

LE DROIT INTERNATIONAL DES DROITS CULTURELS AU SERVICE DES POLITIQUES CULTURELLES ?

[Céline Romainville](#)

Observatoire des politiques culturelles | « L'Observatoire »

2017/1 N° 49 | pages 57 à 60

ISSN 1165-2675

DOI 10.3917/lobs.049.0057

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-l-observatoire-2017-1-page-57.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Observatoire des politiques culturelles.

© Observatoire des politiques culturelles. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LE DROIT INTERNATIONAL DES DROITS CULTURELS AU SERVICE DES POLITIQUES CULTURELLES ?

Céline Romainville

Le problème de l'interprétation juridique et de l'opérationnalisation politique des droits culturels pose la question cruciale de la relation entre les droits fondamentaux et les politiques publiques. Elle invite, en effet, à mettre en lumière les rapports entre un corps de règles destinées à garantir la jouissance de certains droits et libertés contre toute velléité de changement politique et l'expression politique de la démocratie représentative, à s'interroger sur la séparation des pouvoirs entre les juges et les législateurs, à questionner la notion de démocratie elle-même, voire la relation entre droit et politique.

Ces très vastes questions ne seront qu'effleurées dans cette contribution qui se concentre sur les interactions entre le droit de participer à la vie culturelle et les politiques culturelles telles qu'elles se sont développées en Communauté française de Belgique et en France.

LES POLITIQUES CULTURELLES DÉFINIES COMME DES OBLIGATIONS INDUITES DU DROIT DE PARTICIPER À LA VIE CULTURELLE

Les droits culturels ont été consacrés à la faveur du développement des politiques de démocratisation et de démocratie culturelles dans la seconde moitié du XX^e siècle. Ils n'ont été développés sur le plan juridique qu'assez tardivement. Le libellé « droits culturels » n'est invoqué, dans les instruments de protection des droits fondamentaux, qu'à une seule reprise : dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) qui, dans son article 15, consacre le droit de participer à la vie culturelle, le droit

de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications, le droit de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique et la liberté scientifique et culturelle¹. Cela étant dit, la littérature n'hésite pas à qualifier d'autres droits de « droits culturels » comme les droits linguistiques, le droit à l'éducation ou à la liberté de culte. La notion de droits culturels reste donc floue et sujette à débat ; on propose dans les lignes qui suivent de se concentrer sur la notion de « droit de participer à la vie culturelle », consacré à l'article 15 du Pacte.

À l'origine, le droit de participer à la vie culturelle avait été réduit à la démocratisation des « œuvres capitales de l'Humanité ». Il a connu ensuite, à partir des années 1990, une ouverture très claire vers la diversité des formes, des styles et des contenus culturels, quelle que soit leur origine ; il s'est fait le relais des politiques de démocratie culturelle².

Par ailleurs, force est de constater que les États font de plus en plus fréquemment référence à la question des identités culturelles des minorités dans leurs

rapports des États au Comité des droits économiques sociaux et culturels des Nations Unies (Comité DESC), sans pour autant que l'article 15 du PIDESC, et donc le droit de participer à la vie culturelle, ne soit toujours clairement mobilisé dans ces références au droit à l'identité culturelle³. L'Observation générale n°21 du Comité DESC, adoptée le 21 décembre 2009⁴, est le premier document qui établit nettement et clairement un lien entre le droit de participer à la vie culturelle et l'idée de protection des identités culturelles. Ce document à valeur interprétative « définit » la culture comme « *une notion vaste qui englobe, sans exclusive, toutes les manifestations de l'existence humaine* ». En outre, « *l'expression "vie culturelle" est une référence explicite à la culture en tant que processus vivant, qui est historique, dynamique et évolutif et qui a un passé, un présent et un futur* ». Ce positionnement se réclamant d'une conception « anthropologique » de la culture, qui paraît incongru dans un texte juridique, est notamment explicable par la grande influence exercée par les travaux du « Groupe de Fribourg » dans le processus d'adoption de l'Observation générale n°21. En effet, cette association adopte un point de vue normatif sur les

“Le droit de participer à la vie culturelle envisagé comme un droit fondamental implique une série de prérogatives.”

droits humains que l'on peut considérer comme se situant dans le sillage des théories communautariennes ; c'est ce positionnement éthique qui est surtout consacré dans l'Observation générale.

Une interprétation du droit de participer à la vie culturelle d'une telle indétermination pose problème au plan juridique, au regard des exigences de cohérence et de précision. Prendre le droit de participer à la vie culturelle au sérieux au plan juridique implique alors une démarche analytique visant à interroger ces évolutions dans l'interprétation de l'article 15, a), du Pacte pour tenter d'identifier le contenu normatif de ce droit humain. Cette démarche est d'autant plus nécessaire que les évolutions, dans l'interprétation de l'article 15, doivent être mises en perspective avec le – très peu – d'effet qu'elles emportent sur le plan de la pratique juridique, où le droit de participer à la vie culturelle déploie une effectivité presque nulle, qui conduit la plupart des juristes à le qualifier de *soft law* (droit mou)⁵.

De ces différentes perspectives, on peut conclure qu'il existe deux versions du « droit de participer à la vie culturelle ». La première serait un « droit aux modes de vie », un « droit à l'identité culturelle » qui relève plutôt de la sphère des principes éthiques et moraux qui forment le sous-bassement des droits fondamentaux. Cette version n'est pas consacrée dans les textes ni par les organes de contrôle, mais elle est reprise dans l'exception de l'Observation générale n°21. La seconde version est un droit fondamental de participer à la diversité des vies culturelles. Cette deuxième version repose sur l'idée que, s'il est tout à fait nécessaire que l'interprétation du droit à

la culture intègre, en tant que *dimension particulière* et en tant qu'enjeu du droit à la culture, la protection et la promotion de l'identité culturelle, cette dernière ne peut être érigée en tant qu'*objet* du droit à la culture. Ce dernier objet doit se définir par rapport à la diversité des vies culturelles, c'est-à-dire à la diversité des œuvres, des éléments du patrimoine, des pratiques et des initiatives citoyennes qui expriment, de manière critique et créative, ou sous la forme d'un héritage à transmettre, le travail sur le sens des expériences humaines et sociales, opéré par la culture entendue au sens le plus large du terme⁶.

Le droit de participer à la vie culturelle envisagé comme un droit fondamental implique une série de prérogatives : liberté artistique ; droit au maintien, à la sauvegarde et à la promotion de la diversité culturelle ; droit d'accès à la diversité de la vie culturelle ; droit de prendre part activement à la diversité des vies culturelles ; libre choix ; droit de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques culturelles ; droit à la non-discrimination dans l'exercice du droit de participer à la vie culturelle⁷.

De ces diverses prérogatives déduites du droit de participer à la vie culturelle découle une série d'obligations négatives et positives pour les États, correspondant parfois aux politiques culturelles évoquées dans le point précédent : obligation de respecter le droit de participer à la vie culturelle ; de protéger les particuliers contre les atteintes qui pourraient être portées à l'exercice de ce droit par d'autres particuliers ; de réaliser ce droit par des mesures concrètes, positives et effectives. Dans ce système, les politiques culturelles apparaissent comme autant

d'alternatives possibles pour mettre en œuvre des obligations déduites du droit des droits fondamentaux⁸.

Mais ces différentes obligations déduites du droit des droits fondamentaux restent ouvertes et relativement indéterminées. En effet, pour mettre en œuvre ces obligations, les gouvernants ont le choix entre un grand nombre d'orientations (politiques) plus ou moins décisives, interchangeables et très différentes. D'abord, ils conservent une liberté de choix sur le modèle global de protection et de promotion de la culture qu'ils entendent mettre en place, qu'il soit libéral, communautarien ou plutôt inspiré d'une idée de formation démocratique des citoyens ; dirigiste, *at arm's length*⁹, pluraliste, favorisant la subsidiarité, la décentralisation ou la centralisation. Ensuite, parce qu'au-delà de ce choix, les gouvernants peuvent retenir ou rejeter un certain nombre de solutions techniques de nature à influencer grandement sur l'économie générale de la réalisation du droit de participer à la vie culturelle. Il reste possible d'assortir la garantie de ce droit de contreparties, d'obligations correspondantes, de définir certaines catégories prioritaires de titulaires, de définir des conditions de ressources pour le bénéfice des prestations publiques.

L'INTÉGRATION DES DROITS CULTURELS DANS LES GRANDS RÉCITS DES POLITIQUES CULTURELLES EST-ELLE SOUHAITABLE ?

Force est de constater que dans la réalisation – souvent inconsciente – de l'obligation d'agir déduite du droit de participer à la vie culturelle les pouvoirs

publics n'invoquent que très rarement les droits fondamentaux. Par ailleurs, le droit de participer à la vie culturelle n'a, pendant très longtemps, pas été pensé comme une « clé » permettant d'articuler les différentes demandes socioculturelles, culturelles et artistiques ou pour hiérarchiser ces demandes. L'absence de mobilisation collective pour l'inscription d'un droit de participer à la vie culturelle dans la Constitution belge ou dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est à ce titre remarquable. Plus généralement, il apparaît que le droit de participer à la vie culturelle n'apparaît pas comme un outil privilégié de revendication, notamment dans le débat relatif aux mesures d'austérité frappant le secteur culturel. Toutefois, à tout le moins en Communauté française de Belgique, un certain mouvement s'est fait jour en faveur d'une reconnaissance explicite d'un lien entre droit de participer à la vie culturelle et politiques culturelles. Ce mouvement culminera dans le décret du 21 novembre 2013 relatif aux Centres culturels, qui réorganise entièrement le secteur au prisme du droit à la culture, érigé en référentiel principal d'action¹⁰.

Si le référentiel « juridique » du droit de participer à la vie culturelle dans les politiques culturelles s'imposait plus nettement dans les politiques culturelles, se poserait alors la question de l'impact de la montée en puissance de ce référentiel sur la reconstruction et/ou l'approfondissement des politiques culturelles¹¹. Ces droits participeraient-ils à un déclin de la politique dans le champ de l'action culturelle ou renforceraient-ils le débat public ?

D'emblée, il apparaît que le droit de participer à la vie culturelle peut, du moins au plan juridique, ouvrir de formidables perspectives pour les politiques culturelles. En ancrant ces politiques dans le droit des droits fondamentaux, ce droit peut en effet venir apporter une nouvelle légitimité à ces politiques, voire contribuer à leur refondation. En effet, prendre le droit à la culture au

sérieux implique nécessairement de respecter l'obligation de *standstill*¹² que ce droit induit. Cette obligation interdit tout recul sensible dans la réalisation des droits fondamentaux non justifié par des motifs impérieux d'intérêt général. Elle permet ainsi de garantir un certain niveau de protection au droit de participer à la vie culturelle, niveau de protection qui correspond à un ensemble de politiques culturelles menées pour protéger et réaliser ce droit¹³. De plus, cette obligation impose qu'une évaluation systématique des politiques culturelles soit réalisée, que des indicateurs de réalisation du droit à la culture soient établis et qu'une procéduralisation plus importante du droit public de la culture soit initiée, afin de formaliser les décisions qui concernent le droit à la culture, de les rendre plus démocratiques et de permettre leur contrôle. Or, cette évaluation systématique, ces indicateurs et cette procéduralisation permettraient de mettre en valeur les politiques qui, au regard des exigences du droit à la culture, doivent être encouragées et défendues et celles qui, à la lumière de ces exigences, doivent être réorientées ou renouvelées. Le droit à la culture fournit également, *de minimis*, des possibilités de protection des politiques culturelles parfois mises en danger dans un contexte de promotion du libre-échange¹⁴.

Mais l'on ne peut balayer d'un revers de la main les critiques des nombreux auteurs qui estiment que les droits fondamentaux participent au déclin du politique¹⁵, notamment parce qu'ils provoqueraient une dissolution des liens sociaux et un assèchement des conflits nécessaires dans une démocratie¹⁶. Le risque n'est en effet pas mince de proclamer, une fois pour

toutes, à travers les droits fondamentaux, ce qu'est/doit être la nature de l'Homme et ce que doivent comporter les droits fondamentaux et les politiques qui leur sont liées.

Ce risque doit toutefois être relativisé. Comme Justine Lacroix le rappelle, ce n'est pas le discours sur les droits fondamentaux qui, de manière générale, guide l'action politique¹⁷. S'il y a eu un mouvement de « dépolitisation » de la « question culturelle », il s'explique plutôt par la pression exercée tout à la fois par la globalisation des questions culturelles, une intégration européenne asymétrique en matière culturelle¹⁸ et la crise de la dette publique¹⁹.

Il reste qu'une conception naturaliste ou purement libérale des droits fondamentaux peut poser authentiquement problème au regard de l'impératif démocratique. Il faut privilégier une conception démocratique des droits fondamentaux : la démocratie est le principe à partir duquel les droits fondamentaux sont justifiés ; elle est également le principe qui détermine leur portée par rapport au politique. Dans cette conception démocratique des droits fondamentaux, les droits sont « ouverts » et sujets à évolution. Ils ne sont pas, comme dans une conception naturaliste des droits fondamentaux, fixés une fois pour toutes²⁰. Claude Lefort explique que « [l']État démocratique (...) fait l'épreuve des droits qui ne lui sont pas déjà incorporés, il est le théâtre d'une contestation, dont l'objet ne se réduit pas à la conservation d'un pacte tacitement établi, mais qui se forme depuis des foyers que le pouvoir ne peut entièrement maîtriser »²¹. Les libertés d'expression, d'assemblée et d'association ainsi que le droit de participer à la vie culturelle contribuent à l'institution

“Ces droits participeraient-ils à un déclin de la politique dans le champ de l'action culturelle ou renforceraient-ils le débat public ?”

d'une sphère publique où les droits sont discutés. Dans ce contexte, les droits sont constamment réinterprétés, reformulés, et des demandes pour de nouveaux droits peuvent émerger²².

Dans cette perspective, le droit de participer à la vie culturelle et les réflexions qui se développent à partir de ce droit peuvent permettre de « *contribuer, avec les politiques culturelles et les autres politiques* », à « *l'indispensable promotion de la capacité de tout être humain d'une possibilité de création, sans illusion, en s'appuyant sur le meilleur des expériences passées et en bénéficiant d'un nouveau*

dynamisme »²³. Le droit de participer à la vie culturelle marque à la fois la justification et l'objectif des politiques culturelles mais il appelle surtout de vigoureux débats démocratiques et la formation, par le politique et les citoyens, de politiques culturelles audacieuses, appelées à enrichir le contenu de ce droit voire même, peut-être, à porter la reconnaissance de nouveaux droits relatifs à la vie culturelle.

Céline Romainville

Professeure à la Faculté de droit et de criminologie de l'Université de Louvain, Membre du Centre de recherches sur l'État et la Constitution de l'Université de Louvain

Le droit international des droits culturels au service des politiques culturelles ?

NOTES

1– E. Stamatopoulou, « The right to take part in cultural life, Article 15 (1) (a) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Discussion générale sur le droit de participer à la vie culturelle, E/C.12/40/9, 9 mai 2008, p. 3.

2– Voy. C. Romainville, *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 325-370 et références citées.

3– Y.-M. Donders, *Towards a right to cultural identity*, School of Human Rights Research Series, Intersentia/Hart, Antwerp/Oxford/ New York, 2002.

4– Comité DESC, Obs. Gén. N°21, Droit de chacun de participer à la vie culturelle (art. 15, par. 1 a), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/GC/21.

5– C. Romainville, « Defining the right to participate in cultural life as a human right », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2015, n°4, pp. 405-436.

6– Nous renvoyons pour plus de précisions aux développements consacrés à cette question dans C. Romainville, *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, op.cit., p. 368 et s.

7– *Ibid.*, pp. 383-437.

8– *Ibid.* pp. 449-499.

9– Ce modèle promeut l'indépendance des choix en matière culturelle par rapport au politique.

10– Art. 3, Décret de la Communauté française du 21 novembre 2013 relatif aux Centres culturels, *Mon. b.* 29 janvier 2014.

11– Cette question est indirectement posée par J. Blairon et J. Fastrès, « L'usage social des théories : l'exemple des 'droits culturels' », *Intermag. Magazine d'intervention*, Décembre 2013, pp. 1-6.

12– L'obligation de *standstill* peut se définir comme l'interdiction faite aux législateurs de régresser dans la protection et la réalisation des droits fondamentaux sans justification sérieuse.

13– Voyez sur l'obligation de *standstill* : I. Hachez, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

14– Voy. pour plus de précisions sur ce cercle vertueux : C. Romainville, *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, op.cit., pp. 785 et s.

15– Voy. notamment et dans des perspectives très différentes : M. Gauchet, « Quand les droits de l'homme deviennent une politique », in *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard, 2002, pp. 326-385 ; K. MARX, « À propos de la question juive », in *Philosophie*, Paris, 1994, pp. 47-88 (1844) ; E. Burke, *Réflexions sur la révolution de France* (trad. by P. Andler), Paris, 1989.

16– M. Gauchet, op. cit., pp. 326-385.

17– J. Lacroix, « Droits de l'homme et politique », *www.laviedesidees.fr*, 2012, p. 8 et suivants.

18– Voy. sur cette double asymétrie affectant l'intégration européenne qui la conduit à favoriser l'intégration négative sur l'intégration positive et qui rend très difficile le renforcement des compétences culturelles européennes dans des domaines comme la culture : F. Scharpf, *The Asymmetry of European Integration, or why the EU cannot be a 'Social Market Economy'*, 8 *Socio-Economic Review* 211, 217 (2010). Selon l'auteur, cette double asymétrie a amené à une dépolitisation presque complète des questions sociales. À notre sens, l'analyse peut être transférée dans le cas des questions culturelles.

19– Voy. pour une analyse similaire mais dans le domaine des questions sociales : F. de Witte, « The EU, politics and the Social question », *German Law Journal*, Vol. 14, n°5, pp. 581-612.

20– Voy. E. Dermine, « Human Rights and Political Regeneration », *non publié*.

21– C. Lefort, « Droits de l'homme et politique » in *Essais sur le politique*, Paris, Seuil, p. 67.

22– C. Lefort, *Ibid.*, p. 67.

23– H. Dumont, « Les politiques culturelles en Belgique », in B. Libois et A. Strowel (dir.), *Profil de la création*, Bruxelles : Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1997, p. 209.