

15 avril 1981

Commission culturelle consultative entre la Confédération suisse et
la République italienne; création éventuelle, procédure

Département des affaires étrangères et département de l'intérieur.
Proposition commune du 26 mars 1981 (annexe)
Département de justice et police. Co-rapport du 10 avril 1981
(adhésion)
Département des finances. Co-rapport du 2 avril 1981 (adhésion)
Chancellerie fédérale. Co-rapport du 3 avril 1981 (annexe)
Département de l'intérieur. Rapport complémentaire du 7 avril
1981 (annexe)
Chancellerie fédérale. Co-rapport complémentaire du 11 avril 1981
(adhésion)

Vu la proposition commune du département des affaires étrangères
et du département de l'intérieur et compte tenu de la procédure de
co-rapport, le Conseil fédéral

d é c i d e :

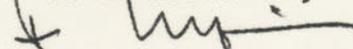
1. Il est pris connaissance des considérations exprimées dans la proposition en les approuvant.
2. Le département de l'intérieur est autorisé à prendre contact avec les cantons, dans le sens indiqué dans la proposition, en vue d'une poursuite ultérieure de la réflexion sur l'attitude à adopter à l'égard des accords culturels.
3. Le département des affaires étrangères est autorisé à soumettre aux gouvernements des cantons du Tessin et des Grisons le projet d'échange de notes (voir annexe).
4. Si les cantons du Tessin et des Grisons acceptent sans réserve le projet en cause, le département des affaires étrangères est autorisé à avoir des négociations avec la République italienne et à procéder à la création d'une commission consultative italo-suisse sur cette base.

Si, au contraire, les cantons précités émettaient des réserves, le Conseil fédéral en serait informé avant l'ouverture de négociations avec l'Italie et des propositions lui seraient soumises quant à la suite à donner à cette affaire.

Extrait du procès-verbal:

- EDA	6	pour	exécution
- EDI	5	"	"
- EJPD	3	pour	connaissance
- EFD	7	"	"
- BK	4	(Hb, Br, FC, Fu)"	
- EFK	2	"	"
- FinDel	2	"	"

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,




DEPARTEMENT FEDERAL DES AFFAIRES ETRANGERES

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR

0.301.I (3) DR/Gb

3003 Berne, le 26 mars 1981

Distribuée

Au Conseil fédéral

Commission culturelle consultative entre
la Confédération suisse et la République italienne

I

Par lettre du 2 août 1979, le Conseiller d'Etat tessinois Carlo Speziali a adressé aux Chefs des Départements des affaires étrangères et de l'intérieur un projet de statuts pour un Conseil culturel italo-tessinois ("Consulta culturale italo-ticinese").

Ce projet émanait du Ministère des affaires étrangères italien qui n'avait pas pris contact préalablement avec les autorités fédérales. Il était le fruit d'entretiens informels que M. Speziali avait eus avec le directeur général des affaires culturelles de ce Ministère, M. Sergio Romano, et le Consul général d'Italie à Lugano. Aboutissant à la création d'un organisme composé de représentants d'un canton suisse d'une part et de représentants du Gouvernement italien d'autre part, ce projet suscitait des problèmes politiques et juridiques de principe. La création d'un tel organe aurait été contraire à l'article 10 de la constitution fédérale. Par ailleurs, il s'est avéré ultérieurement que l'Italie était opposée à la conclusion d'un accord entre le Tessin et les autorités régionales de la Lombardie et du Piémont.

Conscient du fait que l'intensification des échanges culturels entre la Suisse italienne et l'Italie revêt une importance légitime et

correspond à un véritable besoin, le Chef du Département fédéral des affaires étrangères, d'entente avec le Chef du Département fédéral de l'intérieur, reçut M. Speziali à Berne le 21 août 1980. Lors de cet entretien, il fit savoir à M. Speziali, qui se déclare d'accord, qu'à partir du moment où l'Italie n'était pas favorable à un accord au plan régional, un arrangement dans le domaine culturel devrait être conclu par l'intermédiaire de la Confédération.

Puisque la Confédération n'a pas encore élaboré une politique nouvelle dans ce domaine complexe, c'est une forme d'entente pragmatique et informelle qui a été retenue, à savoir la création par échange de notes d'une Commission culturelle consultative italo-suisse. Ce modèle est calqué sur celui de la Commission mixte franco-suisse pour les problèmes de voisinage (y compris la culture) entre le canton de Genève et les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie, créée elle aussi par échange de notes du 29 janvier 1973 et qui fonctionne à la satisfaction des parties.

La Commission culturelle consultative italo-suisse est en fait un simple cadre institutionnel qui devrait cependant permettre d'encourager et de faciliter les échanges culturels, particulièrement entre la Suisse italienne (Tessin et Grisons) et les Régions voisines de la Lombardie et du Piémont. Elle pourrait constituer un complément à l'aide accordée au canton du Tessin pour la défense de sa culture et de sa langue, qui a fait l'objet de la loi récemment adoptée par les Chambres fédérales (cf Message du 27 février 1970 concernant l'aide financière accordée au canton du Tessin pour la défense de sa culture et de sa langue, FF 1980 I 1201).

II

On ne saurait considérer cette affaire sans la situer dans le cadre plus large de l'attitude de la Suisse à l'égard des accords culturels

Le message du 17 mars 1980 concernant la Fondation Pro Helvetia a déjà abordé cette question en précisant qu' "un réexamen de notre attitude face aux accords culturels paraît justifié". Les Chambres fédérales n'ont pas mis cette conclusion en question.

L'affaire qui nous occupe nous semble fournir l'occasion d'un tel réexamen. Aussi nous semble-t-il opportun d'apporter au Conseil fédéral l'information suivante sur l'état de la question, tout en lui soumettant des suggestions:

L'attitude de la Confédération à l'égard des accords culturels

La notion d'accord culturel

La notion d'accord culturel recouvre un grand nombre de types de conventions, qui se distinguent les uns des autres par l'étendue du champ d'application, le degré de force obligatoire et la précision des arrangements, ainsi que par la nature juridique des partenaires, qui ne sont pas forcément des Etats, mais peuvent être aussi des corporations autonomes de caractère officieux, du genre "British Council" ou "Svenska Institutet".

S'agissant de la force obligatoire et de la précision des accords, il faut relever que les textes sont en général plutôt vagues, les partenaires se bornant souvent à s'engager à faire progresser leur coopération dans les domaines concernés, voire à simplement déclarer leur intention d'intensifier leurs relations culturelles. Des réglementations détaillées sont en général l'objet de protocoles d'exécution annexés à la convention proprement dite. Il est fréquent également que la tâche de concrétiser des clauses générales soit confiée à une commission mixte, qui se réunira par exemple chaque année ou tous les deux ans pour élaborer un programme d'échanges.

Selon leur contenu, les accords culturels peuvent donc être

- de pures déclarations d'intention communes: les deux partenaires déclarent vouloir favoriser la compréhension mutuelle entre leurs peuples par l'échange de manifestations et de personnes dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la science.

- des accords-cadres: sans entrer dans les détails, les partenaires conviennent, par exemple, de procéder dans un laps de temps déterminé à un échange de personnes, telles que chercheurs, cadres universitaires et boursiers, et de manifestations culturelles dans des domaines tels que le cinéma, le théâtre, les programmes audio-visuels.
 - des programmes d'échanges, qui se distinguent des accords-cadres par cela qu'ils désignent les troupes de théâtre, les expositions qui seront montrées en précisant où et quand.
 - des accords de garantie pour des manifestations isolées; il ne s'agit pas d'accords culturels de type traditionnel, mais simplement de conventions bilatérales réglant des questions pratiques relatives, par exemple, à l'exposition d'art chinois qui a eu lieu l'année passée à Zurich et qui fut l'objet d'un accord avec la République populaire de Chine (ACF du 21.5.80). Un autre accord de ce genre pourrait être conclu au sujet d'une exposition égyptienne sur Toutankhamon dans les musées de Genève et Zurich.
- Les accords culturels se divisent
- a) en accords qui contiennent de nouvelles obligations pour la Suisse et doivent de ce fait être soumis à l'Assemblée fédérale,
 - b) en accords qui ne contiennent pas de nouvelles obligations et ressortissent de ce fait au Conseil fédéral.

La situation actuelle

Bien que la Confédération n'ait jusqu'ici pas voulu, pour les raisons que vous connaissez, conclure d'accords culturels, tout un réseau de conventions sectorielles s'est créé avec le temps sur le plan technique, surtout avec certains Etats du bloc oriental. Considérées dans leur ensemble, ces conventions couvrent une grande partie

des matières habituelles d'un accord culturel et vont souvent beaucoup plus loin, par leur précision et leur caractère contraignant, que bien des arrangements auxquels des pays tiers ont coutume de conclure dans la forme d'un accord culturel. C'est ainsi qu'il existe entre l'Office de l'éducation et de la science du Département de l'intérieur et l'Académie des sciences de l'URSS un arrangement sur l'échange de visiteurs et de documentation scientifique, l'offre mutuelle de bourses d'études étant quant à elle réglée chaque année par un échange de notes entre les deux ministères des affaires étrangères.

La raison principale pour laquelle de tels arrangements sont plus faciles dans le domaine universitaire que pour les arts, réside dans le fait que la coordination entre les institutions scientifiques est considérée depuis des années comme une nécessité, qu'elle est organisée en conséquence et intégrée aux structures.

Avec quelques Etats du tiers monde, il existe également des conventions conclues par la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Elles concernent certes des projets de développement, mais elles pourraient sans doute être appliquées par analogie à des programmes de coopération culturelle. Il faut mentionner encore dans cet ordre d'idées les programmes informels d'échanges mis sur pied par la Commission nationale suisse pour l'UNESCO avec des institutions étrangères similaires, ainsi que les conventions, en vigueur ou en préparation, entre la SSR et des sociétés de radio-diffusion et télévision d'Europe orientale.

Possibilités d'amélioration

Bien que rien dans la constitution ne s'oppose à ce que la Confédération conclue des accords culturels, il n'en demeure pas moins que ce genre d'arrangement soulève des problèmes d'exécution. Il s'agit d'abord de respecter l'autonomie des cantons. En outre, certains Etats voient dans les conventions de caractère général avant tout un moyen de propagande. Il faudrait donc compter avec des résistances psychologiques, surtout de la part des générations qui se

souviennent parfaitement du Troisième Reich, toujours prompt à se servir des accords culturels pour exercer une influence sur la presse des pays voisins (voir également la NZZ du 14.10.80).

La réglementation actuelle n'est cependant pas non plus satisfaisante. Notre politique ponctuelle a pour résultat que plus personne pour ainsi dire n'a encore une vue complète en matière d'arrangements culturels conclus avec l'étranger.

C'est pourquoi nous nous demandons s'il ne faudrait pas procéder à l'avenir de manière plus systématique. Les problèmes d'exécution existent déjà, indépendamment de l'attitude de la Confédération à l'égard des accords culturels: d'une part, l'intensification des échanges culturels avec l'étranger, qui prennent une importance croissante pour la vie culturelle en Suisse, dépend dans une mesure prépondérante de l'amélioration des structures dont nous disposons pour accueillir des manifestations culturelles des pays partenaires. D'autre part, la réalisation d'un projet de manifestation suisse à l'étranger (notamment dans les pays de l'est et dans les pays en voie de développement) est souvent subordonnée à la conditions qu'il y ait en Suisse une institution offrant des possibilités comparables pour des manifestations du pays partenaire. Dès lors, il faudrait trouver une formule permettant aussi bien aux pays partenaires de présenter leur desiderata à un organisme déterminé que d'associer les preneurs suisses, par exemple les théâtres, les musées, les organisations de concerts, aux pourparlers et aux échanges avec les pays partenaires.

Que ces preneurs, tout en tenant à leur autonomie, pourraient se montrer disposés à collaborer, ne doit pas être exclu d'emblée. Une attitude coopérative pourrait déjà leur apparaître bénéfique pour la seule et bonne raison qu'une participation aux "importations" améliorerait leurs chances dans le domaine des "exportations". Dans les limites du droit de participation aux pourparlers qui devrait leur être accordé, la Confédération devrait leur permettre de dire pour quelles manifestations culturelles ils s'intéressent particulièrement et peuvent assurer un accueil approprié.

Le résultat de ces pourparlers pourrait consister en des programmes concrets d'échanges, sans que ceux-ci doivent avoir la forme d'accords bilatéraux. Il pourrait s'agir, par exemple, de conventions conclues entre deux théâtres, deux musées. Dans ces cas-là la Confédération ne ferait que prêter son concours comme intermédiaire et coordonnatrice.

Marche à suivre

Il va de soi qu'il faut examiner les implications juridiques, financières et de personnel d'une telle proposition, en particulier si la création de nouvelles commissions mixtes devait être envisagée, comme c'est le cas selon un échange de notes avec l'Italie. Les commissions mixtes donnent, comme on sait, beaucoup de travail et supposent un important volume d'échanges, ce qui n'est le cas que pour quelques rares pays partenaires.

A notre avis, il faudrait donc, le moment venu, constituer un groupe de travail DFAE/DFI chargé de trouver des solutions concrètes. Mais il faudrait auparavant établir si les cantons pourraient se déclarer favorables à une telle manière de faire et dans quelle mesure ils sont disposés à collaborer. Il y aurait aussi lieu de prendre contact avec d'autres milieux intéressés, parmi lesquels les organisations culturelles faitières.

C'est pourquoi nous vous proposons d'adresser d'abord une lettre aux cantons, dans laquelle le DFI

- leur exposerait la situation juridique (compétence de la Confédération, possibilités des cantons),
- attirerait leur attention sur le fait que d'éventuels pourparlers avec des organismes étrangers doivent être menés par l'intermédiaire de la Confédération,
- leur demanderait dans quelle mesure ils seraient disposés à contribuer à une amélioration des échanges culturels avec l'étranger et quelle attitude ils adopteraient à l'égard de la création de commissions mixtes.

Les réponses des cantons permettraient de fixer de manière pragmatique la marche à suivre.

III

La création de la Commission culturelle consultative entre la Suisse et l'Italie irait manifestement dans le sens d'une telle évolution.

Comme on l'a vu, elle s'inscrirait d'ailleurs dans un réseau d'arrangements de même nature déjà contractés. Au surplus, elle revêtirait, en étant d'abord limitée à une période d'essai de deux ans, un caractère provisoire.

A son échéance, les résultats des contacts pris avec les cantons et la réflexion à laquelle ils donneront lieu, permettront au Conseil fédéral de mieux apprécier la situation et de prendre sa décision.

Il convient de souligner également que, conformément au contenu de l'échange de notes dont le projet est joint, la Commission ne disposerait d'aucun moyen financier propre. Sa mise sur pied n'aurait donc pas de conséquence au niveau du budget de la Confédération. Son rôle serait strictement consultatif, les projets culturels d'intérêt commun faisant l'objet de ses suggestions étant soumis, en ce qui concerne la partie suisse, aux deux cantons intéressés. Il reviendrait à ceux-ci, selon leurs propres critères et en relation éventuelle avec d'autres instances, de décider du sort à leur réserver.

Etant donné le rôle délimité qui serait assigné à la Commission, les travaux de secrétariat assumés par le DFAE seront réduits au strict minimum; il faut dès lors considérer d'emblée comme écarté le risque de voir la Commission créer son propre secrétariat.

On ne saurait craindre non plus que la présence culturelle de l'Italie au Tessin et aux Grisons ait la prépondérance sur le rayonnement suisse en Italie. Tout au contraire, plusieurs voix tessinoises autorisées insistent sur le fait que le canton serait le principal bénéficiaire des activités de cette Commission. La possibilité donnée aux artistes de cette région de Suisse de se

faire entendre et exposer dans la péninsule constituée une nécessité dont ils sont étroitement tributaires. Ces échanges et des confrontations avec leurs confrères italiens, loin de nuire à leur identité, tendraient à l'affirmer.

La stimulation apportée par cette possibilité nouvelle aux créateurs tessinois irait dès lors dans le sens de l'aide financière apportée au canton du Tessin pour la défense de sa culture et de sa langue.

IV

La Commission serait composée de cinq membres pour chacune des deux parties. Du côté suisse, elle serait constituée par l'actuel Ambassadeur de Suisse à Rome ad personam (vu ses liens avec le canton du Tessin), qui présiderait la délégation suisse, le Directeur de l'Office fédéral de la culture, un représentant du Conseil d'Etat tessinois, un représentant du Conseil d'Etat des Grisons ainsi qu'une personnalité de la vie culturelle de la Suisse italienne nommée par le Conseil fédéral, d'entente avec les deux cantons intéressés.

Le projet d'échange de notes portant création de la Commission mixte devrait être soumis aux cantons du Tessin et des Grisons avant l'ouverture de négociations avec le Gouvernement italien. Hormis le fait de sa propre création, la Commission culturelle italo-suisse, simple organe consultatif, n'entraîne aucune obligation pour la Confédération. Elle n'a pas de compétence propre; son but est surtout de favoriser des contacts et de renforcer des liens culturels. La mise sur pied de telles commissions mixtes consultatives relève de la compétence du Conseil fédéral, conformément à la pratique suivie jusqu'ici. Il importe cependant de veiller à ce que, pour des questions de principe, les deux cantons concernés ne s'engagent pas directement dans des négociations avec le Gouvernement central italien, mais qu'ils passent par l'intermédiaire du DFAE. Ceci, à notre avis, devrait être clairement précisé à l'égard des deux gouvernements cantonaux.

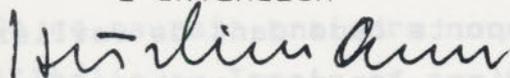
Bien que cela ne paraisse pas être le cas actuellement, on ne saurait totalement exclure que l'Italie ne soit un jour tentée d'utiliser un tel mécanisme à des fins politiques. C'est pourquoi il importe, à notre avis, de limiter le mandat de la Commission, car il serait difficile de revenir en arrière.

Au vu de ce qui précède, et en accord avec le Département de justice et police (Office fédéral de la justice), les Départements des affaires étrangères et de l'intérieur ont l'honneur de

recommandent, en étant d'abord limités à une période d'essai de deux ans, un caractère p r o p o s e r :

1. Le Conseil fédéral prend connaissance des considérations exprimées plus haut en les approuvant.
2. Il autorise le Département fédéral de l'intérieur à prendre contact avec les cantons, dans le sens indiqué plus haut, en vue d'une poursuite ultérieure de la réflexion sur l'attitude à adopter à l'égard des accords culturels.
3. Il autorise le Département fédéral des affaires étrangères à soumettre aux gouvernements des cantons du Tessin et des Grisons le projet d'échange de notes annexé ci-joint.
4. Il autorise le Département fédéral des affaires étrangères, sous réserve de la consultation des deux cantons intéressés, d'ouvrir des négociations avec la République italienne et de procéder à la création d'une Commission culturelle consultative italo-suisse sur la base du projet ci-joint.

DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'INTERIEUR



DEPARTEMENT FEDERAL DES
AFFAIRES ETRANGERES





SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

3003 Bern, 3. April 1981 Br/Ba

Ausgeteilt

An den Bundesrat

Commission culturelle consultative entre la
 Confédération suisse et la République italienne

M i t b e r i c h t

zum gemeinsamen Antrag des EDA / EDI vom 26. März 1981

Wir haben uns gefragt, ob Ziffer 4 des Beschlussesdispositivs nicht in dem Sinne ergänzt werden sollte, dass nach der Konsultation der beiden interessierten Kantone (Tessin und Graubünden) der Bundesrat über das Ergebnis der Konsultation zu orientieren wäre, bevor die Verhandlungen mit Italien aufgenommen werden. Jedenfalls schiene uns eine solche Zwischenorientierung angezeigt, sofern die Konsultation der beiden Kantone nicht vorbehaltlos zustimmende Resultate zeitigt.

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI

Der Bundeskanzler:



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

118.1 DR-gb

Berne, le 7 avril 1981

Distribué

Au Conseil fédéral

Commission culturelle consultative entre la
 Confédération suisse et la République italienne

Prise de position
 concernant le co-rapport de la Chancellerie fédérale, du 3.4.1981

En accord avec le Département fédéral des affaires étrangères, nous partageons l'opinion émise par la Chancellerie fédérale, que le chiffre 4 du dispositif devrait être modifié, dans le sens d'une orientation du Conseil fédéral sur le résultat des consultations entreprises auprès des cantons des Grisons et du Tessin.

Toutefois, cette orientation ne devrait avoir lieu, avant l'ouverture des négociations avec la République italienne, que si les cantons précités émettent des réserves.

Le chiffre 4 du dispositif pourrait dès lors avoir la teneur suivante:

4. Il autorise, si les cantons précités acceptent sans réserve le projet en cause, le Département fédéral des affaires étrangères d'avoir des négociations avec la République italienne et de procéder à la création d'une commission consultative italo-suisse sur cette base.

Si, au contraire, les cantons précités émettaient des réserves, le Conseil fédéral en serait informé avant l'ouverture de négociations avec l'Italie et des propositions lui seraient soumises quant à la suite à donner à cette affaire.

DEPARTEMENT FEDERAL DE
 L'INTERIEUR

H. W. Müller

ANNEXE À JOINDRE À LA PROPOSITION AU CONSEIL FÉDÉRAL DU 26 MARS 1981
ÉTABLIE PAR LES DFAE ET DFI CONCERNANT LA
"COMMISSION CULTURELLE CONSULTATIVE ENTRE LA CONFÉDÉRATION SUISSE
ET LA RÉPUBLIQUE ITALIENNE"

Projet d'échange de notes

Le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République italienne conviennent d'instituer une Commission culturelle consultative italo-suisse afin de promouvoir la coopération culturelle et les échanges de vues sur les problèmes culturels d'intérêt commun, en particulier en ce qui concerne les rapports culturels entre la République et canton du Tessin et le canton des Grisons et les Régions italiennes de la Lombardie et du Piémont.

Sont considérés comme problèmes culturels :

- l'organisation de manifestations culturelles, d'expositions, de spectacles et de séminaires d'étude;
- l'échange d'expériences dans les divers secteurs de la culture : littérature et langue, beaux-arts, musique, théâtre, cinéma, folklore, etc.

La Commission est composée de deux délégations de 5 membres chacune, nommées par leur gouvernement respectif. Elle se réunit deux fois l'an, alternativement en Suisse et en Italie.

La Commission n'a pas de ressources financières propres et ne participe pas au financement de réalisations culturelles, scientifiques ou artistiques. Elle ne peut que formuler des recommandations.

Les contacts relatifs à la Commission et ses travaux entre les deux Gouvernements ont lieu par la voie diplomatique.

La Commission établit son règlement intérieur.

La Commission est constituée pour une période de deux ans à l'essai, période avant l'échéance de laquelle les Parties conviendront de se réunir afin d'examiner les possibilités de reconduction.

591

15. April 1981

Progetto di scambio di note

Il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica Italiana convengono di istituire una Commissione culturale consultiva italo-svizzera per promuovere la cooperazione culturale e scambi di opinioni sui problemi culturali d'interesse comune, particolarmente per quanto riguarda i rapporti culturali tra la Repubblica e Cantone del Ticino ed il Cantone dei Grigioni e le Regioni italiane della Lombardia e del Piemonte.

Sono considerati problemi culturali :

- l'organizzazione di manifestazioni culturali, di esposizioni, di spettacoli e di seminari di studio;
- lo scambio di esperienze nei diversi settori della cultura : letteratura e lingua, belle arti, musica, teatro, cinematografia, folclore, etc.

La Commissione è composta di due delegazioni di 5 membri ciascuna, nominate dal loro Governo rispettivo. Si riunisce due volte l'anno, alternativamente in Svizzera e in Italia.

La Commissione non ha risorse finanziarie proprie e non partecipa al finanziamento di realizzazioni culturali, scientifiche o artistiche. Può soltanto formulare raccomandazioni.

I contatti tra i due Governi in merito alla Commissione e ai suoi lavori avvengono per via diplomatica.

La Commissione stabilisce il suo regolamento interno.

La Commissione è costituita per un periodo di due anni a titolo di prova; prima della scadenza di tale biennio le due Parti converranno di riunirsi allo scopo di esaminare le possibilità di rinnovazione.