'ensemble des moyens ou des technologies: elle est «technologiquement neutre». 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 sur les expressions culturelles des individus, groupes ou sociétés (art. 4, par. 6).

Section 4: Droits et obligations des Etats parties (art. 5 à 19) L'importante section sur les droits et obligations des Etats 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, par. 1). Aucun particulier ni aucun groupe ne peut invoquer cette disposition pour faire valoir un droit à des prestations. Cette règle générale est développée dans les articles suivants: l'art. 6, par. 2 fournit 8 exemples de mesures pouvant être prises par les Etats parties, parmi lesquelles il faut mentionner 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 (par ex. let. b et c). Seule réserve: les mesures et les politiques engagées par les Etats parties doivent être compatibles avec les dispositions de la Convention (art. 5, par. 2). L'art. 8 vise la coopération 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, par. 1). Il s'agit d'une sorte de clause d'urgence allant au-delà des mesures prévues à l'art. 6. 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.

6902 Au niveau national, les obligations des Etats parties portent sur le principe du partage et de l'échange d'information (art. 9)²⁶, sur la promotion de la compréhension de l'importance de la diversité des expressions culturelles à travers des programmes d'éducation et de sensibilisation (art. 10) et sur 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), sur l'intégration de la culture

dans une politique de développement durable (art. 13) et sur la coopération pour le développement (art. 14). L'art. 14 contient une déclaration d'intention des Etats parties de soutenir la coopération internationale pour le développement durable et la réduction de la pauvreté; les moyens proposés sont 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 volontaires²⁷, dont le fonctionnement est précisé à l'art. 18. Les modalités de collaboration sont détaillées aux art. 15 et 16. L'art. 15 encourage le développement de partenariats entre les secteurs public et privé, afin de coopérer avec les pays en développement au renforcement de leurs capacités. L'art. 16 stipule un «traitement préférentiel pour les pays en développement», qui se traduit entre autres par l'établissement de mesures d'assistance technique. Cette notion est aussi connue en droit international du commerce. Elle 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'OMC²⁸». Section 5: Relations avec les autres instruments (art. 20 et 21) L'art. 20 règle l'articulation de la Convention avec les autres instruments juridiques internationaux. Il se fonde sur les principes du soutien mutuel, de la complémentarité et de la non-subordination des instruments internationaux. En référence à la maxime du droit international *pacta sunt servanda*²⁹, l'article contient une formule aux termes de laquelle la Convention n'est subordonnée à aucun autre traité et n'en modifie aucun: 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, par. 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, par. 1, let. a) et elles «prennent en compte les dispositions pertinentes de la présente Convention» lorsqu'elles interprètent et

E. 26

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 futures statistiques et banques de données de l'UNESCO (art. 19).

E. 27

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

E. 28

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).

E. 29

Cf. art. 26 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, RS 0.111.

6903 appliquent ces traités ou lorsqu'elles souscrivent à d'autres obligations internationales (art. 20, par. 1, let. b). Le par. 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 interprétée 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 et les dispositions de la Convention lors de l'application et de l'interprétation de leurs obligations internationales, ainsi que lors de la négociation de nouveaux engagements. A l'art. 21, les Etats parties s'engagent à promouvoir les objectifs et principes de la Convention dans d'autres enceintes internationales, afin de lui conférer toute l'autorité d'un acte de référence dans son domaine. La question spécifique des rapports entre la Convention et les accords conclus dans le cadre de l'OMC est traitée au ch. 5.2 du présent message.

Section 6: Organes de la Convention (art. 22 à 24) 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). La Conférence des Parties est l'organe plénier et suprême de la Convention. Il se réunit en session ordinaire tous les deux ans. Sa fonction principale, en plus d'élire les membres du Comité intergouvernemental, est d'approuver les directives opérationnelles préparées par celui-ci (art. 22, par. 4, let. c). Le Comité intergouvernemental, composé de représentants de 24 Etats parties, se réunit une fois par an et fonctionne sous l'autorité et conformément aux directives de la Conférence des Parties. Sa fonction principale est de promouvoir les objectifs de la Convention, ainsi que d'encourager et d'assurer le suivi de sa mise en œuvre (art. 23, par. 6, let. a).

Section 7: Dispositions finales (art. 25 à 35) 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 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 (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

6904 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).

Art. 30 Les dispositions s'appliquant aux parties ayant un régime constitutionnel fédéral ou non unitaire concernent directement la Suisse. Cette clause, typique des conventions de l'UNESCO, constitue une reconnaissance explicite de la répartition interne des compétences existant dans les Etats fédératifs. Si, selon la répartition interne des compétences, il appartient aux cantons de prendre des mesures de mise en œuvre de la Convention, il incombe à la Confédération d'informer les autorités cantonales des dispositions conventionnelles pertinentes et de leur recommander l'adoption des mesures législatives destinées à les concrétiser. En revanche, cette clause n'a aucune influence sur la compétence interne de la Confédération pour conclure la Convention, qui résulte de l'art. 54 Cst.

Règlement des différends (art. 25) et procédure de conciliation Les mécanismes de

règlement des différends comptent 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 vise à amener les Etats à régler les conflits entre eux, dans une enceinte où les considérations d'ordre culturel priment 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, par. 4). La Suisse ratifiera la Convention sans formuler de réserve³⁰.

3.1 Conséquences pour la Confédération

Comme indiqué au ch. 1.5.2, l'ensemble des mesures prévues par la Convention correspond à 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; la Convention peut 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 prévu par la Convention (art. 9, let. b, et art. 28), n'entraîne aucun effet sur les effectifs. 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 de l'office fédéral compétent (Office fédéral de la culture).

E. 30

Parmi les 66 Etats parties de la Convention, seul le Chili a formulé une réserve.

6905 La Convention prévoit la possibilité de verser des contributions volontaires à un futur Fonds international pour la diversité culturelle (art. 18, par. 3, let. a). Une contribution de la Suisse à ce fonds ne pourra être envisagée qu'après son institution et en fonction des circonstances. Une telle contribution devrait être discutée dans le cadre de la planification financière de la Confédération.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Il appartient aux cantons de protéger et de promouvoir la diversité des expressions culturelles. La Convention ne remet pas en cause la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en la matière. Elle représente au contraire une garantie pour notre système fédéraliste et assure une reconnaissance au niveau international des politiques menées par les cantons dans la définition et la promotion des expressions culturelles. 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 peuvent adopter pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire (art. 6, par. 2, let. h). La ratification de la Convention devrait rester sans conséquences financières directes pour les cantons et les communes. Sa mise en œuvre n'implique aucune obligation financière nouvelle ni aucune conséquence sur les effectifs.

3.3 Conséquences économiques

L'impact économique de la culture est connu. Une étude récente sur le secteur de l'industrie culturelle (industrie de la musique, marché du livre, marché de l'art, industrie du cinéma et arts de la scène) a montré que son dynamisme n'a rien à envier aux autres secteurs³¹. Mettre en place les conditions nécessaires pour maintenir et promouvoir la diversité des expressions culturelles ne peut que profiter à l'économie. S'agissant de l'accès aux marchés, la Suisse

mène une politique culturelle, et notamment audiovisuelle, qui encourage les échanges³². Il est important de rappeler que la Convention de l'UNESCO ne vise nullement à restreindre le commerce des biens culturels, mais au contraire à faire respecter le 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 de l'UNESCO sur la diversité culturelle. 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, en fournissant un cadre de référé-

E. 31

Christoph Weckerle/Michael Söndermann, «Das Umsatz- und Beschäftigungspotential des kulturellen Sektors: Erster Kulturwirtschaftsbericht Schweiz », Zurich, 2003.

E. 32

Rapport du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 sur les négociations à l'OMC/AGCS (n. 12), p. 10.

6906 rence et 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. 3.4 Autres conséquences: le rôle de la société civile L'Etat ne peut assurer seul 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 par les 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)³³. Cette démarche a notamment permis à la Suisse de défendre l'inscription dans le texte de la Convention du principe de la participation active de la société civile (art. 11). Cette disposition importante assure une mise en œuvre démocratique de la Convention. En mettant en œuvre la Convention, la Confédération et les cantons feront en sorte de poursuivre la collaboration active qui s'est instaurée entre la société civile et les autorités pendant l'élaboration de la Convention. Afin d'approfondir la collaboration et élargir la base de réflexion, une Coalition suisse pour la diversité culturelle, regroupant de nombreuses organisations professionnelles, notamment du domaine culturel, a été créée le 28 septembre 2005 et a rejoint la trentaine de coalitions nationales réparties dans le monde qui sont réunies au sein de la Fédération internationale des coalitions pour la diversité culturelle. 4 Liens avec le programme de la législature Le projet ne figure pas dans le programme de la législature 2003 à 2007³⁴, dans la mesure où la convention n'a été soumise à la ratification qu'en octobre 2005, après son adoption par les Etats parties à l'UNESCO (cf. ch. 1.2.3). Le programme de la législature 2003 à 2007 mentionne expressément comme but de la politique extérieure de la Suisse de faire concorder les règles du commerce international avec des impératifs tels que l'aide au développement, la promotion de la paix dans le monde, le respect des droits de l'homme et la protection de l'environnement³⁵. La convention s'inscrit dans cette optique. Le projet figure en outre parmi les objectifs du Conseil fédéral pour 2006 (objectif 12: ouverture de la procédure de

consultation) et 2007 (objectif 12: approbation du message).

E. 33

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

E. 34

FF 2004 1035

E. 35

FF 2004 1069

6907 5 Aspects juridiques 5.1 Constitutionnalité Aux termes 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 considéré, aucune loi fédérale ni aucun traité ne prévoit une telle délégation. La présente Convention doit donc être soumise à l'approbation du Parlement. 5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse Les art. 20 et 21 de la Convention règlent les relations avec les autres instruments internationaux. L'objectif est la compatibilité des normes internationales, sans créer de 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 (elle n'en aurait d'ailleurs pas le pouvoir, celui-ci relevant des seuls membres de l'organisation 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 et lors de la négociation de leurs engagements commerciaux. Les obligations internationales s'interprètent de manière coordonnée, le cas échéant avec une pesée des intérêts en jeu. Les principes directeurs rappelés par l'art. 20 confirment 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 leur corrélation permettront de régler les conflits éventuels et de trouver une solution de complémentarité en vue d'assurer le respect de la diversité des expressions culturelles. La Suisse a astreint sa politique étrangère au principe de cohérence. Celui-ci se recoupe avec la concertation et la consultation internationales visées à l'art. 21, dont le but est de promouvoir les principes et les objectifs de la Convention dans d'autres enceintes internationales. 5.3 Référendum facultatif en matière de traités internationaux Aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum facultatif s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. La Convention de 2005 est d'une durée indéterminée

6908 mais elle peut être dénoncée en tout temps (art. 31 de la Convention). Elle ne prévoit pas d'adhésion à une organisation internationale. Reste à savoir si la Convention contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si sa mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Par dispositions fixant des règles de droit, il faut entendre, selon l'art. 22, al. 4, de la loi sur le Parlement (LParl)³⁶, les dispositions générales et

abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Les «dispositions importantes fixant des règles de droit» sont celles qui, si elles étaient adoptées au niveau interne, devraient figurer dans une loi fédérale en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst. La Convention de 2005 contient des dispositions qui doivent être qualifiées d'importantes au sens de l'art. 164, al. 1, Cst., étant donné que leur mise en œuvre impliquerait des mesures qui devraient figurer dans une loi. Tel est le cas, par exemple, du versement d'aides financières prévu à l'art. 6, par. 2, let. d, de la Convention. En effet, en vertu de l'art. 164, al. 1, let. e, Cst., l'octroi de subventions doit figurer dans une base légale formelle. En conséquence, l'arrêté d'approbation de la présente Convention est sujet au référendum (art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.).

E. 36

RS 171.10

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2007 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 43 Cahier Numero Geschäftsnummer 07.077 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 23.10.2007 Date Data Seite 6881-6908 Page Pagina Ref. No 10 141 027 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.