

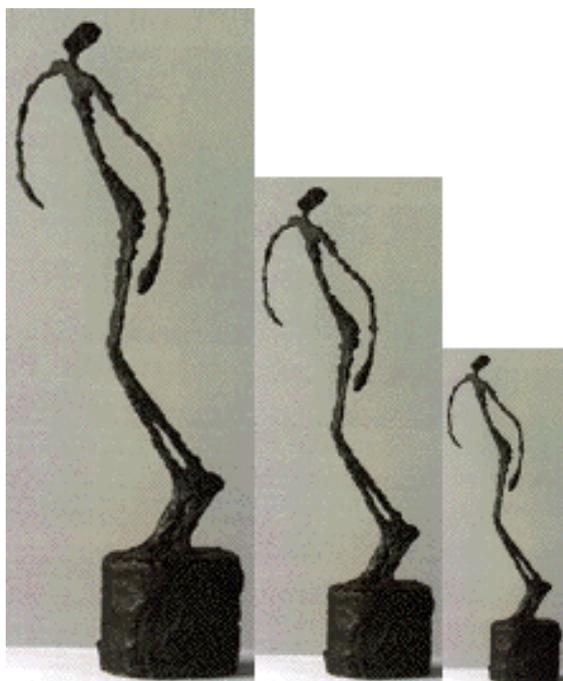
Documents de travail de

I'IEDH

no 5

PROTECTION DES DROITS CULTURELS

Quelles actions pour l'UNESCO?



Mylène Bidault

Consultation pour
l'UNESCO

Division des droits de
l'homme

Octobre 2002

**INSTITUT INTERDISCIPLINAIRE D'ETHIQUE ET DES DROITS DE L'HOMME
CHAIRE UNESCO POUR LES DROITS DE L'HOMME ET LA DEMOCRATIE**

UNIVERSITE DE FRIBOURG

www.unifr.ch/iedh

© **IIEDH** Droits d'auteur. La reproduction totale ou partielle, sur support numérique ou sur papier, de cet ouvrage pour usage personnel ou pédagogique est autorisée par la présente, sans frais ou sans qu'il soit nécessaire d'en faire une demande officielle, à condition que ces reproductions ne soient pas faites ou distribuées pour en tirer un bénéfice ou avantage commercial et que cet avis et la citation complète apparaissent à la première page des dites reproductions. Les droits d'auteur pour les éléments de cet ouvrage qui sont la propriété de personnes physiques ou morales autres que l'IIEDH, en particulier de l'UNESCO doivent être respectés. Toute autre forme de reproduction, de republication, d'affichage sur serveurs électroniques et de redistribution à des listes d'abonnés doit faire l'objet d'une permission préalable expresse et/ou du paiement de certains frais.

DT Les Documents de travail de l'IIEDH, disponibles sur le site WEB, sont présentés pour susciter et recueillir toutes les critiques utiles, sous condition du respect du droit d'auteur. En fonction des avis reçus et de l'avancée de la recherche, ils sont susceptibles d'être modifiés.

Avertissement Ce document a été élaboré par Mylène Bidault agissant en tant qu'experte indépendante sur demande de l'UNESCO. Nous le diffusons avec la gracieuse autorisation de l'auteure et de l'UNESCO dans la série de nos documents de travail en tant que texte provisoire utile aux recherches en cours que nous menons avec nos partenaires. Les idées et les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'UNESCO. Les appellations employées et la présentation des données qui y figurent n'impliquent, de la part de l'Organisation, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites.

Mylène Bidault achève actuellement une thèse de Doctorat sur la protection internationale des droits culturels et travaille au Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations unies. Elle collabore régulièrement aux travaux de l'IIEDH sur les droits culturels.

Fribourg, IIEDH, DT5, première édition, octobre 2002.



Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme
Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et la démocratie
6, rue St-Michel - 1700 FRIBOURG - Suisse - tel (41-26) 300 73 44-43
Fax: (41-26) 300 9707 E-mail: iiedh@unifr.ch <http://www.unifr.ch/iiedh>

SOMMAIRE

I. L'INTERET COMMUN DES NATIONS UNIES ET DE L'UNESCO DANS LE DOMAINE DES DROITS CULTURELS

- A. Les points de convergence entre les instruments et mécanismes onusiens (HCDH) et la mission de l'UNESCO en matière de droits culturels*
- B. La coopération actuelle entre l'UNESCO et les Nations Unies (HCDH) en matière de droits culturels*
- C. Mieux penser la complémentarité des mandats respectifs de l'UNESCO et des Nations Unies dans le domaine des droits culturels*

II. LA COOPERATION RENFORCEE DE L'UNESCO AVEC LES NATIONS UNIES EN MATIERE DE PROTECTION DES DROITS CULTURELS

- A. La coopération renforcée avec le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies*
- B. La coopération renforcée avec d'autres organisations appartenant à la famille des Nations Unies, en particulier l'OIT*

III. LE RENFORCEMENT DE L'ACTION DE L'UNESCO EN MATIERE DE DROITS CULTURELS

- A. Le renforcement des mécanismes de protection de l'UNESCO*
- B. Une meilleure coopération avec les ONG*

INTRODUCTION

Droits culturels, définition et énumération

1. Le droit international n'offre toujours pas, aujourd'hui, de définition claire du contenu des droits culturels, ni ne détermine quels droits, exactement, constituent cette catégorie.
2. De façon générale, on peut considérer, sur la base des instruments internationaux existants, que les droits culturels sont ceux qui protègent la participation et l'accès de toute personne à la vie culturelle. La difficulté consiste alors à définir ce que l'on entend par « culture », ou « vie culturelle », chacun ayant de ces concepts des notions plus ou moins larges. D'ailleurs, la culture peut tout englober, y compris le droit, et ne peut que difficilement se laisser saisir par lui. Il faut donc partir d'une définition de travail, et accepter dès le départ qu'elle soit approximative. Utiliser et appliquer les droits culturels n'en devient pas pour autant impossible : c'est justement par leur application et leur interprétation, en particulier par les mécanismes internationaux, que les droits culturels seront peu à peu définis, et que le droit déterminera progressivement, pour ses propres besoins, les contours du concept de « culture » et de « vie culturelle ».
3. Une définition de travail très utile, sur laquelle on peut se reposer, figure dans le projet de Déclaration des droits culturels élaboré par le Groupe de Fribourg, et aujourd'hui connu de tous.¹ En son article 1, ce projet définit la culture comme recouvrant « les valeurs, les croyances, les langues, les savoirs et les arts, les traditions, institutions et modes de vie par lesquels une personne ou un groupe exprime les significations qu'il donne à son existence et à son développement »² Le groupe dont il s'agit correspond à des communautés très diverses, allant de la famille à l'humanité entière, en passant par des communautés plus ou moins élargies, et la société nationale.
4. Alors même qu'il ne pose aucune définition de la culture ou des droits culturels, le droit international comporte de nombreuses dispositions destinées, en tout ou en partie, à protéger la participation et l'accès de toute personne à la vie culturelle. Doivent particulièrement être notés, à cet égard, l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH), et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux, et culturels (PDESC). Ces instruments offrent des indices importants sur le contenu des droits culturels qui, non seulement recouvrent des libertés dites culturelles, telles que la liberté d'activité créatrice et de recherche scientifique, ou la liberté d'enseignement, mais exigent aussi, par ailleurs, que soit garanti l'accès de tous à la connaissance, aux arts et aux sciences.
5. Fondés sur ces deux notions essentielles que sont la participation et l'accès à la science et à la culture, les droits culturels englobent, également, un ensemble d'autres libertés participatives telle que les libertés d'expression, d'information et de communication, les libertés de réunion et d'association, les libertés d'opinion, de conscience et de religion. De même, le droit à l'éducation se trouve ramené dans le champ des droits culturels.³ Enfin, deux autres droits énumérés à l'article 15 du PDESC, le droit de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications d'une part, et le droit de toute personne de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique

¹ Patrice MEYER-BISCH (Dir.), « Les droits culturels, projet de Déclaration », Editions UNESCO, Editions Universitaires Fribourg Suisse, 1998, 49 pages.

² On remarquera donc que la culture englobe aussi les sciences. Les instruments internationaux existants, également, traitent souvent de la culture et de la science au sein des mêmes dispositions.

³ Ces libertés ne sont donc pas uniquement civiles et politiques, et le droit à l'éducation n'est donc pas seulement un droit social.

dont elle est l'auteur, d'autre part, sont aussi porteurs, dans certains de leurs aspects, de ces deux dimensions d'accès et de participation à la vie culturelle.

6. Sur cette base, une controverse importante touche la question de savoir si les droits culturels, ainsi énumérés, exigent la protection de l'exercice d'un véritable droit à l'identité culturelle, c'est-à-dire le droit pour un individu – ou un groupe – de se définir, de se manifester, et de participer à la vie collective selon un ensemble particulier de références culturelles. Bien que le droit à l'identité culturelle soit très rarement énoncé en ces termes en droit international, nombreuses sont les dispositions qui, à un degré ou à un autre, protègent l'expression des identités individuelles et collectives.⁴ Cependant, la question de savoir dans quelle mesure les sociétés nationales doivent se réorganiser de façon à garantir la réalisation de ces identités, et promouvoir leur participation, ne trouve pas de réponse claire en droit international. Une définition plus fine du droit de « participer à la vie culturelle » est nécessaire à cet égard, de même qu'une réflexion plus poussée sur la façon dont nous devons aujourd'hui penser nos démocraties et leurs principes fondateurs, notamment les principes de liberté et d'égalité.

Les raisons du sous-développement des droits culturels

7. Ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler le sous-développement des droits culturels, à la fois dans leur compréhension et dans leur application, a été mis en lumière et déploré depuis plusieurs années déjà.⁵ Les raisons de ce sous-développement sont multiples, et tiennent pour partie à l'histoire. Associés tantôt aux droits économiques et sociaux, également victimes de trop peu d'attention de la part des mécanismes internationaux pendant une longue période, tantôt aux droits des minorités, qui ne connaissent qu'une amélioration récente et assez timide, les droits culturels n'ont pas vraiment trouvé leur place. De plus, il est certain que l'application pleine et entière des droits culturels suscite de nombreuses appréhensions quant au danger que ces droits feraient courir au maintien de la cohésion sociale et à la survie de l'Etat nation. Les réticences à les exercer concrètement sur le terrain, ou à tenter d'en superviser correctement l'application, sont toujours aussi fortes.
8. Il est également souvent avancé que les droits culturels permettent la violation des autres droits de l'Homme, sans que ce préjugé ne soit dénoncé avec suffisamment de force. En effet, considérer que les droits culturels, s'ils étaient appliqués, mettraient en danger les autres droits de l'Homme, revient à oublier que les droits culturels eux-mêmes sont des droits de l'Homme. Cet argument n'est pas purement formel, car il oblige à penser les droits culturels comme les autres droits de l'Homme, c'est-à-dire comme des droits soumis à un régime de limitations, au même titre que la liberté d'expression par exemple, sur la base des standards énoncés à l'article 29 de la DUDH.
9. En l'état actuel des choses, les dispositions relatives aux droits culturels sont disséminées dans une foule d'instruments internationaux, à la force juridique et aux objectifs divers. Ceci en dilue grandement la cohérence, la compréhension, et les possibilités d'utilisation : faire le bilan des droits culturels existants et de leur régime relève de l'expertise, et cette partie du droit international est difficilement accessible à ceux qu'elle est censée protéger. Les droits culturels, selon l'instrument au sein desquels il sont insérés, se coulent dans des régimes juridiques différents et sont soumis à des mécanismes de contrôle divers.⁶ Ils ne reçoivent

⁴ Par exemple les dispositions internationales relatives aux libertés culturelles. On peut citer, aussi, les progrès obtenus dans le champ des droits des minorités et des peuples autochtones, et de leurs membres.

⁵ Patrice Meyer-Bisch, *Les droits culturels, une catégorie sous-développée des droits de l'homme*, Editions Universitaires Fribourg Suisse, 1993, 360 p.

⁶ Par exemple, les droits culturels énoncés dans le Pacte international relatif au droits civils et politiques (PDCP) sont soumis à un régime différent de ceux énoncés dans le PDESC.

toujours pas l'attention qu'ils méritent. D'une part, les Etats, les organisations internationales et les acteurs de la société civile ne semblent pas saisir complètement l'importance de ces droits (ils se penchent sur ce qu'ils considèrent comme étant d'autres « priorités »). D'autre part, le peu de réflexion de la part de ces acteurs sur les droits culturels empêche l'évolution des mentalités et des standards en la matière.

10. Il est vrai aussi que les moyens mis à la disposition des mécanismes internationaux chargés de l'application des droits culturels sont loin d'avoir été à la hauteur de l'importance de ces derniers. Le faible degré de « justiciabilité » des droits culturels, conséquence, d'ailleurs, de toutes les réticences dont ils font l'objet, renforce encore leur sous-développement. Certains droits culturels seulement, grâce à leur présence dans certains instruments internationaux garantissant les possibilités de droit à un recours effectif tant au niveau national qu'au niveau international, sont justiciables.⁷ Certains persistent donc encore à considérer que les droits culturels, de façon générale, tout comme des droits économiques et sociaux, ne sont pas de véritables droits. En tout cas, il est encore trop souvent admis que les droits culturels, soit ne méritent pas la supervision d'un juge, soit sont trop difficiles à mettre en œuvre pour échapper ainsi à la sphère du politique.
11. Les arguments tendant à souligner que les droits culturels sont par essence politiques, et non de nature juridique, ne sont plus depuis longtemps recevables. Les évolutions conceptuelles remarquables, accomplies depuis les années 1980 par la doctrine et plusieurs mécanismes onusiens (notamment le Comité des droits économiques, sociaux, et culturels, et certains Rapporteurs spéciaux de la Commission des droits de l'Homme), ont en effet permis de comprendre que les droits économiques, sociaux, et culturels, à l'instar des droits civils et politiques, emmènent à charge des Etats non seulement des obligations de réalisation, mais aussi de protection et de respect, ces deux dernières se prêtant tout à fait à des contrôles de type judiciaire ou quasi-judiciaire.
12. L'une des solutions permettant de renforcer l'application des droits culturels serait d'élaborer une Déclaration, voire une Convention sur les droits culturels, dotée d'un mécanisme de supervision efficace. Celle-ci rassemblerait, en un seul instrument cohérent et complet l'ensemble des droits culturels existants, et pourrait dégager un peu plus clairement les contours d'un droit à l'identité culturelle. Les réticences autour de ces droits sont néanmoins si fortes encore aujourd'hui, qu'une telle perspective, qui nécessite la formation d'un large consensus international, bien que très souhaitable, semble pour l'instant hors d'atteinte.
13. L'enjeu immédiat, en matière de droits culturels, semble donc plutôt de renforcer la supervision des droits culturels sur la base des dispositions existantes. En effet, il est urgent d'encourager les organisations et mécanismes internationaux à approfondir leur réflexion sur le contenu et le régime des droits culturels, et de multiplier les programmes de terrain en la matière. Trop peu de progrès en ce sens ont pour l'instant été accomplis.
14. En matière de droits culturels, comme pour tout droit de l'Homme, raisonner sur le fondement du droit ne signifie pas que l'on proclame des droits absolus auxquels aucune limitation ne saurait être apportée. Au contraire, il faut permettre à des mécanismes efficaces et indépendants d'en superviser l'application, et de se confronter ainsi à la question des limitations légitimes aux droits culturels. Ils en préciseraient automatiquement, alors, le régime, et délimiteraient le noyau de ces droits non sujet à limitation.
15. Pareillement, associés aux principes de non discrimination et d'égalité, les droits culturels ne conduisent pas à ce que, en toute circonstance, l'Etat traite de façon absolument identique

⁷ Comme par exemple dans la Convention européenne des droits de l'Homme, la Convention américaine, ou le PDCP.

toute les cultures et toutes les pratiques culturelles : le concept d'égalité est bien plus complexe. Néanmoins, l'approche par le droit permet de poser le principe de l'exercice des droits culturels, puis d'encadrer les restrictions faites aux droits culturels et au principe d'égalité. Sous le contrôle du juge national d'abord, de l'expert indépendant ou du juge international ensuite, c'est à l'Etat qu'il revient, alors, de justifier les limitations qu'ils posent à l'exercice des droits culturels.

L'importance des droits culturels

16. Cette introduction serait incomplète si elle ne soulignait pas, avec insistance, l'importance des droits culturels, seul élément permettant de saisir les conséquences dramatiques de leur sous-développement. Les droits culturels, en effet, sont au cœur de la réalisation pleine et entière du principe d'égalité, et la clé de l'amélioration, de l'approfondissement, du bon fonctionnement de nos démocraties. D'autres droits il est vrai, qu'ils soient civils et politiques (on peut penser au droit à de libres élections démocratiques, à la liberté d'expression, ou au droit de participer aux affaires du gouvernement), ou économiques et sociaux (tel que le droit au travail, le droit à un niveau de vie suffisant..), jouent déjà un rôle important à cet égard. Mais sans les droits culturels, l'égalité semble hors d'atteinte, à demi-achevée : que vaut le droit de participer aux affaires du gouvernement sans droit à l'éducation ; que vaut le droit à la liberté d'expression et d'information pour tous si certains sont empêchés de s'exprimer dans leur langue ; que valent le droit à l'éducation et la liberté d'enseignement pour tous s'ils doivent conduire nécessairement à l'assimilation dans une culture dominante ? Sans droits culturels, nos démocraties sont superficielles. Tant que chaque personne, quelle que soit son identité culturelle, ne pourra se reconnaître ni dans les institutions de son pays, ni, plus grave encore, dans la société à laquelle pourtant elle appartient,⁸ tout simplement parce que cette société semble comme absorbée par une culture dominante, le pari démocratique est perdu. L'exclusion devient une réalité, que celle-ci soit subie, ou mise en œuvre par celui ou celle-là même qui en souffre, ou les deux.
17. Il va sans dire que les carences dans le respect, la protection et la réalisation des droits culturels, sont à l'origine de nombreuses souffrances. Les atteintes répétées aux libertés de s'exprimer, de connaître, et de participer à la vie sociale (dans et par delà les frontières), les multiples actes de déconsidération de l'autre et de sa culture, de son identité, de sa place dans la société, de son rôle en tant qu'être humain, sont autant de blessures infligées à la dignité humaine. Par le refus de l'expression des diversités, par l'étouffement des contestations et confrontations à l'intérieur et entre cultures, on met en danger ce que justement on veut protéger : la cohésion sociale, la paix et la sécurité.
18. Depuis quelques années, les discours sur l'importance de reconnaître la diversité culturelle comme un bien de l'humanité qu'il faut préserver se sont multipliés. On peut ainsi, par exemple, citer les récentes Déclarations sur la diversité culturelle du Conseil de l'Europe et de l'UNESCO, de même que les nombreuses références contenues dans la Déclaration et le Programme d'action de la Troisième Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Les notions de pluralisme culturel, de multiculturalisme, d'interculturalisme, fleurissent dans les résolutions et observations de nombreux organes des Nations Unies, et dans les discours étatiques.
19. Souvent préférée à une reconnaissance ferme et claire des droits culturels, et à un engagement déterminé en faveur de leur réalisation, cette voie de la protection de la diversité culturelle, bien que salutaire et nécessaire, si elle ne s'accompagne pas justement d'une action sur le terrain des droits culturels, reste insuffisante. En effet, c'est seulement grâce à l'exercice des droits culturels que la diversité culturelle peut conserver son dynamisme et sa richesse. Le

⁸ Sachant que l'appartenance, toujours, doit être libre, et que, enfin, elle peut être multiple.

point de départ est alors le titulaire des droits, celui ou celle qu'il s'agit de protéger, celui qui, en participant à la vie de son entourage, de son ou de ses groupes d'appartenance, de la société plus large à laquelle il ou elle appartient, va contribuer à la création, au maintien et à l'évolution simultanés de cette diversité culturelle. Sans exercice des droits culturels, les actions de protection de la diversité culturelle risquent de conduire à la sclérose de certaines cultures, et d'empêcher leur développement naturel. A l'inverse, sans action en faveur de la diversité culturelle, l'espace de liberté nécessaire à l'exercice des droits culturels, à l'épanouissement des identités, se restreint peu à peu. C'est pourquoi, tout particulièrement, la Déclaration de l'UNESCO est intéressante, puisqu'elle n'oublie pas de se référer à l'importance des droits culturels.

L'UNESCO et les droits culturels

20. Dans son Acte constitutif l'UNESCO « 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... »⁹ L'éducation, la science et la culture apparaissent donc ici avant tout comme des moyens au service de la paix, de la sécurité et des droits de l'Homme dans leur ensemble. Néanmoins, une action particulière dans le domaine des droits culturels est demandée en même temps à l'UNESCO : pour favoriser la compréhension mutuelle entre nations, encore faut-il « faciliter la libre circulation des idées, par le mot et par l'image », donner « une impulsion vigoureuse à l'éducation populaire et à la diffusion de la culture », « aider au maintien, à l'avancement et à la diffusion du savoir ».¹⁰
21. L'UNESCO est donc l'organisation la plus à même de protéger et de promouvoir les droits culturels. Le large mandat dont elle dispose en la matière est d'autant plus remarquable que les droits culturels sont finalement peu traités dans le cadre d'autres organisations internationales, à l'exception notable, de plus en plus, du Haut Commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies. En effet, force est de constater que les avancées les plus intéressantes sur le terrain des droits culturels n'ont pas été accomplies dans le cadre de l'UNESCO, mais bien plutôt par l'ONU (HCDH), grâce à la mise en place récente de mécanismes de protection tels que le Comité des droits économiques, sociaux, et culturels, ou la Rapporteuse spéciale de la Commission des Droits de l'Homme sur le droit à l'éducation.
22. Une raison, particulièrement, est à l'origine de ce phénomène. L'UNESCO n'a pas su, véritablement, se poser en institution protectrice des droits culturels. Plutôt tournée vers la promotion des droits, c'est-à-dire l'encouragement au respect des droits (action d'ailleurs tout à fait essentielle, menée grâce à une multitude de programmes et de séminaires), l'Organisation a eu tendance à délaissé sa mission de protection des droits, c'est-à-dire l'identification et l'interdiction des violations. Certes, l'UNESCO a réussi à élaborer de véritables instruments de protection, telle que la Convention de lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, mais elle n'a pas été en mesure de développer des mécanismes efficaces pour en assurer la supervision. Le foisonnement des mécanismes onusiens, et leur efficacité bien supérieure aux mécanismes de l'UNESCO, font que la plupart des ONG de défense des droits de l'Homme se sont de préférence tournées vers les Nations Unies. En conséquence, c'est en dehors de l'UNESCO qu'une réflexion plus approfondie en matière de contenu et de régime des droits culturels a commencé.
23. L'UNESCO, néanmoins, a plus que jamais un rôle important à jouer en matière de protection des droits culturels. Tout d'abord, ces mécanismes onusiens dont on vient de parler ne sont pas entièrement satisfaisants. Disposant de faibles moyens à la fois financiers et juridiques, ils

⁹ Article I.1.

¹⁰ Article I.2.

ont besoin de l'aide et de l'expérience de l'UNESCO. Le contrôle qu'ils opèrent est peu approfondi (on peut remarquer, justement, que le droit à l'éducation est au centre de tous les intérêts, au détriment du droit de participer à la vie culturelle et de la réflexion sur l'existence d'un droit à l'identité culturelle en émergence).¹¹ Peu de possibilités de plainte individuelle pour violation des droits culturels sont disponibles,¹² et il est courant que les individus et les sociétés civiles aspirent au respect de leurs droits culturels, sans cependant savoir comment porter leurs revendications sur la scène internationale. Dans le contexte actuel de mondialisation accrue, par ailleurs, ainsi que chacun peut le mesurer, les revendications des sociétés civiles, mais aussi de certains Etats, sont de plus en plus pressantes sur la question des droits culturels. La question de la protection des cultures, non seulement infra-nationales, mais aussi nationales, est posée (ainsi que le prouve la Déclaration sur la diversité culturelle). Ces revendications ne sont donc plus le monopole des seules minorités, même si cette question relève encore aujourd'hui de la plus grande urgence. Dans ce contexte, les regards se tournent vers l'UNESCO.

24. L'UNESCO dispose, justement, de moyens et d'outils de travail que d'autres institutions n'ont pas, et qui peuvent être renforcés : partenariat avec les commissions nationales pour l'UNESCO, les écoles associées, et les chaires de l'UNESCO ; possibilités de réflexion approfondie, véritablement interdisciplinaire, sur la question des droits culturels, en associant experts, scientifiques et acteurs de terrain ; une expertise certaine dans ses domaines de compétence. Par ailleurs, l'UNESCO dispose de moyens financiers bien supérieurs à d'autres organisations en matière de droits culturels, puisque ceux-ci sont presque entièrement consacrés aux droits culturels. En conclusion, l'UNESCO a les moyens de développer une approche « globale » de la question des droits culturels, et de remplir, de façon équilibrée, ses missions de protection et promotion des droits culturels.
25. Il est donc temps de réfléchir concrètement à la façon dont l'UNESCO peut redonner souffle aujourd'hui à son mandat sur la question des droits culturels, ce qui implique, non seulement une coopération accrue avec les autres organisations internationales pertinentes et les acteurs de la société civile, mais aussi un renforcement de sa mission de protection. L'objet de cette étude est justement de proposer des pistes de réflexion à cet égard.
26. Avant toutes choses cependant, une action solennelle et symbolique est nécessaire : la proclamation, au plus haut niveau de l'Organisation, de la volonté de l'UNESCO d'inscrire clairement ses actions dans le cadre des instruments internationaux de promotion et de protection des droits de l'Homme relevant de son mandat. L'exemple de l'UNICEF est à noter à cet égard. Certes, cette organisation a la chance d'avoir à sa disposition un instrument conventionnel complet relatif aux droits de l'enfant, sur lequel elle peut facilement se fonder, et qu'elle peut présenter comme objectif fondamental de ses activités. Rien de tel n'existe pour les droits culturels, mais l'obstacle n'est pas pour autant incontournable. Une référence à l'instrument le plus important historiquement et le plus connu de tous, la Déclaration universelle des droits de l'Homme, qui énonce l'ensemble des droits qui sont, à un titre ou à un autre, importants au regard du mandat de l'UNESCO, serait tout à fait pertinente. De façon générale, tous les instruments internationaux subséquents sont présentés comme venant préciser le contenu de la DUDH.

¹¹ Il est probable, cependant, que le Comité des droits économiques, sociaux, et culturels adopte prochainement une Observation générale relative à l'article 15 du PDESC qui, si elle se révèle être de même qualité que les Observations générales du Comité les plus récentes, constituera certainement la référence en matière de droits culturels.

¹² Pour plus de détails, voir infra.

I. L'INTERET COMMUN DES NATIONS UNIES ET DE L'UNESCO DANS LE DOMAINE DES DROITS CULTURELS

27. Les Nations Unies et l'UNESCO sont les deux organisations internationales qui offrent le plus de dispositions normatives en matière de droits culturels, ce qui souligne la nécessité de renforcer leurs mécanismes de coopération. Leurs missions, sur le terrain des droits culturels, se recoupent, et les instruments internationaux élaborés en leur sein sont nombreux et divers. Alors que certains concernent un ensemble relativement élargi de droits culturels, d'autres ne s'attachent qu'à quelques uns de ces droits, voire un seul, ce qui laisse entrevoir des possibilités d'articulation entre ces instruments au degré de précision variable. D'autres différences importantes doivent être notées. Tout d'abord, ces instruments ne sont pas tous dotés d'un mécanisme de supervision efficace. Or, la plupart du temps, l'importance d'un instrument international dépend de l'existence ou non d'un tel mécanisme. Ensuite, certains instruments énoncent clairement un objectif de protection des droits culturels, tandis que d'autres semblent plutôt viser à créer un contexte dans lequel les droits culturels, de façon générale, pourront être réalisés.
28. Créées durant la même période de l'après-guerre, les Nations Unies et l'UNESCO ont toutes deux reçu comme mandat, de contribuer au respect des droits de l'Homme universels. Le mandat bien plus large de l'ONU en matière de droits de l'Homme converge pour partie avec celui de l'UNESCO, davantage centré sur les droits culturels. L'UNESCO, organisation spécialisée dans le domaine de l'éducation, des sciences et de la culture, aurait donc dû, logiquement, devenir le cadre des mécanismes les plus efficaces, les plus précis, et les plus dynamiques en matière de droits culturels, et le centre de la réflexion sur les problématiques entourant la supervision et la mise en œuvre des droits culturels.¹³ Contrairement à ce qu'on aurait pu attendre, c'est plutôt l'organisation généraliste, les Nations Unies, qui a été le cadre des étapes les plus significatives en matière de droits culturels. De façon plus surprenante encore, cet accomplissement onusien s'est fondé sur des dispositions normatives plutôt vagues et générales, alors que l'UNESCO réussissait, ça et là, à élaborer des normes plus précises, par exemple en matière de droit à l'éducation. C'est que tout est affaire de mécanisme. En effet, les Nations Unies ont réussi là où l'UNESCO a le plus fortement échoué : l'élaboration de mécanismes crédibles et relativement efficaces, et des contacts étroits avec des associations locales de défense des droits de l'Homme.¹⁴
29. Bien que les points de convergence entre les instruments et mécanismes onusiens et la mission de l'UNESCO en matière de droits culturels soient nombreux, les deux organisations ont, sans conteste, adopté des approches différentes. Néanmoins, les possibilités de complémentarité, pas toujours complètement explorées, sont énormes.

¹³ A l'instar de ce qu'est devenue l'Organisation internationale du travail pour les droits de l'Homme dans le domaine du travail.

¹⁴ Le second dépendant très étroitement du premier.

A. Les points de convergence entre les instruments et mécanismes onusiens (HCDH) et la mission de l'UNESCO en matière de droits culturels

1) Des instruments qui se recoupent ou se complètent

a) Liste non exhaustive des principaux instruments des Nations Unies en matière de droits culturels

30. Les dispositions normatives des Nations Unies en matière de droits culturels consistent en quelques articles, disséminés dans des instruments internationaux à vocation plus large. Ces articles sont, la plupart du temps, peu détaillés, et les droits énumérés peu nombreux. De façon générale, on trouve les libertés classiques (libertés d'expression, de réunion, d'association, de pensée, de conscience et de religion), le droit à l'éducation et le droit de participer à la vie culturelle, et enfin les droits des personnes appartenant à des minorités. Seuls deux instruments onusiens sont plus précis que les instruments de l'UNESCO : la Déclaration relative aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques d'une part, la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction d'autre part. Ces deux instruments n'ont pas d'équivalent dans le cadre de l'UNESCO.

- DUDH
 - articles 18, 19, 20 sur les libertés de pensée, de conscience et de religion, d'opinion et d'expression, de réunion et d'association.
 - articles 26 et 27 sur le droit à l'éducation et le droit de participer à la vie culturelle.
- PDESC, articles 13 à 15 : droit à l'éducation, droit de participer à la vie culturelle, liberté de recherche scientifique et d'activité créatrice, droit à la protection en tant que chercheur et auteur.
- PDCP
 - articles 18, 19, 21 et 22 sur les libertés de pensée, de conscience et de religion, d'opinion et d'expression, de réunion et d'association.
 - article 27 sur les droits des personnes appartenant à des minorités.
- Convention relative aux droits de l'enfant, Convention pour l'élimination de la discrimination envers les femmes, Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale : contiennent des dispositions spéciales sur le droit à l'éducation et le droit de participer à la vie culturelle.
- Déclaration relative aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.
- Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction.

b) Liste non exhaustive des principaux instruments de l'UNESCO en matière de droits culturels¹⁵

31. Les dispositions de l'UNESCO sont plus détaillées. Souvent, un instrument se consacre à un droit culturel (par exemple, le droit à l'éducation, le droit de participer à la vie culturelle), et vient ainsi compléter et préciser utilement les dispositions plus vagues adoptées dans le cadre des Nations Unies. Une autre spécificité de l'UNESCO tient au fait que de nombreux instruments élaborés s'attachent davantage à la promotion qu'à la protection des droits. Bien que défaillants sur le terrain de la protection des droits culturels, ils offrent un cadre idéal pour ouvrir à la création d'un contexte favorable ou nécessaire au respect des droits culturels. Si, souvent, ces instruments ne prennent aucunement en compte l'optique des droits de l'Homme, les exigences qu'ils contiennent peuvent venir peu à peu, par le biais de l'interprétation des mécanismes internationaux, renforcer le contenu des droits culturels.¹⁶ Enfin, un intérêt particulier doit être accordé aux nombreuses Déclarations, suivies de Programmes d'action, adoptées à la suite de Conférences mondiales telles que les Conférences de Jomtien et de Dakar sur l'éducation, ou de Stockholm sur les politiques culturelles. Ces textes contiennent en effet de nombreuses références aux droits culturels, et proposent des stratégies jugées comme nécessaires ou utiles à la réalisation de ces derniers.

- En matière de droit à l'éducation
 - Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement de 1960.
 - Recommandation de 1974 sur l'éducation pour la compréhension, la coopération et la paix internationales et l'éducation relative aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales.
- En matière de droit de participer à la vie culturelle et de droit à l'identité culturelle
 - Recommandation concernant la participation et la contribution des masses populaires à la vie culturelle de 1976.
 - Recommandation sur la préservation et la promotion de l'identité culturelle, adoptée lors de la Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico, 1982.
 - Déclaration sur la diversité culturelle de 2001.
- En matière de liberté de recherche scientifique et de droit de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications :
 - Recommandation concernant la condition des chercheurs scientifiques de 1974.
 - Déclaration universelle sur le Génome humain et les droits de l'Homme de 1997.
- En matière de liberté d'activité créatrice et artistique : Recommandation de 1980 relative à la condition de l'artiste.
- En matière de droit à l'information : Convention concernant les échanges internationaux de publications de 1958.
- En matière de droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production littéraire ou artistique : Convention universelle sur le droit d'auteur de 1952, révisée en 1971.

¹⁵ NB : déjà, certaines publications procèdent à cette analyse. Voir en particulier : Kishore Singh, "UNESCO and cultural rights", dans Halina Niec, *Cultural rights and wrongs*, Institute of art and law, UNESCO, 1998, p. 146-160 ; *UNESCO and Human rights, Standard-setting Instruments, Major Meetings Publications, Selection of Documents and Introduction by Janusz Symonides and Vladimir Volodin*, Seconde édition ; Protection et promotion des droits culturels des personnes appartenant à des minorités dans les domaines de compétences de l'UNESCO, UNESCO, 144 EX/15, 5 avril 1994, 23 pages.

¹⁶ Parfois, certains instruments contiennent les deux dimensions.

- Déclaration sur la race et les préjugés raciaux de 1978.
- Déclaration sur les responsabilités des générations présentes envers les générations futures de 1997.

On peut également citer :

- Protection des biens et du patrimoine culturels nationaux et internationaux :
 - Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé de 1954.
 - Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972.
- Recommandations de 1974 et 1997 sur la condition du personnel enseignant.
- Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale de 1966.

2) Des mécanismes et des programmes qui se chevauchent

32. Tant les Nations Unies que l'UNESCO se sont dotées de mécanismes de supervision destinés à garantir la mise en œuvre des normes internationales en matière de droits de l'Homme. Les instruments onusiens recoupant en partie les instruments de l'UNESCO en matière de droits culturels, les mécanismes de ces deux organisations, en conséquence, ont été dotés de mandats se chevauchant.

33. La présente section a deux objectifs : la mesure de l'ampleur des chevauchements entre mécanismes (premier objectif) n'est possible que si elle s'accompagne d'une analyse de l'efficacité, des avantages et inconvénients respectifs de ces mécanismes (second objectif). Ainsi faut-il non seulement regarder dans quelle mesure les mandats se recoupent en droit, mais aussi vérifier si les mandats en question sont effectivement menés à bien, et avec quelles conséquences en matière de réalisation des droits culturels. Il ne s'agit pas ici de dresser un bilan exhaustif des mécanismes de l'ONU et de l'UNESCO en matière de protection des droits culturels, mais d'en mieux saisir les caractéristiques et les différences, de façon à mieux pouvoir identifier leur possible complémentarité.

a) Les mécanismes de l'ONU

34. Très rapidement, ce sont les mécanismes de l'ONU qui sont apparus sans conteste les plus intéressants, car les plus à même de remplir effectivement leur mandat de protection. Dès le milieu des années 60, le premier organe de supervision des traités est créé, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), qui a servi de modèle, par la suite au Comité des droits de l'Homme (HRC), au Comité des droits économiques, sociaux, et culturels (CESCR), au Comité pour l'élimination de la discrimination envers les femmes (CEDAW), et au Comité des droits de l'enfant (CRC).¹⁷

35. Ces mécanismes, dont la mission est de superviser l'application des Conventions dont ils sont issus,¹⁸ présentent plusieurs spécificités intéressantes. Tout d'abord, les Conventions ou

¹⁷ On peut citer ici, pour mémoire simplement car sans mandat relatif à la protection des droits culturels, le Comité contre la torture (CAT).

¹⁸ Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (pour le CERD), Pacte international relatif aux droits civils et politiques (HRC), Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux, et culturels (CESCR, ce Comité n'étant pas créé, toutefois, par le Pacte, mais par une résolution du Conseil économique et social), Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes (CEDAW), Convention relative aux droits de l'enfant (CRC).

résolutions qui les ont créés imposent qu'ils soient composés d'experts indépendants. Ensuite, ils ont reçu un véritable mandat de protection des droits, qui s'exerce par le biais de procédures complémentaires : l'examen des rapports périodiques remis par les Etats d'une part, et, pour trois de ces Comités seulement, l'examen de plaintes individuelles et/ou collectives.¹⁹ Ces deux éléments ont fait que ces mécanismes ont pu développer, et continuent encore de développer, des méthodes de travail permettant d'améliorer considérablement leur efficacité. Comme on l'a vu plus haut, les cinq conventions supervisées par ces mécanismes, sont de la plus haute importance en matière de droits culturels.

36. Parallèlement à ces mécanismes dit conventionnels, les Nations Unies ont créé des mécanismes « non-conventionnels », dont le fondement juridique réside dans la Charte des Nations Unies, et qui consistent en Rapporteurs spéciaux ou Groupes de travail de la Commission des droits de l'Homme, que l'on appelle aussi « Procédures spéciales ».²⁰ Egalement tenus par des experts indépendants, ces mécanismes ont pour la plupart reçu un mandat de protection, et sont censés réagir aux allégations de violation des droits portées à leur connaissance. Ils agissent, pour ce qui les concerne, par le biais d'une procédure d'examen des plaintes individuelles (éventuellement en urgence), et par le biais de missions d'enquête sur le terrain. Thématiques ou géographiques,²¹ ces mécanismes ont pour avantage de pouvoir s'appliquer sans restriction à tous les Etats membres de l'ONU, sans condition de ratification d'une Convention (ce qui est essentiel dans le cadre des Comités). Ils effectuent alors leur contrôle sur la base de l'ensemble des instruments ratifiés par l'Etat concerné, de même que sur la base des instruments qui ne nécessitent aucune ratification, tels que la Déclaration universelle des droits de l'Homme.
37. Ces deux types de mécanismes sont donc très complémentaires : le mandat des Comités, qui siègent par sessions, consiste à étudier en profondeur, par le biais de la procédure d'examen des rapports étatiques, les systèmes juridiques nationaux, et leur conformité aux normes conventionnelles. La procédure d'examen de plaintes individuelles et/ou collectives leur permet d'intervenir dans des cas particuliers tout en précisant leur jurisprudence. Les procédures spéciales pour leur part, agissent au quotidien en répondant aux allégations de violations. Statuant toute l'année, elles ont pu développer un système d'intervention d'urgence, plus difficile à mettre en œuvre dans le cas des Comités. Plus souples et plus rapides (notamment l'épuisement des voies de recours internes n'est pas une condition préalable à leur saisine), elles peuvent adresser des observations et recommandations à l'ensemble des Etats membres des Nations Unies, et donc s'adresser à des Etats qui n'ont ratifié aucune convention.

Quelle efficacité, en particulier sur le terrain des droits culturels ?

38. Bien que ces mécanismes soient parmi les plus efficaces au niveau international,²² ils rencontrent des difficultés certaines dans l'accomplissement de leur mandat. De façon générale, tout d'abord, il faut bien voir que malgré toutes les précautions prises, les experts qui font fonctionner ces mécanismes ne présentent pas tous des garanties suffisantes d'indépendance, ou d'expertise. Les moyens financiers et en ressources humaines mis à disposition de ces mécanismes sont bien en deçà de ce qui est nécessaire. La publicité faite à

¹⁹ Ni le CESCR, ni le CRC, ne disposent pour l'instant de cette possibilité.

²⁰ Les premiers ont été créés au début des années 1980.

²¹ Alors que les mécanismes thématiques ont pour mandat de veiller à la bonne application d'un droit (par exemple le droit à la liberté d'expression), ou à la protection d'un groupe particulier (par exemple les femmes), les mécanismes géographiques se concentrent sur un seul pays.

²² Ils n'atteignent pas, bien entendu, le niveau d'efficacité des cours régionales des droits de l'Homme : Cour européenne, Cour interaméricaine.

leurs travaux doit encore être améliorée. Pour ce qui concerne les droits culturels, enfin, la situation n'est pas des meilleures.

i - Les Comités

39. Les Conventions sont aujourd'hui très largement ratifiées, mais faible est le nombre d'Etats qui ont accepté de reconnaître la compétence des Comités pour connaître des communications de particuliers (cette procédure est, toujours, facultative). Surtout, les procédures d'examen des plaintes individuelles et/ou collectives ne peuvent concerner qu'une partie des droits culturels : seuls ceux qui figurent dans le PIDCP peuvent en faire l'objet (libertés classiques, liberté d'enseignement, droits des personnes appartenant à des minorités). Les deux autres Conventions contenant des dispositions relatives aux droits culturels, et qui permettent aux Comités de connaître de plaintes, c'est-à-dire la Convention CEDAW et la Convention CERD, permettent à ces organes de connaître des seules discriminations dans la jouissance des droits culturels, ce qui est finalement assez restreint. Ni le droit à l'éducation, ni le droit de participer à la vie culturelle ne peuvent, en tant que tels, faire l'objet d'une telle procédure.
40. Pour ce qui est de la procédure d'examens de rapports périodiques soumis par les Etats, les Comités connaissent en général de grandes difficultés pour obtenir des Etats les rapports attendus à temps. Par ailleurs, hormis les libertés que l'on peut appeler classiques (libertés d'expression, d'association, etc.), et le droit à l'éducation, peu d'attention est accordée réellement par les Comités aux droits culturels. Des efforts sont actuellement accomplis par le Comité des droits économiques, sociaux, et culturels, mais beaucoup reste encore à faire.

ii - Les procédures spéciales

41. Les procédures spéciales, pour leur part, et contrairement aux Comités pris ensemble, ne couvrent pas un très large ensemble de droits de l'Homme, notamment dans le champ des droits économiques, sociaux, et culturels. En matière de droits culturels tout particulièrement, seul le droit à l'éducation est couvert par un Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation. On peut citer, également, le Rapporteur spécial sur les migrants, et surtout, le tout nouveau Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, dont une grande partie du mandat touche nécessairement aux droits culturels. En matière de droits culturels, ces mécanismes sont d'un grand intérêt. Ils sont en effet appelés à formuler des propositions permettant de préciser le contenu et le régime des droits. Ils effectuent des missions d'enquêtes sur le terrain.²³ Enfin, parfois, ils ont obtenus la capacité de solliciter des informations, y compris de source non gouvernementale, et à réagir à ces informations.

b) Les mécanismes de l'UNESCO

42. Dans le cadre de l'UNESCO, c'est aussi au milieu des années 60 que le Comité spécial sur la discrimination dans le domaine de l'enseignement, ancêtre de l'actuel Comité sur les conventions et recommandations (CR), a été créé. Il s'agit là, en théorie, du mécanisme central de l'UNESCO en matière de droits de l'Homme. Cet organe ressemble au premier abord beaucoup aux Comités onusiens, dans la mesure où il a reçu pour mandat d'examiner, non seulement des rapports périodiques étatiques, mais aussi des communications individuelles.
43. Là, cependant, s'arrête l'analogie. Tout d'abord, le CR est composé de 29 Etats, ce qui donne un caractère éminemment politique à toutes ses décisions. Quelques Comités composés

²³ Les Comités, quant à eux, n'ont que très exceptionnellement cette possibilité.

d'experts indépendants lui sont certes rattachés, mais ceux-ci ont, pour la plupart, un mandat simplement consultatif. Surtout, leurs travaux ne sont pas largement diffusés, et la responsabilité finale de réagir au contenu des rapports périodiques présentés par les Etats, ou aux communications individuelles présentées par droits particuliers, repose toujours sur le CR.

44. On peut citer, ainsi, le Comité consultatif sur l'éducation pour la paix, les droits de l'Homme, la démocratie, la compréhension internationale et la tolérance. La fonction de ce Comité consiste à donner des avis au Directeur général pour la rédaction des questionnaires sur l'application de la Recommandation de 1974 sur l'éducation pour la compréhension, la coopération et la paix internationales et l'éducation relative aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales, et d'autres instruments pertinents.²⁴ Il a aussi pour fonction d'assister le Directeur général dans la rédaction d'une synthèse des rapports présentés par les Etats, et examinés par le CR.²⁵ Il peut enfin recevoir, rassembler, et traiter certaines communications. Enfin, le Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application de la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant (CEART), remplit non seulement ce type de mandat sur la procédure des rapports, mais a également pour mission de se prononcer sur des communications individuelles. Sa compétence est néanmoins de caractère très subsidiaire.²⁶
45. Comparés aux Comités onusiens, le CR dispose d'atouts intéressants. Son mandat est large : il est compétent pour examiner les plaintes pour violations des droits de l'Homme dans tous domaines relevant de la compétence de l'UNESCO.²⁷ Le CR est donc l'un des rares mécanismes internationaux à pouvoir examiner des plaintes individuelles ou collectives alléguant de violations de droits culturels.²⁸ Cette procédure se déroule en toute confidentialité, avec toutefois la possibilité que des questions relatives à des violations massives, systématiques ou flagrantes des droits de l'Homme relevant des domaines de compétence de l'UNESCO, soient examinées en séance publique par le Conseil exécutif et la Conférence générale. Le CR a reçu pour mission, par ailleurs, d'examiner toutes questions relatives à l'application des instruments normatifs de l'UNESCO qui lui sont confiées par le Conseil exécutif de l'UNESCO, y compris les rapports périodiques des Etats membres sur

²⁴ « Suivant la résolution 28 C/5.41 de la Conférence générale, le système permanent d'établissement de rapports concernant l'éducation pour la paix, les droits de l'homme, la démocratie, la compréhension internationale et la tolérance s'applique aux instruments suivants, adoptés par l'UNESCO ou avec son concours :

- La Recommandation sur l'éducation pour la compréhension, la coopération et la paix internationales et l'éducation relative aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales (Paris, 1974).
- Le Plan d'action mondial pour l'éducation aux droits de l'homme et à la démocratie (Montréal, 1993).
- La Déclaration et le Programme d'action de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne, 1993).
- La Déclaration des ministres de la 44e session de la Conférence internationale de l'éducation (Genève, 1994) et le Cadre d'action intégré concernant l'éducation pour la paix, les droits de l'homme et la démocratie, approuvés par la Conférence générale de l'UNESCO à sa 28e session (Paris, 1995).
- Le Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme (1995-2004).
- La Déclaration de principes sur la tolérance et le Plan d'action destiné à donner suite à l'Année des Nations Unies pour la tolérance, adoptés par l'UNESCO (Paris, 1995).
- La Déclaration et le Programme d'action de la Conférence mondiale sur les femmes (Beijing, 1995). »

162 EX/20, 7 août 2001, § 1.

²⁵ Voir les résolutions 28C/5.41, § 6, 27C/5.8, et, pour les statuts de ce Comité, la Décision 144EX/4.3.1, Annexe.

²⁶ 162EX/8, annexe clarifiant la relation entre le CEART et le Comité CR.

²⁷ Décision 104 EX/3.3.

²⁸ Décision 104 EX/3.3 du Conseil exécutif de l'UNESCO, 1978. Par comparaison, la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU peut connaître de plaintes individuelles et collectives dans le cadre de sa procédure confidentielle 1503. Cet organe, cependant, ne donne pas de réponse individualisée à ces plaintes, et s'attache simplement à la l'existence d'une situation de violations graves et systématiques des droits culturels.

l'application des conventions et recommandations.²⁹ Sa compétence, enfin, s'étend à tous les Etats membres de l'UNESCO.

46. Hormis le CR, peu de mécanismes offrent un intérêt en matière de protection des droits de l'Homme dans le cadre de l'UNESCO. La Commission de conciliation et de bons offices, chargée de rechercher la solution des différends qui naîtraient entre Etats parties à la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, est en effet un organe mort-né. Elle ne s'est jamais réunie, puisqu'elle n'a jamais été saisie d'un différend.³⁰ On ne s'étendra pas davantage sur ce mécanisme. Le système de plainte interétatique, en effet, ne fonctionne que de façon très exceptionnelle en droit international des droits de l'Homme, pour des raisons diverses qu'il n'est pas opportun de détailler ici. Telle qu'elle est actuellement conçue, cette Commission a en tout cas bien peu de chance de fonctionner un jour.
47. La plupart des autres mécanismes de l'UNESCO, majoritairement étatiques, ne prêtent aucun intérêt à la question de la protection des droits de l'Homme, même si, indirectement, leur mandat touche les droits culturels (on peut penser, notamment, au Comité du patrimoine mondial, qui reçoit de nombreux courriers de particuliers). Des initiatives intéressantes sont cependant apparues, telle que la proposition de créer un conseil d'experts des peuples autochtones sur le patrimoine mondial (WHIPCOE – World Heritage indigenous peoples council of experts).³¹
48. Enfin, le Comité international de bioéthique de l'UNESCO (CIB), qui est chargé, entre autres, d'assurer le suivi de la Déclaration universelle sur le Génome humain et les Droits de l'Homme, présente une structure particulière au sein de l'UNESCO. Il est en effet composé d'experts indépendants. Son mandat est intéressant, puisqu'il doit, non seulement contribuer à la diffusion des principes diffusés dans la Déclaration et à la réflexion autour de ces questions difficiles, mais aussi organiser des consultations avec les groupes vulnérables, et identifier les pratiques qui pourraient être contraires à la dignité humaine. On se rapproche ici grandement d'un mandat de protection confié à un organe indépendant, ce qui est tout à fait exceptionnel dans le cadre de l'UNESCO. Le fait que le CIB soit chapeauté par un Comité intergouvernemental ne remet pas en question cette observation.

Quelle efficacité du CR, en particulier sur le terrain des droits culturels ?

i - Un mandat pas si étendu dans les faits

49. Le mandat du CR couvre essentiellement des droits culturels, puisque sa compétence s'étend à tous domaines relevant de la compétence de l'UNESCO. C'est là, un point de toute importance, qui découle du caractère spécialisé de l'UNESCO. Néanmoins, à y regarder de plus près, plusieurs nuances doivent être apportées.
50. Tout d'abord, cette large compétence ne s'est pas vraiment exercée dans le cadre de la procédure d'examen des rapports périodiques des Etats. Le mandat du CR a certes été élargi en 1999, puisque celui-ci a reçu pour mission d'examiner toutes questions relatives à

²⁹ 158^{ème} session du CE (novembre 1999). Pour l'instant, le CR a reçu pour mission d'examiner les rapports périodiques des Etats sur l'application de seulement quelques instruments : Convention et Recommandation sur la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, Recommandation concernant la condition du personnel enseignant, Convention et recommandation concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels.

³⁰ 29 C/52, Etude des problèmes relatifs à la Commission de conciliation et des bons offices, 2 septembre 1997, § 9.

³¹ 31 C/REP/15, Rapport du Comité sur le patrimoine mondial, 27 août 2001, § 27.

l'application des instruments normatifs de l'UNESCO qui lui sont confiées par le Conseil exécutif, y compris les rapports périodiques des Etats membres sur l'application des conventions et recommandations.³² Néanmoins, la liste des instruments normatifs confiés par le Conseil exécutif à la supervision du CR est bien courte : Convention et Recommandation sur la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, et Recommandation concernant la condition du personnel enseignant. La Convention et recommandation concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels fait également partie du mandat du CR, mais cet instrument, aussi important soit-il, ne contient pas de disposition relative aux droits de l'Homme.³³ Pourtant, d'autres instruments importants élaborés dans le cadre de l'UNESCO, sont importants. On peut citer, par exemple, la Déclaration sur la race et les préjugés raciaux, ou la Recommandation sur la participation des masses à la vie culturelle.

51. Dans le cadre de la procédure d'examen des plaintes, cette large compétence du CR sur tous les domaines de compétence de l'UNESCO se traduit en réalité par une très forte proportion de plaintes qui touchent au droit à la liberté d'expression.

ii - Une efficacité bien médiocre

52. Si la participation des Etats à un mécanisme de protection des droits de l'Homme peut comporter certains avantages (comme la possibilité, souvent avancée, de mieux pouvoir faire pression sur l'Etat qui se rend coupable de violations), le plus souvent toutefois, cette dimension politique amoindrit l'efficacité de l'organe en question. En tout cas, tel est le cas si cet organe ne se double pas de mécanismes indépendants et dotés d'un mandat fort.³⁴
53. Dans le cas du CR, sa composition étatique a sans aucun doute constitué un frein énorme à son évolution, à son dynamisme, et à son importance parmi les mécanismes internationaux de protection des droits de l'Homme. Ainsi, malgré un potentiel intéressant, le CR ne participe pas à la réflexion en cours sur le contenu et le régime des droits culturels, ni n'exerce réellement de mandat de protection de ces droits. Les ONG de défense des droits de l'Homme ne s'y sont pas trompées, et ont peu recours à cet organe. Même, certains Etats n'envoient que des délégations de faible niveau, aux capacités d'expertise réduites, et dont les membres ne prennent même pas la peine d'examiner avec attention le mandat de l'organe dont ils font partie.
54. En premier lieu, les travaux que le CR a accomplis dans le cadre de sa mission d'examen des rapports périodiques des Etats sont quasi-inexistants. Chaque session du CR ne consacre environ que deux heures à l'examen des rapports étatiques. Les questionnaires élaborés pour obtenir des informations de la part des Etats sont larges et vagues, en tout cas empêchent toute analyse précise de la situation sur le terrain. Le pourcentage d'Etats se conformant à leur obligation de soumettre régulièrement des rapports faisant état de la façon dont ils mettent en œuvre les instruments pertinents sont désespérément bas,³⁵ et aucune initiative n'est prise pour remédier à cette situation. De nombreuses propositions de réformes ont déjà été avancées, notamment dans les années 1983 et 1985 (elles ont alors été rejetées),³⁶ et demeurent encore

³² 158^{ème} session du CE (novembre 1999).

³³ Il semblerait d'ailleurs que le CR n'ait jamais exercé de contrôle sur la mise en œuvre de cette Convention.

³⁴ Comme c'est le cas, par exemple, de la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU.

³⁵ Par exemple, 12 % des Etats seulement ont répondu au questionnaire sur la mise en œuvre de la Recommandation sur l'éducation à la paix. Rapport du CR : 162 EX/20. 7 Août 2001.

³⁶ Voir ainsi : Etude des procédures en vigueur à l'UNESCO pour suivre l'application des instruments normatifs adoptés dans le cadre de l'organisation, rapports du Directeur général, 22C/21, 5 août 1983 ; et 23 C/27, 22 juillet 1985.

d'actualité.³⁷ Sans l'appui massif des ONG pour une réforme en profondeur des mécanismes de l'UNESCO, cependant, il semble peu probable que des étapes significatives pourront ici être accomplies.

55. Si la procédure d'examen des communications individuelles par le CR a amené davantage de résultats, force est de souligner, ici également, la faiblesse de cette procédure.
56. Ainsi, d'une part, lorsqu'il examine les communications individuelles, le CR ne prend pas position en droit, ne désigne pas ce qui est ou n'est pas violation, mais simplement se propose d'aider les « victimes », pour simples raisons humanitaires. En conséquence, par exemple, la mort d'une victime alléguée emmène l'arrêt de la procédure, et ne peut conduire à une quelconque condamnation de l'Etat. La procédure, qui plus est, est confidentielle : on ne sait donc pas quels sont les types de situations qui amènent le CR à intervenir, ni quelles sont les chances de succès en cas de saisine. On imagine sans peine, enfin, que la composition politique du CR, ajoutée au caractère confidentiel de la procédure d'examen des communications, permettent que certains Etats demeurent hors d'atteinte de toute condamnation. Mesurer l'efficacité de ce mécanisme est donc extrêmement difficile, même en s'appuyant sur les statistiques publiées par le secrétariat, et qui ne peuvent être négligées.³⁸
57. Tous ces mécanismes, Comités onusiens, procédures spéciales de la Commission des Droits de l'Homme, Comité de l'UNESCO sur les conventions et recommandations, ont donc une mission particulière à remplir dans le domaine des droits culturels. Au sein des Nations Unies, déjà, un processus de réflexion est en cours depuis plusieurs années pour réduire les doubles-emplois inutiles. C'est également avec ce souci en tête que l'amélioration, toute à fait urgente et nécessaire, des procédures de l'UNESCO en matière de protection des droits culturels, doit être pensée.
58. Si aujourd'hui, les procédures onusiennes ont une bien meilleure efficacité que les mécanismes de l'UNESCO, il ne faut pas, cependant, considérer que l'idéal est atteint. Il suffit de se reporter aux analyses de divers consultants au cours des dernières années pour se rendre compte que les Comités de l'ONU, eux-mêmes, doivent encore être améliorés, voire subir une réforme de profondeur.

B. La coopération actuelle entre l'UNESCO et les Nations Unies (HCDH) en matière de droits culturels

59. L'UNESCO, pour mener à bien sa mission, dispose d'un bureau de liaison à Genève,³⁹ qui, seul ou avec l'appui de spécialistes venus du siège, assure le suivi des travaux des mécanismes pertinents des Nations Unies. De façon plus ou moins régulière, plus ou moins approfondie, l'UNESCO intervient dans les débats ayant lieu au sein de ces mécanismes, et leur fournit certaines informations. Pour l'instant, les relations développées entre le HCDH et l'UNESCO ne semblent pas reposer sur une politique bien déterminée de l'une ou l'autre organisation. Un *Memorandum of Understanding* a été signé entre les deux organisations en 1995 ; qui contient quatre paragraphes importants :

The Director-General of UNESCO and the High Commissioner undertake to consult each other on a regular basis on matters of key importance such as :

³⁷ 162 EX/CR/2 Add. 24 septembre 2001, Examination of the methods of work of the Committee on conventions and recommendations.

³⁸ Voir ainsi le Document d'information sur le Comité sur les conventions et recommandations, 156/EX/CR/2, 14 mars 2000, p. 9 : de 1978 à 1999, sur 478 communications examinées par le Comité, 289 ont été considérées comme réglées.

³⁹ Il existe également un bureau de liaison avec l'Organisation des Nations Unies à New York.

(a) elaboration of new instruments in the field of human rights/international law, (b) devising common approaches to participation in the work of treaty bodies, especially the Committee on Economic, Social and Cultural rights, (c) elaboration of strategies for the realization of human rights such as the right to education, the right to development, cultural rights, and (d) any other matter of mutual interest. They will have, in particular, a co-ordinated approach, aimed at promoting observance and respect of the rights of writers, journalists, artists, educators, scientists and other persons related to the field of competence of UNESCO.

Within the framework of inter-agency coordination, the Director-General of UNESCO and the High Commissioner will co-operate in planning and implementing their activities, such as: researches and studies on themes of common interest; organization of regional and sub-regional consultations for the preparation of programmes, curricula and teaching and educational materials for human rights and democracy; preparation of manuals for human rights education; developing training programmes in human rights and democracy, providing advisory services and technical assistance in human rights and democracy, including humanitarian law, electoral assistance, and exchange of information on human rights procedures.

The Director-General of UNESCO and the High Commissioner will also co-operate in the planning and implementation of important activities and events, such as the fiftieth anniversary celebration of the Universal Declaration of Human Rights (1998), and the convening of a world conference on the elimination of racism, racial and ethnic discrimination, xenophobia and other forms of intolerance, to take place in 1997.

The Director-General of UNESCO and the High Commissioner will convene a joint task force which will meet at least once a year, alternately in Geneva and in Paris, in order to evaluate the implementation of their co-operation.

60. Les termes particulièrement larges utilisés dans ce document ouvrent de grandes possibilités de coopération effective entre les deux organisations, en matière de droits culturels. Un cadre utile est posé, dans lequel de nouvelles initiatives peuvent facilement se couler. Les deux premiers paragraphes sont très complémentaires, et permettent de réfléchir aux actions concertées ou communes pouvant être mises en place dans le domaine de la protection des droits culturels (paragraphe 1), comme dans celui de la promotion de ces droits (paragraphe 2).
61. Quelques initiatives ont déjà vu le jour, dont on ne sait réellement si elles se sont fondées sur ce document, qui semble être finalement peu utilisé comme cadre de référence. On peut noter, en particulier, la présence de plus en plus marquée de l'UNESCO lors des travaux du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. L'idée de constituer un Groupe d'experts commun UNESCO-CESCR sur le droit à l'éducation apparaît comme le résultat de plusieurs échanges approfondis sur les possibilités de coopération entre les deux structures, et surtout d'une volonté de systématiser cette coopération dans le domaine du droit à l'éducation. Dans le cadre de l'UNESCO, la résolution 30C/15 de la Conférence générale de l'UNESCO, demandant au Directeur général d'étudier « la possibilité de créer un mécanisme cohérent de présentation de rapports et de suivi concernant le droit à l'éducation tel qu'établi dans différentes conventions des Nations Unies sur les droits de l'Homme », a joué un rôle déterminant à cet égard.⁴⁰

⁴⁰ 17 novembre 1999.

62. Cette proposition de créer un Groupe d'experts conjoint doit encore être entérinée par le Conseil économique et social des Nations Unies.⁴¹ Bien que le mandat et les fonctions de ce Groupe d'experts restent encore au niveau, surtout, de l'exploration des possibilités de coopération, plusieurs idées intéressantes ont déjà été formulées. On notera, en particulier, les propositions récentes mais répétées de l'UNESCO de partager les informations reçues des Etats au cours de certaines activités de suivi accomplies dans le cadre de l'UNESCO, et d'aider à la mise en œuvre des recommandations formulées par le CESCR.⁴² La proposition, chaque fois, souligne que le mandat de l'UNESCO concerne principalement l'assistance aux Etats.⁴³ Il a aussi été proposé que le CESCR offre son assistance à l'UNESCO pour l'élaboration des questionnaires et directives adressés aux Etats membres de l'UNESCO pour la supervision de la mise en œuvre de la Convention de 1960 sur la lutte contre la discrimination dans l'enseignement. Au cours d'une Consultation informelle d'experts sur l'application du droit à l'éducation, tenue au siège de l'UNESCO le 23 mars 2001, et réunissant des experts des deux organisations, il a été proposé que le Groupe d'experts conjoints : « (i) follow up on CESCR's concluding observations concerning the Dakar Framework for Action and Articles 13 and 14 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and (ii) explore the possibility of CESCR-UNESCO adopting consistent right to education indicators as well as a common understanding of key concepts (such as "basic education", "quality education" etc.) ».⁴⁴
63. L'UNESCO transmet déjà de façon régulière des informations utiles permettant au CESCR d'approfondir l'examen des rapports périodiques présentés par les Etats. En particulier, des rapports présentés par les Etats membres de l'UNESCO dans le cadre d'activités de suivi propres à cette organisation et relatives à l'éducation (suivi de Dakar, mise en œuvre de la Convention de 1960 sur la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement), ont été transmis au CESCR. Par ailleurs, des notes relatives à la situation de certains Etats, spécifiquement élaborées en vue d'assister le CESCR, et résumant divers rapports soumis par ces Etats dans le cadre de l'UNESCO, ont été remises.⁴⁵ Enfin, l'UNESCO a participé aux journées de débat général et aux travaux d'élaboration des Observations générales 11 (1999) et 13 (1999) du Comité sur le droit à l'éducation, textes particulièrement importants qui collaborent de façon très nette à l'élaboration du droit international en ce domaine. Elle prévoit de s'associer étroitement aux réflexions qui seront menées l'année prochaine autour des possibilités de suivi de ces Observations générales, et de la Conférence de Dakar sur le droit à l'éducation. L'UNESCO participe de même régulièrement aux sessions du CRC.
64. Ces initiatives doivent être saluées. Elles marquent un premier pas vers une coopération plus constructive entre l'UNESCO et le CESCR. On peut se demander, néanmoins, si cette collaboration de l'UNESCO aux travaux des mécanismes onusiens ne tient pas davantage au dynamisme et à la volonté de certains secteurs de l'UNESCO, voire de certaines personnes seulement, qu'à une vraie politique de l'Organisation. Aucune approche systématique n'est véritablement élaborée, et la participation de l'UNESCO ne s'opère que dans le domaine du

⁴¹ Voir à ce propos la Décision 162 EX/5.4.

⁴² Voir notamment les interventions de M. Kishore Singh, représentant de l'UNESCO, aux 22^{ème}, 23^{ème}, et 24^{ème} sessions du CESCR, et la contribution de l'UNESCO relative à la résolution 2000/9 de la Commission des Droits de l'Homme (ERC/RIO.1/2000/310). Voir aussi les interventions de M. Georges Malempré aux 6^{ème} et 27^{ème} sessions du Comité.

⁴³ « Given the comparative advantage of policy dialogue in serving as a forum for exchange of policy ideas among ministries of education of all countries throughout the world, UNESCO can contribute more importantly, in keeping with its mandate to collaborate with Member States, by assisting them in overcoming the limitations in meeting their obligations and responsibilities in realising the right to education, it can thus play a valuable role in giving follow-up to the recommendations of the CESCR and in accomplishing common objectives in a mutually complementary spirit. » Ibid.

⁴⁴ ED/EPS/KS/2001/24. Voir aussi la réunion informelle du 21 mai 2001, 161EX/23 Rev.

⁴⁵ Par exemple, sur le Portugal (24^{ème} session du Comité), ou sur l'Allemagne (26^{ème} session).

droit à l'éducation, avec une emphase particulière mise sur le suivi de la Conférence de Dakar. C'est essentiel, mais loin d'être suffisant.

65. La coopération de l'UNESCO avec les mécanismes onusiens devrait s'étendre bien au-delà du droit à l'éducation pour englober les autres droits culturels, en particulier ceux qui reçoivent le moins d'attention (notamment le droit de participer à la vie culturelle). Par exemple, le suivi de la Conférence de Stockholm sur les politiques culturelles pourrait utilement faire l'objet d'une coopération entre l'UNESCO et le CESCR. On peut souligner, à ce propos, que certaines perspectives intéressantes semblent se dégager, puisque les premières réflexions du CESCR sur le droit de participer à la vie culturelle associent l'UNESCO.
66. Par ailleurs, des échanges intéressants pourraient avoir lieu entre le CESCR et l'UNESCO, en particulier le Centre du Patrimoine mondial, sur la question de la protection des patrimoines tangibles et intangibles. Le CESCR, bien qu'il demande aux Etats de fournir dans leurs rapports périodiques des indications sur les mesures qu'ils ont adoptées aux fins de protéger leur patrimoine,⁴⁶ intervient très peu sur ce thème. Il n'en n'a d'ailleurs ni le temps, ni les moyens, ni l'expertise. Les Etats ne fournissent que très peu d'informations au CESCR en ce domaine.
67. L'UNESCO doit penser sa coopération avec les mécanismes onusiens de façon plus large et systématique, de façon à agir sur l'ensemble des droits culturels, et à apporter son expérience à tous les mécanismes de protection onusiens qu'elle aura identifiés comme prioritaires (outre le CRC et le CESCR, on peut en effet penser, notamment, au CEDAW, au CERD, et au Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation). En outre, une réflexion plus approfondie doit avoir lieu sur la teneur et l'utilité même des informations que l'UNESCO transmet au CESCR.

C. Mieux penser la complémentarité des mandats respectifs de l'UNESCO et des Nations Unies dans le domaine des droits culturels

1) La prise en compte du contexte : la place centrale du HCDH en matière de protection des droits de l'Homme

68. La coopération entre les agences et institutions spécialisées des Nations Unies d'une part, et le HCDH d'autre part, fait l'objet d'une réflexion approfondie. En un an déjà, deux réunions inter-agences organisées par le HCDH, sur la question de leur collaboration aux organes de supervision des traités, ont eu lieu à Genève. Le HCDH, dans le cadre de sa réflexion sur le renforcement de l'efficacité des mécanismes existants, cherche à systématiser les méthodes de travail impliquant la participation des agences et institutions spécialisées, tout en tenant compte de la spécificité et des attentes légitimes de chaque organisation.
69. La coopération entre les agences et institutions et le HCDH, sur le terrain de la protection des droits de l'Homme, semble s'organiser en étoile autour du HCDH. Plusieurs raisons sont à l'origine de ce phénomène. Tout d'abord, les agences et institutions spécialisées n'ont pas développé en leur sein de véritables mécanismes de protection des droits, à l'exception notable de l'OIT (qui, d'ailleurs, n'en démontre pas moins la volonté de s'associer plus étroitement aux travaux accomplis au sein du HCDH). Dans leur démarche consistant à inclure davantage la question des droits de l'Homme dans leur travaux, c'est tout naturellement vers les mécanismes onusiens, qui couvrent à eux seuls l'ensemble des droits de l'Homme reconnus dans la DUDH, que les agences et institutions spécialisées se tournent.

⁴⁶ Directives révisées concernant la forme et le contenu des rapports que les Etats parties doivent présenter conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, E/1991/22, Annexe IV, au titre de l'article 15, §1, f).

70. La plupart d'entre elles rappellent constamment que, parce qu'elles développent des programmes de terrain au service des gouvernements dans les domaines d'action qui sont les leurs (travail, santé, protection des réfugiés, etc.), elles ont du mal à combiner leur travail à la dénonciation des violations dont elles seraient témoin à des organes de contrôle, par peur de mettre en danger leurs programmes, ou les personnes dont elles ont en charge la protection. L'OIT, qui a développé ses propres mécanismes de protection interne, mais qui désire renforcer son action auprès des mécanismes de l'ONU, rencontre également ce genre de difficultés. Comme on le verra plus tard, des solutions intéressantes, répondant tant aux attentes des agences et institutions spécialisées qu'à celles des mécanismes onusiens, peuvent néanmoins être proposées.

2) La place de l'UNESCO dans le domaine de la promotion et de la protection des droits culturels

71. C'est dans ce contexte que l'UNESCO doit réfléchir à son action dans le domaine des droits culturels. Plusieurs options s'offrent à elle. Le choix qui est ou sera opéré, non seulement dépend de la façon dont l'UNESCO se pense elle-même, mais influe et influera encore longtemps sur ce que l'UNESCO est. Les options, de façon générale, sont les suivantes :

- Poursuivre son activité de services aux Etats dans les domaines de l'éducation, la science, l'information et la culture, y compris l'organisation de séminaires de réflexion et d'éducation aux droits de l'Homme, et s'en remettre au HCDH pour ce qui est des activités de protection des droits, à l'instar de la plupart des autres agences et institutions spécialisées. Cette voie est la tendance générale actuellement suivie.
- Continuer sur cette voie tout en développant son assistance et sa coopération aux mécanismes onusiens des droits de l'Homme, et en fondant davantage son action sur les droits de l'Homme. Cette voie est celle que la plupart des agences et institutions spécialisées des Nations Unies tentent de développer, dans le cadre du mouvement intitulé « *Mainstreaming Human rights* ».
- Adopter la deuxième voie, tout en développant, en son sein, de véritables mécanismes de protection, à l'instar de l'OIT.
- Développer en son sein de véritables mécanismes de protection à l'instar de l'OIT, sans nécessairement développer de politique de coopération étroite avec les mécanismes onusiens.

a) Les première et dernière solutions inopportunes

72. La première solution est sans aucun doute peu désirable. En effet, il est essentiel que l'UNESCO s'implique davantage dans le domaine de la protection des droits culturels, tant pour des raisons de crédibilité de l'Organisation elle-même, que parce que les droits culturels ont besoin de l'implication de l'UNESCO.

73. Le partage actuel des tâches entre l'UNESCO et le HCDH sur le terrain des droits culturels (au HCDH, la mission de protection des droits, à l'UNESCO, la mission de promotion des droits) semble participer de cette première approche, encore malheureusement trop largement acceptée, voire encouragée. En même temps cependant, il faut bien souligner que le HCDH n'a pas limité son action à la simple protection des droits, ainsi que le prouvent les nombreux séminaires de réflexion menés sous son égide de par le monde, l'activité de mécanismes dont

le mandat consiste, pour une grande partie, à mener des études et dégager des principes,⁴⁷ ou encore l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'assistance technique destinés à promouvoir la réalisation des droits. De son côté, l'UNESCO a réussi à élaborer de véritables instruments de protection des droits (même si ceux-ci souffrent de l'absence de mécanismes de supervision efficaces), et intervient sur certains dossiers, même si c'est de façon marginale et ambiguë, pour mettre fin aux violations. Il n'y a pas eu de partage des tâches nettement établi entre les deux organisations qui, en contact régulier, ont mené séparément leur développement. Les réussites accomplies et les obstacles rencontrés n'ont pas été partout les mêmes.

74. La première solution ici décrite consisterait donc simplement à forcer le trait actuel et de décider que dorénavant, la mission de protection des droits reviendrait au HCDH, tandis que la mission de promotion des droits serait confiée à chacune des agences spécialisées des Nations Unies dans le domaine qui est le leur (les droits culturels pour ce qui concerne l'UNESCO). Cette solution, qui a l'avantage de la clarté, et est séduisante en ce qu'elle permet d'éviter les doubles-emplois, n'est pourtant pas opportune. En effet, confier le seul mandat de protection au HCDH revient à croire que cette organisation a les moyens d'une telle mission ce qui, dans les conditions actuelles, est loin d'être le cas, en termes non seulement de ressources financières, mais aussi de temps et d'expertise.⁴⁸ Les appels répétés des mécanismes des Nations Unies pour une plus grande participation des agences spécialisées à leurs travaux procède de ce constat. Le contenu du *Memorandum of Understanding* entre l'UNESCO et le HCDH, décrit plus haut, est la conséquence logique de cette réalité.

75. La réflexion actuelle pour une réforme des mécanismes onusiens de protection des droits, la volonté de renforcer leur efficacité, sont des défis dont personne ne peut aujourd'hui prévoir le dénouement. En résumé, l'alternative se présente ainsi pour les organes de supervision des traités : se renforcer chacun séparément tout en coordonnant leurs actions communes, dans le cadre des dispositions conventionnelles existantes d'une part ; ou bien bénéficier d'une modification de ces dernières, et se transformer de façon à ne constituer plus qu'un ou deux Comités permanents composés de véritables experts indépendants.⁴⁹ La première solution est peu satisfaisante tant les améliorations possibles, mais souhaitables, sont finalement assez minces, et n'offrent pas de réponse à long terme aux problèmes structurels dont souffrent ces Comités (en particulier le manque de temps et la faiblesse des moyens, à la fois humains et matériels, face à l'énormité de la charge de travail). La seconde solution, quant à elle, marquerait une étape décisive dans le domaine de la protection internationale des droits de l'Homme, mais reste pour l'instant des plus hypothétiques. Par ailleurs, tant qu'une réforme de fond des Comités n'aura pas eu lieu, il est fort probable que les organes de protection fondés sur la Charte des Nations Unies, pour leur part, continueront à se développer comme il l'ont fait pour l'instant, dans la limite des fonds disponibles et en fonction des volontés politiques du moment. Dans ce contexte, les progrès futurs qui pourront être réalisés dans le domaine des droits culturels, même s'ils peuvent être significatifs (on peut en effet beaucoup attendre d'une Observation générale du CESCR sur le droit de participer à la vie culturelle), seront très probablement insuffisants pour qui espère la protection et la réalisation effective de ces droits.

⁴⁷ Par exemple, la Sous-commission de promotion et de protection des droits de l'Homme, et ses nombreux groupes de travail.

⁴⁸ Par exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ne consacre que quelques heures tous les quatre ans environ à la supervision des 15 articles que compte le Pacte, 3 seulement de ces articles énonçant des droits culturels.

⁴⁹ On peut se reporter, à ce propos, aux propositions intéressantes formulées par les experts Philip Alston et Anne Bayefsky.

Philip Alston, Première étude : A/44/668, Rapport intérimaire : A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, Rapport final: E/CN.4/1997/74.

76. A l'inverse, la dernière solution, complètement opposée à la première, et qui consiste pour l'UNESCO à ignorer les développements acquis dans le cadre des mécanismes des Nations Unies tout en créant en son sein ses propres mécanismes est contraire, non seulement à la fonction même de l'UNESCO en tant qu'institution spécialisée des Nations Unies, mais aussi aux exigences de cohérence et d'articulation entre les divers mécanismes de protection des droits de l'Homme.

b) Des solutions intermédiaires hautement souhaitables

77. L'UNESCO doit remplir entièrement son mandat d'organisation spécialisée dans le domaine des droits culturels, et développer des programmes et mécanismes, tant de promotion que de protection de ces droits. Les droits culturels revêtent une telle complexité, sont d'une telle étendue, qu'il est essentiel qu'une organisation comme l'UNESCO leur soit consacrée. Le défi pour l'UNESCO consiste donc à renforcer son action sur le terrain des droits culturels, là où les autres organisations internationales sont peu présentes, ou défailtantes, ou insuffisamment efficaces, c'est-à-dire non seulement dans le domaine de la promotion de ces droits, mais aussi et surtout, de leur protection. Alors, l'UNESCO pourra réellement apporter une aide utile aux mécanismes onusiens de protection des droits, en les nourrissant d'informations précises sur la situation prévalant dans les Etats, en leur faisant part de son expertise et des avancées obtenues sur le régime des droits culturels, et en proposant des programmes de réalisation de ces droits sur le terrain.

78. Ceci conduit pour l'UNESCO à une action renforcée dans plusieurs directions :

- L'amélioration de sa coopération avec les autres organisations internationales qui exercent un mandat de protection des droits culturels. Cette étape particulièrement importante, que l'UNESCO doit franchir, participe de la deuxième solution décrite plus haut. Elle requiert de l'Organisation une véritable prise de conscience quant à l'importance de l'approche par les droits de l'Homme, et est certainement, pour l'instant, la plus réaliste et la mieux à même de porter des résultats tangibles à court terme.
- La nécessaire amélioration des mécanismes de protection des droits culturels au sein même de l'UNESCO, qui participe de la troisième solution décrite plus haut, soulève plus de difficultés, et une transformation de l'UNESCO qui, bien que très souhaitable, semble aujourd'hui hypothétique. Elle peut être simultanée à la deuxième voie, ou constituer une étape consécutive.
- Ces deux approfondissements de l'action de l'UNESCO sur le terrain de la protection des droits devraient s'accompagner d'une réflexion de l'Organisation sur la façon d'améliorer encore ses programmes de promotion des droits culturels, de même que sa coopération avec les ONG (utilisation des mécanismes de protection, mise en place de programmes de terrain en matière de droits culturels).

79. La transformation recommandée est de profondeur, mais peut être accomplie par étapes. A ce propos, la mise en œuvre de programmes visant à améliorer significativement les relations de coopération avec le HCDH en matière de droits culturels aidera l'UNESCO à recentrer son action autour d'une approche fondée sur les droits de l'Homme et les instruments internationaux énonçant ces droits. C'est pourquoi la question de la coopération avec les mécanismes onusiens sera ici traitée avant celle de l'amélioration des mécanismes de protection propres à l'UNESCO.

II. LA COOPERATION RENFORCEE DE L'UNESCO AVEC LES NATIONS UNIES EN MATIERE DE PROTECTION DES DROITS CULTURELS

A. La coopération avec le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies

80. La mise en place d'une coopération renforcée de l'UNESCO avec les Nations Unies en matière de protection des droits culturels permettra à l'UNESCO de participer, sur la base de son expérience, à la définition et la détermination plus précises des droits culturels, de leur contenu et de leur régime. Cette étape est particulièrement importante, en ce qu'elle permet de combler utilement l'absence d'un instrument unique, déclaratoire ou conventionnel, relatif aux droits culturels. En attendant l'hypothétique adoption d'un tel instrument, il est urgent, en effet, d'affiner l'interprétation des dispositions éparses existantes, en les confrontant à la réalité du terrain. On parle donc ici non seulement de la participation à l'élaboration de principes et de standards de façon plus ou moins abstraite, mais aussi et surtout de l'adoption de tels principes et standards en réaction à des allégations de violations. Cet exercice est d'ailleurs indispensable, qu'un instrument international complet et unique soit ou non élaboré sur la question, aujourd'hui ou demain. Car, d'une part, il faudra bien aussi en interpréter le contenu. D'autre part, il est peu probable que les Etats acceptent de se lancer dans l'adoption d'un instrument sur les droits culturels, tant qu'ils n'auront pas davantage de précisions quant au contenu et au régime de ces droits.
81. Au sein des Nations Unies se trouvent plusieurs organes capables de procéder à l'interprétation du contenu et du régime des droits culturels, tout particulièrement le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Il n'en demeure pas moins que les organes des Nations Unies, y compris et surtout le CESCR, ont fortement besoin de l'aide de l'UNESCO sur la question des droits culturels, pour plusieurs raisons déjà évoquées.
82. En effet, il ne faut pas perdre de vue que le CESCR, comme bien d'autres mécanismes onusiens, a un mandat très large, englobant des droits importants bien différents (on peut citer, à titre d'exemple, le droit à la santé, le droit à un niveau de vie suffisant, le droit au travail...). Tous les quatre ans au minimum, le Comité ne dispose que de quelques heures pour examiner la mise en œuvre, dans un seul Etat, de l'ensemble de ces droits. Il va de soi que les priorités fixées par le Comité dépendent en très grande partie des informations qui sont portées à sa connaissance, provenant de toutes sortes de sources indépendantes, y compris les ONG et les agences et institutions spécialisées des Nations Unies. Sur la question des droits culturels, nul doute que l'UNESCO devrait remplir cette fonction.
83. Plusieurs modalités de travail sont à la disposition de l'UNESCO pour remplir cet objectif, qui seront détaillées plus bas. Certaines des possibilités évoquées dans ce chapitre, peuvent être mises en place immédiatement. Néanmoins, parce qu'il s'agit, en grande partie, de mieux mettre à disposition des mécanismes onusiens l'information accumulée par l'UNESCO sur les droits culturels, la collecte et le traitement de cette information dans le cadre de l'UNESCO devient une question en soi. Celle-ci, néanmoins, dépasse la question de la seule coopération de l'UNESCO avec les Nations Unies, et est abordée dans le chapitre III de cette étude. Certains renvois sont ponctuellement opérés.
84. La coopération de l'UNESCO avec les Nations Unies dans le domaine de la protection des droits culturels, implique la collaboration avec les organes de supervision des traités d'une part, avec les organes fondés sur la Charte d'autre part.

1) La coopération avec les organes de supervision des traités

85. La coopération de l'UNESCO avec les organes onusiens de supervision des traités concerne en réalité cinq des six Comités existants, tous extrêmement importants, déjà cités : le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), bien sûr, mais aussi le Comité des Droits de l'Homme (HRC), le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale (CERD), le Comité des droits de l'enfant (CRC), et le Comité sur l'élimination de la discrimination envers les femmes (CEDAW).
86. La mise en place de mécanismes de coopération plus systématique avec ces Comités sera d'autant plus utile qu'elle sera cohérente et concernera l'ensemble de ces Comités. La tentation pourrait exister, dans un premier temps, pour des soucis d'efficacité, ou d'expérimentation, de ne développer ces mécanismes que devant le seul Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Si un tel choix était opéré, il ne devrait l'être que de façon temporaire. En effet, l'intérêt de la participation de l'UNESCO aux travaux de ces mécanismes réside aussi dans sa capacité à susciter de leur part une approche cohérente et coordonnée des droits culturels.
87. Les procédures permettant à ces Comités de connaître des situations étatiques, on l'a déjà souligné, sont de deux types : examen des rapports périodiques étatiques d'une part, examen des communications individuelles ou collectives d'autre part (sauf pour le CODESOC et le CRC). La coopération entre l'UNESCO et ces organes peut s'établir dans le cadre de ces deux procédures, mais c'est surtout pour l'examen des rapports périodiques qu'elle pourrait être la plus approfondie. Enfin, une autre dimension très importante du travail accompli par les Comités, et qui s'opère à la fois à travers l'examen des situations étatiques, mais aussi l'élaboration d'Observations générales, doit être pris en considération : l'élaboration de standards de plus en plus précis en matière de droits de l'Homme.

a) La procédure d'examen des rapports périodiques

88. Pour être complète, la participation étroite de l'UNESCO aux travaux des Comités doit s'effectuer en amont, pendant, et en aval de l'examen des rapports périodiques étatiques.

La coopération en amont

89. L'UNESCO pourrait utilement communiquer aux Comités les informations dont elle dispose sur l'Etat qui fait l'objet d'un contrôle.
90. On notera au passage que certaines des conventions dont il s'agit ici de superviser l'application, appellent expressément de leurs vœux une telle coopération. Ainsi, l'article 45 alinéa a) de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui est la disposition la plus détaillée en la matière, dispose que : « Le Comité peut inviter les institutions spécialisées, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et tous autres organismes compétents qu'il jugera appropriés à donner des avis spécialisés sur l'application de la Convention dans les domaines qui relèvent de leur mandats respectifs. Il peut inviter les institutions spécialisées, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et d'autres organes des Nations Unies à lui présenter des rapports sur l'application de la Convention dans les secteurs qui relèvent de leur domaine d'activité. »
91. Dans un même ordre d'idée, l'article 22 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes souligne que « le Comité peut inviter les institutions spécialisées à soumettre des rapports sur l'application de la Convention dans les

domaines qui entrent dans le cadre de leurs activités. » Le PDESC spécifie, pour sa part, en son article 18, que « le Conseil économique et social pourra conclure des arrangements avec les institutions spécialisées, en vue de la présentation par celles-ci de rapports relatifs aux progrès accomplis quant à l'observation des dispositions du présent Pacte qui entrent dans le cadre de leurs activités. Ces rapports pourront comprendre des données sur les décisions et recommandations adoptées par les organes compétents des institutions spécialisées au sujet de cette mise en œuvre. »⁵⁰

92. Le PDCP, quant à lui, ne contient qu'une maigre référence aux institutions spécialisées des Nations Unies, relative à la communication, à celles-ci, d'une copie des parties des rapports périodiques adressés par les Etats, pouvant avoir trait à leur domaine de compétence. Quant à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, elle en contient aucune référence. Néanmoins, c'est surtout sur la base de la pratique développée par les organes de supervision des traités, qui démontrent une ouverture particulière à toutes informations dont voudront bien leur faire par les institutions spécialisées, qu'une coopération utile peut être mise sur pied avec l'UNESCO. L'existence ou non d'une mention spécifique à cet égard dans la Convention de référence n'est pas indispensable. La présence de dispositions plus précises dans les Conventions CRC et CEDAW, de même que dans le PDESC, permettent en outre de montrer le chemin possible d'une telle coopération.
93. Deux types d'activités peuvent être ici envisagés par l'UNESCO : d'une part, procurer aux Etats qui en font la demande une assistance lors de l'élaboration du rapport périodique ; d'autre part, soumettre aux Comités des informations quant à la situation étatique sur le terrain.

i - L'assistance à l'élaboration des rapports étatiques

94. Nombreux sont les Etats qui rencontrent des difficultés pour élaborer les rapports périodiques qu'ils doivent présenter aux Comités. Non seulement le contenu de la Convention elle-même n'est souvent pas maîtrisé, mais encore l'intérêt pour l'Etat et la nécessité même de faire rapport ne sont pas compris. L'UNESCO, à l'instar, par exemple, des activités de l'UNICEF relatives à la Convention relative aux droits de l'enfant, pourrait utilement développer un programme pour répondre à ces difficultés.

Suggestions

95. L'UNESCO pourrait utilement développer un programme qui viserait à :

- Expliquer les dispositions de la Convention dont il s'agit.
- Expliquer en quoi l'exercice même de l'élaboration des rapports périodiques est utile à l'Etat (bilan de la situation, mise en place des instruments permettant de connaître la situation, tels que l'élaboration d'indicateurs, débat public, participation de la société civile, etc.).
- Expliquer le sens du dialogue avec les organes de supervision des traités.
- Assister l'Etat dans l'élaboration de la partie de son rapport sur les droits culturels (assistance technique et financière pour la réalisation du bilan sur le terrain, assistance à la mise en place d'instruments permettant la remontée d'information, tels que les indicateurs, explication des règles de présentation des rapports, mise en place d'ateliers avec la

⁵⁰ Le CESCR n'a été créé qu'en 1985 par le Conseil économique et social pour l'assister dans sa tâche du suivi de l'application de la Convention. De nombreux autres articles du Pacte font référence à la coopération des institutions spécialisées.

On notera au passage qu'il est donc très important que l'indépendance des mécanismes se prononçant sur l'existence des violations des droits, au sein même de l'UNESCO, soit assurée. Voir infra.

- participation de la société civile, aide aux ONG pour qu'elles établissent un rapport alternatif, etc.).
- Encourager les Commissions nationales pour l'UNESCO à faire parvenir leur propre rapport aux organes de supervision des traités.

Avantages

96.

- Pour l'UNESCO : ramener les dispositions pertinentes des conventions internationales en matière des droits culturels au centre de son dialogue permanent avec l'Etat ; élaborer, en coopération les autorités publiques nationales, le bilan de la situation étatique et réfléchir à cette occasion, avec elles, sur l'opportunité de poursuivre ou de commencer certains programmes dans les domaines de l'éducation, de la science, de la culture ou de l'information.
- Pour les organes de supervision des traités : disposer de rapports périodiques étatiques de meilleure qualité, lesquels permettront l'exercice d'un contrôle plus fin ; dialoguer avec des délégations étatiques plus à l'aise et moins méfiantes quant au processus même de contrôle.
- Pour les Etats : bénéficier d'une assistance dans l'élaboration de leurs rapports périodiques ; être plus à même de comprendre la situation sur leur territoire ; identifier les problèmes et les difficultés auxquelles ils font face dans l'application des Conventions internationales ; mieux comprendre le contenu de celles-ci et la finalité du mécanisme de contrôle mis en place.

ii - Des informations sur les situations étatiques

97. Deux types d'informations utiles peuvent être mis à disposition des Comités par l'UNESCO.

98. D'une part, il serait utile que l'UNESCO, lorsqu'elle est en possession d'informations publiques, telles que des statistiques, constitutions et lois nationales, arrêts des cours de justice nationales, rapports des commissions nationales pour l'UNESCO ou des Commissions nationales des droits de l'Homme, etc., concernant spécifiquement les droits culturels, et qui sont d'une importance certaine, en facilite l'accès. L'élaboration d'une base de données par Etat, accessible au public, qui contiendrait ces informations, de même que la liste des activités de l'UNESCO accomplies dans les Etats membres, proposée au chapitre III, pourrait jouer ce rôle (§ 141 s.). Il n'est pas nécessaire, à cet égard, que l'UNESCO transmette l'ensemble de ces informations aux Comités (c'est non seulement impossible, mais encore inutile).⁵¹ Ce qu'il faut, c'est que les secrétariats des Comités puissent, s'ils le jugent utile, ou sur demande des experts membres des Comités, puiser dans cette base de donnée, rendue accessible sur le site Internet de l'UNESCO.⁵²

99. D'autre part, l'UNESCO pourrait envisager de transmettre aux Comités une liste d'informations confidentielles, identifiant les problèmes clé dans l'Etat concerné, suggérant des questions que les experts membres des Comités pourraient vouloir poser, et proposant un langage utile pour les recommandations finales du Comité. Cette liste d'informations devrait être courte (deux pages au plus). Elle pourrait être transmise soit aux Comités eux-mêmes, soit, le cas échéant, à leurs Groupes de travail de pré-session (organes compétents pour élaborer les listes de questions, et que tous les Comités ici concernés, sauf le CERD, ont

⁵¹ Eventuellement, une texte ou un rapport national, ou une décision de justice extrêmement importants pourraient être transmis aux Comités, mais de façon exceptionnelle.

⁵² Voir infra.

créés). Les membres du Comité pourraient l'utiliser, sans en divulguer la provenance. Il est utile de mentionner le fait que le Haut Commissariat aux Réfugiés a déjà adopté cette pratique, saluée unanimement par les Comités, et considérée par eux comme un exemple de coopération particulièrement utile. D'autres agences et institutions spécialisées des Nations Unies explorent actuellement cette possibilité.

Suggestions

100.

- Transmettre aux Comités, pour chaque Etat en examen si possible, une liste d'informations confidentielles, de deux pages au plus, identifiant les problèmes clé dans l'Etat concerné, suggérant des questions que les experts membres des Comités pourraient vouloir poser, et proposant un langage utile pour les recommandations finales du Comité.
- Pour que l'UNESCO mène à bien cette tâche, il est essentiel que le Bureau de liaison de l'UNESCO à Genève transmette systématiquement au siège (notamment à la Division des Droits de l'Homme), de mêmes qu'aux bureaux de représentation sur le terrain, la liste des Etats qui seront examinés par chacun des Comités à leur prochaine session.⁵³
- La désignation des personnes responsables du suivi de cette question particulière, au sein du secrétariat de l'UNESCO, est indispensable. Ces personnes pourraient être chargées :
 - de diffuser la liste d'Etats auprès des différents services concernés de l'UNESCO,
 - de s'assurer du suivi de cette question, par les bureaux sur le terrain de même que par les différents services de l'UNESCO,
 - d'élaborer la liste finale des préoccupations et suggestions de l'UNESCO aux Comités.
- La formation des personnels de l'UNESCO (personnel de terrain mais aussi secrétariat du siège) au contenu des Conventions onusiennes, de même qu'aux modalités de participation aux travaux des Comités, et à l'intérêt d'une telle participation, peut être nécessaire.

Avantages

101.

- Pour les Comités : disposer d'informations crédibles et jugées objectives, permettant l'adoption de recommandations particulièrement fines sur la question des droits culturels.
- Pour l'UNESCO :
 - Dans un premier temps, formation de ses personnels à une approche davantage fondée sur les droits de l'Homme ;
 - Dans un second temps, les conclusions finales des Comités, si celles-ci reprennent les préoccupations de l'UNESCO, deviennent des instruments utiles sur lesquels s'appuyer lors du dialogue et des négociations entre l'UNESCO et l'Etat.

La coopération pendant l'examen du rapport de l'Etat par le Comité

102. Ici encore, certaines Conventions appellent expressément les institutions spécialisées à se faire représenter lors des séances d'examen des situations étatiques par les Comités. Ainsi,

⁵³ Le bureau de New York peut faire de même lorsque les sessions ont lieu à New York (c'est le cas, en particulier, pour le CEDAW, et pour certaines des sessions du HRC).

la Convention relative aux droits de l'enfant indique-t-elle que « les institutions spécialisées, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et d'autres organes des Nations Unies ont le droit de se faire représenter lors de l'examen de l'application des dispositions de la présente Convention qui relèvent de leur mandat » (article 45 a ; voir aussi l'article 22 de la Convention CEDAW). De façon générale, c'est pour l'ensemble des Comités que la pratique consistant à permettre ou à inviter certaines agences et institutions spécialisées des Nations Unies à assister aux sessions des Comités est acceptée.

103. Il n'est pas nécessairement opportun que l'UNESCO se fasse représenter de façon systématique tout au long de toutes les sessions des cinq Comités. En effet, d'une part, le temps consacré à l'examen des droits culturels par les Comités est limité. D'autre part, les ressources humaines du bureau de liaison de l'UNESCO à Genève ne permettent pas, en l'état actuel, d'assurer une telle présence. Enfin, la parole n'est en principe pas donnée aux partenaires extérieurs lors du dialogue qui est mené entre les experts membres des Comités et la délégation gouvernementale venue défendre son rapport.⁵⁴ L'essentiel du travail d'information a donc lieu en amont, y compris pour ce qui concerne la transmission de suggestions quant aux recommandations spécifiques qui devraient être adressées aux Etats.

104. Le dialogue entre l'UNESCO et les experts membres du Comité est néanmoins toujours possible (et souhaitable) sur une base informelle : la difficulté pour l'UNESCO est alors d'identifier quand sa présence aux séances d'examen est utile pour elle et pour le Comité. Une présence de l'UNESCO, plus réduite et bien ciblée, peut donc être suggérée, dans les cas où la situation de l'Etat en matière de respect et de protection des droits culturels est particulièrement préoccupante. Lorsque cela est possible et opportun, la présence de l'UNESCO pourrait comprendre des spécialistes venus du siège, et/ou des membres de ses bureaux de représentation sur le terrain. Pour éviter des déplacements inutiles et des dépenses financières démesurées par rapport au temps consacré par les Comités aux droits culturels au cours des séances d'examen,⁵⁵ l'UNESCO pourrait envisager d'entrer en contact, au préalable, avec le Rapporteur sur le pays concerné que le Comité a désigné en son sein, de façon à discuter de l'utilité ou non d'une présence renforcée de l'UNESCO lors de la séance d'examen.

Suggestions

105. Assurer la présence de l'UNESCO lors des séances d'examen des situations étatiques par les Comités, lorsque des préoccupations particulièrement fortes en matière de respect des droits culturels devraient, de l'avis de l'UNESCO, être exprimées.

Avantages

106.

- Pour l'UNESCO :

- Insister davantage sur le caractère particulièrement grave d'une situation étatique en matière de droits culturels, et s'assurer au mieux que le Comité adoptera des conclusions qui pourront être utiles sur le terrain. Aider, le cas échéant, à la formulation de conclusions précises et utiles.
- Former davantage ses personnels aux mécanismes de protection onusiens.
- Approfondir le dialogue avec la délégation étatique venue présenter son rapport au Comité.

⁵⁴ A l'exception du CESCR, qui semble avoir permis à l'UNESCO de prendre la parole à titre expérimental. Toutefois, cette approche ne semble pas être la plus utile, dans la mesure où, face à la délégation gouvernementale, l'UNESCO est amenée à policer son discours.

⁵⁵ Ce qui est un risque tout à fait réel, compte tenu du fait que les droits culturels ne constituent qu'une petite partie des instruments conventionnels concernés, et que les Comités, de façon générale, ne consacrent qu'une infime partie de leur temps aux droits culturels.

- Rencontrer les ONG qui ont fait le déplacement à Genève ou à New York, ou qui ont leur représentation permanente là-bas, et qui ont travaillé sur les droits culturels lors de la session d'examen.
- Pour les Comités : disposer d'informations crédibles et jugées objectives, permettant l'adoption de recommandations particulièrement fines sur la question des droits culturels.

La coopération en aval : le suivi des recommandations

107. Certaines des Conventions internationales ici examinées suggèrent la participation accrue des institutions spécialisées à la mise en œuvre des conclusions finales adoptées par les Comités. Ainsi, l'article 45 b) de la Convention relative aux droits de l'enfant autorise le Comité à transmettre « aux institutions spécialisées, au Fonds des Nations Unies pour l'enfance et aux autres organismes compétents tout rapport des Etats parties contenant une demande ou indiquant un besoin de conseils ou d'assistance techniques, accompagné, le cas échéant, des observations et suggestions du Comité touchant ladite demande ou indication ». De même, l'article 22 du PDESC invite le Conseil économique et social à porter à l'attention « des institutions spécialisées intéressées qui s'occupent de fournir une assistance technique toute question que soulèvent les [rapports périodiques étatiques] et qui peut aider ces organismes à se prononcer, chacun dans sa propre sphère de compétence, sur l'opportunité de mesures internationales propres à contribuer à la mise en œuvre effective et progressive du présent Pacte. »

108. C'est dans le suivi des recommandations finales adoptées par les Comités que les attentes sont les plus fortes envers les agences et institutions spécialisées des Nations Unies. Car là, à n'en pas douter, réside la plus grande faiblesse des mécanismes onusiens. Pour qu'un suivi efficace soit assuré, c'est-à-dire, pour qu'une assistance à la mise en œuvre par les Etats des recommandations finales du Comité soit effective, plusieurs actions sont nécessaires.

Suggestions

109.

- La représentation de l'UNESCO auprès des Nations Unies devrait systématiquement faire rapport à l'UNESCO sur les sessions des Comités, c'est-à-dire, concrètement, faire parvenir aux personnels intéressés de l'UNESCO (Division des Droits de l'Homme, secteurs concernés, représentations sur le terrain), les conclusions finales adoptées par les Comités.
- La transmission automatique des conclusions finales des Comités au CR de l'UNESCO, de même qu'à tout Groupe de travail ou Comité consultatif concerné, devrait être assurée.
- Lorsque cela est possible, la traduction des conclusions finales en langues locales et la dissémination de celles-ci dans les Etats concernés (notamment par le biais des Commissions nationales pour l'UNESCO, des Instituts de Droits de l'Homme, des Chaires de l'UNESCO, mais aussi des ONG et autres acteurs en matière de réalisation des droits culturels sur le terrain) serait particulièrement utile.
- Là où elle le juge utile, l'UNESCO pourrait proposer ses services aux Etats pour les aider dans la mise en œuvre des recommandations des Comités (explication du contenu et de l'importance de celles-ci, assistance technique dans l'élaboration des lois relatives aux droits culturels, assistance financière pour la mise en œuvre de recommandations spécifiques, organisation de séminaires de réflexion sur les droits culturels, missions de conciliation ou de médiation entre communautés, séminaire d'éducation aux droits culturels, nouveaux projets pilotes, etc.)

- Lors des négociations bilatérales ayant cours entre l'UNESCO (en particulier ses représentants sur le terrain) et les Etats membres, prise en compte des recommandations contenues dans les conclusions finales des Comités.
- Le même traitement devrait être réservé par l'UNESCO aux Observations générales relatives aux droits culturels, adoptées par les Comités.

Avantages

110.

- Pour l'UNESCO :
 - Affiner ses critères pour l'organisation de nouveaux programmes de réflexion et de mise en œuvre des droits culturels.
 - Disposer d'un instrument supplémentaire (les conclusions finales) utile lors des négociations avec les Etats.
 - Renforcer son approche fondée sur les droits de l'Homme, en calant son discours sur le contenu des conventions internationales en la matière, et en améliorant la cohérence de son action avec celle des organismes onusiens de protection des droits de l'Homme.
 - Démonstration, notamment pour ses représentants sur le terrain, de l'intérêt d'une participation active aux travaux des Comités.
- Pour les Comités : disposer d'un partenaire (l'UNESCO) qui aide à la mise en œuvre de ses recommandations sur le terrain.
- Pour les Etats : bénéficier d'une assistance à la mise en œuvre des recommandations.

b) La procédure d'examen des communications

111. Les possibilités de coopération dans le cadre de cette procédure sont bien plus réduites. Celle-ci, de nature quasi-judiciaire et qui oppose, lors d'un débat contradictoire et confidentiel, l'auteur de la plainte à l'Etat défendeur, ne laisse en effet aucune place à l'intervention de tiers.

Suggestions

112. Il serait utile, néanmoins, que les Bureaux de liaison de l'UNESCO à Genève et à New York s'informent / soient informés systématiquement des positions adoptées par les Comités sur des cas relatifs à des droits culturels. Leur diffusion peut être assurée selon les mêmes schémas que ceux qui sont proposés plus haut, à propos des conclusions finales adoptées dans le cadre de la procédure d'examen des rapports périodiques étatiques. Ces décisions pourraient, par ailleurs, être également utilisées par l'UNESCO lors de son dialogue avec l'Etat.

c) L'élaboration de standards de plus en plus précis en matière de droits culturels

113. Les organes de supervision des traités participent à l'élaboration, en droit international, du régime et du contenu des droits de l'Homme. Ils remplissent cette fonction grâce à l'élaboration de leur « jurisprudence » sur le fond, par l'intermédiaire de l'adoption des conclusions finales après l'examen de rapports périodiques étatiques, ou d'opinions après l'examen de plaintes individuelles et collectives. Une autre procédure plus directive est également utilisée, qui consiste en l'adoption d'Observations ou de Recommandations

générales. Celles-ci sont destinées à expliquer le contenu et le régime de droits spécifiques contenus dans les Conventions, et à déterminer plus précisément le contenu de telle ou telle obligation étatique. On a déjà cité, à titre d'exemple, les Observations générales 11 et 13 (1999) du CESCR sur le droit à l'éducation.

114. Pour l'instant, de façon générale, l'UNESCO ne fait pas suffisamment bénéficier les organes de supervision des traités de son expérience dans le domaine des droits culturels. Pourtant elle pourrait, de diverses façons, participer à ce processus de réflexion et d'élaboration du droit international. En sens inverse, il est important que l'UNESCO se tienne au courant de façon systématique des avancées accomplies par les Comités.

i - La communication d'informations sur les droits
dont la supervision est assurée

115. Il est important que l'UNESCO fasse parvenir, sous forme de résumé synthétique, avec une annexe de documents, les avancées accomplies dans la réflexion sur le contenu et la mise en œuvre des droits culturels. De nombreux séminaires, conférences, rencontres d'experts, discussions avec la société civile, sont accomplies par l'UNESCO dans le monde, sans qu'une liste détaillée de ces activités ne soit facilement accessible, et sans que les résultats de ces travaux ne soient réellement publiés. Il s'agit aussi de rappeler les Conventions, Déclarations et Recommandations adoptées dans le cadre de l'UNESCO, et qui viennent utilement compléter les dispositions plus vagues contenues dans les instruments onusiens.

Suggestions

116. Le manuel sur les droits culturels proposé dans le chapitre III (§ 141 s.) pourrait peut-être utilement, à cet égard, être remis aux organes de supervision des traités, de même, d'ailleurs, qu'à l'ensemble des mécanismes de protection onusiens, ayant un mandat direct ou indirect en matière de droits culturels. Il s'agirait d'informer régulièrement ces mécanismes sur les avancées accomplies dans le cadre ou sous les auspices de l'UNESCO, et de permettre leur prise en compte dans la « jurisprudence » des Comités.
117. Il convient de garder à l'esprit que par le passé, et de façon très épisodique, l'UNESCO a fait parvenir des rapports au CESCR sur ses activités. Mais celui-ci était trop long, trop descriptif et linéaire pour être réellement utile. Ce risque est également réel pour ce qui concerne le manuel sur les droits culturels, qui n'est pas un instrument destiné spécifiquement à être utilisé par les mécanismes onusiens. Un tel manuel ne répond pas directement et précisément, en effet, aux interrogations détaillées que tel mécanisme onusien peut avoir sur tel ou tel droit. De plus, les experts membres des Comités n'ont en général que très peu de temps à leur disposition pour se mettre à jour, et consacrent la plupart de leur travail à la lecture d'informations concernant spécifiquement les situations étatiques. Ils risquent, d'ailleurs, d'être découragés à la vue d'un manuel un peu volumineux. Par ailleurs, c'est trop demander à l'UNESCO d'élaborer un manuel ou un rapport pour chaque Comité, ce qui représente bien trop de travail, n'est pas nécessairement opportun, et ne réglerait pas forcément le problème.
118. On peut imaginer cependant, qu'une note de l'UNESCO de deux pages au plus, différente pour chaque Comité (car il faut tenir compte du contenu de la Convention concernée), accompagne la présentation du rapport, et attire l'attention du Comité à qui est envoyé le manuel sur tel ou tel passage de ce dernier. Cette note permettrait de « caler » le manuel sur les droits contenus dans les instruments internationaux onusiens. Ce qui intéresse les membres des Comités, c'est de pouvoir se référer, si une difficulté spécifique se présente

au cours de l'examen du rapport périodique d'un Etat particulier, à un instrument international précis, ou aux conclusions d'une étude qui pourront apporter une solution.

Avantages

119.

- pour l'UNESCO : diffuser les résultats de son travail, et assurer indirectement le suivi des acquis obtenus dans le cadre de l'Organisation.
- pour les mécanismes onusiens : disposer des travaux accomplis par l'UNESCO sur le terrain des droits culturels, qui viennent utilement compléter les Conventions onusiennes sur cette question, et qui peuvent être utiles lors de l'examen des situations étatiques.

ii - La participation à l'élaboration d'Observations générales

120. Par le passé, l'UNESCO a déjà participé à l'élaboration d'Observations générales relatives aux droits culturels, en particulier aux Observations générales du CESCR sur le droit à l'éducation. Elle sera, aussi, très certainement associée aux travaux relatifs à une future Observation générale sur le droit de participer à la vie culturelle.

Suggestions

121. Il est important que l'UNESCO maintienne sa participation aux travaux d'élaboration des Observations générales du CESCR relatives aux droits culturels, et l'étende aux travaux accomplis, le cas échéant, par d'autres Comités.

iii - La prise en compte par l'UNESCO des avancées jurisprudentielles accomplies par les Comités

Suggestions

122. En sens inverse, il pourrait être intéressant de demander aux Bureaux de liaison de l'UNESCO à Genève et New York d'inclure dans leurs rapports à l'UNESCO sur les sessions des Comités des informations précises, le cas échéant, sur les évolutions jurisprudentielles accomplies par ces derniers sur la question des droits culturels, de même que sur les difficultés constatées dans la compréhension du contenu et du régime des droits culturels, ou de certains aspects des droits culturels. Un partenariat avec le secrétariat des Comités pourrait utilement être mis en place à cet égard.

Avantages

123.

- Pour l'UNESCO : bénéficier des avancées accomplies par les Comités, et mieux déterminer quels programmes de réflexion sur les droits culturels sont nécessaires pour surmonter les difficultés conceptuelles et juridiques rencontrées par les Comités.
- Pour les Comités : assurer la diffusion de leurs avancées jurisprudentielles, et bénéficier du soutien de l'UNESCO pour progresser dans la réflexion sur le contenu et le régime des droits culturels.

2) La coopération avec les organes fondés sur la Charte des Nations Unies

124. Les mécanismes de protection fondés sur la Charte, et auxquels l'UNESCO pourrait utilement apporter son soutien, sont les Procédures spéciales de la Commission des Droits de l'Homme.⁵⁶ Certaines des suggestions proposées pour ce qui concerne la coopération avec les organes de supervision des traités peuvent être, *mutatis mutandis*, reprises ici.
125. Certaines des résolutions à l'origine de ces mécanismes encouragent les institutions spécialisées à leur apporter la coopération la plus complète dans l'exécution de leur mandat.⁵⁷
126. L'UNESCO peut apporter à ces mécanismes des informations concernant les droits dont il s'agit d'assurer la supervision (par exemple, le droit à l'éducation, les droits culturels des populations ou des migrants, etc.), de même que des informations relatives aux situations étatiques. La façon dont ces informations sont transmises ne peut néanmoins pas suivre les mêmes schémas que ceux qui sont proposés à propos des organes de supervision des traités. La spécificité des méthodes de travail des Procédures spéciales doivent être prises en considération (examen de communications, missions sur le terrain, identification des obstacles à la réalisation des droits et recommandations en conséquence).

Suggestions

a) Les missions sur le terrain

127. L'UNESCO peut jouer un rôle s'exerçant, si nécessaire, en toute confidentialité :

En amont

- En incitant les Rapporteurs spéciaux à programmer des visites dans des pays que l'UNESCO aurait identifiés comme étant en grande difficulté en matière de réalisation des droits culturels.
- Par ailleurs, il est tout à fait envisageable que l'UNESCO incite les Etats en question à inviter sur leur territoire lesdits Rapporteurs spéciaux.
- Enfin, l'UNESCO pourrait faire parvenir au Rapporteur spécial concerné, avant son départ, toute information jugée utile (législation nationale, parties du territoire à visiter, acteurs à rencontrer, points de préoccupation à soulever, etc.).

Pendant la visite

- en apportant son aide, si possible et si nécessaire, au Rapporteur spécial.

En aval

- En apportant son aide, si possible et si nécessaire, à la formulation de recommandations précises et utiles dans le domaine des droits culturels.
- En assurant la diffusion des recommandations adoptées par le Rapporteur spécial, selon les mêmes schémas que ceux qui sont proposés pour les conclusions finales adoptées par les organes de supervision des traités.

⁵⁶ Voir supra.

⁵⁷ Voir ainsi la résolution 2001/57 de la Commission des Droits de l'Homme, créant un Rapporteur spécial sur la situation des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, § 6 ; la résolution 1999/44 créant un Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme des migrants, § 5 ; la résolution 1998/33 créant un Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation, § 6 v).

- En apportant son aide pour la mise en œuvre de ces recommandations, selon les mêmes schémas que ceux qui sont proposés pour les conclusions finales adoptées par les organes de supervision des traités.

b) Pour ce qui concerne l'identification des obstacles à la réalisation des droits et l'élaboration de recommandations générales

128. La communication d'informations sur les droits dont la supervision est assurée peut suivre les mêmes schémas que ce qui est proposé à propos des organes de supervision des traités. Le manuel prévu au chapitre III, accompagné d'une note mettant en valeur les passages du manuel particulièrement pertinents au regard du mandat des Rapporteurs spéciaux, pourrait en effet être communiqué. Seuls les Rapporteurs spéciaux ayant un mandat particulier dans le domaine des droits culturels devraient bénéficier de cette coopération (notamment : Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation, Rapporteur spécial sur les droits des populations autochtones).
129. De façon plus constructive, et dans le cadre d'une coopération à plus long terme et plus approfondie, on pourrait imaginer que l'UNESCO suggère aux Rapporteurs spéciaux de se pencher sur un aspect des droits culturels qu'elle aurait identifié comme particulièrement difficile. A l'inverse, les Rapporteurs spéciaux ayant décidé de travailler sur un aspect particulier des droits culturels pourraient prendre l'habitude de demander l'assistance et la coopération de l'UNESCO.

c) Pour ce qui concerne la procédure des communications

130. Ici encore, les possibilités de coopération dans le cadre de cette procédure sont très réduites, et se cantonnent principalement à la mise en place d'un système d'information réciproque. Pour l'UNESCO, il s'agira alors de s'informer des positions adoptées par les Rapporteurs spéciaux sur des cas relatifs à des droits culturels, d'assurer leur diffusion, et, le cas échéant, d'assurer leur utilisation dans le cadre de son dialogue avec l'Etat. Un partenariat avec les assistants des Rapporteurs spéciaux au sein du secrétariat de l'Office du HCDH pourrait utilement être mis en place à cet égard.

B. La coopération avec d'autres organisations appartenant à la famille des Nations Unies, en particulier l'OIT

131. L'UNESCO doit réfléchir à la possibilité d'approfondir ses relations avec d'autres agences et institutions spécialisées des Nations Unies, dans les domaines impliquant à un titre ou à un autre le respect et la mise en œuvre de droits culturels. Des méthodes de coopération intéressantes pourraient être développées à long terme avec des organisations qui ont adopté ou commencent à adopter une approche davantage fondée sur les droits de l'Homme, telles que l'UNICEF (droit à l'éducation et droit de participer à la vie culturelle des enfants), l'OMS (liberté de recherche scientifique et accès aux résultats du progrès scientifiques, bioéthique et droits de l'Homme), l'UNAIDS (liberté de recherche scientifique et accès aux résultats du progrès scientifiques, droit à l'éducation), ou le PNUD (droit à l'éducation, droit de participer à la vie culturelle). La question de la dimension culturelle des droits de l'Homme pourrait utilement être soulevée par l'UNESCO dans le cadre de ces Organisations, de même que celle de l'élaboration d'indicateurs fiables en la matière.
132. Renforcer les points de coopération avec l'OIT est particulièrement nécessaire. Pour l'instant, l'état de la coopération entre les deux Organisations, dans le domaine tant de la promotion que de la protection des droits de l'Homme, est bien faible. La version la plus

structurée, ou institutionnalisée de cette coopération est sans aucun doute la création du Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application de la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant (CEART), qui ne se réunit que tous les trois ans, et a un mandat particulièrement marginal et subsidiaire.⁵⁸

133. Pourtant, de nombreux domaines d'actions ou d'intérêts communs, tels que le droit à la formation professionnelle, ou le droit à l'éducation permanente des adultes, peuvent être cités. L'articulation entre l'interdiction du travail des enfants et leur droit à l'éducation, dans le cadre de la mise en œuvre des Conventions n° 138 (sur l'âge minimum) et 182 (sur les pires formes de travail des enfants) de l'OIT d'une part, et des divers instruments de l'UNESCO sur le droit à l'éducation d'autre part, constitue par ailleurs un vaste secteur dans lequel une coopération étroite OIT / UNESCO serait particulièrement bienvenue. Enfin, l'intérêt grandissant prêté par l'UNESCO à la question des droits des peuples autochtones pourrait rejoindre certaines préoccupations de l'OIT en ce domaine, exprimées en particulier à travers la très intéressante Convention 169 relative aux peuples indigènes et tribaux. On pourrait imaginer, non seulement des programmes communs, mais également une coordination des mécanismes de protection des deux Organisations. L'obstacle principal, sur ce dernier point, est sans aucun doute la différence de niveau et d'efficacité que l'on peut constater entre les mécanismes de « protection » des droits de l'UNESCO d'une part, et ceux, bien plus dynamiques, de l'OIT. Certainement, aucune coopération réelle ne sera possible en ce domaine si l'UNESCO ne modernise pas ses propres mécanismes.
134. De façon générale, les possibilités de coopération entre l'UNESCO et les Agences et institutions spécialisées des Nations Unies ne semblent pas se situer principalement au niveau de l'assistance mutuelle des mécanismes respectifs de ces organisations (qui sont finalement assez rares). Lorsque de tels mécanismes existent néanmoins, comme dans le cadre de l'OIT, l'UNESCO devrait systématiquement rendre disponibles toutes informations pertinentes dont elle dispose sur les Etats soumis à l'examen. Les mêmes propositions que celles formulées à propos des organes de supervision des traités peuvent être ici répétées.
135. Les possibilités de coopération semblent aujourd'hui les plus fortes lorsqu'elles se coulent dans le cadre des nouvelles structures créées à la suite du plan de réforme lancé par le Secrétaire général des Nations Unies en 1997⁵⁹ (notamment le UN Development Group – UNDG – destiné à faciliter la formation de politiques et de décisions communes, et à encourager la coopération en termes de programmes, sur la base de UN Development Assistance Frameworks – UNDAF). Si le présent rapport laisse difficilement la place à une étude approfondie sur ces questions plutôt complexes, on peut simplement relever ici que l'intégration des droits culturels à ces programmes relève d'une responsabilité particulière pesant sur l'UNESCO. Notamment, il revient à l'UNESCO de relever la difficile question du respect des cultures, des identités culturelles, et du droit de participer à la vie culturelle, lors de la mise en œuvre des programmes de développement. L'UNESCO ne pourra cependant accomplir une telle tâche que si elle réussit elle-même à davantage fonder ses actions sur les droits.

⁵⁸ 162 EX/8, annexe, clarifiant la relation entre le CEART et le Comité CR.

⁵⁹ A/51/950.

III. LE RENFORCEMENT DE L'ACTION DE L'UNESCO EN MATIERE DE DROITS CULTURELS

A. Le renforcement des mécanismes de protection de l'UNESCO

1) Les mécanismes et projets actuels de l'UNESCO : force et carences

136. Présenter le bilan de l'ensemble des projets et mécanismes développés par l'UNESCO dans le domaine des droits culturels nécessiterait une étude plus approfondie, et n'est pas l'objet du présent rapport. Il est utile, néanmoins, de rappeler brièvement la richesse des programmes et des actions très diversifiés que l'UNESCO développe et met en œuvre quotidiennement sur un grand nombre de thèmes, non seulement au siège à Paris, mais aussi sur le terrain, par l'entremise de ses bureaux régionaux, ou l'organisation d'événements spécifiques dans les Etats membres. On peut citer en exemple les nombreux programmes d'éducation aux droits de l'Homme, les séminaires de réflexion sur les droits soumis à son mandat, les ateliers permettant les échanges entre différents acteurs (chercheurs, scientifiques, artistes, communautés, société civile). Le secrétariat de l'UNESCO, tout particulièrement, a su s'entourer d'experts venant d'horizons scientifiques et culturels divers, qui apportent une dimension interdisciplinaire essentielle à la réflexion qui est menée dans les domaines de l'éducation, de la science, de la culture, et de la communication.

137. Malgré cette foison de programmes, et quelques soient, d'ailleurs, les résultats obtenus ici ou là sur le terrain, l'UNESCO n'apparaît pas nettement sur la scène internationale lorsque la question de la protection des droits culturels surgit. Cette carence semble due à trois déficiences principales :

- La première est, sans aucun doute, la déperdition d'information, due à l'absence de communication sur les résultats obtenus au cours des divers programmes, non seulement au sein de l'organisation elle-même, mais aussi vers l'extérieur, en particulier vers les autres mécanismes pertinents de protection et de promotion des droits, les Etats, et les acteurs de la société civile.
- La deuxième déficience tient au caractère obsolète des mécanismes de « protection » des droits développés au sein de l'UNESCO, qui se traduit par une carence difficilement justifiable dans le suivi de l'application des instruments internationaux relatifs aux droits culturels.
- La troisième déficience importante réside dans le fait que l'UNESCO n'a pas réussi à attirer jusqu'à elle suffisamment d'ONG de défense des droits de l'Homme, qui, pour la plupart, préfèrent utiliser les mécanismes onusiens, plus sûrs et plus efficaces.

2) Suggestions pour le renforcement des projets et des mécanismes actuels

138. Sur ces trois points, l'UNESCO doit améliorer ses performances.

a) L'amélioration de la communication sur le résultat des travaux accomplis

L'amélioration du site Internet de la Division des droits de l'Homme

139. Le site Internet de la Division des Droits de l'Homme, tel qu'il est actuellement élaboré, est décevant à plus d'un titre. Certes, la mise en ligne récente d'une Banque de données sur les Institutions dans le domaine des droits de l'Homme (« Human rights institutes database ») est très intéressante, et constitue une initiative à la fois originale et utile. Cependant, elle vise à informer davantage sur ce qui se passe hors de l'UNESCO, qu'à l'intérieur même de l'UNESCO. Le site de la Division des Droits de l'Homme contient très peu d'informations sur les actions réalisées par l'UNESCO dans le domaine des droits culturels. Il n'offre pas tous les liens utiles vers les instruments internationaux pertinents, que ceux-ci aient été élaborés dans le cadre de l'UNESCO ou d'autres organisations internationales, ni ne contient d'information utile quant aux mécanismes d'application de ces instruments. Vitrine de l'action de l'UNESCO dans le domaine des droits de l'Homme, le site de la Division des Droits de l'Homme offre une image de l'UNESCO qui est bien en-deçà de la réalité. Il n'est, pour l'instant, que de peu d'utilité.

Suggestions

140. Redéfinir le rôle du site de la Division des Droits de l'Homme. Celui-ci, notamment, devrait offrir une lecture de l'action d'ensemble accomplie par l'UNESCO, dans le langage des droits de l'Homme (c'est-à-dire en partant des références pertinentes des instruments internationaux). Des liens faciles à utiliser devraient en conséquence être organisés vers les sites des autres secteurs de l'UNESCO. Enfin, la mise en ligne d'une base de données à multiples entrées est nécessaire. Celle-ci, facilement accessible au public, de consultation gratuite, devrait permettre d'enrichir de façon significative le contenu du site de la Division des Droits de l'Homme.

Une base de données complète et un manuel sur les instruments l'UNESCO

141. Les instruments juridiques adoptés dans le cadre de l'UNESCO, relatifs à la protection et à la promotion des droits culturels, sont très nombreux. Ils ont un statut juridique variable (convention ou recommandation), et sont soumis à des mécanismes de « supervision » divers. Il est difficile pour les observateurs extérieurs, en particulier ceux à qui s'adressent ces instruments (la société civile, mais aussi les Commissions nationales pour l'UNESCO et les acteurs gouvernementaux), de les connaître tous, et de savoir comment les utiliser.

142. Il est nécessaire de faire le point sur ces instruments, c'est-à-dire non pas seulement les compiler (ce qui, déjà, a été accompli), mais aussi et surtout, expliquer leur régime juridique et leur utilisation. Une base de données, régulièrement remise à jour, pourrait remplir ce rôle. Elle permettrait également au secrétariat de l'UNESCO, de même qu'aux autres organisations internationales, de savoir plus facilement quels standards internationaux en matière de droits culturels ont été acceptés par les Etats, et de fonder plus facilement leurs programmes sur les dispositions juridiques pertinentes. Cette dernière fonction est tout à fait importante, en ce que la référence aux droits lors de la mise en œuvre de programmes de terrain peut avoir des conséquences significatives en terme d'éducation aux droits de l'Homme, et modifier quelque peu l'approche adoptée.

Suggestions

143.

- Elaboration d'une base de données relatives aux instruments relatifs aux droits culturels adoptés dans le cadre de l'UNESCO, contenant :
 - Les instruments eux-mêmes ;
 - Des précisions sur leur régime juridique, et le nombre de ratifications déposées si l'instrument en question est une convention ;
 - Pour chaque instrument, un paragraphe explicatif quant à son contenu, sa spécificité éventuelle ou valeur ajoutée en comparaison d'autres instruments (par exemple, s'il contient des dispositions que d'autres instruments ne reprennent pas, ou s'il vient utilement compléter ou préciser d'autres dispositions juridiques).
 - Pour chaque instrument, un paragraphe sur, le cas échéant, le mécanisme de supervision dont il bénéficie, avec indication de la cote des documents de base relatifs à ce mécanisme (résolution à l'origine de la création du mécanisme, rapports annuels, méthodes de travail, règlements intérieurs, etc.), et, si cela s'avère utile, un résumé des travaux déjà accomplis. Une mention du secteur de l'UNESCO dont l'instrument relève, et des personnes contacts au sein du Secrétariat, pourrait également être utile.
 - Des liens vers les observations ou décisions concernant nommément certains Etats, dans le respect, le cas échéant, des règles de confidentialité.
 - Des liens vers les activités, programmes et projets divers élaborés sous les auspices de l'UNESCO, et tendant à la mise en œuvre de ces instruments.
 - Des liens vers les autres instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits culturels.

- Ces données devraient être mises en ligne pour consultation gratuite sur le site de la Division des Droits de l'Homme de l'UNESCO, traduites dans les langues officielles de l'Organisation, et remises à jour tous les ans.⁶⁰ Une version papier de ces données, réunies sous la forme d'un manuel sur les instruments de l'UNESCO, qui serait distribué gratuitement à tous les acteurs intéressés, pourrait s'avérer utile.

Avantages

144.

- Pour le secrétariat de l'UNESCO :
 - Renforcer son approche Droits de l'Homme
 - Développer une connaissance plus fine de l'action entreprise par l'UNESCO en matière de protection et de promotion des droits culturels.
 - Se référer plus facilement aux acquis obtenus au sein de l'organisation en ce domaine, pour l'élaboration et la mise en œuvre de programmes notamment.
 - Susciter davantage la participation de ses partenaires aux mécanismes de l'UNESCO.

- Pour les partenaires de l'UNESCO : développer une connaissance plus solide des potentialités offertes par l'UNESCO dans le domaine de la promotion et de la protection des droits culturels.

⁶⁰ Sauf pour ce qui concerne les nouvelles ratifications, qui devraient aussitôt être indiquées sur le site.

Une base de données par droit

Suggestions

145.

- Elaboration d'une base de données relatives aux droits culturels, contenant, pour chaque droit identifié (en particulier, droit à l'éducation, droit de participer à la vie culturelle, liberté de recherche scientifique et d'activités créatrices, liberté de communication, protection des droits d'auteur, droits des minorités, etc.) :
 - La mention de son ou de ses fondements juridiques, avec établissement d'un lien vers les textes internationaux pertinents (base de données sur les instruments).
 - Les interprétations dont il a fait l'objet. En particulier, des liens utiles vers les Observations générales et recommandations pertinentes des mécanismes des Nations Unies pourraient être mis en place.
- A plus long terme, l'UNESCO pourrait envisager de demander que des études plus approfondies sur chacun de ces droits soient élaborées. L'objectif serait alors d'étudier le régime juridique de ce droit, de rappeler son histoire, sa place dans les autres organisations, mais aussi dans les autres instruments de l'UNESCO, etc.

Avantages

146. Offrir aux divers acteurs intéressés un outil pratique donnant accès à une information concise et synthétique sur l'état de la protection internationale des droits culturels.

Une base de données par Etat

147. Les programmes développés par l'UNESCO, ou avec l'aide de l'UNESCO dans les Etats membres de l'Organisation sont très nombreux, mais peu d'informations sont facilement disponibles quant aux objectifs précis et aux résultats de ces programmes. Par ailleurs, ces Etats participent régulièrement aux mécanismes de contrôle rattachés aux divers instruments de l'UNESCO, sans qu'il soit possible, ni d'en savoir les résultats, ni d'en assurer le suivi. C'est ici, sans aucun doute, que la déperdition d'information est la plus grande.

Suggestions

148.

- Création d'une base de données, accessible gratuitement par le public, dans laquelle seraient collectées toutes les informations concernant chaque Etat membre de l'Organisation, dans tous les secteurs de l'UNESCO. Notamment, devraient être mentionnés dans le respect, le cas échéant, de la règle de confidentialité :
 - les missions et séminaires divers entrepris sur le territoire de l'Etat (thèmes, objectifs, résultats, suivi éventuel, partenaires) ;
 - les rapports soumis par les Etats dans le cadre des divers mécanismes de surveillance de l'UNESCO, avec, le cas échéant, les résultats de l'opération de supervision ;
 - les résolutions de la Conférence générale, du Comité exécutif, et des autres mécanismes de l'UNESCO, qui concernent nommément l'Etat dont il s'agit.
 - Les informations communiquées par l'Institut de Statistiques de l'UNESCO.
- Chaque fois, les côtes des documents pertinents devraient être indiquées, ou mieux, ceux-ci devraient être directement disponibles en ligne. Il est important de bien souligner que

cette base de données devrait concerner tous les secteurs de l'UNESCO (éducation, culture, sciences, communication), et ne pas se limiter à la seule question de la protection des droits de l'Homme au sens strict. En effet, de nombreux programmes menés sous l'égide de l'Organisation, même s'ils ne touchent pas directement la question des droits de l'Homme, ont néanmoins des répercussions importantes sur ces derniers (par exemple les programmes sur la protection du patrimoine mondial).

Avantages

149.

- Pour le secrétariat de l'UNESCO :
 - Permettre une meilleure coordination des divers services de l'UNESCO pour l'organisation et le suivi des programmes.
 - Permettre une référence plus systématique aux actions déjà accomplies par l'UNESCO sur le terrain, notamment, des droits culturels, et qui concernent spécifiquement l'Etat dont il s'agit.
- Pour les partenaires de l'UNESCO :
 - Permettre que les organes internationaux dont le mandat recoupe ou complète celui de l'UNESCO, en particulier en matière de droits culturels, s'informent plus facilement sur le travail accompli par l'UNESCO dans un Etat particulier, et susciter à cet égard un plus grand partenariat.
 - Faciliter l'information des autres partenaires de l'UNESCO, en particulier les Commissions nationales, et la société civile.

b) L'amélioration des mécanismes existants

150. C'est là, sans aucun doute, le tâche la plus importante et la plus difficile à laquelle doit s'atteler l'UNESCO. Le renforcement de l'action de l'UNESCO dans le domaine des droits culturels passe par cette exigence. Plusieurs alternatives sont possibles, mais toutes partent de la nécessité de repenser le rôle et les méthodes de travail du Comité sur les conventions et recommandations.

151. La première alternative consiste à considérer que, puisque c'est la composition même du CR qui est à l'origine de son immobilisme, c'est celle-là même qu'il faut changer. En d'autres termes, il s'agit de remplacer les Etats membres du CR par des experts indépendants. Ce serait certainement là mener une véritable révolution au sein de l'UNESCO, qui ne connaît pas de comités composés d'experts indépendants ayant un véritable mandat de supervision. Il est fort probable qu'une rupture si radicale dans les méthodes de fonctionnement de l'UNESCO est illusoire, en tout cas dans un premier temps.

152. La seconde possibilité serait de garder la composition actuelle du CR, tout en amenant les Etats membres de cet organe à plus de responsabilité et d'action. La solution peut résider alors, dans la création de groupes de travail composés d'experts indépendants, chargés de faire rapport au CR sur le degré d'application d'un ensemble élargi d'instruments de l'UNESCO dans le domaine des droits culturels. On sauvegarderait ainsi l'avantage de la composition étatique mis en avant par certains, tout en en cherchant à en réduire significativement les inconvénients.

153. On trouvera ci-dessous quelques propositions destinées à dégager des pistes pour une réforme des mécanismes de l'UNESCO, tout en gardant à l'esprit que déjà, de multiples recommandations ont été formulées en ce sens. La mise en œuvre d'une telle réforme demande l'expression d'un accord politique au sein des Etats membres de l'UNESCO, qui

sera très probablement difficile à obtenir. L'argument financier sera très certainement agité. Il n'en demeure pas moins que la situation ne peut être éludée indéfiniment. Par ailleurs, peu de progrès pourront être accomplis sans intervention active des ONG pour la réforme des mécanismes de l'UNESCO.

154. Pour faire du CR un organe fort, central, et dynamique malgré sa composition étatique, plusieurs aménagements sont nécessaires. L'idée principale est de doter le CR de Groupes de travail d'experts indépendants, chargés de l'assister dans l'examen, pour l'un, des rapports périodiques étatiques, pour l'autre, des communications individuelles et collectives soumises par des particuliers. Ces Groupes de travail auraient pour mandat de prendre position d'un point de vue juridique (ce point est particulièrement important), et de formuler des recommandations au CR. L'objectif est à plusieurs facettes. Il s'agit, d'une part, de permettre une réaction fondée en droit face aux violations constatées. Il s'agit, d'autre part, de mettre le CR face à ses responsabilités (d'où l'importance de la publicité du résultat des travaux des Groupes de travail), en lui laissant la faculté d'intervenir politiquement pour mettre fin aux violations, ou émettre des recommandations pour prévenir et réparer les violations.

155. La création de tels Groupes de travail, il faut le souligner, ne viserait en aucune manière à dessaisir le Secrétariat de l'UNESCO de l'énorme tâche qu'il accomplit aujourd'hui pour assister le CR dans le cadre, tant de la procédure d'examen des rapports étatiques, que de celui de l'examen des communications. Plutôt, le travail du Secrétariat serait ici facilité, puisqu'il serait en quelque sorte mis à l'abri des pressions et des contestations parfois injustes formulées à son encontre. Il est plus difficile, en effet, pour les Etats de s'opposer aux résultats des travaux menés par des experts indépendants. Le Secrétariat serait ici en mesure d'accomplir un travail beaucoup plus en profondeur, et serait chargé d'assister ces deux Groupes de travail.

Suggestions

156. Création de deux Groupes de travail chargés d'assister le CR dans l'examen, pour l'un, des rapports périodiques étatiques, pour l'autre, des communications individuelles et collectives soumises par des particuliers. Ce travail d'assistance consisterait :

- Pour le Groupe de travail sur les rapports périodiques :
 - A élaborer lui-même le contenu de questionnaires détaillés adressés aux Etats ;
 - A examiner, d'un point de vue juridique et de façon approfondie, le contenu des rapports initiaux et périodiques des Etats, et à demander, si nécessaire, des informations supplémentaires aux Etats ;
 - A adopter des observations finales à la suite de cet examen, et à les transmettre, accompagnée de recommandations, pour examen et décision finale au CR. Celui-ci pourrait décider d'adresser des recommandations spécifiques à l'Etat concerné ;
 - Tant les observations et recommandations du Groupe de travail, que la décision finale du CR, devraient être publiques.
- Pour le Groupe de travail sur les communications :
 - A décider de la recevabilité ou de l'irrecevabilité, d'un point de vue juridique, des communications individuelles et collectives ;
 - A examiner, d'un point de vue juridique et de façon approfondie, le contenu de ces communications, et à demander, si nécessaire, des informations supplémentaires aux Etats et aux auteurs des communications ;
 - A adopter des observations finales à la suite de cet examen, et à les transmettre, accompagnée de recommandations, pour examen et décision finale au CR. Celui-ci serait dans l'obligation d'adopter une résolution

venant clore la procédure. Il pourrait décider d'adresser des recommandations spécifiques à l'Etat concerné.

- La question de la publicité de la procédure d'examen des communications devrait à nouveau être posée.

157. Les Comités consultatifs existants, tels que le CEART, ou le Comité consultatif sur l'éducation à la paix et aux droits de l'Homme peuvent tout à fait articuler leur mandat avec celui des nouveaux Groupes de travail, et continuer leur tâche dans le domaine qui est le leur. L'important serait alors qu'ils adoptent des méthodes de travail souples mais harmonisées, et pensées sur le même modèle que celles des Groupes de travail sur les rapports périodiques et sur les communications (examen d'un point de vue juridique, recommandations adressées au CR). Les Groupes de travail sur les rapports et les communications ne seraient compétent que pour les domaines qui ne relèvent pas d'autres organes spécifiques, anciens ou nouvellement créés en fonction des nécessités.

158. L'amélioration significative des procédures

- Pour ce qui est de la procédure des rapports

- Le mandat du CR dans le cadre de la procédure d'examen des rapports périodiques, notamment lorsqu'on le compare au mandat qui lui a été dévolu dans le cadre de la procédure d'examen des communications, est particulièrement restreint. En effet, on l'a vu, les instruments soumis à son contrôle sont très limités en nombre. Il faudrait que le mandat du CR dans le cadre de cette procédure soit, comme pour les communications, élargi à l'ensemble des droits de l'Homme qui font partie du mandat de l'UNESCO.
- Elargir le mandat à l'ensemble des droits n'est pas tout à fait la même chose que de l'élargir à l'ensemble des instruments, même si s'attacher aux droits exige de s'attacher aux textes. En effet, il est bien plus difficile et fastidieux de demander aux Etats, déjà chargés de travail, d'élaborer, selon une périodicité satisfaisante, des rapports sur chaque Recommandation, Convention, et Déclaration de l'UNESCO qui ont un intérêt dans le domaine des droits de l'Homme. L'idée est donc de leur demander de faire rapport, non pas sur des textes, mais sur des droits.
- Cette approche comporte de nombreux avantages. Le premier est sans doute de permettre une approche globale de chaque droit à partir de toutes les dispositions pertinentes. Une réflexion s'amorcerait donc de façon automatique, tant au sein des Groupes de travail du CR qu'au sein du CR lui-même, sur la nécessaire articulation des divers instruments pertinents. Le secrétariat pourrait, en appoint, poser pour chaque droit une liste des dispositions, disséminées dans les instruments de l'UNESCO, à prendre en compte, et éventuellement aussi, rappeler les autres dispositions internationales pertinentes.⁶¹ Enfin, cette approche pourrait apporter des informations utiles pour l'élaboration de nouveaux programmes au sein de l'UNESCO.

⁶¹ On peut rappeler que la proposition, formulée au cours de la Consultation informelle d'experts sur l'application du droit à l'éducation du 23 mars 2001, d'élaborer une codification des instruments internationaux et régionaux relatif au droit à l'éducation, répond également à ce souci.

- Le CR, ou le Groupe de travail d'experts, pourraient établir un calendrier d'examen des droits par cycle, selon une périodicité appropriée. Pour que le système soit réellement efficace, et que la compréhension des obstacles qui se présentent dans les Etats soit fine, il est important que la détermination du droit qui fera l'objet de l'examen soit effectuée avec suffisamment de précision. On peut penser, par exemple, à l'éducation des filles, à la participation à la vie culturelle des migrants, à l'indépendance des médias par rapport au pouvoir économique, etc.
 - La session du Groupe de travail devrait se solder par l'adoption d'observations individualisées pour chaque Etat, et des recommandations précises au CR. L'ensemble pourrait être compilé dans un rapport élaboré à la fin de chaque cycle, qui contiendrait en outre une liste des bonnes pratiques, des difficultés les plus fréquemment rencontrées dans les régions et dans les Etats, et des principales préoccupations.
 - Il va de soi que la tâche est énorme. Mais l'idée de n'examiner que la mise en œuvre d'un seul droit de façon pointue, et non pas, à chaque fois, tous les droits culturels, permet de restreindre la charge de travail. On pourrait ici opposer le fait que la mise en place d'une telle méthode de supervision (un droit par cycle) amènerait de façon injuste à ne se pencher sur les violations des autres droits que dans un avenir très lointain. C'est ici, cependant, que l'articulation avec les mécanismes onusiens doit être pensée. Car ceux-là sont toujours compétents pour l'ensemble des droits relevant de leur mandat, et sont suffisamment souples pour définir, pour chaque Etat, les priorités à soulever. Les recommandations, nécessairement plus approfondies, adoptées dans le cadre de l'UNESCO, seraient d'ailleurs de la plus haute utilité pour les mécanismes onusiens. Ces derniers pourraient, selon des modalités à explorer, en assurer le suivi. Enfin, il faut ajouter que, dans le cadre du CR, la procédure d'examen des communications pourrait utilement compléter la procédure d'examen des rapports périodiques, en donnant la faculté au CR de se pencher sur tous types de violations concernant tout droit relevant de son mandat.
 - Un obstacle, commun à l'ensemble des procédures d'examen de rapports périodiques, réside dans la difficulté des organes de contrôle à obtenir de la part des Etats la soumission des rapports attendus, ou la soumission de rapports relativement honnêtes. Une idée intéressante serait d'associer d'une part, la soumission des rapports et l'identification, par les mécanismes de contrôle et les Etats eux-mêmes, des principales difficultés, au déclenchement, d'autre part, d'une assistance à la réalisation des droits qui serait non seulement technique, mais aussi financière.⁶² Cette proposition est tout à fait compatible avec l'idée d'un processus de supervision par droit et par cycle.
- Pour ce qui est de la procédure des communications
- Le caractère confidentiel de la procédure d'examen des plaintes individuelles pose évidemment problème. Dans le cadre d'une réforme du CR, et de la création d'un Groupe de travail sur les communications, il faudrait que les décisions adoptées par ces deux organes soient publiées. Ce

⁶² Je remercie à ce propos Louise Haxthausen d'avoir bien voulu partager cette idée avec moi, inspirée de propositions formulées dans le cadre de l'OIT.

n'est qu'à cette condition que le mécanisme gagnera en importance, et contribuera efficacement à la protection des droits culturels.

Avantages

159.

- Le CR et ses Groupes d'experts reviendraient au centre de la réflexion sur les droits culturels, en se penchant avec précision sur des questions que d'autres organes, au mandat beaucoup plus large, n'ont pas le temps d'approfondir.
- Mise en place d'un système assez souple, pratique, et efficace, qui de plus ne ferait pas double emploi avec les organes des NU, mais leur serait largement complémentaire.

B. Une meilleure coopération avec les ONG

160. Les relations entre l'UNESCO et les ONG reposent sur le cadre juridique offert par de nouvelles Directives qui, adoptées en 1995,⁶³ visent à « élargir la coopération entre l'UNESCO et les ONG et à développer entre elles un partenariat cohérent et durable ». ⁶⁴ On ne détaillera pas, ici, les divers statuts ou types de relations avec l'UNESCO dont peuvent bénéficier les ONG. Il s'agit plutôt de rechercher, sur la base des Directives existantes, quelles modalités de coopération avec les ONG pourraient être développées en matière de droits culturels. Les Directives de 1995 offrent en effet de grandes possibilités de coopération tant en amont dans l'élaboration de projets qu'en aval dans leur mise en œuvre et leur suivi.

161. Le Rapport d'évaluation de ces Directives sur la période 1995-2000 fait apparaître un bilan en demi-teinte.⁶⁵ On ne peut, tout d'abord, qu'être surpris du nombre relativement peu élevé des ONG entretenant des relations officielles avec l'UNESCO (344). Même lorsque l'on y ajoute les ONG en relations informelles (environ 250), ce chiffre reste particulièrement bas. Le rapport d'évaluation publié en 2001 fait apparaître, par ailleurs, un recul dans la participation des ONG en relations opérationnelles.

162. Surtout, le rapport souligne qu'une des « ambitions des Directives de 1995, à savoir l'ouverture aux ONG nationales, n'a pas été suivie d'effet. A la fin de la période sexennale de mise en œuvre des Directives, parmi les 344 ONG entretenant des relations officielles avec l'UNESCO, l'on ne compte que deux ONG nationales. »⁶⁶ Cette dernière observation est particulièrement préoccupante : la participation des ONG nationales est nécessaire à la promotion et la protection des droits sur le terrain, et leur coopération avec les mécanismes de protection des droits de l'Homme est essentielle au bon fonctionnement de ces derniers.⁶⁷

163. Alors que les Directives de 1995 précisent que l'UNESCO n'est pas une institution de financement, certaines modalités de coopération financière sont possibles. Le rapport d'évaluation des Directives de 1995 relève cependant que les ONG sont nombreuses à dénoncer la complexité du système, mais qu'en même temps, elles en ignorent la potentialité (ce qui d'ailleurs est un enchaînement logique, la complexité entraînant l'ignorance).⁶⁸

⁶³ *Textes fondamentaux*, Edition 2000, UNESCO, pp. 157-171.

⁶⁴ 31 C/27, Rapport sexennal du Conseil exécutif sur le concours apporté à l'action de l'UNESCO par les organisations internationales non gouvernementales, § 16.

⁶⁵ 31C/27, op. cit.

⁶⁶ Ibid., § 61.

⁶⁷ Or, la simple lecture des Directives de 1995 révèle la méfiance dont les ONG nationales font l'objet : les relations formelles ne sont destinées, en principe, qu'aux ONG internationales, et les relations opérationnelles avec les ONG nationales ne sont possibles qu'en « concertation » avec la Commission nationale de l'Etat concerné (sachant que ces Commissions ne sont pas toujours indépendantes, loin de là).

⁶⁸ 31C/27, 2001, § 80.

164. Enfin, on remarquera que les ONG semblent avoir développé bien peu de relations avec la Division des Droits de l'Homme de l'UNESCO.⁶⁹

Suggestions

165. Le Rapport d'évaluation des Directives de 1995 comporte déjà un nombre important de propositions intéressantes, visant à améliorer les relations de travail entre l'UNESCO et les ONG. En particulier, les recommandations relatives à une plus grande ouverture aux ONG nationales, à l'amélioration des relations entre les unités hors siège de l'UNESCO et les ONG d'une part, entre les Commissions nationales et les ONG d'autre part, devraient être suivies avec le plus grand intérêt.⁷⁰

166. D'autres propositions peuvent être ajoutées, qui viseraient à accroître la coopération des ONG avec l'UNESCO en matière de protection des droits culturels. Ces propositions, pour la plupart d'entre elles, doivent être lues à la lumière des propositions déjà formulées à propos des possibilités de coopération entre l'UNESCO et le HCDH, de même que sur le nécessaire renforcement des mécanismes mêmes de l'UNESCO.

- Le rapport d'évaluation des Directives de 1995 prévoit la publication d'un guide pratique des relations entre l'UNESCO et les ONG.
 - Celui-ci devrait comprendre, en particulier, des explications précises sur les possibilités de contributions financières de la part de l'UNESCO.
 - Le manuel prévu aux § 141 s. de la présente étude, relatif aux instruments et mécanismes divers de l'UNESCO en matière de droits culturels (ou de droits de l'Homme de façon générale), devrait être disséminé de la façon la plus large possible auprès des ONG, notamment nationales.
- L'UNESCO pourrait utilement développer des séminaires d'éducation et de formation des ONG, ou aider à l'organisation et au financement de tels séminaires, qui incluraient :
 - Une formation relative aux standards internationaux en matière de droits culturels.
 - Une formation à l'utilisation des mécanismes internationaux et régionaux de protection des droits culturels.
 - Lors de ces séminaires, une formation particulière relative aux possibilités de coopération entre l'UNESCO et les ONG, y compris les modalités de financement, pourrait être assurée.
 - Une formation relative à l'utilisation des statistiques et indicateurs en matière de droits culturels.
- L'UNESCO pourrait davantage apporter son appui à l'implantation et au développement d'ONG travaillant sur la question des droits culturels, pour permettre et faciliter la remontée d'informations sur les violations de ces droits devant les mécanismes pertinents.⁷¹
- L'UNESCO pourrait susciter et/ou appuyer (notamment par le biais de subventions), des enquêtes de terrain sur la réalisation ou non des droits culturels dans ses Etats membres.

⁶⁹ Ibid., p. 27.

⁷⁰ Ibid., § 178-203.

⁷¹ Idée déjà proposée par Halina Niec, *Les droits culturels à l'issue de la Décennie mondiale du développement culturel*, Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement, p. 2.

- Les droits culturels, on l'a déjà souligné, suscitent très souvent de fortes réticences de la part des acteurs nationaux (gouvernementaux et non gouvernementaux), et des tensions particulièrement vives entre divers secteurs de la société. Parfois, des consultations d'ampleur nationales, régionales ou locales, apparaissent nécessaires. Sur la base des standards internationaux en matière de droits culturels, l'UNESCO pourrait utilement aider à l'organisation de tels débats sur le terrain, en apportant ainsi son expertise et son pouvoir de conciliation.

ABBREVIATIONS

CEDAW	Comité pour l'élimination de la discrimination envers les femmes
CERD	Comité pour l'élimination de la discrimination raciale
CESCR	Comité des droits économiques, sociaux, et culturels
CR	Comité de l'UNESCO sur les Conventions et recommandations
CRC	Comité des droits de l'enfant
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'Homme
HRC	Comité des droits de l'Homme
HCDH	Haut Commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies
OIT	Organisation internationale du travail
PDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques

TABLE DES MATIERES

<i>Introduction</i>	Paragraphe
Droits culturels, définition et énumération	1
Les raisons du sous-développement des droits culturels	7
L'importance des droits culturels	16
L'UNESCO et les droits culturels	20
<i>I. L'INTERET COMMUN DES NATIONS UNIES ET DE L'UNESCO DANS LE DOMAINE DES DROITS CULTURELS</i>	27
<i>D. Les points de convergence entre les instruments et mécanismes onusiens (HCDH) et la mission de l'UNESCO en matière de droits culturels</i>	30
1) <u>Des instruments qui se recoupent ou se complètent</u>	30
a) Liste non exhaustive des principaux instruments des Nations Unies en matière de droits culturels	30
b) Liste non exhaustive des principaux instruments de l'UNESCO en matière de droits culturels	31
2) <u>Des mécanismes et des programmes qui se chevauchent</u>	32
a) Les mécanismes de l'ONU	34
<i>Quelle efficacité, en particulier sur le terrain des droits culturels ?</i>	
i - Les Comités	38
ii - Les procédures spéciales	39
b) Les mécanismes de l'UNESCO	41
<i>Quelle efficacité du CR, en particulier sur le terrain des droits culturels ?</i>	42
i - Un mandat pas si étendu dans les faits	49
ii - Une efficacité bien médiocre	49
	52
<i>E. La coopération actuelle entre l'UNESCO et les Nations Unies (HCDH) en matière de droits culturels</i>	59
<i>F. Mieux penser la complémentarité des mandats respectifs de l'UNESCO et des Nations Unies dans le domaine des droits culturels</i>	68
1) <u>La prise en compte du contexte : la place centrale du HCDH en matière de protection des droits de l'Homme</u>	68
2) <u>La place de l'UNESCO dans le domaine de la promotion et de la protection des droits culturels</u>	68
a) Les première et dernière solutions inopportunes	71
b) Des solutions intermédiaires hautement souhaitables	72
	77

II. LA COOPERATION RENFORCEE DE L'UNESCO AVEC LES NATIONS UNIES EN MATIERE DE PROTECTION DES DROITS CULTURELS	80
La coopération renforcée avec le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies	80
1) <u>La coopération avec les organes de supervision des traités</u>	85
a) La procédure d'examen des rapports périodiques	88
La coopération en amont	89
i - L'assistance à l'élaboration des rapports étatiques	94
ii - Des informations sur les situations étatiques	97
La coopération pendant l'examen du rapport de l'Etat par le Comité	102
La coopération en aval: le suivi des recommandations	107
b) La procédure d'examen des communications	111
c) L'élaboration de standards de plus en plus précis en matière de droits culturels	113
i - La communication d'informations sur les droits dont la supervision est assurée.	115
ii - La participation à l'élaboration d'Observations générales	120
iii - La prise en compte par l'UNESCO des avancées jurisprudentielles accomplies par les Comités	122
2) <u>La coopération avec les organes fondés sur la Charte des Nations Unies</u>	124
a) Les missions sur le terrain	127
b) L'identification des obstacles à la réalisation des droits et l'élaboration de recommandations générales	128
c) La procédure des communications	130
C. <i>La coopération renforcée avec d'autres organisations appartenant à la famille des Nations Unies, en particulier l'OIT</i>	131

III. LE RENFORCEMENT DE L'ACTION DE L'UNESCO EN MATIERE DE DROITS CULTURELS	136
<u>A. Le renforcement des mécanismes de protection de l'UNESCO</u>	136
1) <u>Les mécanismes et projets actuels de l'UNESCO : force et carences</u>	136
2) <u>Suggestions pour le renforcement des projets et des mécanismes actuels</u>	138
a) L'amélioration de la communication sur le résultat des travaux accomplis	
L'amélioration du site Internet de la Division des droits de l'Homme	139
Une base de données complète et un manuel sur les instruments l'UNESCO	139
Une base de données par droit	141
Une base de données par Etat	145
b) L'amélioration des mécanismes existants	147
Une meilleure coopération avec les ONG	150
	160