

86.061

**Message
concernant la coopération internationale
en matière cinématographique**

du 19 novembre 1986

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, conjointement avec le message concernant la coopération internationale en matière cinématographique,

- un projet d'arrêté fédéral portant sur un avenant relatif à l'accord sur les relations cinématographiques entre la Suisse et la France,
- un projet de loi fédérale modifiant partiellement la loi fédérale du 28 septembre 1962 sur le cinéma,

en vous proposant de les adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 novembre 1986

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Egli
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

La coopération internationale dans le domaine du cinéma prend de plus en plus d'ampleur et, partant, d'importance. La sauvegarde des intérêts des producteurs et des réalisateurs suisses, d'une part, et la nécessité, pour l'encouragement fédéral du cinéma, de pouvoir mettre sur un pied d'égalité les coproductions entre la Suisse et l'étranger et les projets entièrement helvétiques, d'autre part, rendent indispensable la conclusion d'accords de droit international public qui sont habituellement soumis à une procédure parlementaire de ratification.

Un avenant relatif à l'accord de coproduction conclu avec la France le 22 juin 1977 a été signé le 22 septembre 1986 dans le but d'en préciser les modalités. Fixant à quatre au minimum le nombre de coproductions qui seront réalisées chaque année sur cette base, cet avenant devrait encore améliorer les relations des deux pays dans le domaine cinématographique.

La révision partielle de la loi sur le cinéma qui vous est soumise donnera au Conseil fédéral la compétence de passer des accords de coproduction, ce qui offre le double avantage de compléter judicieusement l'ensemble des mesures fédérales d'aide au cinéma et de décharger les Chambres de dossiers présentant un intérêt limité.

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation: Importance de la coopération internationale pour le cinéma suisse

Dans le domaine cinématographique, les relations avec des partenaires d'autres pays prennent de plus en plus d'importance. Les coûts croissants des productions de cinéma, l'importance prise par les films helvétiques sur le plan international nécessitent une collaboration avec l'étranger. Celle-ci se concrétise par des accords sur les relations cinématographiques, dont la nécessité pour la politique suisse d'encouragement du cinéma s'affirme d'année en année.

La Suisse, jusqu'à présent, a signé deux accords concernant ses relations cinématographiques, l'un avec la France, l'autre avec la République fédérale d'Allemagne. Le premier a été signé le 22 juin 1977 et sa ratification a été autorisée par un arrêté fédéral le 15 juin 1978 (RO 1978 1443). Le second a été signé le 6 juin 1984 et sa ratification autorisée par le Parlement par un arrêté fédéral le 10 décembre 1985 (RO 1986 476). Ces accords, d'aspect très technique, règlent en particulier les modalités de coproduction entre la Suisse et ces deux pays. Jusqu'à présent, ils ont été extrêmement profitables à notre pays et ont permis de réaliser pas moins d'une quarantaine de coproductions. L'on peut affirmer que sans ces accords, le cinéma helvétique n'aurait pas atteint la renommée dont il jouit à présent. Des participations aux principaux festivals internationaux, de nombreux prix et même un Oscar du meilleur film étranger sont ainsi venu confirmer sa vitalité.

Cette vitalité entraîne par elle-même une dynamique. Si la France et la République fédérale d'Allemagne sont bien à présent nos principaux partenaires, il est également important pour notre pays d'organiser ses relations cinématographiques avec d'autres pays producteurs. La pratique n'a d'ailleurs pas attendu dans ce domaine, puisque des apports venus d'Italie, d'Espagne, de Belgique et du Canada ont déjà contribué à la réalisation de certaines productions suisses. Cependant, faute d'un accord officiel, celles-ci n'ont pas pu être reconnues comme des coproductions. Il est probable que cette situation a pu, à certains égards, nuire à la qualité de certaines réalisations.

Actuellement, des contacts informels ont lieu avec ces différents partenaires. A un moment où les productions anglo-saxonnes dominent de plus en plus le marché, il est important que des pays producteurs plus petits collaborent et s'entraident. Cela est particulièrement vrai pour les pays européens, mais concerne également un pays comme le Canada, qui lui-même doit faire face à une rude concurrence de la part de son voisin.

Certes, cette collaboration ne doit pas provoquer un affaiblissement de l'identité nationale et conduire à des productions anonymes, sans âme. Les

textes mis en application tiennent grandement compte de cette exigence et la politique de la Confédération en matière d'encouragement du cinéma, s'adressant aux films de valeur, en accord avec la mentalité de notre pays, va entièrement dans ce sens.

12 Avenant relatif à l'accord sur les relations cinématographiques entre la Suisse et la France

121 Un acte additionnel nécessaire

Les accords avec la France et avec la République fédérale d'Allemagne se sont révélés particulièrement fructueux, puisque jusqu'à présent ils ont permis la réalisation d'une quarantaine de films. Des auteurs suisses comme Alain Tanner, Claude Goretta, Daniel Schmid ont pu bénéficier, grâce à l'apport financier étranger, de sommes qu'il aurait été impossible de réunir chez nous.

En effet, le marché intérieur helvétique est trop petit pour permettre l'amortissement de productions purement nationales d'une certaine importance, même si elles sont subventionnées par la Confédération. Grâce aux accords de coproduction, les films suisses, en acquérant également la nationalité étrangère, peuvent accéder à toutes les formes de soutien prévues par les pays avec lesquels un accord a été signé. En même temps, la diffusion de ces films à l'étranger est facilitée, toute barrière à l'importation étant levée.

On peut affirmer que jusqu'à présent, la Suisse a largement été bénéficiaire de ces accords de coproduction, puisqu'il a été tourné plus de coproductions à majorité helvétique qu'à majorité française ou allemande. Des engagements nombreux ont ainsi été procurés à des cinéastes, à des auteurs, à des musiciens et à des techniciens suisses.

Le principe même de la coproduction veut que lors de leur présentation devant les organismes de soutien, tous les projets de film soient traités sur le même pied. Toutefois, devant le flot de demandes, il peut arriver qu'une production à majorité étrangère n'obtienne pas l'attention qu'elle mérite. Afin de garantir à l'avenir le soutien d'un certain nombre de productions à majorité étrangère, il a été proposé, dans le cadre de la commission mixte franco-suisse (art. 15 de l'Accord), de compléter l'accord de 1977 par un avenant. Celui-ci a pour but de préciser les termes généraux de l'accord et d'améliorer encore la collaboration entre la Suisse et la France. Cet avenant a été signé le 22 septembre 1986 à Paris.

122 Effets sur la production cinématographique suisse

L'avenant permettra de faire bénéficier d'une aide sélective un certain nombre de projets de film des deux Etats. Il doit cependant s'agir de longs métrages présentant un intérêt commun pour les deux Etats et constituant des productions de qualité.

Les réalisations soutenues au titre de cet avenant sont des films à participa-

tion minoritaire. Ce statut est acquis en France par des films suisses auxquels s'applique l'accord de coproduction et pour lesquels l'apport artistique et financier suisse dépasse cinquante pour cent et, inversement, en Suisse par des films français pour lesquels la participation française est supérieure à 50 pour cent.

Le montant minimum mis à disposition chaque année pour l'ensemble des coproductions est de 400 000 francs pour la part suisse et de 2 millions de francs français pour la part française.

Chaque production pourra bénéficier d'une aide allant jusqu'à 200 000 francs suisses du côté suisse et 1 million de francs français du côté français. Ces montants sont révisables en cas de variation importante du taux de change. En outre, chacun des deux Etats s'efforcera de soutenir durant la période d'application, fixée à deux ans et renouvelable tacitement, un nombre identique de projets.

Les films visés par les mesures d'aide devant appartenir aux productions de qualité que l'on peut assimiler au cinéma d'auteur, l'avenant prévoit une exception au principe selon lequel les films à participation minoritaire bénéficient du soutien prévu. En effet, pourra également en bénéficier un projet de coproduction majoritaire, pour autant que le réalisateur soit ressortissant du pays partenaire minoritaire. Dans le cadre de cette aide, la nationalité de l'auteur doit rester primordiale. Dans ce sens, l'avenant affiche un rôle essentiellement culturel.

L'application pratique de l'avenant sera assurée par une commission de six membres, dont trois désignés par le Ministère Français de la Culture et de la Communication, et trois par le Département fédéral de l'intérieur. L'aide accordée en vertu de l'avenant étant prélevée sur le crédit d'encouragement du cinéma voté chaque année par le Parlement, il est normal que les membres suisses de la commission mixte soient choisis parmi les experts du Comité chargé de conseiller le Département fédéral de l'intérieur en matière d'encouragement du cinéma.

13 Simplification de la procédure applicable à la conclusion d'accords sur les relations cinématographiques

Ces accords, qui présentent une grande similarité, requièrent cependant chaque fois l'approbation parlementaire, non seulement lorsqu'ils sont nouveaux, mais également lors de toute modification qui entraîne une nouvelle obligation pour la Suisse. Cette procédure longue et peu économe contraste avec la pratique de la plupart des autres Etats, où le gouvernement est seul compétent. Lors des précédentes procédures de ratification, les Chambres n'ont d'ailleurs pas manqué de souligner le fait que l'on mobilisait l'appareil législatif, par ailleurs lourdement chargé, pour des «broutilles». Si le terme ne s'applique pas complètement à des accords dont l'importance pour le cinéma suisse est très grande, il n'en reste pas moins que, presque tous semblables, ces accords nécessitent actuellement une procédure disproportionnée.

Il paraît donc opportun de charger directement le Conseil fédéral de la conclusion des traités internationaux en matière de relations cinématographiques. Cette procédure plus simple permettrait un gain de temps considérable et accélérerait la mise en œuvre de futurs traités. Il existe en effet déjà des projets de coproduction avec différents Etats étrangers auxquels nous ne sommes pas encore liés par des accords formels.

Ce transfert de compétences peut s'effectuer moyennant une révision partielle de la loi fédérale du 28 septembre 1962 sur le cinéma (RS 443.1).

2 Partie spéciale

21 Commentaire du projet d'arrêté

Nous avons expliqué au chiffre 122 du présent message le contenu et la portée de l'avenant. Le projet d'arrêté reprend quant à la forme l'arrêté fédéral du 15 juin 1978 (RO 1978 1443) approuvant l'accord sur les relations cinématographiques entre la Suisse et la France que nous nous proposons de compléter, de sorte que nous renonçons à donner davantage de précisions.

22 Commentaire du projet de loi

Nouveau, le chiffre II apporte un complément aux mesures d'encouragement mentionnées au chiffre II de la loi fédérale sur le cinéma. L'ordonnance d'exécution de cette loi (RS 443.11) met sur un pied d'égalité les coproductions avec l'étranger et les réalisations suisses pour autant que certaines conditions soient remplies. Cette équivalence, déterminante pour l'octroi d'une subvention fédérale, est admise uniquement si l'Etat étranger assure la réciprocité, ce qui aboutit presque inévitablement à la conclusion d'accords de droit international public. Puisqu'il est vraisemblable que la Confédération signera de tels accords à intervalles réguliers, usant ainsi d'un des moyens à sa disposition pour promouvoir le cinéma, il convient en effet d'ajouter à la loi y relative un article 8 qui habilite le Conseil fédéral à prendre de tels engagements.

Les domaines d'application desdits accords, tels qu'ils sont prévus dans la nouvelle disposition, sont conformes à l'article 27^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre a, de la constitution, aux articles 5 et 6 de la loi sur le cinéma, ainsi qu'à l'article 4 et à l'article 11, 1^{er} alinéa, de l'ordonnance (1) d'exécution. Voilà qui fixe des limites quant au contenu et à la procédure, dans la mesure où des conventions de ce genre pourront être signées uniquement sous réserve du droit appliqué par le Parlement en matière budgétaire et conformément aux principes régissant la politique suisse d'encouragement du cinéma qui impliquent, le cas échéant, une consultation des associations professionnelles préalablement à la conclusion d'un accord.

3 Conséquences

31 Conséquences financières

Le financement des coproductions avec des partenaires étrangers a lieu dans les limites du crédit alloué pour l'encouragement du cinéma. Les deux projets n'entraîneront donc pas de dépenses supplémentaires.

32 Effets sur l'état du personnel

Les deux projets n'ont pas de répercussions sur l'effectif du personnel.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Ces projets ne sont pas annoncés dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987, le besoin d'édicter de telles dispositions étant apparu à la lumière de la pratique. Vu leur portée restreinte, d'une part, et l'importance de l'avenant – entré en vigueur dès sa signature – d'autre part, il est justifié à notre avis de prendre ces projets en considération, d'autant que l'un déchargera le Parlement.

5 Constitutionnalité

La constitutionnalité de l'arrêté fédéral et de la modification de la loi proposés se fonde sur l'article 8 de la constitution, qui donne à la Confédération le droit de conclure des traités avec les Etats étrangers. En ce qui concerne la modification de la loi sur le cinéma, la constitutionnalité se fonde, en outre, sur l'article 27^{er} de la constitution, en vertu duquel la Confédération est autorisée à légiférer pour encourager la production cinématographique et les activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma.

L'avenant complète l'accord sur les relations cinématographiques de 1977. Celui-ci est dénonçable. Il n'est prévu ni une adhésion à une organisation internationale, ni une unification multilatérale du droit. L'avenant n'est donc pas sujet au référendum en matière de traités internationaux, selon l'article 89 de la constitution.

**Arrêté fédéral
portant sur un avenant relatif à l'accord sur
les relations cinématographiques entre la Suisse
et la France**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 8 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 19 novembre 1986¹⁾,
arrête:

Article premier

¹ L'avenant relatif à l'accord sur les relations cinématographiques entre la Suisse et la France signé le 22 septembre 1986 est approuvé.

² Le Conseil fédéral est autorisé à le ratifier.

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum en matière de traités internationaux.

31134

¹⁾ FF 1986 III 957

**relatif à l'accord sur les relations cinématographiques
entre la Suisse et la France du 22 juin 1977**

*Le Conseil fédéral suisse
et
le Gouvernement français,*

soucieux de promouvoir le développement de la coopération entre la Suisse et la France dans le domaine cinématographique par des actions concrètes en faveur d'œuvres de qualité dans le respect mutuel des identités culturelles nationales,

sont convenus de ce qui suit:

Article 1

(1) Les projets d'œuvres cinématographiques de long métrage, admissibles au bénéfice de la coproduction aux termes de l'accord sur les relations cinématographiques entre la Suisse et la France du 22 juin 1977 (ci-après «l'Accord»), peuvent bénéficier dans les conditions définies ci-dessous d'une aide sélective dans chacun des deux Etats.

(2) Ces projets d'œuvres cinématographiques doivent présenter un intérêt commun pour les deux Etats et apporter une contribution à la qualité de la production cinématographique.

(3) En principe, chacun des deux Etats aide au cours de la période de l'application de l'accord un nombre identique de projets à participation minoritaire.

Au sens de cet Avenant, un projet de coproduction majoritaire selon le droit national sera assimilé à un projet minoritaire si les deux conditions suivantes sont remplies:

- le réalisateur est ressortissant de l'Etat à participation minoritaire,
- la condition prévue dans la première phrase du présent paragraphe ne peut être remplie autrement.

(4) Conformément aux articles 6 et 9 de l'Accord, un équilibre général doit être assuré entre les participations de chacun des deux pays dans les coproductions bénéficiant de l'aide sélective spécifique prévue par les dispositions du présent Avenant.

(5) Le montant de l'aide attribuée chaque année à la coproduction d'œuvres cinématographiques en vertu du présent Avenant est, sous réserve des disponibilités budgétaires de chaque pays, fixé comme suit:

- pour chaque projet minoritaire suisse, un montant maximum de 200 000 francs suisses pour la part suisse et pour chaque projet minoritaire français de 1 million de francs français pour la part française. Cette aide ne peut être supérieure à la moitié de la part nationale totale du coproducteur minoritaire.
- pour l'ensemble des projets de coproduction, un montant minimum de 400 000 francs suisses pour la part suisse et de 2 millions de francs français pour la part française.

Les montants sont révisables par les autorités compétentes qui sont (pour la Suisse) le Département fédéral de l'intérieur, et (pour la France) le Ministère de la Culture et de la Communication, en fonction des taux de change en vigueur au moment de l'acceptation de chaque projet.

(6) Le nombre d'œuvres cinématographiques pouvant bénéficier de l'aide en vertu de présent Avenant est fixé à quatre au minimum par an.

Article 2

(1) Une commission franco-suisse examine les projets susceptibles d'être aidés en application de cet Avenant. Elle est composée de représentants désignés de la façon suivante:

- pour la partie suisse:
trois représentants désignés par le Département fédéral de l'intérieur;
- pour la partie française:
trois représentants désignés par le Ministère de la Culture et de la Communication.

La commission formule, à l'intention des autorités compétentes de chacun des deux Etats, des recommandations en vue des décisions à prendre sur une aide aux projets.

(2) La partie suisse et la partie française de la commission se communiquent réciproquement leurs propositions respectives quant aux projets qui leur paraissent susceptibles de bénéficier de l'aide prévue dans cet Avenant. L'accord final sur ces propositions se fait par échange de correspondance.

(3) Les décisions relatives à l'octroi de l'aide prévue par le présent Avenant sont prises par les autorités compétentes des deux pays selon les dispositions nationales en vigueur.

(4) Le présent Avenant est provisoirement applicable dès sa signature.

(5) Le Gouvernement de chacun des deux Etats contractants notifiera à l'autre l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises, en ce qui le concerne, pour l'entrée en vigueur du présent Avenant. Celui-ci entrera en vigueur trente (30) jours après la date de la dernière de ces notifications.

Relations cinématographiques

Fait à Paris, le 22 septembre 1986 en double exemplaire.

Pour le Gouvernement
de la Confédération Suisse:
Jacques Reverdin

Pour le Gouvernement
de la République Française:
Jérôme Clément

31134

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 19 novembre 1986¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 28 septembre 1962²⁾ sur le cinéma est modifiée comme il suit:

Préambule

...
vu les articles 8, 27^{ter} et 64^{bis} de la constitution,

IIa. Coopération internationale (nouveau)

Art. 8

Afin de développer les relations internationales en matière cinématographique, le Conseil fédéral peut conclure des accords de droit international public, portant notamment sur

- a. Des coproductions;
- b. La promotion de films;
- c. Des activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Message concernant la coopération internationale en matière cinématographique du 19 novembre 1986

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1986 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 3 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 50 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 86.061 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 23.12.1986 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 957-968 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 104 945 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.