

Centre culturel de Goutelas (CCR)

Les droits culturels dans l'ordre juridique de la République française *

Il va donc être ici question de *droit*. « Droit », un terme polysémique dont il convient de préciser ce qu'il dénomme (1.), avant d'identifier les clauses des conventions internationales et les dispositions législatives nationales dans lesquelles il est question de « droits culturels » (2.), puis de tenter de discerner ce que *font* ces dispositions internationales et nationales, c'est-à-dire les ressources qu'elles procurent pour l'argumentation et l'action (3.).

1. Le droit : de quoi s'agit-il ? ¹

1.1. Pour certains, juristes ou non, « le Droit » est *un ordre du monde, notamment des rapports entre humains*, que dévoilerait l'observation de « la nature des choses », ou que dicterait une volonté divine, ou qui serait au moins étroitement lié à la croyance en une transcendance (c'est le droit naturel dans une tradition qui se réclame d'Aristote et de Thomas d'Aquin). Dans une version rationaliste ce droit naturel est plutôt un ensemble de règles que livrerait la raison (on parle de conception « moderne » du droit naturel d'inspiration kantienne). Croire en l'existence d'une telle « loi naturelle » ou d'un tel « droit naturel » est affaire de foi ou de philosophie. Il est bien difficile, en revanche, de ne pas constater que nos sociétés historiques se trouvent dotées de *systèmes de « règles du jeu »* - « règles du jeu » est une métaphore commode - *produites et mises en œuvre par les appareils d'un pouvoir social*. Ce qu'on appelle « le droit français », « le droit italien », « le droit allemand », « le droit espagnol », etc. sont autant de *systèmes de « règles du jeu », produits et appliqués par les appareils de ces États historiques* que sont la République française, la République italienne, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne. Il s'agit de systèmes de droit dit « positif », c'est-à-dire *en vigueur* sur le territoire, respectivement, de chacun de ces États.

Mais le terme « droit » dénomme aussi *une prérogative consacrée, attribuée, garantie, par le droit au sens précédent* : la propriété, le droit de vote, le droit au respect de la vie privée, la créance d'une somme d'argent ou d'une prestation quelconque, le droit moral de l'auteur sur une œuvre de l'esprit, etc.. On parle, à propos de ces prérogatives-là de « droits subjectifs », dont les titulaires sont volontiers qualifiés de « sujets de droit(s) » dans les présentations savantes du droit : dans maints écrits doctrinaux, toute personne juridique (« physique » ou « morale ») est un « sujet de droit ». Cette dualité de sens du terme « droit » ² affecte les termes équivalents d'autres langues (*diritto, Recht, derecho*, etc.), alors

* Développement d'une intervention au Webinaire du 6 mars 2024

¹ Compte tenu de la place non négligeable que « le droit » (« le juridique ») occupe dans les débats et réflexions à Goutelas, il semble opportun d'aller un peu (mais pas trop...) au-delà d'indications sommaires.

² Dans une certaine tradition académique censée réduire le risque de confusion, on écrit « Droit » avec une majuscule quand il est question du système, ce qu'on appelle aussi « le Droit objectif » (« le Droit positif français » ou « le Droit de l'Union européenne »), et avec un « d » quand le terme désigne un « droit subjectif » (la propriété dont telle personne est titulaire sur un bien, le droit au respect de sa vie privée dont chaque personne physique est dotée par l'article 9 du code civil français dans la mesure où cette disposition lui est applicable).

que l'anglais dispose de deux termes différents : *law* et *right*.

Sur le plan de la philosophie et de la théorie, voire de la sociologie, du droit, il convient de s'interroger sur les rapports entre le droit-ensemble (ou système) de règles (ou normes) et les prérogatives que sont les droits « subjectifs ». D'une part, on imagine mal l'existence de ces derniers sans la pré-existence de règles (ou normes) qui les définissent, les attribuent, en régissent la vie et la circulation : il y aurait une sorte de priorité ontologique du droit par rapport aux droits. D'autre part, on peut parfaitement imaginer un système de droit – de type autoritaire ou bureaucratique, pour parler vite – qui s'occuperait essentiellement d'instaurer (« institutionnaliser ») des pouvoirs, fixer des rapports entre membres du corps social, et de prescrire, prohiber, permettre ou habiliter des actions et opérations, sans reconnaître ou en n'attribuant qu'un minimum de prérogatives qu'on appelle des droits (ou des « droits et libertés ») tels que les droits dits « de l'Homme » (« humains ») ou « fondamentaux », le droit au respect de la vie privée ou à l'image, les droits d'auteur, la propriété, etc.. Mais ce modèle n'est pas celui des systèmes de droit positif de nos contrées : nous nous trouvons plutôt dans ce que Norberto Bobbio, réputé philosophe et théoricien du droit italien du siècle passé, a appelé « le temps des droits », caractérisé par l'invention ou la reconnaissance de droits en tous genres, qui paraît inhérente à un développement de « l'État de droit », d'une social-démocratie, ou (et ?) symptomatique d'un individualisme croissant !

Il va sans dire que, plus généralement, ce phénomène et/ou procédé de régulation du monde social que notre culture dénomme « droit » suscite et appelle des questions et controverses sur ses raisons d'être, son rapport à la violence et au pouvoir (n'est-il pas, en fin de compte, une forme de violence ?), ses fonctions dans la structuration de la société, donc la production et la reproduction des rapports sociaux, les ressorts (ou « déterminants ») de son évolution, ses avantages (ou vertus) et ses effets pervers, etc. ³. Parmi les disciplines savantes qui prennent le droit pour objet ⁴, certaines – assez peu pratiquées ou cultivées en France – s'attachent à ces questions : la philosophie du droit, l'histoire du droit, la théorie du droit, la sociologie du droit, l'économie du droit.

1.2. Le droit (objectif) positif de la République française se présente – matériellement en quelque sorte – sous la forme d'une masse d'énoncés portés par des actes qui sont : la Constitution de la Cinquième République (1958), les lois (adoptées par le Parlement), les ordonnances (adoptées par le Gouvernement dans le domaine de la loi, en vertu d'une habilitation temporaire que lui a accordée par le Parlement), les décrets, les arrêtés, etc..

Une bonne moitié de ces dispositions sont regroupées et ordonnées dans des *codes*, dont un seul « survivant » des cinq codes de la période napoléonienne : le *code civil*, très profondément bouleversé dans son contenu depuis 1804. Les quelques *soixante-dix autres*

³ On rappellera que Goutelas a, depuis le début de sa renaissance, accueilli des rencontres de professionnels du droit (magistrats du Syndicat de la magistrature, avocats du Syndicat des avocats de France, universitaires et chercheurs s'inscrivant dans la mouvance ou revendiquant l'héritage de « Critique du droit », ou dans le courant de pensée illustré par Mireille Delmas-Marty), qui mettaient en question l'idée que « le droit réalise ou garantit la Justice » tout en s'attachant à examiner ses mérites comme instrument complexe de pacification des rapports sociaux et de légitimation/civilisation d'une domination.

⁴ Les « sciences du droit » (ou « sciences juridiques »), ainsi que nombre de juristes se plaisent à les appeler.

codes actuellement en vigueur ont été, pour l'essentiel, élaborés et adoptés depuis l'instauration de la Cinquième République. Quelques-uns sont extraordinairement copieux : le code de la santé publique, le code de l'environnement, le code du travail, le code de commerce, le code général des impôts. Ces codes contemporains, issus de l'activité continue de codification ou recodification (pilotée par une Commission supérieure de codification), ont été constitués par regroupement et mise en ordre de dispositions de lois et décrets déjà en vigueur, mais d'importantes lois (celle de 1881 sur la liberté de la presse, celle de 1905 « concernant la séparation des églises et de l'Etat », etc.) ou ordonnances et de très nombreux décrets, subsistent comme tels, « hors tout code »⁵. En tout cas, l'immense majorité des lois, ordonnances et décrets publiés sans discontinuer au *Journal officiel de la République française* sont principalement composés d'articles qui modifient des dispositions antérieures de codes ou de textes non codifiés, en introduisent de nouvelles, en abrogent d'autres.

L'ensemble des dispositions en vigueur à un instant déterminé constitue ce que l'on peut appeler le *discours législatif*. Les juristes sont quasiment unanimes à penser et soutenir que : 1/ ces énoncés signifient des *règles*, mais depuis quelques décennies, et empruntant un terme courant dans le monde germanique (*Norm*), ils parlent aussi de *normes* ; 2/ ces *règles de droit* (ou *normes juridiques*) sont des *règles de conduite humaine*⁶. C'est-à-dire des outils mentaux qui imposent, interdisent ou permettent des comportements ou actions⁷.

À ces outils mentaux signifiés par les dispositions du discours législatif s'ajoutent des règles considérées et appliquées comme pièces du droit positif, bien qu'elles ne soient pas des significations ou des implications de tels énoncés, parce que des juristes de profession⁸ estiment et soutiennent qu'*elles ont été consacrées, explicitement ou implicitement, par des décisions des juridictions suprêmes du pays* que sont la Cour de cassation (juridiction suprême de l'ordre judiciaire), le Conseil d'État et plus précisément sa Section du contentieux (juridiction suprême de l'ordre juridictionnel administratif)⁹, et le Conseil constitutionnel. On parle de *règles jurisprudentielles*, dont l'existence aujourd'hui indiscutée mais la teneur souvent indécise et la pérennité toujours incertaine ne sont pas pour rien dans la « relative indétermination du droit ». Une indétermination qui tient d'abord, il est vrai, à la *radicale interprétativité* des dispositions composant le discours législatif¹⁰.

⁵ Les arrêtés ministériels ou interministériels (et, en raison de leur champ de validité « local », les arrêtés préfectoraux, municipaux, etc.) n'ont pas vocation à être codifiés. Toutefois, quelques codes (codes de commerce, de la sécurité sociale, du sport ...) comptent une assez courte partie regroupant des dispositions portées par des arrêtés ministériels.

⁶ Il est devenu courant de qualifier la Constitution, une loi, un décret, etc. de « texte normatif ».

⁷ Point de vue aussi hégémonique que contestable, à mon avis. Mais ce n'est pas le problème ici...

⁸ Les auteurs et autrices d'études ou de commentaires de décisions de justice publiés dans des revues juridiques, les autrices et auteurs de traités et manuels ou d'articles de répertoires juridiques, donc principalement des juristes universitaires mais aussi des magistrats et des avocats.

⁹ Auxquels il faut ajouter le Tribunal des conflits, juridiction composée pour moitié de conseillers d'État et pour moitié de conseillers à la Cour de cassation, qui est réunie lorsqu'il y a lieu de déterminer si une affaire contentieuse relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire ou de celle des juridictions de l'ordre administratif.

¹⁰ La *certitude de la teneur du droit*, de ce qu'il requiert dans tel ou tel cas, est un mythe, même dans un système dans lequel la part et le poids du discours législatif (du « droit écrit ») sont aussi importants que dans l'actuel droit français.

Une interprétativité qu'illustre la densité de cette autre dimension de *l'apport de la jurisprudence* qu'est la fixation de la signification, du sens et de la portée des dispositions du discours législatif. Par exemple, en choisissant de se référer, pour statuer sur des contestations de la constitutionnalité de certaines lois ou dispositions de ces lois, à des énoncés de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et du Préambule de la Constitution de 1946 qu'évoque et invoque le Préambule de la Constitution de 1958, le Conseil constitutionnel a reconnu à cette fameuse Déclaration et à ce préambule d'une Constitution précisément remplacée en 1958, une « valeur juridique » - il s'agit plus exactement d'une *signification normative* - qui était douteuse ou très discutée jusqu'aux années 70' du siècle passé. Ainsi la catégorie des « principes et règles de valeur constitutionnelle » occupant le niveau supérieur de la « hiérarchie des normes » du droit de la République française se compose-t-elle aujourd'hui de significations, non seulement de dispositions de la Constitution en vigueur, mais aussi de dispositions de la Déclaration adoptée en 1789 par l'Assemblée nationale constituante et du Préambule de 1946 (outre la « Charte de l'environnement de 2004 » dont le Préambule de la Constitution de 1958 fait mention expresse). Aussi parle-t-on aujourd'hui d'un « bloc de constitutionnalité » pour désigner ce niveau supérieur de la hiérarchie des normes (c'est-à-dire du discours législatif).

1.3. On peut dire en tout cas que le droit - le droit étatique de ce pays – *détermine comment les choses doivent être*, et qu'il œuvre par là-même à l'institution et l'organisation de l'État ¹¹, des autres entités et autorités publiques, fixe la condition des individus (érigés « personnes juridiques physiques ») et d'entités construites par eux, fixe et régule les relations entre eux et leurs relations avec l'État et les autorités publiques, rend possible et fixe les conditions et les effets de multiples opérations entre ces acteurs ou agents institués « personnes juridiques », etc ¹².

Les pièces de ce système de droit - dites « règles de droit » (ou « normes juridiques ») - et en premier lieu les significations des dispositions du discours législatif, sont

¹¹ Qu'est-ce que « la République française » ? Pourquoi ce pays est-il « une république » et une « république laïque » ? La réponse la plus certaine est la suivante : « Parce que la première phrase de l'article 1^{er} de la Constitution en vigueur dispose que "*La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale*" ». On pourrait dire que « la République française » est d'abord cela : l'effet institutionnel de la présence d'un certain énoncé (performatif) dans un instrument-document dénommé « Constitution de la République française », en vigueur depuis octobre 1958.

¹² Un système de droit dit « positif », tel que le droit étatique de ce pays, est *un procédé* d'organisation et régulation sociale - une « *construction sociale* » par excellence - dont la nature même autorise des montages, des aménagements, comportant une part plus ou moins grande d'artifice même quand ils sont inventés à partir de données empiriques. L'exemple le plus frappant est celui de la *personnalité juridique* (des conditions de sa reconnaissance, de ses attributs, etc.), qu'il s'agisse de la personnalité physique (mise en scène juridique de l'individu doté d'une réalité corporelle, ayant une histoire) et plus encore de la personnalité dite « morale », reconnue à des groupements de personnes physiques mais aussi à des entités sans substrat physique comme l'État lui-même. Aussi un tel système de droit est-il parfaitement capable de faire place à l'attribution de la personnalité juridique à des entités naturelles comme un fleuve, une montagne, voire « la nature », ainsi qu'il a été proposé dans certains débats devenus familiers à Goutelas (à l'initiative de Camille de Toledo). La question que pose cette proposition est seulement celle de l'opportunité, de l'utilité, d'une telle construction, dès lors qu'il paraît bien difficile d'imaginer qu'une formulation des intérêts de ces entités naturelles, leur expression et défense (par exemple en justice) puisse faire l'économie d'une médiation d'êtres humains.

fondamentalement des *références d'usage obligatoire et exclusif pour déterminer comment « les choses doivent être » du point de vue du droit*. Elles sont notamment des *références d'usage obligatoire et exclusif pour les autorités publiques lorsqu'elles prennent des décisions*, tout particulièrement pour les tribunaux (judiciaires ou administratifs) étatiques lorsqu'ils sont appelés à trancher un litige par un jugement ou un arrêt ¹³.

Ces « pièces » créent ou permettent de créer des organisations de toutes sortes, règlent leur fonctionnement et leurs organes, leur attribuent des compétences, déterminent les conditions et les effets de leurs actes, fixent aussi la condition des personnes juridiques physiques ou morales, mettent des obligations à la charge des unes et des autres, notamment des « personnes morales publiques », régissent des services publics. Dans ce cadre ou dans d'autres registres d'action, elles reconnaissent et garantissent des prérogatives. Ces *prérogatives juridiques* sont des *libertés* (comme la liberté d'aller et venir, la liberté de pensée, la liberté d'expression, la liberté de la presse, la liberté d'association, etc.), *a priori* reconnues et garanties à tous et toutes, et des *droits* (« droits subjectifs », comme il a été dit plus haut) qui sont reconnus à chacune et chacun (tels le droit au respect de la vie privée ou le droit au respect de la présomption d'innocence) ou dont sont simplement réglés les conditions de création, de circulation et les attributs (comme la propriété ou l'usufruit, ou les droits naissant des contrats). Mais la distinction d'une liberté et d'un droit manque d'évidence. Disons simplement qu'une liberté consiste en la garantie d'un espace dans lequel la personne est soustraite à l'immixtion du pouvoir public ou d'autrui, tandis qu'un droit fonde à exiger et obtenir quelque chose de quelqu'un. Parmi les droits (« subjectifs »), le droit (« objectif ») de l'État que sa Constitution dénomme « République française » distingue traditionnellement les droits politiques, les droits civils, et les « droits économiques, sociaux et culturels » plus récemment apparus. Par ailleurs, certains « droits et libertés » ont statut de *droits de l'homme* (ou *droits humains*) au sens de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen d'août 1789, ou *droits fondamentaux* (ou « libertés fondamentales et droits fondamentaux ») dans une terminologie plus récente en France, empruntée à des instruments internationaux ou au langage juridique d'autres pays.

.... Avec ou à travers ce qu'on peut appeler ses *opérations*, ce système de régulation sociale qu'est le droit étatique français contribue, au premier rang, à l'institution du monde social et participe des « conditions de possibilité » de rapports identifiés depuis quelques siècles comme « économiques ». Mais, à un niveau plus « micro », voire ancillaire, les innovations et changements qui se succèdent sans répit, sont largement *des instruments politiques et d'abord de politique publique*, quand il ne s'agit pas de produits d'une « politique spectacle » !

1.4. Les dispositions du discours législatif n'ont pas toutes la même autorité parce qu'elles *s'ordonnent hiérarchiquement en fonction de la qualité de l'acte de législation qui les porte ou les a portées* : le respect des pièces (des normes, ainsi qu'il est couramment dit) signifiées par des dispositions du bloc de constitutionnalité s'impose aux lois (et aux ordonnances dès qu'elles ont été ratifiées par une loi), et à plus forte raison aux actes réglementaires que sont

¹³ C'est, à mon avis, *dans cette vocation à servir de référence pour déterminer « comment les choses doivent être » en contexte de décision*, et notamment de *jugement* requis par un litige, *que réside la normativité d'un contenu de pensée* (en premier lieu de celui qui est la signification de l'immense majorité des dispositions du discours législatif), plutôt que dans une signification qui serait toujours de prescrire, proscrire ou permettre un comportement ou une action d'humains sous peine de sanction, ainsi qu'il est convenu dans la représentation archi-dominante parmi les juristes... et au-delà.

les ordonnances (non encore ratifiées), les décrets du Président de la République ou du Premier ministre, les arrêtés des ministres, etc. ; les dispositions des lois et ordonnances ratifiés s'imposent à celles des actes réglementaires.

Selon l'article 55 de la Constitution en vigueur, « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois (...)* »¹⁴. Il s'agit là d'une sorte de transposition du principe de la force obligatoire du contrat, consacré par exemple par le code civil, à cette sorte de contrat entre États qu'est un traité international. Ainsi les dispositions des traités internationaux, que ceux-ci se dénomment « traité », « convention », « accord », « charte », « pacte », etc., s'imposent-elles dans *l'ordre juridique de la République française* et *prévalent-elles* autant que de besoin sur les dispositions du droit national¹⁵ telles qu'interprétées par les juridictions nationales. Ces dernières doivent, en vertu de cet article 55 de la Constitution, vérifier le cas échéant la compatibilité d'une disposition du droit national avec celles d'un traité en vigueur liant la République, et tirer les conséquences de la primauté des dernières nommées. On parle d'un « contrôle de conventionnalité » des dispositions nationales.

Les traités internationaux ont aujourd'hui acquis une importance considérable. Innombrables sont les instruments *bilatéraux* liant la République française à un autre ou quelques autres États. Plus importants, emblématiques et riches d'effets dans l'ordre juridique national, sont quelques *traités multilatéraux*, notamment ceux fondant et régissant des organisations internationales ou conclus dans le cadre de telles organisations.

On songe à la *Charte des Nations-Unies de 1945*. Mais aussi et surtout au *Traité de Londres de 1949* fondant le *Conseil de l'Europe* (dont le siège est à Strasbourg, au Palais de l'Europe), regroupant à ce jour 46 États (dont la Turquie, mais la Russie qui avait rejoint cette « Europe des droits de l'homme et de la justice » en a été exclue en 2022, suite à l'agression de l'Ukraine). Dans le cadre de cette organisation, quelque 25 autres traités ont été conclus. Le plus célèbre est la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950* (couramment appelée « Convention européenne des droits de l'homme »), dont le poids est renforcé par l'existence d'une Cour européenne des droits de l'homme (« CEDH »), également installée à Strasbourg (au Palais des droits de l'homme), et qui est désormais fréquemment invoquée devant les juridictions françaises¹⁶.

¹⁴ La signature de l'autorité habilitée par la Constitution à négocier et signer un traité ne suffit pas à le rendre obligatoire pour la République : il doit encore être ratifié ou approuvé, ou faire l'objet d'une adhésion, puis être publié au *JORF*. De plus, la ratification, l'approbation ou l'adhésion doit en principe être autorisée par une loi votée à cet effet par le Parlement. Les traités internationaux sont également régis par le droit international coutumier, partiellement « codifié » par la Convention de Vienne de 1969 « sur le droit des traités », préparée dans le cadre de l'ONU et en vigueur depuis 1980, ...mais à laquelle la France n'a pas souscrit.

¹⁵ Nombreux sont les énoncés de lois, d'ordonnances ou de décrets (qui se retrouvent le cas échéant dans des codes) du type : « *Sous réserve des dispositions des conventions internationales auxquelles la France est partie (...)* ». Ils font simplement écho à l'article 55 de la Constitution, ou pourraient être des déductions de ce texte.

¹⁶ Principalement en ce qu'elle consacre le droit à un procès équitable ou (ce qui conforte la portée de l'article 9 du code civil français tel que rédigé en 1970) le droit au respect de la vie privée

Incomparablement plus intense et profonde est l'influence de l'*Union Européenne*, née d'une mutation des trois *Communautés européennes* (et d'abord de la Communauté économique européenne), fondées par des traités signés à Paris en 1951 et à Rome en 1957 entre six États (République fédérale d'Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas) dont les institutions étaient établies principalement à Bruxelles et Luxembourg. Des traités subséquents ont progressivement élargi ces Communautés, accru leurs compétences, renforcé leurs institutions. Notamment, le Traité de Maastricht, signé en 1992 entre les douze membres d'alors, a substitué une *Union européenne* aux trois Communautés. Le *Traité de Lisbonne du 23 juin 2007*, entre les vingt-sept États membres à cette date, a remanié l'architecture en recomposant une sorte d'organisation « constitutionnelle »¹⁷ basée sur deux traités : le *Traité sur l'Union européenne* (traité de Maastricht modifié) et le *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (recomposé à partir du traité de Rome de 1957), auquel s'ajoute la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (« proclamée » à Nice en 2000) qui a même valeur que ces deux traités. Cette Union, qui compte à ce jour encore vingt-sept membres (après l'adhésion de la Croatie et le retrait du Royaume-Uni en 2020), est dotée d'une forte structure institutionnelle : Parlement européen, Conseil européen (réunion des chefs d'État et de gouvernement des États membres), Conseil (anciennement « Conseil des ministres », composé d'un représentant de chaque pays au niveau ministériel), Commission européenne (qui est l'exécutif), Banque centrale européenne, Cour de justice et Tribunal de l'Union (anciennement Tribunal de première instance), Cour des comptes, etc.¹⁸. L'Union européenne est dotée d'un véritable pouvoir de législation, principalement exercé à travers une procédure de co-décision par le Parlement et le Conseil (un ministre par État-membre), avec un important pouvoir d'initiative de la Commission. En naissent des actes, qui ne sont pas dénommés « lois » (sauf par les journalistes) mais *règlements* et *directives*, s'imposant aux États et applicables sur leur territoire - sous la responsabilité et le contrôle de leurs organes - avec primauté sur les dispositions nationales¹⁹.

¹⁷ Le projet de « traité portant Constitution pour l'Europe » a été rejeté en 2005 dans les circonstances dont on se souvient (notamment le résultat négatif du référendum organisé en France). Il n'est plus question de « Constitution européenne », mais plusieurs dispositifs prévus en 2005 ont été repris par le Traité de Lisbonne de 2007.

¹⁸ L'Union n'est pas dotée d'une capitale : chaque capitale d'État-membre est capitale de cette entité supranationale. Mais chaque institution a un siège : Bruxelles pour la Commission européenne et le Conseil, et où se réunit le Conseil européen; la Cour de justice de l'UE et le Tribunal, mais aussi la Cour des comptes siègent à Luxembourg ; Francfort accueille la BCE. Strasbourg est le siège du Parlement européen, avec un édifice Louise-Weiss (voisin du Palais de l'Europe et du Palais des droits de l'homme qui appartiennent au Conseil de l'Europe et à sa Cour EDH) où se tiennent les sessions mensuelles, mais le *Parlamentarium* édifié à Bruxelles, aussi imposant que le siège strasbourgeois, héberge les commissions et accueille des sessions exceptionnelles, tandis que le Secrétariat général de l'institution est... à Luxembourg.

¹⁹ Le *règlement* (par exemple le *Règlement général sur la protection des données* ou « RGPD », souvent mentionné dans les documents les plus divers) est l'équivalent d'une loi, applicable dans tous ses éléments et uniformément sur l'entier territoire de l'Union. La *directive* impose aux États un certain résultat à atteindre (par exemple l'instauration d'une certaine limitation et distribution du temps de travail des « travailleurs ») en laissant à ces États le choix des moyens juridiques pour y parvenir (un acte de législation ou la négociation collective entre « partenaires sociaux ») : les directives donnent généralement lieu, en France, à « transposition » par une loi qui conforme ou adapte le discours législatif national aux « normes de l'UE ». Les juridictions nationales sont tenues, en cas de conflit, de faire prévaloir le règlement ou la directive sur les dispositions nationales.

2. Les droits culturels dans les conventions internationales et le discours législatif français

On ne trouve aucune trace de « droits culturels » dans les dispositions du « bloc de constitutionnalité » de la République. Ni dans le texte de la Constitution de 1958, ni évidemment dans la Déclaration des droits de 1789. Tout au plus peut-on relever que le Préambule de la Constitution de 1946, au titre des « principes politiques, économiques et sociaux (...) particulièrement nécessaires à notre temps », énonce : « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture* » (alinéa 13). Alors que, dans le dernier état de la Constitution belge, on lit à l'article 23 (au titre « Des Belges et de leurs droits ») que *la loi et le décret « garantissent (...) les droits économiques, sociaux et culturels », qui comprennent notamment « 5° le droit à l'épanouissement culturel et social »*. L'avènement des droits culturels dans l'ordre juridique de la République française a d'abord procédé de conventions internationales (2.1), ensuite évoquées par le discours législatif (2.2)

2.1. Les droits culturels dans des conventions internationales liant la France

La célèbre *Déclaration universelle des droits de l'homme*, adoptée et proclamée par l'Assemblée générale des Nations-Unies, exceptionnellement réunie au Palais de Chaillot à Paris le 10 décembre 1948, dispose :

« **Article 26 :**

Toute personne a droit à l'éducation (...)

Article 27 :

1/ Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent.

2/ Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur. »

Mais cette Déclaration, parce qu'elle n'est pas, par hypothèse, un accord signé entre des représentants des États, n'a pas statut de traité international qui jouirait de l'autorité reconnue par l'article 55 de la Constitution. Alors que l'article 10.2 de la Constitution de 1978, dont l'Espagne s'est dotée après son retour à la démocratie, dispose aujourd'hui : « *Les normes relatives aux droits fondamentaux et aux libertés que reconnaît la Constitution seront interprétées conformément à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (...)* ».

2.1.1. L'Organisation des Nations Unies (ONU) s'est cependant attachée à prolonger la Déclaration de 1948 par la préparation et la négociation, en son sein, de deux pactes adoptés par son Assemblée générale réunie à New-York le 19 décembre 1966 : un *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et un ***Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels***. La République française a adhéré à l'un et à l'autre, qui ont été publiés au *Journal officiel*.

Dans le second (PIDESC), entré en vigueur à l'égard de la France et sur son territoire en février 198, figure un article 15 ainsi rédigé :

« Article 15.

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent à chacun le droit :

a) De participer à la vie culturelle;

b) De bénéficier du progrès scientifique et de ses applications;

c) De bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.

2. Les mesures que les États parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre celles qui sont nécessaires pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la culture.

3. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices.

4. Les États parties au présent Pacte reconnaissent les bienfaits qui doivent résulter de l'encouragement et du développement de la coopération et des contacts internationaux dans le domaine de la science et de la culture. »

Les articles 2, 3 et 4 contribuent à préciser la portée de cet article 15 :

« Article 2. 1. Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

2. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

(...)

Article 3. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels qui sont énumérés dans le présent Pacte.

Article 4. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent que, dans la jouissance des droits assurée par l'Etat conformément au présent Pacte, l'Etat ne peut soumettre ces droits qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique. »

Le suivi de l'application du PIDESC a été confié au Conseil économique et social de l'ONU. Puis, en mai 1985, a été créé un *Comité des droits économiques, sociaux et culturels* (siégeant à Genève), chargé d'assurer des tâches inhérentes à ce suivi. Composé de dix-huit experts élus pour quatre ans par les États ayant adhéré au Pacte, ce comité reçoit et examine les rapports que ces mêmes États doivent lui adresser, et formule des commentaires et des recommandations à leur intention. Un *Protocole facultatif se rapportant au PIDESC* a ensuite été proposé aux États. Ratifié par la France, il est entré en vigueur en mai 2013. Aux termes de cet instrument complémentaire, le comité peut examiner (enquêter sur) des plaintes interétatiques, mais aussi recevoir et examiner des « communications » de particuliers qui invoquent des atteintes à leurs droits découlant du Pacte.

2.1.2. Dans le cadre de l'UNESCO, organisation de l'ONU pour l'éducation et la culture siégeant à Paris, a été adoptée le 20 octobre 2005 une **Convention sur la protection et la**

promotion de la diversité des expressions culturelles. Cet accord international dont la teneur a été fixée par la Conférence générale de l'UNESCO, a prolongé une Déclaration universelle sur la diversité culturelle (n'ayant pas davantage d'autorité que la Déclaration de 1948) adoptée par la même instance le 2 novembre 2001 et qualifiant la diversité culturelle de « patrimoine commun de l'humanité ».

Cette convention d'octobre 2005 a été signée et ratifiée par (ou a reçu l'adhésion de) quelque 150 États, dont la France dès 2006. Mais elle ne recèle aucune disposition reconnaissant un « droit culturel » ou des « droits culturels » ou un « droit d'accès et de participation à la vie culturelle » à « toute personne » : elle s'attache seulement à la sauvegarde et la valorisation de la diversité des cultures ²⁰, et sa clause centrale est celle par laquelle « *Les Parties réaffirment (...) leur droit souverain de formuler et mettre en œuvre leurs politiques culturelles et d'adopter des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles* » (article 5.1). On aurait pu s'attendre, pourtant, à ce qu'elle consacre un droit de type « droit collectif » : celui de toute communauté au respect et au développement de sa culture ». Mais rédacteurs du projet et négociateurs de l'instrument n'ont pas choisi ce procédé, pourtant considéré faveur aujourd'hui, de la « reconnaissance de droits nouveaux » : le seul « droit » évoqué à l'article 1^{er} à l'occasion de l'énumération des « objectifs de la présente Convention » et consacré, notamment, à l'article 5.1 précité, est « *le droit souverain des États de conserver, d'adopter et de mettre en œuvre des politiques et mesures qu'ils jugent appropriées pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles sur leur territoire* ». C'est cependant – et curieusement – à cette convention de 2005 que se réfèrent deux lois françaises à propos des droits culturels, ainsi qu'il sera précisé plus avant (§ 2.2.1 et 2.2.2).

2.1.3. De « droits culturels » il est, en revanche, essentiellement question dans la *Déclaration de Fribourg*, adoptée le 7 mai 2017 dans cette ville de Suisse romande. Il s'agit d'une « nouvelle version, profondément remaniée » d'un projet rédigé en 1998 pour l'UNESCO par un groupe de travail finalement appelé « groupe de Fribourg », parce qu'organisé à partir de l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme de l'Université de Fribourg, et animé par Patrice Meyer-Bisch, professeur de philosophie de cette université ²¹. Cette Déclaration reste un *document privé* dont les auteurs ont entendu « rassembler pour en assurer la visibilité et la cohérence et en favoriser l'effectivité » et présenter « aux acteurs des trois secteurs, public (les États et leurs institutions), civil (les Organisations non gouvernementales et autres associations et institutions à but non lucratif) et privé (les entreprises) » des droits culturels « actuellement reconnus de façon dispersée dans un grand nombre d'instruments relatifs aux droits de l'homme ». Elle n'a d'autre autorité que celle liée au crédit de ses auteurs, son intelligibilité et son aptitude à éclairer des débats sur la signification et la portée de dispositions juridiques (« juridiquement contraignantes », pour employer une formule banale) de conventions internationales ou de discours législatifs nationaux ²².

²⁰ En retenant, parmi ses « principes directeurs », celui de « l'égalité dignité et du respect de toutes les cultures ».

²¹ Mireille Delmas-Marty était, à l'époque de la rédaction de cette déclaration, l'un des douze membres de ce groupe international.

²² Voir cette Déclaration dans *Du droit à la culture aux droits culturels*, Paideia 4D, Année 2013, p.10 et suiv. Une rubrique FAQ, p. 92-93 indique qu'elle recense « huit droits culturels spécifiques présents dans les instruments juridiques internationaux, mais le document n'est pas clair au point de les identifier

Ce qui n'est pas le cas de la *Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société*, dont le contenu a été arrêté par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe réuni à Faro (Portugal) le 13 octobre 2005, avant qu'elle soit conclue et signée le 27 du même mois en ce même lieu. Elle avait été, fin juillet 2022, ratifiée par vingt-trois des États signataires, au nombre desquels ne figure pas la France²³.

Pour sa part, la *Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne*, qui, comme il a été plus haut signalé (§ 1.4), a désormais la même autorité que les deux traités sur l'Union et sur son fonctionnement – et s'impose donc pleinement dans l'ordre juridique français, avec primauté sur le droit national – se borne à consacrer le « droit à l'éducation » pour toute personne (outre les classiques « droits à la liberté » de pensée, d'expression et d'information) et à garantir « la liberté des arts et de la recherche scientifique » comme la « liberté académique ».

2.2. Les droits culturels dans des lois françaises

« Le législateur français a enfin découvert les droits culturels des personnes (...) Il se conforme ainsi aux engagements pris par la France (...) », observait en 2017 Jean-Michel Lucas (*alias* Doc Kasimir Bisou), praticien et expert de ce champ²⁴. *Trois textes* doivent être mentionnés, dont deux se réfèrent à la convention du 20 octobre 2005. Ce qui ne laisse pas d'étonner compte tenu de l'objet de cet instrument de l'UNESCO-ONU.

2.2.1. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »).

Alors que la plupart des articles de cette loi ont affecté des articles de divers codes, notamment du code général des collectivités territoriales, son *article 103*, issu d'un amendement présenté par des sénatrices (de gauche), était et demeure une disposition propre de cette loi. Logé dans le titre « Solidarité et égalité des territoires » de cette dernière et ouvrant un chapitre « Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport, du tourisme, de la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire (...) », il dispose :

« 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 pour la protection et la promotion de la diversité des expériences culturelles du 20 octobre 2005. »

aussi précisément. À la question « pourquoi passer par le droit ? », cette même rubrique indique assez confusément que ces « droits culturels (...) » sont des normes politiques qui permettent de définir des stratégies et des obligations juridiquement contraignantes ».

²³ Mais de petits groupes français participent aux plans d'action bisannuels pour la promotion, l'interprétation et l'application de cette convention. Par ailleurs, quelques élus locaux (de Marseille et Rouen) ont personnellement « adhéré » aux « principes » de cet instrument.

²⁴ « Les droits culturels des personnes. Une volonté, une méthode », *L'Observatoire* (éd. de l'Observatoire des politiques culturelles) 2017/1 (n° 49), p. 45.

Cette disposition prolonge l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel les communes, les départements et les régions concourent avec l'État au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique « dans le respect des droits culturels ».

2.2.2. La loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (dite « loi LCAP »).

Les articles 1^{er} et 2 de ce texte disposent que la création artistique et sa diffusion sont libres. On lit ensuite :

« Article 3 –

L'État, à travers ses services centraux et déconcentrés, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que leurs établissements publics définissent et mettent en œuvre, dans le respect des droits culturels énoncés par la convention de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005, une politique de service public construite en concertation avec les acteurs de la création artistique.

La politique en faveur de la création artistique poursuit les objectifs suivants :

- 1° Soutenir l'existence et le développement de la création artistique sur l'ensemble du territoire, en particulier la création d'œuvres d'expression originale française et la programmation d'œuvres d'auteurs vivants, et encourager l'émergence, le développement et le renouvellement des talents et de leurs modes d'expression ;*
- 2° Favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines de la création artistique ;*
- 3° Garantir la diversité de la création et des expressions culturelles, en mobilisant notamment le service public des arts, de la culture et de l'audiovisuel ;*
- 4° Garantir la liberté de diffusion artistique en développant l'ensemble des moyens qui y concourent ;*
- 5° Favoriser la liberté de choix des pratiques culturelles et des modes d'expression artistique ;*
- 6° Favoriser, notamment au travers des initiatives territoriales, les activités de création artistique pratiquées en amateur, sources de développement personnel et de lien social ;*
- 7° Garantir, dans le respect de l'équité territoriale, l'égal accès des citoyens à la création artistique et favoriser l'accès du public le plus large aux œuvres de la création, dans une perspective d'émancipation individuelle et collective, et mettre en valeur ces œuvres dans l'espace public par des dispositifs de soutien adaptés, dans le respect des droits des auteurs et des artistes ;*
- 8° Favoriser le dynamisme de la création artistique sur les plans local, national et international, ainsi que le rayonnement de la France à l'étranger ;*
- 9° Mettre en œuvre, à destination de toutes les personnes, notamment de celles qui sont les plus éloignées de la culture, des publics spécifiques, ainsi que des jeunes, des actions d'éducation artistique et culturelle permettant l'épanouissement des aptitudes individuelles et favorisant l'égalité d'accès à la culture, en veillant notamment à la conception et à la mise en œuvre du parcours d'éducation artistique et culturelle mentionné à l'article L. 121-6 du code de l'éducation et en favorisant l'implication des artistes dans le cadre de leur activité*

professionnelle ;

10° Favoriser une politique de mise en accessibilité des œuvres en direction du public en situation de handicap et promouvoir les initiatives professionnelles, associatives et indépendantes visant à favoriser l'accès à la culture et aux arts pour les personnes en situation de handicap ainsi que leur contribution à la création artistique et culturelle

11° Favoriser l'accès à la culture dans le monde du travail ;

12° Soutenir les artistes, les auteurs, les professionnels, les personnes morales et les établissements de droit public ou de droit privé, bénéficiant ou non d'un label, qui interviennent dans les domaines de la création, de la production, de la diffusion, de l'enseignement artistique et de la recherche, de l'éducation artistique et culturelle, de l'éducation populaire et de la sensibilisation des publics et, à cet effet, s'assurer, dans l'octroi de subventions, du respect des droits sociaux et des droits de propriété intellectuelle des artistes et des auteurs ;

13° Garantir la transparence dans l'octroi des subventions publiques à des personnes morales publiques et privées intervenant en faveur de la création artistique et une évaluation régulière et partagée des actions menées ;

14° Contribuer au développement et au soutien des initiatives portées par le secteur associatif, les lieux intermédiaires et indépendants, les acteurs de la diversité culturelle et de l'égalité des territoires ;

15° Encourager les actions de mécénat des particuliers et des entreprises en faveur de la création artistique et favoriser le développement des actions des fondations reconnues d'utilité publique qui accompagnent la création ;

16° Promouvoir la circulation des œuvres sur tous les territoires, la mobilité des artistes et des auteurs ainsi que la diversité des expressions culturelles, et favoriser les échanges et les interactions entre les cultures, notamment par la coopération artistique internationale ;

17° Contribuer à la formation initiale et continue des professionnels de la création artistique, à la mise en place de dispositifs de reconversion professionnelle adaptés aux métiers artistiques ainsi qu'à des actions visant à la transmission des savoirs et savoir-faire au sein des et entre les générations ;

18° Contribuer au développement et à la pérennisation de l'emploi, de l'activité professionnelle et des entreprises des secteurs artistiques, au soutien à l'insertion professionnelle et à la lutte contre la précarité des auteurs et des artistes ;

19° Participer à la préservation, au soutien et à la valorisation des métiers d'art ;

20° Favoriser une juste rémunération des créateurs et un partage équitable de la valeur, notamment par la promotion du droit d'auteur et des droits voisins aux niveaux européen et international ;

21° Entretenir et favoriser le dialogue et la concertation entre l'Etat, l'ensemble des collectivités publiques concernées, les organisations professionnelles, le secteur associatif, les acteurs du mécénat et l'ensemble des structures culturelles et leurs publics.

Dans l'exercice de leurs compétences, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que leurs établissements publics veillent au respect de la liberté de programmation artistique. »

2.2.3. La loi n° 2021-1717 du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique.

Cette loi a introduit dans le *code du patrimoine*, constitué et entré en vigueur quelques années plus tôt, l'article suivant :

« Article L. 310-1 A –

Les bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements ont pour missions de garantir l'égal accès de tous à la culture, à l'information, à l'éducation, à la recherche, aux savoirs et aux loisirs ainsi que de favoriser le développement de la lecture. À ce titre, elles :

1° Constituent, conservent et communiquent des collections de documents et d'objets, définies à l'article L. 310-3, sous forme physique ou numérique ;

*2° Conçoivent et mettent en œuvre des services, des activités et des outils associés à leurs missions ou à leurs collections. Elles en facilitent l'accès aux personnes en situation de handicap. Elles contribuent à la réduction de l'illettrisme et de l'illectronisme. **Par leur action de médiation, elles garantissent la participation et la diversification des publics et l'exercice de leurs droits culturels ;***

3° Participent à la diffusion et à la promotion du patrimoine linguistique ;

4° Coopèrent avec les organismes culturels, éducatifs et sociaux et les établissements pénitentiaires.

Les bibliothèques transmettent également aux générations futures le patrimoine qu'elles conservent. À ce titre, elles contribuent aux progrès de la connaissance et de la recherche ainsi qu'à leur diffusion.

Ces missions s'exercent dans le respect des principes de pluralisme des courants d'idées et d'opinions, d'égalité d'accès au service public et de mutabilité et de neutralité du service public. »

3. Que « font » ces dispositions juridiques internationales et nationales ?

Elles emportent la consécration de droits particuliers – d'une autre catégorie que les « classiques » droits civils et politiques – dans l'ordre juridique de la République française, et affectent les missions de l'État et d'autres personnes publiques .

3.1. La reconnaissance de droits culturels à chacune et chacun

À vrai dire, la troisième composante du « droit » que la France, en tant qu'État partie au PIDESC et aux termes de l'article 15.1 de ce dernier, « reconnaît à chacun » - c'est-à-dire *le pouvoir de prétendre à et le bénéfice effectif de* « la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur » - *est assurée et réglée depuis longtemps par le droit national*. Les dispositions pertinentes à cet égard se trouvent aujourd'hui logées dans le *code de la propriété intellectuelle*. Elles agencent et protègent ce qu'elles dénomment la « propriété littéraire et artistique » (avec d'abord les divers aspects du droit spécifique de l'auteur d'une « œuvre de l'esprit ») et la « propriété industrielle » (notamment le régime des inventions).

Ce qu'emportent les deux premières composantes du droit reconnu en vertu de cet article du PIDESC – *la liberté de prétendre et le pouvoir de participer effectivement* « à la vie culturelle » et de « bénéficier du progrès scientifique et de ses applications » - découle de *l'autorité propre et de l'effet que ce traité international* tient de l'article 55 de la Constitution. Cette autorité et cet effet sont complétés, si l'on peut employer cette expression, par *les dispositions de l'article 103 de la loi du 7 août 2015 (« loi NOTRe ») et de l'article 3, alinéa 1^{er} de la loi du 7 juillet 2016 (« loi LCAP »)* plus haut cités, habilitant l'État et d'autres entités publiques à agir – et leur prescrivant peut-être d'agir (voir ci-dessous § 3.2) - « *dans le respect des droits culturels énoncés par la convention (...) du 20 octobre 2005* ». Après tout, même si cet instrument de l'UNESCO ne traite, comme il a été souligné, que de « protection et promotion de la diversité des expressions culturelles », on peut considérer que cet objectif implique la garantie de droits culturels en s'attachant à la diversité avérée de leurs contextes ethniques et historiques.

Aller plus avant dans *la détermination de ce que permettent et requièrent concrètement ces droits culturels* s'avère fort délicat. Notamment au regard de l'exigence de respect de l'identité culturelle de chaque personne potentiellement concernée par une pratique culturelle. Renvoyant aux réflexions, expériences et interrogations d'un praticien des politiques culturelles ²⁵ – dont on retiendra en tout cas la suggestion de s'inspirer des observations des experts du Comité des droits économiques, sociaux et culturels chargé du suivi du PIDESC – je me bornerai à quelques considérations sur la titularité de ces droits.

Ils sont reconnus à *chacune et chacun*. Plus précisément à *toute personne physique*, sous réserve des cas dans lesquels une personne morale peut être titulaire d'un droit de propriété littéraire ou artistique, et toute personne physique dans le champ d'application du droit français (en tout cas se trouvant sur le territoire français) qu'elle soit *de nationalité française, de nationalité étrangère ou apatride*. Que ces droits culturels ne soient pas, à la différence des droits politiques, réservés aux Français découle de ce « *principe que les étrangers jouissent en France des droits qui ne leur sont pas spécialement refusés (par un texte)* », consacré depuis plus de trois-quarts de siècle par la Cour de cassation ²⁶, mais aussi de l'article 2.2 du PIDESC ²⁷ et, pour les ressortissants d'autres Etats membres de l'UE, de leur qualité de citoyens européens au sens des traités régissant l'Union.

Chacune et chacun *peut faire valoir ces « droits culturels »* face aux autorités administratives (du niveau national à l'échelon local) et juridictionnelles (de l'ordre administratif notamment), mais aussi face à tout autre personne (physique ou morale) sous la garantie, autant que de besoin, de ces autorités et notamment des juridictions judiciaires. « Sous la garantie », en ce sens que les autorités administratives sont tenues de décider dans

²⁵ J.-M. Lucas, précité (qui se situait, lors de la rédaction de ces pages, dans la perspective de la préparation d'un « règlement d'intervention de la Région Nouvelle Aquitaine). Deux ans plus tôt, l'auteur avait diffusé une note intitulée « Petit guide pour mettre en œuvre l'article 103 de la loi NOTRe appelant respect des droits culturels » (18 septembre 2015).

²⁶ En dépit de la lettre de l'article 11 du code civil, qui paraît subordonner la jouissance de droits par les étrangers à une condition de réciprocité diplomatique (l'existence d'un traité entre la France et le pays dont l'étranger a la nationalité reconnaissant le bénéfice de ces mêmes droits aux Français dans ce pays).

²⁷ Selon lequel les droits énoncés doivent être exercés « sans discrimination fondée sur (...) l'origine nationale ».

le respect de la légalité, donc des normes qui consacrent des droits, et que les tribunaux des deux ordres sont plus sûrement encore tenus de se référer au droit (« objectif ») en vigueur, notamment en tant qu'il attribue et protège des droits (« subjectifs »), à l'heure de trancher les litiges. Or, l'écllosion de litiges naissant d'une contestation concernant les droits culturels – d'une contestation élevée par des personnes invoquant une méconnaissance de leurs droits culturels – est objectivement favorisée par une autre dimension des dispositions ici examinées.

3.2. Des habilitations et obligations pour des personnes publiques

Le point 2 de l'article 15 du PIDESC paraît bien imposer aux Etats qui ont accepté d'être liés par cette convention de prendre des « *mesures (...) en vue d'assurer le plein exercice (du) droit* » reconnu au point 1 du même article, tandis que le point 3 leur impose en tout cas de « *respecter la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices* ». Nul doute que toute personne physique, à laquelle ses droits culturels donnent à coup sûr intérêt à agir en justice, mais aussi toute personne morale ayant pour objet de développer une action culturelle et pouvant dès lors se prévaloir d'un intérêt analogue, *seraient fondées à réclamer jusque devant une juridiction administrative contre une inaction de l'État en ce domaine* (jusqu'à demander et obtenir l'annulation d'une décision ou une condamnation à réparer le préjudice causé par une inaction, sinon une injonction d'agir). Mais il serait plus sûr d'invoquer également des dispositions du droit national.

Du côté de ce dernier, en effet, *l'article 103 de la loi du 7 août 2015* charge l'État et les collectivités territoriales (régions, départements, communes, groupements de communes) d'une « *responsabilité exercée conjointement* » en matière culturelle. Certes, la formule, dont on a signalé qu'elle prolongeait l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales (§ 2.2.1 ci-dessus) ne dit pas précisément en quoi consiste cette « responsabilité ». Elle vaut sans aucun doute reconnaissance d'une *compétence* à toute collectivité territoriale désireuse d'agir en collaboration ou concertation avec une autorité étatique. Implique-t-elle aussi *obligation d'agir* afin que des personnes retirent un avantage concret de leurs droits culturels, qu'elles en perçoivent un émolument de la même manière que le propriétaire usant de son bien ou en tirant un profit obtient de la sorte un émolument de son droit de propriété ? On ne peut aller jusque là. En effet, *assumer une responsabilité s'entend plutôt de prendre des décisions et de répondre de leurs conséquences dommageables éventuelles* : en clair, l'obligation impliquée par cette assignation de responsabilité conjointe est celle d'examiner, avec diligence et rigueur, les demandes de faire ou procurer quelque chose, puis de décider de leur donner satisfaction ou non ²⁸.

Mais il faut à ce point considérer *l'article 3 de la loi du 7 juillet 2016* (« loi LCAP ») concernant la création artistique : « *L'État, à travers ses services centraux et déconcentrés, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que leurs établissements publics définissent et mettent en œuvre, dans le respect des droits culturels (...), une politique de service public construite en concertation avec les acteurs de la création artistique* », ce copieux article ajoutant que « *la politique en faveur de la création artistique* » doit poursuivre pas moins de *vingt-et-un objectifs* (ci-dessus § 2.2.2) ²⁹. On trouverait là le

²⁸ J.-M. Lucas, « Petit guide... », préc., point 2.

²⁹ Les objectifs énoncés aux 12°, 14° et 16° paraissent concerner particulièrement le CCR de Goutelas.

« fondement juridique » de réclamations d'*une action de politique publique* de la part des personnes morales publiques visées, pouvant aller jusqu'à des actions en justice devant les juridictions de l'ordre administratif. Et qu'il s'agisse de faire alors contribuer au « respect des droits culturels » - en l'occurrence et plus précisément à l'obtention de l'émolument que tout droit promet par sa nature même - ou à la sanction de leur non-respect – par la réparation du préjudice causé par cette méconnaissance - *qualifierait une association comme « Château de Goutelas » à agir en justice, compte tenu de son objet statutaire et de son label de « Centre culturel de rencontre »* ³⁰. Ou, plus précisément, lui donnerait intérêt à exercer un recours pour excès de pouvoir afin de faire annuler une décision administrative illégale et même, semble-t-il, à exercer une action aux fins d'obtenir des dommages-intérêts réparant le préjudice que lui aurait « personnellement » causé la carence de l'entité publique ³¹.

On comprend bien que la notion de « droit à la culture » est « un peu vague et peut signifier simplement que toute personne a droit à une vie suffisamment riche en culture » ³². Les droits culturels s'entendent de prérogatives que l'on voudrait plus précises et corrélées à des dispositifs institutionnels et des obligations assez précises aussi, incombant à des débiteurs clairement identifiés. Il s'avère, qu'à ce jour au moins, *ce degré de précision n'est pas atteint*.

Antoine Jeammaud
(mars 2024)

³⁰ A. Jeammaud, O. Leclerc, M.-C. Mioche, « Goutelas, espace civique et culturel en milieu rural », in *L'Observatoire des politiques culturelles*, n° 49, Hiver 2017, p. 33.

³¹ Cette opinion mériterait d'être confirmée par des spécialistes du droit et du contentieux administratifs...

³² FAQ, dans *Du droit à la culture aux droits culturels*, préc., Point 2 « Droit culturel et droit à la culture : quelle différence ? ».