



---

**INTERNATIONAL FILM AND TELEVISION COUNCIL IFTC**

Created under the auspices of UNESCO

**CONSEIL INTERNATIONAL DU CINÉMA ET DE LA TÉLÉVISION CICT**

*Créé sous les auspices de l'UNESCO*

---

Doc. 268

Table ronde

Milan

20 avril 1966

Document de travail sur  
la libre circulation internationale  
du matériel audiovisuel

préparé par Monsieur Paul Léglise  
en qualité d'expert auprès du C.I.C.T.  
et de représentant de la Commission de la République  
française pour l'éducation, la science et la culture.

Note : Le document ci-après a été discuté par un groupe de travail du C.I.C.T. présidé par Monsieur Henri Deutschmeister, Vice-Président du Conseil international du cinéma et de la télévision et de la Fédération internationale des associations de producteurs de films. Il n'a pas été soumis, faute de temps, aux membres du Bureau du Conseil. Il est proposé aux participants de la Table ronde du 20 avril 1966 à Milan, comme base de discussion.

Une réunion d'experts gouvernementaux, prévue pour septembre 1967 à Genève, passera en revue le programme de l'UNESCO pour faciliter l'importation d'objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel. Une réunion semblable avait eu lieu en 1957 et avait déjà assuré une meilleure interprétation, par les autorités douanières, de certaines dispositions des conventions de Florence et de Beyrouth (cf. en annexe un tableau résumant très sommairement les dispositions essentielles de ces conventions en matière de livres, journaux et films). L'UNESCO procède actuellement, avec le Conseil de coopération douanière, à un examen des propositions à présenter à cette réunion de Genève.

Dans cette perspective, l'UNESCO avait confié à la Commission française le soin d'élaborer un rapport sur les problèmes posés par la circulation internationale du matériel audio-visuel (cinéma et télévision). Ce rapport fut discuté au cours de la réunion d'experts organisée à Paris le 29 avril 1965 par la Commission française en liaison avec le Conseil international du cinéma et de la télévision (CICT). Les conclusions principales tendirent à élargir l'application des conventions de l'UNESCO à certains types de films culturels ayant une diffusion commerciale d'un aspect marginal (par exemple : courts métrages, films pour enfants et, sous réserve d'une limitation numérique, films pour la jeunesse, films d'art et d'essai). Il fut alors recommandé que le CICT, qui groupe les organisations internationales professionnelles et culturelles du cinéma et de la télévision, établirait sur ce point des propositions précises.

Mais, sur la suggestion de la Fédération internationale des associations de producteurs de films (FIAPF), l'idée qui semble maintenant prévaloir est que le film doit être considéré dans les conventions de l'UNESCO comme un objet éducatif, scientifique ou culturel en soi et sans plus aucune catégorie privilégiée - comme l'est déjà le livre ou le journal - et bénéficier en conséquence d'un régime international de libre circulation analogue à celui du livre et du journal (voir en annexe le tableau des dispositions principales applicables à ces derniers).

.../...

Les problèmes qui préoccupent essentiellement les milieux professionnels et culturels intéressés par le film sont ceux des formalités multiples à accomplir, des délais trop longs exigés pour le passage des frontières, des vérifications en douane qui entraînent parfois des manipulations préjudiciables, de la perception des droits de douane (en raison surtout de la discrimination qui est faite entre les oeuvres intellectuelles en fonction de la nature de leur support), des frais les plus divers entraînés par toutes ces opérations.

C'est donc en vue de rechercher les moyens et méthodes permettant de résoudre ces problèmes, dans l'optique générale ci-dessus évoquée, que la table ronde de Milan en avril 1966 a été envisagée par le CICT.

Pour atteindre ce nouvel objectif, de libre circulation du film - et, par assimilation, de tout support d'une oeuvre visuelle ou auditive -, l'argumentation suivante pourrait être soutenue.

1. A l'époque des satellites artificiels assurant la diffusion intercontinentale instantanée des images et des sons les formalités douanières imposables aux supports matériels d'images et de sons paraissent maintenant dépassées, d'autant que le livre et le journal sont déjà exonérés des droits de douane et exemptés des formalités douanières en fonction de la Convention de Florence. D'autre part, toute émission de radiodiffusion ou de télévision captée à l'étranger peut dès aujourd'hui être enregistrée par toute personne sur magnétophone ou magnétoscope. Il semblerait ainsi normal que la circulation internationale des supports d'images et de sons soit soumise à un régime aussi libéral que possible.

2. Le régime applicable à certains films seulement, régime discriminatoire par rapport à celui applicable à tout livre et à tout journal, semblerait en contradiction avec l'esprit et la lettre de l'Acte constitutif de l'UNESCO qui établit la parité entre "le mot et l'image" en vue de favoriser "la libre circulation des idées".

Tout film est une oeuvre intellectuelle. Et toute oeuvre intellectuelle, quel que soit son support, doit bénéficier d'un régime identique de libre circulation internationale.

.../...

3. Pour ces raisons, le film doit être considéré dans son aspect global - au même titre que le livre ou le journal - pour bénéficier des dispositions des conventions de l'UNESCO. De même cependant que sont exclues du champ d'action de la Convention de Florence les mesures relevant de la sécurité nationale, de la moralité ou de l'ordre public de l'Etat contractant (article V) ou la protection du droit d'auteur (article VI), de même pourraient être éventuellement admises hors de ce champ d'action les mesures spécifiques de protection de l'industrie cinématographique nationale (contingentements, quotas, etc...) qui resteraient toujours de la compétence exclusive des Etats contractants ou des organisations internationales de caractère économique (OCDE, CEE, etc...). Il pourrait toutefois être recommandé que ces mesures spécifiques ne soient pas applicables à certains types de films ayant une diffusion plus ou moins marginale.

Il convient, d'autre part, de remarquer que, par analogie avec le régime du livre et du journal, les films publicitaires ne seraient pas concernés par cette nouvelle interprétation des conventions de Florence et de Beyrouth.

4. Afin de permettre aux Etats contractants une adaptation progressive de leur législation nationale au nouveau principe proposé et de recueillir ainsi le plus grand nombre d'adhésions à cette formule, le choix serait laissé entre deux options pour interpréter la notion de "film éducatif, scientifique ou culturel" :

- a) tout film est un objet éducatif, scientifique ou culturel en soi (assimilation au régime du livre et du journal) ;
- b) certains types de films sont des objets éducatifs, scientifiques ou culturels en eux-mêmes (seuls ces types de films à déterminer selon les conclusions de la réunion de Paris d'avril 1965, ou selon une liste illustrative à établir (dont projet en annexe), bénéficieraient d'un régime assimilable à celui du livre ou du journal).

Pour les Etats contractants adoptant la seconde option serait toutefois prévue une libération progressive du film compris dans son sens le plus général afin que, au cours d'une période donnée, les objectifs de la première option fussent atteints. Le

.../...

régime de libre circulation du film serait dès lors établi à parité avec celui du livre et du journal à une échéance compatible avec les nécessités d'une adaptation nationale progressive et internationalement réciproque.

5. Dans le cas de la seconde option, la liste illustrative serait établie de telle sorte que le matériel bénéficiaire puisse être facilement reconnu par des critères objectifs. S'il était néanmoins nécessaire de justifier en douane de la nature du matériel importé, les garanties de contrôle qui seraient alors exigées devraient l'être selon une procédure aussi simplifiée que possible. Celle-ci s'inspirerait de celle déjà en vigueur pour les objets d'art destinés à des expositions et circulant sous le couvert du Conseil international des musées (ICOM), procédure qui semblerait également devoir être adoptée dans les négociations en cours avec le Conseil de coopération douanière pour le matériel scientifique visé à la Convention de Florence. Les films bénéficiaires seraient donc importés par des sections nationales agréées d'organisations membres du CICT qui seraient responsables - notamment par la tenue d'une comptabilité spéciale - devant les autorités douanières de leur pays pour les opérations qu'elles effectueraient (la section du retrait d'agrément, en particulier, constituerait une garantie indispensable de contrôle). Ces sections délivreraient des étiquettes spéciales (ou attestations) sous la responsabilité internationale du CICT. Ainsi seraient préservés les droits de la puissance publique nationale tout en facilitant le dédouanement plus rapide des films selon des formules déjà applicables ou envisagées pour certains objets de caractère culturel.

6. Les propositions ainsi formulées devraient-elles entraîner une procédure de révision des conventions de l'UNESCO ou bien la plus simple procédure d'interprétation prévue aux articles IV et VIII de la Convention de Florence et à l'article VII de la Convention de Beyrouth ?

Il semblerait que la faculté laissée aux Etats contractants d'interpréter dans un sens plus libéral les conditions d'application de ces conventions leur permettrait d'adopter des mesures dans le sens indiqué dans cette note. Les solutions préconisées pourraient donc être présentées par l'UNESCO à l'examen du Conseil de coopération douanière en vue de les soumettre à l'approbation de la réunion d'experts gouvernementaux de septembre 1967 à Genève. Cette instance

.../...

pourrait alors, en matière de films, fixer dans cette optique les conditions et modalités d'interprétation des conventions de l'UNESCO et en recommander l'adoption aux Etats contractants.

Si cette procédure s'avèrait impossible, il faudrait dès lors recourir à la procédure de révision ou même, le cas échéant, prévoir un nouvel instrument juridique.

7. Il importe enfin de bien préciser le principe que le film répondant à certains critères précis d'éducation, de science ou de culture doit faire l'objet de mesures nationales et internationales plus positives assurant son expansion la plus large (meilleure organisation et rationalisation, en particulier, de ses méthodes spécifiques d'échanges et de diffusion) et non pas seulement rechercher des privilèges par le jeu de dérogations à des mesures restrictives opposables à tous les autres films.

8. Par ailleurs, il convient de préciser certains points particuliers.

a) L'attribution des devises et licences d'importation (article II de la Convention de Florence) est, en matière de films, une simple faculté laissée aux Etats contractants "dans toute la mesure du possible" alors qu'il s'agit d'un "engagement" en matière de livres et de journaux, sous réserve toutefois d'une utilisation restreinte (cf. l'annexe ci-jointe). Bien que ce soit souhaitable, il ne semble pas qu'il convienne sur ce point de demander le rétablissement de la parité du régime du film avec celui du livre et du journal. Afin d'être assuré d'une adhésion la plus large possible aux principes exposés dans cette note il faut laisser à ces Etats cette même faculté d'attribuer des devises et des licences d'importation en matière de film et non pas solliciter de leur part un engagement formel sur ce point. Les mesures restrictives en ce domaine tendent, en effet, à disparaître complètement dans le monde, mais il est certain que l'état défavorable de la balance des paiements dans plusieurs pays empêcherait parfois les gouvernements d'assumer à cet égard des engagements trop étendus. Il pourrait toutefois être recommandé à ces Etats d'accorder ce privilège "dans toute la mesure du possible" au moins dans des cas assimilables à ceux prévus pour les livres et notamment en faveur des films destinés au secteur scolaire et universitaire.

.../...

b) Si les conventions douanières d'importation temporaire adoptées par le Conseil de coopération douanière avec le concours de l'UNESCO et du GATT donnent déjà satisfaction en ce sens que le film y est considéré dans sa notion globale, il conviendrait toutefois de s'assurer par enquête auprès des utilisateurs si la formule du carnet ATA qui unifie les documents douaniers nécessaires à l'importation temporaire leur donne aussi pleine satisfaction. Dans le cas contraire, tout en conservant l'application des autres dispositions comme celles portant sur une garantie plus libérale, il serait opportun de prévoir la formule de l'étiquette ou de l'attestation au lieu du carnet ATA entre les pays du moins ayant ratifié la Convention de Florence et ayant adopté cette nouvelle formule.

c) Toujours en cette matière d'importation temporaire, dans les pays du moins n'ayant pas encore adopté de mesures en ce sens et en attendant le moment où tout film bénéficiera du plein régime de libre circulation, les films importés en vue du "visionnement" (c'est-à-dire pour une projection privée devant des acquéreurs éventuels) devraient pouvoir bénéficier des avantages du carnet ATA (sous les réserves précédentes) en vertu de l'article 3 de la Convention relative à ce carnet. Le film importé pour "visionnement" semble, en effet, présenter le caractère d'un "échantillon commercial" au sens de la Convention internationale de Genève du 7 novembre 1952 pour faciliter l'importation des "échantillons commerciaux" et du matériel publicitaire. Or, du fait de l'article 3 précité, l'utilisation du carnet ATA est envisagée pour des opérations d'admission temporaire prévues dans d'autres conventions internationales ou dans les lois ou règlements nationaux.

Tels sont les arguments, moyens et méthodes qui pourraient être soumis à la discussion et à l'approbation de la table ronde de Milan du 20 avril 1966.

Paul LEGLISE.

Annexes :

- 1 - Liste illustrative des caractéristiques de certains types de films éducatifs, scientifiques ou culturels (en vue de la détermination de la seconde option proposée).
- 2 - Tableau des dispositions principales de la Convention de Florence (et de Beyrouth).
- 3 - Tableau des dispositions principales des Conventions douanières d'importation temporaire.