

**Dans le cadre de la table ronde intitulée  
« Regards croisés sur la mise en œuvre de la Convention sur la protection et la  
promotion de la diversité des expressions culturelles »**

**Commentaires relatifs à la présentation de M<sup>me</sup> Hélène Ruiz Fabri :  
« Les organes de la Convention : priorités et plan d'action »**

Dave Atkinson  
Coordonateur gouvernemental à la diversité culturelle  
et responsable en chef du Secrétariat à la diversité culturelle  
du ministère de la Culture, des Communications  
et de la Condition féminine du Québec

2 mai 2007

D'entrée de jeu, je voudrais remercier M<sup>me</sup> Ruiz Fabri pour sa présentation. J'y ai reconnu l'excellence et la rigueur caractéristiques de ses travaux, eux qui ont été si nombreux et précieux ces dernières années pour promouvoir l'importance de la Convention et pour sensibiliser à ses enjeux.

Vous me permettez d'ailleurs de lui rendre un hommage bien particulier puisque j'ai eu le plaisir d'être le témoin privilégié de l'un de ces travaux, soit un document fondateur qu'elle a cosigné avec le professeur Ivan Bernier, en 2002, et qui s'intitulait « Évaluation et faisabilité juridique d'un instrument international sur la diversité culturelle ».

Ce document, produit pour le compte du Groupe de travail franco-québécois sur la diversité culturelle, est devenu une des assises sur laquelle on a pu prendre appui pour faire valoir le réalisme et l'utilité d'un tel instrument devenu, trois ans plus tard, la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*. Et voilà que nous sommes réunis aujourd'hui pour échanger sur sa mise en œuvre!

Je souligne aussi un autre document intitulé « La mise en œuvre et le suivi de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles – Perspectives d'action », également produit par Mme Ruiz Fabri et M. Bernier, et publié en décembre 2005.

M<sup>me</sup> Ruiz Fabri, merci pour votre travail, merci pour votre présentation, merci de continuer à nous accompagner dans les mois et les années qui viennent pour nous aider à faire de cette convention un succès!

Le tour d'horizon que M<sup>me</sup> Ruiz Fabri nous a offert quant aux rôles, devoirs et décisions qui attendent les différents organes directeurs de la Convention me semble complet et mes commentaires se borneront à mettre l'accent sur certains éléments qui m'apparaissent particulièrement importants et sur lesquels je voudrais élaborer.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il m'apparaît important de rappeler que la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* a été l'objet d'un mouvement sans précédent dans les annales des relations internationales et de la diplomatie et qu'on ne saurait procéder à sa mise en œuvre sans avoir à l'esprit les motivations profondes qui ont alimenté ce mouvement.

Pour les États qui l'ont ratifiée, cette convention se veut aussi bien un instrument juridique qui doit prendre sa place dans le droit international, qu'un instrument politique qu'ils pourront invoquer pour défendre leur droit d'élaborer leur politique culturelle et de prendre des mesures visant à favoriser l'expression culturelle des populations qu'ils représentent.

C'est en ayant à l'esprit cette prémisse que je vous soumet maintenant mon commentaire en guise de réflexion.

## 1- La Conférence des Parties

M<sup>me</sup> Ruiz Fabri a bien expliqué le rôle conféré par la Convention à la Conférence des Parties et identifié certaines décisions que cette dernière devra prendre lors de sa première session. Je désire revenir sur certaines de ces décisions.

Mme Ruiz Fabri indique tout d'abord qu'il faudrait « inciter le Directeur général à inviter les ONG les plus susceptibles de s'impliquer dans la mise en œuvre de la convention, en particulier celles qui ont déjà montré leur intérêt lors de la négociation de celle-ci ». Elle donne l'exemple des Coalitions pour la diversité culturelle qui ont joué un rôle très actif dans le processus d'élaboration de la Convention.

On doit donc se réjouir de ce que les Coalitions aient reçu récemment une invitation officielle pour la première Conférence des Parties. C'est d'autant plus satisfaisant que les Coalitions, lors de la tenue de la 9<sup>ème</sup> Assemblée générale de leur *Comité International de Liaison* (CIL), qui a eu lieu du 15 au 17 mars dernier, à Montréal, ont annoncé leur intention de se regrouper en une Fédération Internationale et d'obtenir le plus rapidement possible un statut officiel auprès de l'UNESCO.

Leurs attentes ont donc été satisfaites pour la première Conférence des Parties, mais la Conférence devra, lors de l'adoption de son Règlement intérieur, réfléchir aux critères et aux modalités de participation qui permettront d'assurer la présence de telles organisations lors de ses futures sessions.

Concernant la date de la seconde session de la Conférence des Parties, il semble important de saisir que l'un des principaux éléments que la Conférence devra prendre en compte pour arrêter celle-ci, sera celui de l'ampleur du mandat qu'il confiera au Comité intergouvernemental. Un mandat large requerrait plus de temps pour sa réalisation alors qu'un mandat restreint justifierait difficilement que le Comité ait à attendre longtemps pour voir une seconde Conférence des Parties en approuver les résultats.

Si la Conférence des Parties devait adopter le scénario que le directeur général de l'UNESCO a déjà évoqué, soit celui d'une deuxième conférence des Parties qui aurait lieu en juin 2009, il faudrait dès lors s'attendre, il me semble, à ce que le mandat confié au Comité intergouvernemental soit relativement ambitieux, car deux années devraient permettre au Comité d'abattre un boulot considérable.

Et que devrait être ce mandat? À moins de soutenir que le Comité est capable de proposer des directives opérationnelles complètes pour l'ensemble de la Convention, on pourrait suggérer un mandat qui cible des priorités, c'est-à-dire qui demande des directives opérationnelles pour un certain nombre de dispositions de la Convention et une ébauche de directives pour les autres dispositions, calendrier de réalisation à l'appui.

Mais encore : quelles devraient être ces dispositions prioritaires? Quand on y regarde de près, on se rend compte que la Convention se divise en grands volets : la sensibilisation

aux droits des États reconnus par la Convention et le partage de l'information (articles 5 à 11), la coopération internationale (articles 12 à 19) et la concertation en faveur de la Convention sur la scène internationale (articles 20 et 21). Regrouper les articles de la Convention de cette façon a l'avantage de rejoindre les préoccupations diverses qui ont pu inciter les Parties à adhérer à cette convention et il s'agirait dès lors de retenir les dispositions qui paraissent les plus importantes à mettre en œuvre rapidement pour chacun de ses volets. À titre d'exemple, et Mme Ruiz Fabri en a montré toute l'importance, l'article 18, intitulé « Fonds international pour la diversité culturelle » semble incontournable à l'égard de la coopération internationale.

Au passage d'ailleurs, je dois dire que j'ai trouvé fort intéressant les propos de Mme Ruiz Fabri à l'effet que ce Fonds devrait davantage aider à soutenir des projets pour lesquels les bénéficiaires sont déjà impliqués financièrement, ou à soutenir des projets pour lesquels on peut vérifier une volonté d'élaborer ou de mettre en œuvre des politiques ou programmes d'aides, plutôt que des projets ponctuels sans effets structurants.

Toujours en fonction du volet « coopération internationale » de la Convention, les articles 14, intitulé « Coopération pour le développement » et 15, « Modalités de collaboration », me semblent également prioritaires dans la mesure où ils devront être pris en compte dans la façon même de mettre en œuvre le Fonds international pour la diversité culturelle.

À l'égard du volet portant sur la sensibilisation aux droits des États reconnus par la Convention et le partage d'information, les articles 9, « Partage de l'information et transparence », et 11, « Participation de la société civile », m'apparaissent particulièrement importants. L'article 9, qui exige qu'on réfléchisse rapidement au format des rapports demandés aux Parties, appelle aussi qu'on dresse des inventaires sur les meilleures pratiques de soutien à l'expression culturelle, inventaires qui pourraient être élaborées sur la base des éléments identifiés aux articles 6 et 7 de la Convention intitulés respectivement « Droits des Parties au niveau national » et « Mesures destinées à promouvoir les expressions culturelles ».

A l'égard du volet portant sur la concertation en faveur de la Convention sur la scène internationale, j'aurais eu tendance à favoriser l'article 21, « Concertation et coordination internationales », mais j'ai trouvé particulièrement intéressant les propos de Mme Ruiz Fabri à l'effet que l'article 23, paragraphe (e) peut permettre au Comité intergouvernemental « d'établir des procédures et autres mécanismes de consultation afin de promouvoir les objectifs et principes de la présente Convention dans d'autres enceintes internationales » et ce, sans attendre de mandat spécifique de la Conférence des Parties sur l'article 21. Cependant, le Comité devra éventuellement revenir devant la Conférence pour faire approuver ses actions ou décisions à cet égard puisque l'attribution qui lui est faite en vertu de l'article 23(e) n'enlèvera pas le besoin de faire entériner d'éventuelles directives opérationnelles sur l'article 21.

Pour ce qui est de la date de la première réunion du Comité intergouvernemental, la Conférence des Parties devra s'assurer qu'elle aura lieu assez rapidement pour

permettre l'amorce des travaux surtout si le mandat est le moins ambitieux. Probablement avant la fin de 2007, comme l'a suggéré le directeur général de l'UNESCO.

## 2- Le Comité intergouvernemental

À l'égard du Comité intergouvernemental, le principal élément que j'aimerais vous soumettre pour réflexion, prend appui sur une remarque de Mme Ruiz Fabri qui souligne, et je cite, que la « première réunion donnera l'impulsion aux travaux du Comité en établissant les grandes lignes de son programme d'action pour les deux prochaines années. »

J'ajouterais que ce programme d'action sera nécessairement modulé en fonction des moyens dont le Comité disposera pour le mener à bien. En effet, il me semble qu'on ne pourra sérieusement arrêter le programme d'action du Comité sans soulever certaines questions relatives à son mode de fonctionnement, à son pouvoir d'initiative, à ses ressources, en somme, aux outils auxquels il pourra recourir pour s'acquitter de sa tâche.

Ainsi, je pense que parmi les décisions les plus importantes qu'aura à prendre le Comité intergouvernemental lors de sa première réunion, se trouvera celle relative au fonctionnement de ses travaux.

À cet effet, je suggère qu'on devra prévoir, dans le Règlement intérieur du Comité, des dispositions qui lui permette de recourir, pour l'exécution de certains travaux, à des sous comités formés de quelques uns de ses membres, à des experts ou groupes d'experts, ou à d'autres entités *ad hoc*. Deux arguments militent en faveur de l'inclusion de telles dispositions dans le futur Règlement intérieur du Comité.

Le premier argument est pratique et est lié aux ressources de l'UNESCO. Tous sont conscients que l'UNESCO a de plus en plus de travail à accomplir et ce, dans un contexte de croissance limitée, sinon nulle, de ses ressources.

La *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* est la troisième convention que l'UNESCO doit mettre en œuvre en moins de deux ans. Si on peut comprendre les Parties aux différentes conventions sous l'égide de l'UNESCO de vouloir que « leur » convention soit traitée en priorité, on ne peut ignorer le fait que le Secrétariat est pressé de faire plus avec moins et ce, à l'intérieur d'un calendrier toujours plus « congestionné ». Dans un tel contexte, il semblerait prudent de s'assurer que les Parties aux différentes conventions aient la possibilité d'assumer, surtout si elles en démontrent la volonté, certains des travaux de mise en œuvre ou de suivi des conventions auxquelles elles adhèrent.

Dans le cas de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, les Parties devraient être prêtes à assumer certains travaux ou certaines activités (et les coûts qui les accompagnent) de façon à faciliter le rythme de sa mise en œuvre. La proposition de prévoir, dans le Règlement intérieur du Comité,

des dispositions qui lui permettent de déléguer à des sous comités formés de ses membres certaines activités ou tâches, ou de recourir à des ressources extérieures, va dans ce sens.

À cet égard, il est intéressant de remarquer que dans un document qu'il a rendu public récemment, le professeur Ivan Bernier, recommande, pour la mise en œuvre du Fonds international pour la diversité culturelle, « de mettre sur pied, au sein du Comité intergouvernemental, un groupe de travail permanent sur le financement du Fonds qui serait constitué d'un nombre restreint d'États et qui aurait pour mandat de suivre l'évolution de ce dernier et de proposer des solutions appropriées à son développement. » Sans entrer dans le détail de cette recommandation, pour le professeur Bernier, il s'agirait là d'un des moyens de s'assurer que le financement du Fonds reçoive toute l'attention et le sérieux nécessaires à sa réussite.

Dans la présentation de Mme Ruiz Fabri, on remarque aussi quelques références à la constitution de sous comités ou à des groupes de travail pour mener à bien certaines tâches du Comité.

Un deuxième argument en faveur de l'établissement de règles favorisant le recours à des sous comités pour l'accomplissement de certaines tâches du Comité est lié à la dimension politique de quelques unes de ces tâches.

Dans le document à l'appui de sa présentation, Mme Ruiz Fabri indique, et je cite, que « la Convention prévoit des organes dont la fonction principale est d'assurer le suivi c'est-à-dire, sous couvert de procédures, de faire pression pour sa mise en œuvre effective ». Ensuite, elle distingue immédiatement ces organes en rappelant que seuls les deux premiers, la Conférence des Parties et le Comité intergouvernemental, tirent leur existence et raison d'être de la Convention. Il semble se profiler derrière ses propos des distinctions subtiles qui laissent entendre que les tâches plus politiques liées à la Convention incombent davantage aux organes directeurs établis en propre par la Convention qu'au Secrétariat. D'ailleurs, certains pourraient questionner des actions trop politiques du Secrétariat en faveur de la Convention dès lors que tous les membres de l'UNESCO n'y adhèrent pas encore.

Un exemple sera utile. La Convention stipule, on l'a souligné plus tôt, que le Comité intergouvernemental doit établir « des procédures et autres mécanismes de consultation afin de promouvoir les objectifs et principes de la présente Convention dans d'autres enceintes internationales ».

Que le Secrétariat puisse jouer un rôle, par exemple, pour faciliter la concertation entre les Parties sur cette question est une chose; qu'il s'implique directement dans le processus de promotion des objectifs de la Convention dans d'autres enceintes internationales en est une autre.

Ainsi, dans la mesure où certaines tâches du Comité appelle des actions de représentation des intérêts des Parties à la Convention et même, l'établissement de mécanismes de concertation pouvant déboucher sur des stratégies politiques, il semble

qu'il serait préférable de prévoir, dès l'adoption du Règlement intérieur du Comité, les dispositions au moyen desquelles celui-ci pourra mettre en place ces mécanismes et stratégies. On évitera ainsi de faire reposer sur le Secrétariat des tâches qui ne sont pas de son ressort ou qui iraient au-delà du soutien technique qu'il doit offrir.

À titre d'exemple, je souligne que dans le Règlement intérieur temporaire dont s'est doté le Comité intergouvernemental de la *Convention sur la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel*, deux articles vont dans le sens de la souplesse qu'il faudrait rechercher pour le Comité intergouvernemental de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*. Il s'agit des articles 20 et 21 qui s'intitulent respectivement « Organes consultatifs » et « Organes subsidiaires ». Le premier stipule notamment que « Le Comité peut créer temporairement les organes consultatifs *ad hoc* qu'il estime nécessaires à l'exécution de sa tâche », alors que le second établit que « Le Comité peut instituer les organes subsidiaires qu'il estime nécessaires à la conduite de ses travaux, dans la limite des moyens techniques disponibles. »

Il faut admettre qu'au départ, la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* est plus réservée que la *Convention sur la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel* sur les moyens accordés à son Comité intergouvernemental pour mener à bien ses travaux. En effet, cette dernière stipule, à son article 8, paragraphe (3), que « Le Comité peut créer temporairement les organes consultatifs *ad hoc* qu'il estime nécessaires à l'exécution de sa tâche ». L'absence d'une telle disposition pour la Convention qui nous concerne pourrait être palliée aisément si on prévoit, dans le Règlement intérieur du Comité, certaines dispositions qui rendent plus souples le fonctionnement de ses travaux et qui évitent, en bout de ligne, de renvoyer l'exécution de ses tâches au Secrétariat.

### **3- Le Secrétariat**

M<sup>me</sup> Ruiz Fabri a dressé un portrait complet, il me semble, du rôle et des attributions du Secrétariat qui se trouvent non seulement à l'article 24 de la Convention, mais aussi dans bien d'autres dispositions. Je ne vois rien qui ait pu échapper à son analyse.

Je me contenterai donc ici d'exprimer mon appui à l'endroit du Secrétariat dont la tâche me semble terriblement délicate en ce moment.

En effet, le Secrétariat a à assumer un rôle fondateur en prévision des premières réunions des deux autres organes directeurs de la Convention. Sans vouloir augmenter la pression, je dirais qu'une bonne partie du succès de la première Conférence des Parties, comme de la première réunion du Comité intergouvernemental, dépend de la capacité du Secrétariat à décoder les attentes des Parties de la Convention à l'égard de ces rendez-vous historiques.

Étant, par exemple, le producteur des documents qui seront soumis à la première Conférence des Parties, du projet d'ordre du jour au projet de mandat à être confié au Comité intergouvernemental en passant par le projet de Règlement intérieur, le

Secrétariat va être le premier organe directeur de la Convention, pour ainsi dire, à exposer sa vision des principes et des objectifs que la Convention met de l'avant.

Lorsque les deux premiers organes directeurs de la Convention auront tenue leurs premières sessions, le Secrétariat pourra s'adonner davantage à d'autres attributions que lui destine la Convention, notamment en ce qui a trait à la collecte de données et à l'échange d'informations. Je dis « davantage », car je sais que de tels travaux sont déjà amorcés au Secrétariat et dans certaines de ses institutions affiliées comme l'Institut de statistique de l'UNESCO (l'ISU). L'ISU a déjà entrepris des travaux en lien avec la mise en œuvre de la Convention notamment au moyen d'une nouvelle étude sur le film et le cinéma à laquelle participe financièrement le gouvernement du Québec.

Travaillant en amont des deux autres organes directeurs de la Convention, le Secrétariat ne peut se référer à eux pour se guider dans ses travaux actuels. Il faut donc l'appuyer et je pense que la présente table ronde fera partie des nombreux éléments dont le Secrétariat cherchera à tenir compte dans ses travaux préparatoires et c'est tant mieux. L'exercice est important, car il faut que le Secrétariat puisse s'alimenter de réflexions de qualité comme celle que nous a offert M<sup>me</sup> Ruiz Fabri.

Merci!