

PETIT GUIDE PRATIQUE

POUR METTRE EN ŒUVRE L'ARTICLE 28A DE LA LOI NOTRE

APPELANT RESPECT DES DROITS CULTURELS

-----V4 diffusé le 22 juillet 2015

La loi portant Nouvelle Organisation de la République dite loi NOTRe a introduit une nouvelle conception des politiques publiques de la culture. A l'initiative de sénatrices, puis du Sénat, le texte affirme dans l'article 28A que :

« La responsabilité en matière culturelle est exercée conjointement par les collectivités territoriales et l'État dans le respect des droits culturels énoncés par la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005 ».

Il n'est pas tout à fait certain que tous les acteurs professionnels de la culture saisissent la portée de cet article de loi. On a pu observer, en effet, lors des discussions préalables, des réactions qui révélaient des interprétations erronées du référentiel des droits culturels.

Il m'est donc apparu nécessaire de proposer un **guide pratique de lecture** de l'article 28A. Je retiens 6 points explicatifs :

1) Le sens de l'article 28A

Tel qu'il est rédigé l'article 28A est **normatif** : il fixe une norme pour la politique culturelle, mais il ne fait que ça. Il ne donne pas le contenu des actions et ne définit pas une liste d'interventions culturelles obligatoires. **Le 28A n'impose donc pas, dans les faits, une modification des projets artistiques et culturels financés par les collectivités.**

En revanche, la loi demande aux responsables de politiques culturelles de vérifier que les actions menées sont, en pratique, respectueuses des droits culturels des personnes.

2) La responsabilité

L'article 28A concerne **la responsabilité**. Il vise ainsi *« le devoir de répondre de ses actes, toutes circonstances et conséquences comprises, c'est-à-dire d'en assumer l'énonciation, l'effectuation, et par suite la réparation, voire la sanction lorsque l'attendu n'est pas obtenu. »*

En ce sens, « la responsabilité en matière culturelle » est différente de la « compétence culturelle », laquelle ne fait qu'autoriser une collectivité à intervenir en faveur d'acteurs culturels, si elle en a l'envie ! **La « responsabilité en matière culturelle », quant à elle, doit obligatoirement, être exercée par la collectivité.**

Par contre, il ne s'impose pas de soutenir tous les projets culturels de toutes les personnes sur le territoire. Une collectivité peut parfaitement exercer **sa responsabilité** en matière culturelle en décidant de **ne pas intervenir**. Il en est, de même, pour l'État - ce qu'il fait déjà, par exemple, en décidant, en toute responsabilité étatique, de ne pas financer les écoles de musique locales ou les compagnies théâtrales qui n'ont pas été qualifiées par le comité d'experts.

« Exercer la responsabilité culturelle » revient alors à faire des choix d'intervention (ou de non intervention) et à **assumer, publiquement**, ces choix en acceptant de **vérifier** qu'ils ont été effectivement pertinents par rapport au respect des droits culturels des personnes. .

3) La responsabilité conjointe

On serait tenté de dire que l'article 28A n'apporte rien de nouveau par rapport à l'article L1111-2 du Code général des collectivités territoriales : « *Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils **concourent** avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au **développement** économique, social, sanitaire, **culturel** et scientifique, à la lutte contre les discriminations, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie* ».

Mais, cet article L1111-2 est trop vague pour être une bonne référence de la politique culturelle.

Le 28A apporte, donc, une précision bénéfique : l'Etat et les collectivités ont à se mettre d'accord, conjointement, sur les actions menées en partenariat et celles pilotées sans partage pour concrétiser la responsabilité en matière culturelle.

Sur la base de cette répartition, l'article 28A conduit à procéder à une **évaluation conjointe** de l'exercice de cette responsabilité ; et ce, **même si une collectivité ou l'Etat a pris la responsabilité de ne pas intervenir**. On assume ensemble ce qui a été décidé autour de la question mise en débat public : « *Est ce que la manière dont nous avons traduit dans les faits notre responsabilité culturelle a bien permis le développement des droits culturels des personnes ? Quelles personnes sont concernées, quelles autres personnes ne le sont pas du tout ?* ».

4) La responsabilité en matière culturelle

L'article L1111-2 du code général des collectivités n'ayant pas été modifié, les collectivités et l'Etat concourent au « **développement culturel**. »

Toutefois, cette expression a donné lieu à des pratiques contrastées sur les territoires. L'article 28A lève les ambiguïtés : le **développement culturel du territoire** doit viser le **respect des droits culturels des personnes**.

Conséquence concrète : la responsabilité en matière culturelle **ne peut se réduire au « développement de l'aménagement culturel du territoire »** (comme le pense le ministère de la culture depuis des années en implantant ses modèles artistiques dans les régions) ou au « **développement attractif du territoire** » (comme le souhaitent beaucoup d'élus locaux, pour gagner le combat de la compétition mondiale grâce à la culture absorbée par l'économie créative).

En pratique, il ne s'agit plus de confondre le développement culturel avec le développement du « béton » culturel » c'est à dire la construction d'équipements culturels, ou le développement de services culturels répondant aux « besoins » des habitants ou des touristes !

Il s'agit d'abord du « **développement humain** » permettant aux personnes d'accéder à plus de droits d'être reconnues dans la liberté et la dignité de leur culture, pour faire un peu mieux humanité avec les autres cultures du territoire.

5) Les incompréhensions sur « le respect droits culturels ».

Il faut préciser la référence au développement des droits culturels des personnes, car la discussion parlementaire autour de l'article 28A a été surprenante.

a) Il y a d'abord eu la **méconnaissance** des « droits culturels. » Cette réaction, heureusement passagère, a été exprimée publiquement par le Président de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, Monsieur Patrick Bloche ainsi que par Monsieur Travert, député rapporteur de la loi NOTRe pour la commission des affaires culturelles.

Cette mise à distance des droits culturels n'a pas tenu longtemps puisqu'elle n'a **aucun sens**. En effet, la France s'est engagée à mettre en œuvre le Pacte international de 1966 relatif aux **droits économiques, sociaux et culturels** (PIDESC). L'attitude de ces parlementaires est révélatrice de

L'ignorance de nos engagements internationaux en matière culturelle, notamment vis à vis du Pacte de 1966 qui a, pourtant, une « valeur supra-législative » et **doit être respecté par toutes les collectivités.**

b) Une autre opposition a estimé que si les droits culturels étaient inscrits dans la loi, chacun voudrait **imposer ses goûts artistiques aux programmeurs** des établissements culturels, qui en perdraient leur liberté. Ce fut par exemple l'argument de suppression de l'article 28A énoncé par Madame la députée Chapdelaine.

Cette interprétation est erronée parce qu'elle identifie les personnes (et leurs droits culturels) à des consommateurs de produits qui satisfont leur plaisir individuel. C'est une approche très libérale de la société qui réduit l'intérêt général à la satisfaction du maximum d'acheteurs. Or, les droits culturels ne sont pas des droits se rapportant à des « besoins » de consommation individuelle. Ce sont des **droits des personnes à être reconnues** dans la liberté et la dignité de leur identité culturelle, **pour autant que la personne, elle-même, reconnaisse les cultures des autres.** La **réciprocité entre les identités culturelles est la condition de la mise en œuvre des droits culturels.**

En ce sens, la personne qui demanderait que la programmation d'une scène nationale s'adapte à ses goûts individuels se verrait opposer le **droit culturel à la liberté d'expression du programmeur** autant que la liberté des autres consommateurs d'assister à des spectacles à leur goût. L'enjeu collectif de la responsabilité en matière culturelle est de gérer l'hétérogénéité des libertés culturelles. Malgré les différences, il faut faire un peu mieux « **humanité ensemble** », ce qui induit des discussions ouvertes et documentées pour obtenir des compromis acceptables entre les libertés culturelles.

3) Un autre tension est plus sournoise car elle ne se formule pas ouvertement, comme le montre l'amendement de suppression de l'article 28A déposé par Monsieur le député Pélissard. La reconnaissance des droits culturels paraît sous-entendre une concession coupable aux **communautarismes**. Il est vrai que le risque de l'enfermement des personnes dans des références culturelles fixées par leur communauté de naissance est de plus en plus réel. C'est justement pour contrer cette tendance au repli identitaire que les droits culturels ont été élaborés. Il s'agit, en effet, des droits culturels des personnes auxquelles on reconnaît le droit d'appartenir, à leur gré, à plusieurs groupes de références culturelles et d'en changer. Avec les droits culturels, « **toute personne a la liberté de se référer ou non à une ou plusieurs communautés culturelles, sans considération de frontières, et de modifier son choix** ». (article 4 de la déclaration de Fribourg). **Permettre aux personnes de « Modifier leur choix » en toute liberté, tel est le cœur de la responsabilité culturelle respectueuse des droits culturels de personnes.** On ne peut pas faire moins communautariste, puisque cette responsabilité consiste à favoriser les discussions entre les personnes aux identités culturelles différentes (dialogue ou confrontations) et encourager les interactions réciproques entre les cultures, en proposant par exemple, d'ouvrir des possibilités pour toute personne d'engager des parcours vers d'autres cultures, pour élargir sa liberté de faire ou de pas faire.

L'article 28A demande, ainsi, de **renoncer à l'entre soi !**

6) Les références de travail pour concrétiser l'article 28A

Une fois évités les contre-sens, sur quelles références une collectivité peut-elle s'appuyer pour mettre en œuvre l'article 28A ?

1) La référence la plus élaborée est celle de la **Déclaration de Fribourg** sur les droits culturels¹.

Cependant, elle ne peut être pertinente pour l'action que dans l'hypothèse où les acteurs publics et privés ont, de bonne foi, travaillé à assimiler ses différents articles. Cet idéal n'est pas encore partagé dans toutes les collectivités.

2) De manière plus pragmatique, une collectivité peut se référer aux textes qui ont une valeur légale incontestable. Ainsi l'article 28A cite la Convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles laquelle impose, dans son considérant 21, que les politiques culturelles doivent se référer « *aux dispositions des instruments internationaux adoptés par l'UNESCO ayant trait à la diversité culturelle et à l'exercice des droits culturels, et en particulier à la Déclaration universelle sur la diversité culturelle de 2001.* »

Par expérience, j'ai pu constater que de nombreux acteurs culturels ont des difficultés à assimiler tous ces textes tant l'enjeu culturel public diffère de leur propre conception de la « culture ».

C'est pourquoi, pour se donner une feuille de route pragmatique de la mise en œuvre de l'article 28A, le plus simple est de **se référer au Pacte International de 1966 relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC)**, rappelé, par l'Unesco, dans l'article 5 de la Déclaration Universelle sur la diversité culturelle de 2001. **L'application des articles du Pacte étant obligatoire, chaque collectivité doit contribuer à répondre aux engagements de la France**, sans qu'aucun acteur ne puisse discuter des heures durant sur la légitimité de cette approche.

L'enjeu de la responsabilité en matière culturelle est, alors, de **s'engager à respecter la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices** » (article 15, paragraphe 3) et de **reconnaître à chacun de participer à la vie culturelle** (article 15, paragraphe 1).

Sans épuiser l'ensemble des enjeux des droits culturels, la feuille de route minimale pour avancer dans l'application effective de l'article 28A comporte, dans ce cadre, **deux volets : celui de la liberté d'expression artistique et celui de la participation à la vie culturelle.**

7) Le volet de la liberté d'expression artistique

Concernant ce volet de la liberté d'expression artistique, la manière la plus sûre d'appliquer l'article 28A est de se référer au rapport de Madame Shaheed². Dans ce rapport intitulé « le droit à la liberté d'expression artistique et de création », Madame Shaheed formule 25 recommandations.

Il suffit, alors, pour la collectivité de vérifier quelles sont les recommandations qui sont **déjà mises en œuvre** sur le territoire et quelles sont celles qui demandent un **effort particulier**. La collectivité pourra ainsi apprécier aisément comment elle répond aux exigences de la responsabilité en matière culturelle dans le respect des droits culturels des personnes, énoncées dans l'article 28A.

La plupart de ces recommandations sont déjà en œuvre en France alors qu'elles sont ignorées dans

¹ Déclaration de Fribourg sur les droits culturels voir <http://droitsculturels.org/ressources/2012/06/20/la-declaration-de-fribourg/> et l'ouvrage « Déclarer les droits culturels » par Patrice Meyer-Bisch et Mylène Bidault

² Madame Shaheed a rédigé ce rapport, en tant que « rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels » auprès du comité de suivi du Pacte de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. C'est l'un des textes majeurs auxquels renvoie l'article 28A puisqu'il explicite l'article 15 du PIDESC, lui-même repris dans l'article 5 de la Déclaration Universelle sur la diversité culturelle de 2001 (qui, je le rappelle, pour Monsieur Bloche et la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale est un texte normatif de l'Unesco).

beaucoup d'autres pays du monde. Dans ce contexte, en montrant notre détermination à appliquer les recommandations du rapport Shaheed, nous servons d'exemples que peuvent mettre à profit les personnes victimes d'atteintes à leur liberté artistique dans d'autres pays.

Pour illustrer le travail collectif à faire, je donne deux exemples de recommandations parmi d'autres :

i)« **Soutenir pleinement la créativité artistique et la création d'institutions culturelles accessibles à tous.** Les organismes publics devraient servir de mécanismes d'appui pour le financement des programmes qui ne parviennent pas à obtenir le parrainage d'entreprises.... Différents systèmes d'aide publique peuvent être envisagés ; les décisions relatives au financement peuvent par exemple être confiées à des organes indépendants d'examen collégial, qui devraient agir conformément à un mandat et à un règlement intérieur transparents. Les décisions de ces organes devraient être motivées et susceptibles d'appel ».

ii)« **Toutes les personnes jouissent du droit à la liberté d'expression artistique et de création qui recouvre le droit d'assister et de contribuer librement aux expressions et créations artistiques, par une pratique individuelle ou collective, le droit d'avoir accès aux arts et le droit de diffuser leurs expressions et créations ».**

8) Le volet « droit de participer à la vie culturelle ».

Dans le même esprit, le volet relatif au « droit de participer à la vie culturelle » peut être travaillé par la collectivité en prenant comme référence **l'Observation générale 21**. Cette appellation mystérieuse correspond simplement au 21^{ème} rapport présenté par le Comité chargé du suivi du PIDESC (Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966).

Ce rapport précise ce qu'il faut entendre par **le droit de chacun de participer à la vie culturelle**, entendu comme droit culturel de la personne. Il formule des recommandations qui devraient servir de points d'appui pour apprécier, localement, les progrès à faire pour commencer à appliquer l'article 28A.

Pour illustrer le travail à engager, je retiens l'exemple de deux obligations fondamentales :

i)« **Le Comité encourage les États parties à utiliser le plus possible les ressources culturelles de valeur que recèle toute société et à les mettre à la portée de tous, en accordant une attention particulière aux individus et groupes les plus défavorisés et marginalisés, afin de garantir que chacun puisse accéder effectivement à une vie culturelle ».**

Est-ce bien le cas sur le territoire ? Certes, les efforts ont été faits pour mettre à la portée de tous les ressources culturelles de valeur, mais où en est-on concernant les droits des plus jeunes ou des plus âgés, des ruraux ou des urbains éloignés des centres villes des personnes à faible revenu, sans même évoquer la situation des personnes ayant un handicap ? Que connaît-on des préoccupations culturelles de ces personnes ? Peut-on se demander ce que leur culture pourrait apporter aux autres dans l'esprit de réciprocité qui caractérise l'approche des droits culturels des personnes ? Sans doute, reste-t-il des chantiers à ouvrir pour que les groupes défavorisés, trop souvent invisibles dans les revendications culturelles, accèdent à une vie culturelle qui leur conviendrait mieux, sans discrimination.

ii) **Respecter le droit de chacun de s'identifier à une ou plusieurs communautés et de modifier son choix ».**

Comment la collectivité est-elle attentive aux différents porteurs d'identités culturelles et comment a-t-elle pu, sur le terrain, apporter des moyens respectant **la dignité de ces cultures**, tout en rendant possible le droit de chacune de ces personnes de choisir librement **d'accéder à d'autres identités culturelles de référence ?**

La méthode de travail est donc simple : elle consiste à ouvrir la discussion publique sur les rapports

entre la situation locale et les recommandations du rapport Shaheed et de l'Observation Générale 21 puis à élaborer un **agenda de mise en œuvre progressive** des recommandations les plus urgentes pour répondre aux exigences de la loi NOTRe et de son article 28A.

Pratiquement, cela signifie que les collectivités qui s'engagent dans des « Etats généraux de la culture », des « rencontres sur la politique culturelle », ou autres « conseils culturels » devraient, **prendre comme cadre de travail collectif, les recommandations** sur les droits culturels du Comité de suivi du PIDESC pour respecter la loi républicaine.

De surcroît, il n'est sans doute pas inutile de rappeler que, depuis le 5 mai 2013, toute personne ou association peut saisir ce **Comité des droits économiques, sociaux et culturels** pour alléguer d'une violation du Pacte sur le territoire de la République.

Certes, la France a fait en sorte que les avis du Comité soient sans impact juridique. Une collectivité qui ne respecterait les droits culturels ne sera pas sanctionnée juridiquement parlant. Toutefois, la **sanction politique** reste déterminante dans le cas où le Comité constaterait une violation des droits culturels par une collectivité. Comme le rappelle clairement Sophie Grosbon³ : « *Selon le rapport parlementaire, à défaut de contraintes juridiques et par-delà celles-ci, les rapports du Comité pourraient avoir « une portée symbolique potentiellement non négligeable ». « Un constat de violation du Pacte induit en effet une stigmatisation sur la scène internationale. Pour les démocraties occidentales en particulier, qui sont soucieuses de leurs opinions publiques et font de la défense des droits de l'homme un axe important de leur politique étrangère, la répercussion en termes d'image serait très négative. De ce point de vue, les décisions du Comité pourraient en fait avoir une portée qui va bien au-delà de leur force juridique, et le protocole constituer un puissant incitatif à mieux respecter les droits garantis par le Pacte et à donner rapidement suite aux avis du Comité ».*

Au fond, l'article 28A nous rappelle au bon sens : la politique culturelle doit aussi être une affaire publique qui appelle au respect des **libertés** des personnes, acteurs du vouloir un peu mieux vivre ensemble.

22 juillet 2015

JM Lucas

³ Sophie GROSBOIN : « ratification française du protocole facultatif au PIDESC : ce qui avait de l'importance, ce qui n'en avait pas ». La revue des droits de l'homme, décembre 2014