

DOCUMENT PRÉPARÉ PAR LES SPÉCIALISTES¹ DE
L'ÉQUIPE SPÉCIALE CHARGÉE DES RECHERCHES (ESR-G)
SUR LES QUESTIONS DE GOUVERNANCE
RELATIVES À UN INSTRUMENT INTERNATIONAL SUR LA DIVERSITÉ CULTURELLE (IIDC)
DU RÉSEAU INTERNATIONAL SUR LA POLITIQUE CULTURELLE (RIPC)

« OPTIONS ET QUESTIONS LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE D'UN INSTRUMENT :
DÉPOSITAIRE, MÉCANISME ET STRATÉGIE »

Un nouvel instrument sur la diversité culturelle doit répondre à un besoin clairement défini, combler un vide juridique, poursuivre des objectifs précis et fournir des solutions réalistes par l'intermédiaire des normes qu'il établit. (*Rapport de Lucerne*, 26 septembre 2001)

¹ L'étude sur la gouvernance par l'ESR-G est dirigée par la Suisse. Le Canada, la Colombie, la France et la Suède y participent.

TABLE DES MATIÈRES

1. Résumé.....	p. 3
2. Chapitre 1 : L'OMC et l'IIDC.....	p. 8
3. Chapitre 2 : Évaluation de l'intégration de l'IIDC au sein de l'UNESCO....	p. 16
4. Chapitre 3 : Mise en œuvre d'un IIDC autonome	p. 20
5. .Chapitre 4 : Comparaison avec des instruments juridiques dans d'autres domaines : caractéristiques essentielles	p. 26

RÉSUMÉ

Contexte

Le concept de « diversité culturelle » s'est imposé avec l'avènement de la mondialisation, en particulier parmi les gouvernements intéressés à comprendre les répercussions éventuelles de la mondialisation des marchés, du développement des nouvelles technologies de l'information, des mouvements migratoires et de l'accroissement des conflits ethniques ou religieux sur les mesures établies et l'élaboration de leurs politiques culturelles.

La « diversité culturelle » est donc devenue le sujet de nombreuses discussions dans différents forums², et le RIPC a apporté une contribution importante à la définition des principes qui sous-tendent ce concept, qui n'est plus abstrait. La réflexion a également permis au RIPC de cerner plus précisément les « nouveaux enjeux de la politique culturelle dans le contexte d'une économie mondialisée » (*Rapport de Lucerne*, p. 1), en particulier la nécessité de renforcer le rôle légitime des gouvernements de même que leur engagement et leur collaboration pour créer et mettre en œuvre des outils favorisant la préservation et la promotion de la diversité culturelle.

Mandat

Lors de la quatrième réunion annuelle du RIPC, qui s'est tenue à Lucerne du 24 au 26 septembre 2001, les ministres présents ont confié au Groupe de travail sur la diversité culturelle et la mondialisation (GTDM&C) le mandat d'élaborer un instrument international sur la diversité culturelle (IIDC) d'ici deux ans et de soumettre un projet de texte à leur prochaine réunion, qui aura lieu au Cap, du 14 au 16 octobre 2002. Étant donné que le projet à présenter aux ministres doit entre autres traiter de la force exécutoire éventuelle de l'instrument³, la Suisse a offert de diriger une ESR chargée « d'explorer les enjeux de la gestion de la diversité culturelle et l'enceinte où l'instrument pourrait être déposé » (*Rapport de Lucerne*, p. 2).

Approche

Les membres du RIPC souhaitent que l'instrument fournisse un éventail de normes et de règles sur lesquelles les gouvernements puissent s'accorder et utiliser pour atteindre leurs objectifs culturels dans le contexte de la mondialisation. Cette intention implique que les mesures institutionnelles et légales (par exemple les

² Alors que certains groupes d'intérêt semblent peu enclins à accorder de l'importance à la diversité culturelle ou estiment que leurs actions n'ont pas d'incidence sur celle-ci (cercles économiques), d'autres ont défini les principes, les objectifs et les questions qui sont énoncés dans les déclarations d'intention (UNESCO, Francophonie, Conseil de l'Europe).

³ Bien qu'il existe actuellement un certain nombre de déclarations d'intention relatives à la diversité culturelle, certaines assorties de plans d'action, le RIPC est persuadé que ces ressources sont insuffisantes et le processus qu'il propose est différent en ceci qu'il tente d'en arriver à un texte offrant une valeur ajoutée grâce à la création d'un outil innovateur et efficace qui garantira le respect des principes et des mesures établis par l'inclusion d'un élément normatif, juridique et peut-être même exécutoire. Cet instrument doit également appuyer les efforts déployés par les pays et protéger aussi bien les intérêts culturels nationaux qu'internationaux, tout en tenant compte des questions sociales, humaines et économiques. « Les ententes internationales relatives au secteur culturel qui existent actuellement [...] ont un caractère déclaratoire seulement et ne peuvent faire le poids face au système commercial mondial et à ses mécanismes de résolution de conflits. La capacité des pays et des collectivités à faire leurs propres choix [...] s'en trouve amoindrie. Il faut agir pour garantir le droit fondamental à l'expression culturelle et encourager la diversité des expressions culturelles à l'échelle internationale. » (*Rapport de Lucerne*, Annexe A, p. 1).

questions du dépositaire, du mécanisme de règlement des différends, etc.) qui devront être incluses dans l'instrument soient examinées d'abord en elles-mêmes, puis selon une perspective stratégique pour assurer l'efficacité de l'instrument.

Point de départ

L'objectif de l'ESR-G est de présenter les options de gouvernance pour l'IIDC à l'étape d'élaboration où il se trouve au sein du RIPC. Il s'agit de dégager les avantages et les inconvénients des voies envisagées pour l'intégration optimale et efficace de l'instrument en tenant compte de la perspective culturelle qui devra le régir.

Travaillant à partir de la question « Quel type d'organisme peut assumer la responsabilité de l'IIDC, et quel type de mécanisme cet organisme peut-il utiliser? », l'ESR-G a dirigé quatre études d'évaluation⁴.

Les choix de la recherche ont été faits en regardant le projet de texte du GTDC&M, préparé dans l'optique de créer un instrument juridique ne relevant pas de l'OMC. Si cette décision doit être explicitée, elle demande aussi de procéder à une évaluation des autres organismes internationaux qui pourraient assumer la responsabilité de l'instrument, ainsi que d'examiner d'autres structures possibles, par exemple celle d'un instrument autonome régi par les membres qui y ont adhéré. La sélection pourrait être influencée par la nécessité de disposer d'un mécanisme de suivi et d'un mécanisme de règlement des différends efficaces. Ce dernier, en particulier, doit être examiné avec soin afin de garantir la force d'un instrument élaboré en fonction du secteur culturel seulement. D'où l'importance du GTDM&C, qui prévoit que tout conflit culturel, concernant au moins une partie à l'IIDC, doit être résolu en premier lieu au moyen du système de recours inclus dans l'instrument. Cette disposition limitative pourrait servir à confirmer, à compléter ou à contester une décision déjà prise ou prise après le fait dans le contexte de l'OMC, du moins à proposer dans tous les cas le règlement d'un différend d'un point de vue strictement culturel.

Études

La recherche de l'ESR-G était par conséquent consacrée aux questions touchant l'institution responsable de l'IIDC, les mécanismes de règlement des différends et de suivi, et les stratégies de mise en œuvre. Les résultats sont présentés dans trois documents qui analysent chacune des options pour l'intégration de l'IIDC à l'OMC l'UNESCO⁵, ou comme un mécanisme autonome⁶. Une quatrième étude

⁴ À la réunion d'Oslo, en novembre 2001, le Groupe de travail sur la diversité culturelle et la mondialisation a suggéré que l'ESR-G se concentre sur la gouvernance internationale de l'instrument. La nécessité, pour les parties intéressées, de réfléchir aux options en matière d'intégration nationale d'un IIDC et aux modes de gestion interne d'un IIDC a néanmoins été soulignée (voir la contribution spéciale de la Suisse). L'ESR-G est composée de spécialistes du Canada, de la Colombie, de la France, de la Suède et de la Suisse, qui se sont réunis deux fois, à Paris (avril 2002) et à Londres (juillet 2002). La Finlande (une fois), la Grèce (une fois), la Norvège (une fois) et l'Afrique du Sud (deux fois) ont également participé en raison de leur présence aux séances du comité de révision de l'IIDC qui se tenaient au même moment. Le Groupe de travail sur la diversité culturelle et la mondialisation a procédé à un examen intermédiaire des travaux de l'ESR-G lors de sa réunion à Johannesburg, en mai 2002.

⁵ Il faut se rappeler qu'il s'agit d'un réseau complexe d'organismes concernés par la diversité culturelle, dont chacun essaie de défendre ses propres intérêts. Néanmoins, pour ce qui concerne le cadre et la portée prédéfinis de l'instrument en voie d'élaboration, l'UNESCO constituait le choix provisoire et « naturel » pour l'évaluation de l'intégration de l'IIDC à un organisme international autre que l'OMC, compte tenu de la définition claire de son mandat en matière de culture.

présente un aperçu des instruments créés dans d'autres domaines, qui pourraient servir à déterminer la méthode de gestion applicable à l'IIDC.

Les spécialistes se sont concentrés sur quatre concepts : « mandat/structure », « représentativité », « positionnement », « pouvoir normatif ». Leurs analyses ciblées ont servi à évaluer les avantages et les inconvénients, connus ou à prévoir, liés à ces critères pour chacune des options susmentionnées concernant l'intégration de l'instrument. Le contenu des études est résumé ici.

L'orientation des deux études initiales a été déterminée par la portée qu'il fallait donner à l'instrument pour ce qui concerne la préservation et la promotion de la diversité culturelle dans le contexte de la mondialisation et par la nécessité de reconnaître la légitimité des politiques culturelles gouvernementales dans le processus de mondialisation. Une conclusion s'imposait : il était opportun d'évaluer l'intégration de l'instrument au sein de l'UNESCO et de l'OMC, les deux organes internationaux concernés.

L'OMC et l'IIDC : points à examiner

Étant donné qu'un nouvel instrument sur la diversité culturelle pourrait aborder des questions qui ont une incidence sur le commerce international des biens et services culturels, une étude a été entreprise afin d'examiner la relation possible entre l'instrument et l'OMC. L'étude passe d'abord en revue les objectifs économiques et commerciaux du système de commerce multilatéral, les processus décisionnels fondés sur le consensus de l'OMC, et le caractère exécutoire des règles commerciales découlant de son processus de règlement des différends. L'étude examine ensuite comment les règles commerciales de l'OMC peuvent avoir des répercussions sur les objectifs non commerciaux des pays membres de l'OMC et comment cette interaction a été gérée dans le cadre du système de règles. L'étude s'intéresse particulièrement à la façon dont les règles de l'OMC interagissent avec les objectifs de politique culturelle de ses membres, notant l'absence d'une exemption générale en matière de culture à l'OMC.

L'étude sur l'OMC conclut en examinant les implications des divers liens qu'un instrument sur la diversité culturelle pourrait avoir avec l'OMC. Elle évalue comment le système de l'OMC pourrait, en théorie, permettre des négociations sur les questions de diversité culturelle qui ont trait au commerce international, mais note la difficulté de faire avancer les choses rapidement ainsi que les obstacles auxquels sont confrontés les ministres de la Culture du RIPC qui œuvrent dans ce sens⁷. L'étude analyse ensuite le type de relation qu'un instrument négocié et établi en dehors du cadre de l'OMC pourrait avoir avec les droits et les obligations relatifs à l'OMC. L'une des approches possibles serait que les signataires

⁶ Formé en 1998 à la suite du Sommet de Stockholm à l'initiative des ministres responsables de la Culture de la France et du Canada, le RIPC est unique en ce sens qu'il est une organisation informelle offrant aux 46 pays qui en font actuellement partie un forum souple leur permettant de discuter directement des politiques culturelles. Sans structure ou statut officiel, le RIPC ne serait donc pas en mesure d'assumer la gestion future de l'instrument qu'il est en train d'élaborer, sauf si ses membres prennent l'initiative d'en faire une institution, ce qui n'est pas l'option privilégiée pour le moment.

⁷ Remarquer les pays signataires d'ententes régionales qui restreignent leur capacité à prendre des engagements individuels concernant les négociations commerciales multilatérales. Par exemple, les membres de l'ÉSR-G, qui sont également membres de l'Union européenne, ne peuvent, dans une entente internationale, prendre d'engagements individuels concernant des négociations commerciales multilatérales puisque c'est une prérogative de l'Union européenne. Par conséquent, ils n'appuient pas l'option de l'intégration de l'IIDC à l'OMC.

s'entendent sur les nouveaux droits et obligations inclus dans le nouvel instrument et qu'ils utilisent les mécanismes prévus dans l'instrument pour résoudre les différends plutôt que de recourir aux procédures de l'OMC. Une deuxième approche consisterait à établir un cadre international de principes et d'obligations en vue de la promotion et de la préservation de la diversité culturelle qui serait conforme aux règles actuelles de l'OMC. Les signataires pourraient alors s'assurer de bénéficier de la souplesse voulue pour atteindre les objectifs et respecter les obligations de l'instrument dans le contexte de la libéralisation du commerce et des futures négociations de l'OMC.

Évaluation de l'intégration de l'IIDC au sein de l'UNESCO

L'étude sur l'UNESCO présente un résumé des avantages et des inconvénients de l'intégration d'un instrument légal au sein de cette organisation. Le mandat et le positionnement de l'UNESCO sont des éléments qui favorisent une telle solution. L'UNESCO a joué un rôle important dans la définition des principes de la diversité culturelle, et la tâche de les préserver et de les promouvoir est certainement de sa compétence. En raison de sa représentativité, elle peut mener ce travail à l'échelle internationale, en adoptant une approche normative. En ce qui concerne les structures de l'organisation, cependant, l'adoption et l'application d'une entente sembleraient compromises : non seulement la décision concernant une telle entente est bloquée par le retour espéré des États-Unis au sein de l'organisation, mais la portée de cette entente pourrait bien être restreinte étant donné qu'il faut obtenir un consensus. L'absence d'une procédure de règlement des différends à l'UNESCO remet également en cause la force dont l'instrument semble avoir besoin.

La décision d'explorer une solution de remplacement dans un troisième projet de recherche - créer un instrument autonome et peut-être même créer une nouvelle organisation internationale - a été prise en vue de l'intégration rapide et efficace de l'instrument, en supposant que les deux organismes d'accueil potentiels susmentionnés ne pourraient pas en prendre la responsabilité ou ne serait pas en mesure d'en prendre la responsabilité dans un proche avenir, comme le laissent entrevoir les indicateurs préliminaires que les études respectives auront eu à vérifier.

Mise en œuvre d'un IIDC autonome

Bien qu'il soit clair qu'une telle entente aurait des difficultés à obtenir une reconnaissance internationale, l'étude met en évidence la force inhérente de ce type d'instrument élaboré par des partenaires ayant des objectifs communs, lui donnant une consistance qui se manifesterait également par la promotion de l'instrument à l'échelle nationale. La structure et les mécanismes de l'instrument doivent garantir son application, d'une part pour défendre et promouvoir ses prérogatives culturelles, et d'autre part pour promouvoir extérieurement et de manière transversale la loi qu'il établit - tout en veillant à ce que les relations entre les parties signataires conservent une certaine souplesse. De cette façon, l'instrument pourrait acquérir progressivement un poids juridique et politique, de sorte qu'une loi précise et concrète sur la question de la culture pourrait être imposée. En fin de compte, il n'est pas exclu que les organisations internationales

concernées s'intéressent à l'instrument sans qu'il soit nécessaire d'essayer de le leur « vendre ».

Enfin, dans le but d'évaluer les possibilités en ce qui concerne l'élaboration de mécanismes pour l'instrument et ses modes d'intégration, particulièrement s'il est conçu dans un contexte non institutionnel, on a entrepris une quatrième étude portant sur l'analyse des résultats obtenus dans d'autres domaines qui ont suivi une approche semblable.

Comparaison avec des instruments juridiques dans d'autres domaines : caractéristiques essentielles

Cette recherche montre la relation étroite qui existe entre les objectifs d'un instrument et sa forme juridique, et elle constate qu'une entente établissant une nouvelle loi (par opposition à un instrument déclaratif) a plus de poids juridique aussi bien que politique, mais qu'il est plus difficile de la formuler dans un premier temps, et plus compliqué de la gérer par la suite. Cependant, ces considérations dépendent de l'environnement dans lequel l'instrument est élaboré : il faut moins de temps pour créer un instrument s'il est conçu en dehors d'un cadre institutionnel plutôt qu'au sein d'un forum mondial, et il représente alors une base de discussion assez importante pour des négociations de grande envergure; cependant, sa reconnaissance par un système international établi constitue un avantage significatif quand il s'agit de garantir et d'étendre son application. En outre (certains exemples ont révélé leurs limites à cet égard), le suivi de la gestion de l'instrument doit faire l'objet d'un examen approfondi, et le mécanisme de règlement des différends qui lie les parties mérite une attention minutieuse. Les liens à établir avec les partenaires institutionnels et la société civile, de même que la structure et les mécanismes de l'instrument, sont des facteurs qu'il faudra sopeser avec soin au cours du processus d'élaboration de l'instrument.

Conclusion

Finalement, sans vouloir remplacer les discussions et les commentaires des spécialistes nationaux du GTDC&M ou des ministres membres du RIPC, qui pourraient toujours fournir d'autres réponses ou soulever de nouvelles questions, la conclusion à tirer de cette première série de projets de recherche nous amène inévitablement au-delà de nos attentes initiales. En ce qui concerne les résultats concrets des études de l'ESR-G, qui vont dans le sens des principes énoncés pour la rédaction de l'instrument en cours de préparation, il ne s'agit pas simplement de savoir dans quelle organisation se fera l'intégration initiale de l'entente, mais aussi comment elle se fera, au moyen de quelle méthode. C'est là l'objet du document complémentaire *Options stratégiques* [Nicolas Mathieu (Suisse) incluant les commentaires des spécialistes de l'ESR-G], qui met en relief la question des décisions stratégiques liées à la structure et aux mécanismes de l'instrument. L'exemple proposé, une sorte « d'ébauche d'analyse », sert à sensibiliser au problème et à ouvrir le débat, ce qui servira de base de discussion.

CHAPITRE 1 : L'OMC ET L'IIDC

Introduction

L'Organisation mondiale du commerce (OMC), créée en 1994, est l'aboutissement des Négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay. Elle a été établie par l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce (l' " Accord sur l'OMC "), qui succède à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947. L'Accord sur l'OMC est le fondement du système de commerce multilatéral. Depuis 1947, les gouvernements qui adhèrent à ce système s'efforcent, tel qu'on l'énonce dans le préambule du GATT (1947), de prendre des arrangements mutuellement avantageux visant à réduire les tarifs douaniers et d'autres obstacles au commerce, en vue d'atteindre divers objectifs économiques, notamment relever les niveaux de vie, assurer le plein emploi et accroître la production et les échanges de biens et de services. Lors du Cycle d'Uruguay, les pays membres ont renforcé le GATT de 1947 par la ratification d'un certain nombre d'ententes supplémentaires : l'Accord multilatéral sur le commerce des marchandises (qui comprend le GATT de 1994), l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC), le Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (MRD) et le Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC). On appelle toutes ces ententes les Accords multilatéraux sur le commerce; ceux-ci, avec l'Accord sur l'OMC, se trouvent au cœur du système réglementé de commerce multilatéral.

L'OMC est une organisation permanente chargée de l'administration de ces différents accords. Dotée d'un secrétariat et de divers organes officiels, elle est pilotée par ses membres et, en pratique, dirigée par eux sur une base consensuelle, bien que, dans le cas de certaines procédures, des décisions puissent être prises par une majorité précise de gouvernements. En d'autres mots, l'OMC n'exprime pas son opinion propre à titre d'organisation internationale, mais plutôt le point de vue de l'ensemble de ses membres. Un secrétariat relativement modeste l'appuie dans ses activités. Son organigramme comprend une Conférence ministérielle, qui se tient régulièrement, ainsi qu'un certain nombre de conseils, de comités et d'autres organes - tantôt permanents, tantôt spéciaux - qui tiennent lieu de forums consultatifs et décisionnels axés sur les ententes actuelles ou les négociations futures. Cette structure permet aux membres de convenir de discuter de questions précises de façon ponctuelle, ou de tenir des "rondes" de négociations multilatérales sur plusieurs questions simultanément, telles que le programme du développement lancé lors de la Conférence ministérielle de Doha, en 2001.

Le Mémoire d'accord sur le règlement des différends (MRD) constitue peut-être l'instrument le plus original de l'OMC par rapport aux autres accords internationaux. Aux termes du GATT (1947), les différends étaient réglés au moyen du consensus, ce qui signifie que les parties en désaccord n'étaient jamais soumises contre leur gré à une décision, étant donné qu'elles gardaient un droit de veto. En adoptant le MRD, les membres de l'OMC ont accepté que les jugements des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel aient force exécutoire, qu'il y ait

consensus ou non. Ainsi, si un groupe spécial ou l'Organe d'appel juge qu'une mesure mise en place par un pays membre enfreint les règlements de l'OMC, et si le pays fautif ne fait pas le nécessaire pour se conformer à la décision prononcée, le groupe spécial ou l'Organe d'appel peut autoriser la partie lésée à retirer au pays en infraction un privilège auquel ce dernier aurait normalement eu droit dans le cadre de l'OMC. Les membres ont donc trouvé un moyen de soumettre concrètement le système commercial international à un processus d'arbitrage juridique prévoyant la prise de sanctions économiques afin d'assurer le respect des jugements rendus.

L'Accord sur l'OMC, comme toutes les ententes internationales, doit respecter la Convention de Vienne sur le droit des traités. Les membres de l'OMC peuvent conclure, à l'extérieur de l'OMC, des accords qui modifient leurs obligations à l'égard des autres pays signataires. Cependant, ces accords n'engagent en rien les pays non-signataires et ne retirent à ceux-ci aucun des droits garantis par l'OMC.

L'OMC compte 144 membres⁸, et ses rangs restent ouverts à l'accession de nouveaux adhérents. Elle constitue une entité entièrement réservée aux États; ses procédures de prise de décision ou de règlement des conflits ne prévoient donc pas de rôle officiel pour les représentants de la société civile (secteur privé, organisations non gouvernementales). Cependant, une disposition de l'Accord sur l'OMC permet l'établissement de liens avec d'autres organisations intergouvernementales dont les responsabilités touchent au mandat de l'OMC. Cette dernière peut aussi prendre des dispositions afin de consulter des organisations non gouvernementales qui s'intéressent à des questions liées à l'OMC, ou de collaborer avec elles. Périodiquement, l'OMC tient des symposiums sur divers sujets afin de donner l'occasion à des experts du commerce et à d'autres représentants de la société civile ou du secteur des politiques de se réunir, et les délégations nationales aux Conférences ministérielles comptent habituellement des représentants de la société civile. En outre, les groupes spéciaux peuvent aussi avoir recours à des informations ou à de l'expertise autres que celles fournies par les membres.

L'OMC et les objectifs non commerciaux des pays membres

Dans le cadre de l'analyse des liens possibles entre un instrument sur la diversité culturelle et l'OMC, il convient de se pencher sur les dispositions mises en place par l'OMC qui concernent les autres objectifs non commerciaux des membres. Ces derniers se servent du système de commerce multilatéral pour réduire progressivement les tarifs douaniers et les autres obstacles au commerce international. Tel qu'on le précise dans le préambule de l'Accord sur l'OMC, les objectifs de cette organisation – accroissement de la production et de l'échange de biens, plein emploi, etc. - sont avant tout de nature économique. Cependant, bien que l'OMC n'ait pas pour mandat la mise en place de mesures de discipline visant l'atteinte d'objectifs non commerciaux, le système de commerce multilatéral tient compte de diverses façons du chevauchement entre les enjeux commerciaux et non commerciaux.

⁸ Au 1^{er} janvier 2002.

Depuis la création du système de commerce multilatéral, les pays qui y prennent part considèrent qu'il est important de tenir compte des implications commerciales et non commerciales des politiques gouvernementales. Déjà, le GATT (1947) prévoyait la réglementation non seulement des obstacles douaniers tels que les tarifs, mais aussi des mesures "intérieures". Par exemple, à l'article III de cet accord, on oblige les signataires à accorder un "traitement national" aux biens importés, ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas appliquer de "lois, [de] règlements et [de] prescriptions [intérieurs] affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur" de manière à protéger la production nationale. D'autres accords commerciaux multilatéraux, tels que l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord MSP) et l'AGCS, contiennent aussi des dispositions qui pourraient avoir une incidence sur les mesures prises par les membres pour atteindre sur leur territoire des objectifs stratégiques non commerciaux.

Il existe de nombreuses façons pour les membres de limiter l'impact potentiel des obligations de l'OMC sur leurs objectifs stratégiques nationaux non commerciaux. Par exemple, à l'article XXI du GATT, on exempte dans des termes très généraux les mesures concernant la sécurité nationale des mesures de discipline commerciales. Il s'agit là d'une exemption sujette à interprétation; il revient aux membres eux-mêmes de déterminer les mesures qu'ils estiment nécessaires à la protection des intérêts essentiels de leur sécurité, tels qu'ils sont énumérés dans l'article. La grande marge de manœuvre laissée par cette exemption en fait un cas unique dans le système de l'OMC, compte tenu des caractéristiques propres aux politiques de sécurité nationale.

Dans d'autres cas, les accords de l'OMC permettent l'exemption de certaines mesures à but non commercial circonscrites sur la base d'une évaluation. Par exemple, on précise à l'article XX du GATT que cet accord ne peut être interprété comme empêchant l'application, entre autres, de mesures "nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux" ou "se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables". Ces mesures seront exemptes du GATT sous réserve qu'elles ne constituent pas un moyen de discrimination entre les pays ni une restriction déguisée au commerce. L'exemption de base concernant les mesures de protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux ou des plantes ainsi que les principaux critères délimitant son ampleur sont précisés dans l'Accord MSP, où on reconnaît le "droit" des membres de prendre des mesures en vue d'atteindre des objectifs donnés, pourvu qu'ils se conforment aux mesures de discipline de l'Accord.

Par l'adoption de déclarations ministérielles, les membres de l'OMC tentent aussi de défendre des objectifs en matière de santé publique et d'environnement. Ainsi, on a ajouté dans le préambule de l'Accord sur l'OMC des objectifs qui n'étaient pas mentionnés dans le GATT (1947), tels que le développement durable et la préservation de l'environnement. Lors de la dernière Conférence ministérielle de l'OMC, à Doha, en novembre 2001, les ministres ont adopté une déclaration politique sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique.

Le Comité du commerce et de l'environnement (CCE) constitue un autre instrument utile aux membres dans le contexte de la conciliation des objectifs culturels et environnementaux. Le CCE fait partie de la structure officielle de l'OMC, à la base de laquelle se trouve le Secrétariat. Il tient lieu de forum où les pays participants peuvent se pencher sur des questions liées au commerce et à l'environnement, et ses membres ont pris part à des symposiums publics tenus par l'OMC sur le sujet du commerce et de l'environnement.

Même si l'on reconnaît l'impact de la réglementation commerciale sur les objectifs de protection de l'environnement, il convient de faire remarquer que les membres de l'OMC ne s'entendent toujours pas sur le lien juridique qui existe entre les accords multilatéraux sur l'environnement (AME) et les accords commerciaux multilatéraux de l'OMC. On s'est peu préoccupé du chevauchement des obligations de l'OMC et des AME, étant donné que ces accords ont été négociés dans des forums différents. Ce n'est qu'après la fin des rondes de négociations sur les AME, et à la suite de la Conférence ministérielle de Doha, que les membres de l'OMC ont accepté de négocier en vue de parvenir à une entente dans ce domaine.

Les membres ont aussi accepté que des programmes soient mis en œuvre en ce qui concerne le rapport entre les règlements commerciaux et les autres politiques économiques. À cet égard, une entente signée à Doha est digne de mention : elle prévoit la mise sur pied d'un groupe de travail chargé d'étudier la relation entre le commerce, la dette des pays en développement et le système financier international. Il a pour but officiel, entre autres, le renforcement de la "cohérence" des politiques financières et commerciales internationales.

L'AGCS est un accord détaillé qui régit l'échange de tous les types de services sur la scène internationale. À ce titre, il peut avoir un très grand impact, dans les pays qui en sont signataires, sur un large éventail de politiques intérieures. Ses dispositions traitent des objectifs nationaux commerciaux et non commerciaux de nombreuses façons. Par exemple, l'AGCS établit le "droit" des membres de réglementer et de modifier leurs objectifs stratégiques nationaux. Par ailleurs, il exclut de son champ d'application tous les services "fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental", c'est-à-dire les services publics qui ne sont offerts ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec d'autres fournisseurs de services.

Chose plus importante encore, l'AGCS est structuré de façon à laisser aux membres une certaine marge de manœuvre quant au commerce des services : ils ne sont tenus de libéraliser que les domaines dans lesquels ils prennent des engagements. Certaines obligations, telles que la transparence et le traitement de la nation la plus favorisée (NPF), s'appliquent à tous les services sur une base horizontale, bien que les membres aient une occasion d'inscrire une exemption à l'obligation de la NPF dans leur liste d'engagements. Ce sont les membres qui choisissent les secteurs de services dans lesquels ils prennent des engagements en matière d'accès aux marchés ou de traitement national. Cette structure peut donc s'adapter aux divers objectifs stratégiques nationaux des membres, et elle leur permet de procéder à une libéralisation progressive du commerce des services, ce qui signifie qu'ils ont la possibilité, dans le cadre de séries de négociations multilatérales actuelles ou futures, d'élever graduellement le niveau

de libéralisation dans tous les secteurs de services couverts par l'AGCS (élargissement de l'accès aux marchés, traitement national).

Les membres disposent aussi de moyens de protéger certaines politiques économiques nationales qui vont à l'encontre des ententes commerciales internationales. Par exemple, l'article 8 de l'Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires (ASMC) prévoit des exemptions concernant les subventions consacrées à la recherche et au développement, au développement régional ou à l'adaptation à de nouvelles normes environnementales, dans la mesure où les critères énumérés dans l'Article sont respectés. Cet article, qui comprenait une disposition de temporisation, est venu à expiration en 1999. Sa reconduction fera l'objet de négociations entre les membres. On trouve une autre exemption de ce genre dans l'Annexe sur les services financiers de l'AGCS. À l'article 2 de cette annexe, on exempte des autres dispositions de l'Accord les mesures prises pour des "raisons prudentielles", c'est-à-dire pour assurer l'intégrité et la stabilité du système financier. Encore une fois, la portée de cette exemption est limitée par l'obligation qui incombe aux membres de ne pas utiliser ces mesures comme moyen d'éviter leurs engagements au titre de l'Accord.

La politique culturelle et le système de l'OMC

Les mesures culturelles ne font pas partie du mandat officiel de l'OMC, et l'Accord ne prévoit aucune exception culturelle semblable à celles des articles XXI et XX du GATT concernant la sécurité nationale et la santé et la vie des personnes, des animaux et des végétaux respectivement. Cependant, certaines dispositions des règlements de l'OMC traitent de manière générale ou précise de mesures culturelles particulières. Par exemple, on spécifie à l'article IV du GATT qu'il est permis aux membres de maintenir des contingents comportant l'obligation de projeter des films produits dans leur pays pendant une partie du temps total de projection dans les cinémas. En outre, on précise à l'article XX que rien n'empêche l'adoption de mesures nécessaires à la protection de la "moralité publique" et à la "protection de trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique". Ce sont là les seules exemptions de nature proprement culturelle contenues dans le système de l'OMC. Vers la fin du Cycle d'Uruguay, on a discuté de la possibilité d'ajouter à l'Accord une disposition concernant directement les politiques culturelles, mais les membres n'ont pas réussi à arriver à un consensus à ce sujet. Par conséquent, le commerce des biens et des services qui font l'objet des politiques culturelles est soumis aux mesures de discipline de l'OMC.

Profitant de la marge de manœuvre laissée par l'AGCS, mentionnée précédemment, de nombreux membres de l'OMC n'ont pas pris d'engagements en matière d'accès aux marchés ou de traitement national dans les secteurs de services liés à la culture, tels que la production et la distribution de contenu audiovisuel, les enregistrements sonores, l'édition, etc. Beaucoup de pays ont aussi prévu des exemptions à leurs obligations NPF générales au profit d'initiatives fréquemment mises en œuvre dans le cadre des politiques culturelles nationales, telles que des ententes de coproduction internationale. Tant que les membres ne prennent pas d'engagements dans ces secteurs de services, leurs instruments de politique culturelle ne peuvent être sujets aux mesures de discipline de l'AGCS en matière d'accès aux marchés ou de traitement national. Cependant, dans le

contexte de la libéralisation progressive, les membres de l'OMC ont accepté de prendre part à des négociations multilatérales sur le commerce des services dans le cadre desquelles on leur demandera peut-être de prendre des engagements dans le secteur des services culturels.

Étant donné que les politiques intérieures visant à soutenir le contenu culturel national influent habituellement sur le commerce des services, cette souplesse de l'AGCS est importante, par opposition aux obligations détaillées du GATT qui régissent le commerce des biens culturels. Cependant, la question de la portée relative des droits et des responsabilités énoncés dans le GATT et l'AGCS s'est retrouvée récemment au premier plan. Par exemple, les États-Unis ont contesté certaines des politiques du Canada dans le domaine du commerce des magazines et des services de publicité. L'Organe d'appel a jugé qu'une mesure axée sur les services peut quand même influencer sur le commerce des biens et, par conséquent, être soumise aux dispositions du GATT. Autrement dit, une même mesure peut être sujette à la fois au GATT et à l'AGCS, et tout cas de violation éventuelle de ces deux accords doit être étudié au cas par cas. L'Organe d'appel a maintenu cette position lors de verdicts subséquents. La révolution qu'a connue le domaine des technologies de la communication et de l'information, qui entraîne le commerce de produits numérisés dont un équivalent physique existe sur le marché, suscite aussi de nouveaux questionnements : ces "cyber-produits" doivent-ils être considérés comme des biens ou des services?

L'OMC et un nouvel instrument sur la diversité culturelle : points à examiner

Certains des enjeux qui concernent la diversité culturelle, et qui pourraient être intégrés aux principes et aux objectifs d'un nouvel instrument, ne sont pas touchés par les ententes commerciales internationales. Évidemment, la relation entre le nouvel instrument et les obligations de l'OMC pourrait faire l'objet d'un débat.

Cependant, certains éléments d'un nouvel instrument pourraient concerner des questions qui font déjà l'objet de règlements internationaux relatifs au commerce des biens et services culturels. Par exemple, l'instrument pourrait prévoir des mesures de soutien financier des industries culturelles; or, certaines des directives actuelles de l'OMC régissent le versement de subventions aux producteurs de biens culturels et des négociations pourraient donner lieu à de nouveaux règlements concernant les subventions aux prestataires de services culturels. Un nouvel instrument pourrait aussi comporter des quotas minimaux de contenu national, quotas qui entreraient peut-être en conflit avec les engagements des membres en matière d'accès aux marchés et de traitement national dans le cadre de l'AGCS. Dans le cas de conflits de ce genre, il faudrait évaluer l'incidence actuelle et future du système de l'OMC sur la capacité des pays signataires d'atteindre les objectifs fixés. La meilleure façon de traiter la relation entre le système de l'OMC et l'instrument lui-même devra éventuellement être abordée par les pays signataires de l'instrument.

Compte tenu de l'architecture du système de l'OMC et des principes fondamentaux du droit international qui régissent le rapport juridique entre les différents accords internationaux, il existe en principe de nombreuses façons d'aborder les

recoupements entre les droits et les obligations de l'OMC et les aspects relatifs au commerce international d'un nouvel instrument sur la diversité culturelle.

On pourrait par exemple travailler à une entente dans le cadre du système de l'OMC. En théorie, divers mécanismes sont possibles. On pourrait décider qu'aucun nouvel accord important ne sera exigé au sein de l'OMC pour atteindre les objectifs communs sur la diversité culturelle, mais qu'il conviendra peut-être d'éclaircir la portée relative de certains accords. Une telle opinion pourrait résulter d'un manque de clarté dans les dispositions particulières ayant trait aux caractéristiques précises des industries culturelles ou de la conviction d'une contradiction entre la jurisprudence découlant des décisions rendues aux termes du MRD et les intentions des membres de l'OMC. L'article IX de l'accord sur l'OMC permet à la Conférence ministérielle ou au Conseil général d'adopter des interprétations des ententes de l'OMC.

Par ailleurs, l'évaluation du recoupement entre les questions de diversité culturelle et les règlements commerciaux internationaux pourrait permettre aux partisans d'un nouvel instrument d'en arriver à la conclusion qu'il faut passer une entente au sein de l'OMC pour expliquer sans équivoque la nature du rapport entre les accords de l'OMC et les mesures prises pour satisfaire les objectifs de la politique culturelle. Cette démarche aurait l'avantage de permettre aux politiques culturelles ayant des incidences commerciales de tirer profit du système réglementé de l'OMC.

Cependant, si on envisage une approche qui prévoit une démarche dans le cadre de l'OMC, on se souviendra qu'il faudrait d'abord établir un consensus parmi les membres de l'OMC pour inscrire le recoupement entre les questions de diversité culturelle et les règlements commerciaux au programme des négociations officielles de l'OMC pour arriver à une entente. L'absence d'un instrument international qui établirait le cadre de principe et les obligations relatives à la diversité culturelle pourrait ajouter aux difficultés de l'atteinte d'un tel consensus au sein de l'OMC. La mise en place d'un instrument sur la diversité culturelle dans l'OMC pourrait inscrire les négociations culturelles au centre de négociations commerciales d'une vaste portée, qui nécessiteraient l'établissement d'un consensus sur diverses questions commerciales, avant qu'une seule d'entre elles puisse faire l'objet d'un accord, y compris les dispositions relatives à la diversité culturelle. Cette mesure signifie qu'il faudrait soumettre l'élaboration d'un instrument culturel aux compromis qui caractérisent les négociations commerciales. En effet, les membres de l'OMC n'ont pas réussi à s'entendre sur la question de la culture et des échanges commerciaux au cours du Cycle d'Uruguay. Les membres du RPC doivent aussi tenir compte du fait qu'étant donné les compétences de la Commission européenne (CE) en matière d'échanges internationaux, les États membres de l'Union européenne (UE) et du RPC ne participeraient pas directement aux négociations poursuivies à l'OMC.

Compte tenu de ces considérations, le Groupe de travail sur la diversité culturelle et la mondialisation s'est efforcé d'envisager un instrument qui serait conçu à l'extérieur du cadre de l'OMC. En théorie, une telle approche pourrait susciter deux genres de relations avec l'OMC. Dans le premier cas, les pays signataires pourraient s'entendre sur de nouveaux droits et obligations concernant les

échanges de biens et de services culturels qui seraient distincts de leurs obligations à l'égard de l'OMC, parce qu'ils approuveraient la nécessité de préserver et de favoriser la diversité culturelle. Les pays signataires pourraient consentir à utiliser les mécanismes de règlement des différends que prévoirait l'instrument sur la diversité culturelle plutôt que les procédures de l'OMC, lorsque les mesures se situent dans le domaine d'application de l'instrument. Cependant, tel qu'on le mentionne dans l'introduction du présent document, seuls les gouvernements signataires de l'instrument seraient tenus de s'y conformer, et les gouvernements non-signataires conserveraient leurs droits aux termes des accords de l'OMC. De plus, cette démarche nécessiterait que les gouvernements signataires renoncent entre eux aux droits et obligations qu'ils ont déjà négociés dans le cadre de l'OMC.

Une deuxième façon de concevoir un instrument à l'extérieur du cadre de l'OMC serait que l'accord articule un ensemble d'objectifs et de principes sur la diversité culturelle, qu'il engage les membres à s'acquitter d'obligations particulières à l'appui de la diversité culturelle, et qu'il établisse le cadre d'une politique culturelle dont pourraient se prévaloir les pays signataires pour atteindre leurs objectifs communs. Ce cadre de travail pourrait être en harmonie avec les règlements actuels de l'OMC, et il pourrait avoir une incidence sur l'élaboration future des règlements de l'OMC étant donné qu'ils interviennent dans les mesures à l'appui de la diversité culturelle. Les pays signataires d'un tel instrument poursuivraient leurs négociations dans le cadre de l'OMC en étant attentifs aux principes, aux objectifs et aux obligations de l'instrument sur la diversité culturelle; ils chercheraient aussi à conserver la souplesse qui leur permettrait d'assumer leurs obligations en vertu des nouveaux règlements de l'OMC. En réalité, l'instrument pourrait fournir un forum de consultation sur le recoupement entre les questions de diversité culturelle et les règlements commerciaux internationaux qui pourrait être utile aux pays signataires dans leurs négociations futures avec l'OMC. Dans le cadre de ce projet, le lien entre la procédure de règlement des différends et les mécanismes propres à un instrument élaboré à l'extérieur de l'OMC ne se chevaucheraient pas et n'entreraient pas en conflit.

Qu'il soit décidé de mettre en place l'instrument dans le cadre de l'OMC ou à l'extérieur de celle-ci, on désirera peut-être que les membres de l'OMC se consultent davantage, et qu'on suive d'une manière continue les différentes questions à l'étude. À cette fin, les partisans du nouvel instrument voudront peut-être recueillir un consensus auprès des membres de l'OMC en vue de créer un groupe de travail ou un comité (analogue au Comité du commerce et de l'environnement, par exemple). Si un tel consensus était obtenu, ce comité pourrait en principe remplir de nombreuses fonctions, notamment établir des relations de travail avec d'autres organisations intergouvernementales comme l'UNESCO ou le secrétariat d'un nouvel instrument, ou, conformément aux mêmes règlements, tenir des consultations auprès d'organisations non gouvernementales.

CHAPITRE 2 : ÉVALUATION DE L'INTÉGRATION DE L'IIDC AU SEIN DE L'UNESCO

La convention créant une Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) fut adoptée par la Conférence de Londres en novembre 1945 et entra en vigueur le 4 novembre 1946 lorsque 20 Etats la ratifièrent.

Mandat

[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, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, que la Charte des Nations Unies reconnaît à tous les peuples...]. L'Organisation se déclare [...soucieuse d'assurer aux États membres...l'intégrité et la féconde diversité de leurs cultures et de leurs systèmes d'éducation] (acte constitutif, article 1)

Avantage :

- L'UNESCO est la **seule** agence du système des Nations Unies dotée d'un mandat sur la culture

Représentativité

Organisation des Nations Unies pour l'éducation la science et la culture, l'UNESCO a actuellement 188 membres répartis sur les cinq continents.

Avantages :

- C'est une OIG (organisation internationale gouvernementale),
- Le nombre de ses membres : sa vaste représentativité au niveau mondial lui assure une grande diffusion de ses principes.

Inconvénients :

- Les États Unis ne sont plus membres,
- L'UNESCO ne souhaite pas entreprendre une action qui compromettrait le retour des États-Unis,
- Le nombre important de membres oblige, pour rallier le maximum d'États, à des compromis qui peuvent aboutir dans les déclarations ou résolutions à une terminologie vague et consensuelle.

Positionnement

Depuis la conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement qui s'est tenue à Stockholm en 1998, l'UNESCO n'a cessé d'affirmer l'importance des politiques nationales de soutien aux industries culturelles.

La libre circulation des biens et services culturels *[ne saurait être soumise aux seules règles du marché international]* (conférence générale de l'UNESCO, 30e session - 1999).

Une première table ronde des ministres de la culture sur le thème de “ la diversité culturelle face à la mondialisation ” (2 novembre 1999) a permis de réaffirmer la volonté des ministres de *[défendre et promouvoir la diversité culturelle... Ils (les ministres) reconnaissent le droit des États et des gouvernements d'établir librement leurs politiques culturelles au plan national et international.]* (UNESCO 30C/inf.39).

Le comité d'experts sur le renforcement du rôle de l'UNESCO en vue de promouvoir la diversité culturelle à l'heure de la mondialisation (21/22 septembre 2000) a reconnu *[l'importance d'une intervention de l'UNESCO dans un domaine qui relève clairement de son mandat...]* et a invité son Directeur général *[...à envisager la préparation d'une Déclaration qui reconnaîtrait la légitimité des États à soutenir et créer un environnement propice à la création et à l'expression des diverses formes des cultures nationales, par la mise en œuvre des politiques culturelles qu'ils jugent appropriées, tant en ce qui concerne la production que la diffusion culturelles.]*(UNESCO CLT/CIC/BCI/DC.DOC 8F).

Des “ éléments préliminaires ” relatifs à un projet de déclaration sur la diversité culturelle ont été soumis à l'examen des ministres de la culture lors de la deuxième table ronde qui s'est tenue à Paris en décembre 2000 sur le thème “ la diversité culturelle : les enjeux du marché ”. Les ministres ont identifié les premiers éléments d'une esquisse de déclaration sur la diversité culturelle.

Cette **Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle**, adoptée le 20 novembre 2001 par acclamation, affirme *[...la spécificité des biens et services culturels qui, parce qu'ils sont porteurs d'identité, de valeurs et de sens, ne doivent pas être considérés comme des marchandises ou des biens de consommation comme les autres]* (article 8). Dans l'article 1 du plan d'action qui accompagne la déclaration, les États membres s'engagent *[...à approfondir le débat international sur les questions relatives à la diversité culturelle, en particulier celles qui ont trait à ses liens avec le développement et à son impact sur la formulation des politiques, à l'échelle aussi bien nationale qu'internationale ; avancer notamment la réflexion concernant l'opportunité d'un instrument juridique international sur la diversité culturelle].*

Avantages :

- Légitimité reconnue à l'UNESCO dans le domaine de la promotion de la diversité culturelle,
- Légitimité de l'UNESCO à prendre en compte la difficulté des pays en développement à créer les industries culturelles nécessaires pour diffuser l'expression de leur créativité,
- Le problème de la diversité culturelle n'est pas limité à la seule confrontation d'intérêts entre grands pays traditionnellement producteurs de biens culturels : *[L'UNESCO se doit d'accorder une priorité absolue à*

la défense et à la promotion de la diversité culturelle, au rééquilibrage des échanges interculturels face aux inégalités qui existent, et d'œuvrer activement pour que la mondialisation des produits et des messages concoure à l'amélioration des relations entre les peuples.].

(http://www.unesco.org/culture/industries/trade/html_fr/question25.shtm)

Pouvoir normatif

l'UNESCO est dotée d'un pouvoir normatif (acte constitutif, article 4). Lorsqu'une conférence générale se prononce pour l'adoption d'une convention internationale, une majorité des 2/3 des États membres, présents et votants, est requise pour que cette convention soit ouverte à la ratification.

Dans le domaine de la culture, l'UNESCO a notamment à son actif les textes normatifs suivants :

- " l'Accord de Florence " (1950) et son " protocole de Nairobi " (1976), accord pour l'importation des objets à caractère éducatif, scientifique ou culturel qui encourage la libre circulation des livres et autres biens notamment culturels. A noter, même si cet accord et son protocole permettent l'ouverture complète des frontières douanières aux biens culturels en général, ces deux instruments contiennent des mécanismes de sauvegarde afin d'éviter que l'importation des produits culturels aillent à l'encontre du développement des produits culturels nationaux (voir la clause de réserve à l'Accord prévue à la demande des États-Unis qui a été publiée sous forme d'un Protocole annexe au dit accord.

(http://www.unesco.org/cultures/industries/trade/html_fr/question19.shtml)

- La Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflits armés adoptée à La Haye en 1954,
- La Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (1970),
- La Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (1972).

Avantages :

- Compétence de l'UNESCO pour promulguer un instrument normatif international,
- A noter : bien que non-membres de l'UNESCO, les États-Unis peuvent être partie à un instrument normatif international de l'organisation (ex convention sur le trafic illicite des biens culturels, convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel).

Inconvénients :

- La majorité des 2/3 requise pour l'ouverture à la ratification,
- Manque de procédure de règlement des différends.

CHAPITRE 3 : MISE EN ŒUVRE D'UN IIDC AUTONOME

L'hypothèse d'un instrument autonome

Pourquoi envisager l'hypothèse d'un instrument international sur la diversité culturelle autonome ? Tout simplement parce que plusieurs se questionnent tant sur l'OMC que sur l'UNESCO pour abriter cet instrument, et parce que la création d'un tel instrument ne commande pas nécessairement celle d'une nouvelle organisation internationale.

L'instrument vise à faire reconnaître l'importance des politiques culturelles que prennent ces États et gouvernements pour soutenir la culture au profit des populations qu'ils représentent, politiques qui contribuent, par le fait même, au maintien et au développement de la diversité culturelle de par le monde. On comprendra aisément que certains ne voient pas d'un bon œil qu'une organisation dont l'existence même est vouée à la libéralisation du commerce, comme l'OMC, puisse élaborer ou abriter l'instrument. Aussi, certains croient que l'OMC n'est pas particulièrement reconnue pour son expertise ou sa sensibilité à l'égard des questions de culture. Et si tous reconnaissent que l'instrument, pour être efficace, devra nécessairement avoir un effet sur l'OMC, sur son droit interne, peu semblent croire que l'OMC puisse faire la promotion d'un instrument qui, en plusieurs de ses principes, risque de contrevenir aux principes généraux qu'elle défend.

L'UNESCO, pour sa part, constituerait le lieu d'aboutissement naturel de l'instrument à cause de sa vocation culturelle. Cependant, sa grosseur et son caractère fortement institutionnalisé en ferait, selon certains, une organisation trop lente, et donc inefficace à court terme, pour permettre la mise sur pied de l'instrument recherché à court terme. Il n'est cependant pas interdit de croire qu'un instrument autonome, porté par un nombre restreint au départ, mais grandissant de pays, pourrait aboutir éventuellement à l'UNESCO. S'il est acceptable de voir une organisation commerciale comme l'OMC élaborer des instruments commerciaux qui peuvent avoir une incidence sur la culture, on pourrait difficilement s'offusquer, en toute cohérence, de voir une organisation culturelle comme l'UNESCO abriter un jour un instrument culturel pouvant avoir une incidence sur le commerce.

Ainsi, l'impossibilité à court ou moyen terme d'élaborer ou de faire " atterrir " l'instrument dans une organisation internationale existante est à la base de l'hypothèse selon laquelle l'instrument pourrait être autonome. Cette hypothèse, répétons-le, n'empêche pas qu'à plus long terme, l'instrument puisse être abrité par une organisation internationale existante qui en accepterait la " gestion ". Il est donc important de considérer l'hypothèse d'un instrument autonome que nous développons comme une option ouverte pouvant impliquer plusieurs possibilités et soulevant diverses questions de stratégies. Nous n'aborderons ici que ce qui nous semble être les principales questions à poser à l'égard d'un tel instrument autonome.

Quelles sont les conditions minimales entourant la mise en œuvre d'un instrument international sur la diversité culturelle ?

Sur le plan international

Conçu hors OMC et hors UNESCO, il est clair que l'instrument autonome ne bénéficierait ni de la notoriété de telles organisations pour se faire connaître, ni de leur large membership. Il appartiendrait donc aux signataires de l'instrument d'en faire la promotion à l'échelle internationale. En cela, l'avenir d'un instrument autonome est étroitement lié tant au nombre d'États et de gouvernements qui y adhéreront à l'origine (ce que l'on pourrait appeler la masse critique d'adhérents à l'instrument), qu'à la volonté de ceux-ci de le " vendre " sur la scène internationale dans tous les forums appropriés (à cause de cela, il serait souhaitable et intéressant que l'instrument lui-même, dans ses principes, fasse état du devoir des signataires d'en faire la promotion et de défendre ses principes à chaque fois que l'occasion leur en est offerte). L'instrument ne devrait entrer en vigueur qu'à partir du moment où un nombre suffisant d'États et de gouvernements y auront adhéré (une vingtaine, une trentaine, ou le nombre que les premiers signataires jugeront suffisant) et on devrait s'assurer qu'un noyau dur de quatre ou cinq États ou gouvernements acceptent de jouer un rôle de leader pour faire valoir l'instrument autonome et attirer de nouveaux adhérents. À cet égard, on devrait s'assurer de retrouver, parmi les premiers signataires, une répartition la plus représentative possible tant sur le plan géographique qu'économique.

L'entrée en vigueur de l'instrument, bien sûr, ne constitue pas son aboutissement. Ce ne sera que la première étape puisque les plus convaincus y auront adhéré dès le départ, et qu'il faudra encore convaincre ceux qui le sont moins à la faire. Mais l'instrument gagnera en reconnaissance et en légitimité à l'échelle internationale au fur et à mesure que de nouveaux États et gouvernements y adhéreront.

Si le défi de faire la promotion d'un instrument autonome est plus grand que pour un instrument qui bénéficierait déjà de l'appui d'une organisation internationale reconnue, on peut imaginer que l'instrument autonome, étant le fruit d'une concertation entre acteurs qui partagent les mêmes préoccupations de base, sera plus clair et mieux ciblé qu'un instrument qui aurait du faire l'objet d'une négociation large entre États et gouvernements ne partageant pas tous le même degré d'intérêt vis-à-vis de la cause défendue. Un instrument sur lequel 150 pays devraient s'entendre pourrait être beaucoup plus long à produire et risquerait aussi d'être, par la voie d'une négociation trop large et trop consensuelle, trop édulcorée et insipide.

Sur le plan national

Les signataires de l'instrument devraient au minimum prévoir, dans leur propre cadre constitutionnel ou, au moins dans l'élaboration de leurs politiques culturelles, des références aux principes et engagements relatifs à l'instrument international et à l'importance de la diversité culturelle. De telles références ajouteraient à la crédibilité tant de l'instrument lui-même que de l'engagement du signataire à son égard. Elles permettraient aussi de faire valoir l'importance de la culture en général

et de la diversité culturelle en particulier à l'égard d'autres aspects de la vie en société comme la cohésion sociale, le développement, l'identité, etc.

Comment s'assurer de l'efficacité d'un instrument autonome ?

Une partie de la réponse à cette question repose principalement sur la possibilité de mettre sur pied un mécanisme de suivi pour assurer l'application de l'instrument et d'y inscrire un mécanisme de règlement des différends.

Bien qu'il existe plusieurs possibilités à ce chapitre, on pourrait penser à la création d'une sorte de secrétariat chargé de faire le suivi de l'instrument. Ce secrétariat, par exemple, pourrait émettre des avis sur l'instrument, assurer une concertation entre les signataires sur toutes les questions relatives à l'instrument, ou exercer un service de veille sur les développements susceptibles d'avoir un impact sur les principes dont l'instrument fait la promotion ou prend la défense. Cette veille pourrait être particulièrement intéressante lorsque des négociations commerciales multilatérales ou régionales ont cours, pour aviser les membres des dangers qui y sont liés du point de vue de la préservation des prérogatives des États et des gouvernements de soutenir la culture par diverses mesures reconnues légitimes dans l'instrument. Il pourrait aussi organiser des rencontres occasionnelles entre les signataires de l'instrument sur des sujets qui y sont liés et assurément et ainsi, par exemple, favoriser la concertation des membres pour qu'ils préparent leurs positions dans le cadre des négociations commerciales lorsque des sujets liés à la culture y sont en jeu. Ce secrétariat, même bénéficiant d'un budget modeste, aurait l'avantage d'incarner l'instrument, de lui donner une existence non seulement juridique, mais politique.

Matériellement, un tel secrétariat devrait pouvoir bénéficier du support financier de tous les signataires de l'instrument selon des normes, bien sûr, qui prendraient en compte leur capacité de le faire.

L'instrument devrait aussi avoir son propre mécanisme de règlement des différends. Celui-ci devrait être assez souple pour permettre aux États de solutionner leurs différends, si possible, par la conciliation (ce qui facilitera aussi la signature de l'instrument). Mais il faudrait aussi trouver une façon de s'assurer que les signataires reconnaissent la primauté de ce mécanisme sur des mécanismes concurrents pour traiter des matières relevant de l'instrument.

Par ailleurs, au niveau local, chaque ministre de la Culture ou ministre responsable de la Culture, devrait avoir la responsabilité de voir à l'application et au respect de l'instrument. Il leur appartiendrait aussi de sensibiliser ses collègues à ses principes et aux actions qui pourraient y contrevenir.

Également, il est important de rappeler que l'instrument recherché ne s'oppose pas à la mondialisation en cours, mais cherche à pallier à certains de ses problèmes. L'instrument devra aussi être "vendu" à la société civile et il ne serait pas mauvais qu'il contienne certains articles qui reconnaissent l'importance de cette dernière dans le maintien et la promotion de la diversité culturelle. On pourrait même imaginer des activités liées à l'instrument, probablement en lien avec son éventuel secrétariat, qui laisserait une grande place à la société civile.

Quelle influence aurait un instrument autonome sur l'OMC ?

L'instrument autonome pourrait générer un nouveau droit à l'échelle internationale et créer un nouveau rapport de force à l'égard des règles potentiellement antinomiques qui pourraient émaner d'autres organisations, comme l'OMC, par exemple. L'influence de l'instrument sur l'OMC pourrait se faire sentir tant sur le plan juridique que politique.

Sur le plan juridique :

- L'instrument, dès sa mise en œuvre, établit un nouveau droit pour ses signataires, droit qui régit leurs relations entre eux dans les matières couvertes par l'instrument. Ce droit, s'il diffère de celui de l'OMC et couvre des matières qui semblent se recouper, devient concurrent à ce dernier. Le droit de l'instrument n'a pas d'effet direct sur le droit de l'OMC, mais l'inverse est aussi vrai.
- L'instrument pourrait avoir une influence indirecte sur le droit interne existant de l'OMC notamment par la voie des interprétations rendues sur des litiges à caractère culturel. Les groupes spéciaux et l'organe d'appel de l'OMC pourraient éventuellement recourir au droit de l'instrument pour trancher dans des litiges dont l'issue ne peut être trouvée au moyen des seules règles internes à l'OMC.
- Les signataires de l'instrument pourraient, à l'égard de l'OMC, chercher à introduire des références à l'instrument dans les accords OMC. Par exemple, ces États pourraient formuler des engagements " dans les limites établies par l'instrument ", ou notifier l'absence d'engagements en se fondant sur les principes établis par l'instrument. Dans un cas comme dans l'autre, la référence à l'instrument dans les textes OMC nécessitera tôt ou tard une interprétation tenant compte dudit instrument.

Sur le plan politique :

- L'instrument permettrait de rassembler autour d'une vision commune des États et des gouvernements qui, auparavant, devaient résister individuellement aux pressions poussant à la libéralisation de leur secteur culturel dans le cadre des négociations commerciales multilatérales à l'OMC.
- L'instrument pourrait être un élément important pour favoriser la concertation en faveur du respect de la diversité culturelle et des principes qu'il défend, particulièrement s'il y est inscrit que ses signataires doivent se concerter et tenter de développer des positions communes dans tous les forums internationaux, y compris dans le cadre des négociations commerciales comme celles qui ont cours à l'OMC.
- Le poids politique de l'instrument, bien sûr, augmentera au fur et à mesure qu'augmentera le nombre de ses signataires. Son influence sera d'autant plus grande que certains de ses principes feront aussi état de l'importance de l'ouverture aux cultures étrangères et de l'importance d'avoir des politiques

transparentes en matière de culture, de tels principes étant concordant avec certains objectifs de l'OMC.

Ce qu'il faut comprendre, en définitive, c'est que l'instrument autonome est aussi bien un instrument juridique que politique et que son influence sur l'OMC sera progressive.

Quel serait le lien de cet instrument avec le RIPC ? Et avec l'UNESCO ?

Parce qu'il a été le premier forum à évoquer la nécessité d'un instrument international sur la diversité culturelle, on peut croire, que plusieurs membres du RIPC seraient des premiers signataires de l'instrument. On ne peut s'attendre à ce que tous les membres du RIPC soient signataires de l'instrument quand celui-ci sera mis en œuvre. L'instrument pourrait émaner des travaux menés au RIPC, mais sa mise en œuvre pourrait, à ses débuts être l'affaire de quelques pays qui sont au RIPC et d'autres qui n'y sont pas, mais qui y sont intéressés.

Pour sa part, il est clair que l'UNESCO ne pourra demeurer indifférente à l'égard de l'instrument. Si ce dernier est bien ciblé, s'il couvre une question précise qui n'a pas été traitée par elle, et s'il est écrit dans un langage nettement " culturel ", l'UNESCO ne pourra pas éviter de se situer par rapport à lui. La récente Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle n'est d'ailleurs pas étrangère aux débats sur la question menés dans d'autres forums depuis trois ans. Même chose pour la référence à l'opportunité d'un cadre juridique international dans le Plan d'action, qui accompagne la Déclaration.

Exemples d'instrument autonome

On peut nommer un exemple intéressant à cet égard et qui n'est pas totalement étranger à notre propos : celui du GATT. Avant que l'OMC ne soit mis sur pied, le GATT n'était, ni plus, ni moins, qu'un instrument autonome muni de son propre règlement des différends et de son petit secrétariat installé à Genève. Ce qui a fait le succès du GATT et sa notoriété, ce n'est ni une organisation reconnue pour le supporter ou l'abriter, ni l'adhésion de la grande majorité des États et des gouvernements à ses principes et à ses règles dès sa mise en œuvre en 1947, c'est la volonté de ses membres à l'appliquer et à le bonifier au fil des ans, et c'est l'adhésion progressive d'autres États à ses règles jusqu'à nos jours.

Conclusion

L'instrument autonome sur la diversité culturelle doit permettre de faire émerger et de faire reconnaître sur la scène internationale un nouveau droit. Pour y arriver, il est clair que l'instrument devra être suffisamment précis dans ses objectifs et dans son application de façon à ce que l'on comprenne que le droit qu'il crée et supporte permet la concrétisation des concepts et principes énoncés dans les déclarations usuelles en matière de culture. Ce nouveau droit doit être aussi concret et efficace que l'est le droit du commerce. Et ce droit culturel doit devenir le contrepoids du droit commercial.

Il appartiendra aux ministres de la Culture ou responsables de la Culture des différents pays signataires de l'instrument d'en assurer le suivi et le respect et de faire le lien avec les groupes et représentants de la société civile intéressés par les questions qui y sont liées. Dynamique, ce sont ces ministres qui auront aussi à raffiner, compléter, développer ou revoir l'instrument au fil des ans, au fur et à mesure que la culture, toujours changeante, l'exigera.

CHAPITRE 4 : COMPARAISON AVEC DES INSTRUMENTS JURIDIQUES DANS D'AUTRES DOMAINES : CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES

La ligne de conduite servant à l'élaboration des lois internationales dans les divers secteurs de politiques peut servir comme principe directeur lorsqu'il s'agit d'établir un nouvel instrument international sur la diversité culturelle.

La *forme juridique* d'un instrument international sur la diversité culturelle sera fonction, notamment, des *objectifs* attendus de l'instrument. Une *convention*, un *traité* ou un instrument similaire est *juridiquement contraignant* pour les États signataires et, à ce titre, est l'ultime forme juridique des obligations formelles contractées par les États. Elle constitue également la forme préférable pour traiter les questions administratives telles que le financement et la structure organisationnelle liés au contrôle de l'accord. Cependant, une convention doit être négociée et ratifiée en vertu des ordonnances constitutionnelles des États contractants, ce qui est un processus de plus longue haleine qu'un instrument n'ayant pas un caractère impératif (résolution, déclaration, recommandation, etc.).

Dans le cas d'une convention, les négociations devront être conduites suivant certaines démarches et entreprises à un moment désigné. À titre de proposition, une conférence (sous le thème de la Convention sur la diversité culturelle), qui aura reçu le mandat de négocier l'instrument, pourrait être organisée par les membres du Réseau international sur la politique culturelle (RIPC).

Négociations intra-institutionnelles ou indépendantes

- La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice pour les questions environnementales, également connue sous le nom de **Protocole d'Aarhus**, a été adoptée en 1998. Cette convention sur les droits en matière d'environnement a été élaborée dans le cadre de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) et adoptée en 1998 au sein d'une organisation paneuropéenne, "Environnement pour l'Europe", composée de 39 pays européens signataires et la Commission européenne. Toutefois, tous les autres pays membres de l'ONU ou les commissions régionales peuvent adhérer à la Convention. Le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a qualifié le Protocole d'Aarhus de progrès remarquable dans l'évolution du droit international et a fait appel à la communauté internationale afin que cette dernière renforce son engagement envers les droits environnementaux - non seulement en Europe mais dans le monde entier.
- En tirant parti du système d'un organisme international, c.-à-d. l'ONU, il devient possible de *faire ressortir la portée mondiale possible d'un instrument élaboré dans un contexte extra institutionnel et de promouvoir son application à l'échelle mondiale*. L'élaboration d'un tel instrument international dans un contexte extra institutionnel exigerait probablement *moins de temps* que des négociations menées dans le cadre d'un forum mondial. En outre, la simple existence d'un instrument constitue une base solide pour la poursuite de négociations à l'échelle mondiale.

- Il serait justifié que le *RIPC*, en collaboration avec les corps et organismes compétents, entreprenne de telles négociations et élabore l'instrument, et qu'il invite aussi d'autres parties à adhérer à l'instrument. Les questions organisationnelles, notamment la fonction du secrétariat, doivent être discutées sous tous les angles.
- Advenant qu'un instrument sur la diversité culturelle soit perçu comme étant un instrument international des droits de la personne, l'ONU revendiquerait probablement sa compétence sur cette matière et l'accord devrait faire l'objet d'un examen par l'Assemblée générale. Il va de soi que le rôle de l'UNESCO, discuté au chapitre 2, devrait être examiné dans un tel cas.

Le rôle de la société civile et les ONG

- La **Convention relative aux droits de l'enfant** est une convention mondiale de l'ONU traitant des droits de la personne, qui fut adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, en prenant une approche individualiste, et qui établit les droits de l'enfant. Elle est fondée sur les principes directeurs de la non-discrimination, les meilleurs intérêts de l'enfant, la survie, le développement et la participation. Les autorités nationales, par exemple le système comportant un ombudsman pour enfants, les avocats et les ONG, ont favorisé l'application de la Convention en faisant valoir les dispositions des articles devant les tribunaux nationaux, obligeant l'État, de cette façon, à s'acquitter de ses obligations, et en conscientisant le grand public à l'existence de la Convention. *Ces organismes, qui sont souvent liés par des réseaux mondiaux, doivent être perçus comme des partenaires constructifs lorsqu'il s'agit d'envisager l'élaboration et le contenu d'un instrument sur la diversité.*

La Convention sur la biodiversité – une source d'inspiration +

- Les négociations entourant la **Convention sur la biodiversité** (CBD) ont été amorcées en février 1990, et celle-ci a été adoptée en mai 1992. Il s'agit d'une convention mondiale (composée, en mars 2002, de 183 parties) réputée pour son approche holistique comprenant toute une gamme d'activités et de secteurs, contrairement aux conventions antérieures sur le domaine de l'environnement qui étaient axées sur des secteurs précis. La CBD a été élaborée dans le cadre des activités de l'ONU, en vertu du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). *La notion de la diversité telle qu'elle est employée dans le contexte de la CBD pourrait aussi bien s'appliquer au secteur culturel.*
- Signée en 1992 lors du "Sommet de la Terre" de l'ONU, la Convention sur la biodiversité bénéficie de la large représentativité des conventions onusiennes. *Un grand nombre d'États signataires assure une visibilité politique à une Convention internationale.*
- Même si bon nombre des obligations de la Convention sur la biodiversité portent sur le secteur de l'environnement, la structure et les objectifs de

l'instrument sont intéressants, et certains des aspects de la matière qui doit être réglementée et les incidences des politiques sont comparables au domaine culturel. La CBD a pour objectif de réglementer le problème frontalier à caractère mondial, comportant des normes internationales communes ainsi que l'obligation de prendre des mesures au niveau national. *Un instrument sur la diversité culturelle pourrait se fonder sur une philosophie semblable.*

- On pourrait faire valoir que les mécanismes d'un marché libre sont incapables de réaliser l'objectif d'une diversité soutenue. La tendance semble favoriser une demande plus harmonisée pour des "produits" culturels, et les signes importants de la diversité, par exemple les langues, sont menacés et tôt ou tard disparaissent. Cette situation est comparable au secteur de l'environnement. La supposition voulant que les forces du marché ne peuvent, à elles seules, assurer la diversité à un niveau essentiel, *constitue un argument en faveur des dispositions sur l'intervention de l'État dans un futur IIDC.*
- Certaines des obligations de la CBD pourraient bien être jugées convenables pour un instrument portant sur le secteur culturel, telles que la *coopération avec d'autres parties*, l'élaboration de *stratégies nationales, de plans et de programmes*, l'identification et le contrôle d'importants facteurs de diversité, la description détaillée des différentes mesures visant la préservation de la diversité, les mesures d'incitation, les activités de recherche et la conscientisation.
- Les gouvernements doivent établir des rapports nationaux sur les politiques mises en œuvre pour atteindre les objectifs de la Convention. Pour leur rédaction, les États membres peuvent se faire assister du Secrétariat de la Convention. Ces rapports sont ensuite rendus publics. *Ce dispositif pourrait être repris dans le cadre d'un instrument sur la diversité culturelle car il est porteur de transparence.*
- Une particularité de la CBD est le fait qu'elle laisse aux États signataires un certain pouvoir discrétionnaire pour s'acquitter de leurs obligations, en ce qu'elle renvoie, à chaque État, la décision relative à la solution normative à adopter. Cette caractéristique, nommée "harmonisation des normes" ou "clause échappatoire", est exprimée dans la Convention de manière à permettre que certaines obligations soient respectées seulement s'il est "possible et convenable" de le faire, tandis que d'autres dispositions sont présentées comme des obligations "à poursuivre". Ce mécanisme permet aux États d'appliquer la Convention en pesant le pour et le contre de la protection environnementale comparée à d'autres facteurs. Même si cette pratique pouvait créer des difficultés au niveau de la mise en application, *un tel mécanisme devra être considéré également dans le cas d'un instrument sur la diversité culturelle.*
- La Convention sur la diversité biologique est le traitement spécial accordé aux PVD. Les pays développés membres de la Convention s'engagent à fournir des ressources financières aux PVD membres. Pour mettre en œuvre

leurs obligations au titre de la Convention, les PVD bénéficient d'une assistance technique et financière des autres membres. Ainsi, les PVD peuvent déposer des demandes de financement pour des projets entrant dans les domaines de compétence de la Convention. Les projets sélectionnés sont ensuite financièrement soutenus par le PNUE, le programme des Nations Unies pour le développement et la Banque mondiale. *Ces dispositions rejoignent le Traitement spécial et différencié de l'OMC en faveur des PVD. Ce dispositif permet d'introduire de la flexibilité et de prendre en compte les situations diverses des membres. Un instrument sur la diversité culturelle pourrait également prévoir un traitement spécial pour les PVD membres.*

- Un instrument sur la diversité culturelle devra également définir son positionnement par rapport aux autres organisations internationales. À ce titre, l'article 22 de la Convention sur la biodiversité est intéressant. Selon cet article, les dispositions de la Convention ne modifient en rien les droits et les obligations découlant pour une Partie d'un accord international existant, " sauf si l'exercice de ces droits ou le respect de ces obligations causait de sérieux dommages à la biodiversité ou constituait pour elle une menace ". *Ainsi, en cas de contradiction entre les obligations découlant d'un traité préexistant et les objectifs de préservation de la biodiversité, les dispositions de la Convention prévalent. Cependant, l'application pratique de cette disposition est incertaine, notamment aux vues des règles de l'OMC.*
- *La Convention sur la biodiversité prévoit de se rapprocher des autres organisations internationales compétentes dans le domaine de l'environnement, par l'organisation de forums et le développement de partenariats.* Une convention sur la diversité culturelle pourrait aussi prévoir de se rapprocher des organisations compétentes dans le domaine culturel afin de développer avec elles des synergies.
- Des difficultés se sont présentées lors de la mise en application de la CBD. Des demandes ont été formulées en vue de l'institution d'un corps distinct qui serait chargé de la mise en application de la Convention, mais aucun consensus n'a été établi à cet effet. Selon des juristes, les principaux obstacles à la mise en application de la Convention sont la nature même de l'activité réglementée, entre autres, bon nombre d'acteurs étant responsables d'activités couvertes par la Convention, la nature du cadre de travail de la Convention, l'absence d'une capacité administrative, les facteurs politiques et socioculturels et la représentation insuffisante des organismes internationaux. Des difficultés semblables peuvent très bien naître dans le cas d'un instrument sur la diversité culturelle, et *la question relative à la mise en application devra donc être examinée attentivement.*
- Enfin, la Convention sur la biodiversité prévoit la mise en place du mécanisme de règlement des différends suivants :
 1. Les Parties s'efforcent à régler leur différend successivement par voie de négociation puis par voie de médiation,

2. En cas d'échec de ces tentatives, une commission de conciliation est créée (la décision rendue doit être examinée de "bonne foi" par les Parties),
3. Les Parties peuvent à tout moment déclarer par écrit au dépositaire de la Convention (l'ONU) qu'elles acceptent par avance, en cas de différend relatif à l'application de la convention,
 - Soit de soumettre le différend à la Cour internationale de Justice,
 - Soit de recourir à l'arbitrage (la sentence arbitrale est obligatoire et sans appel).

Cette procédure est souple et prévoit une gradation des mécanismes de règlement des différends du plus économique et court au plus long et contraignant. L'imposition d'une décision obligatoire repose sur une base volontaire et n'est pas un engagement général que doivent prendre les Parties pour adhérer à la Convention.

La mise en place d'un mécanisme de règlement des différends dont les décisions s'imposent aux Parties est une décision politique. Le caractère contraignant des décisions peut assurer une plus forte crédibilité à l'instrument mais implique que les États acceptent par avance d'appliquer les décisions. La question du mécanisme de règlement des différends devra donc être examinée avec attention.