

Objet: Projet de loi relatif à l'accès aux représentations cinématographiques publiques (3226DAN)

*Saisine: Ministre de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
(25/06/2007)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du présent projet de loi est de moderniser la législation luxembourgeoise régissant l'accès de mineurs à des œuvres cinématographiques publiques, actuellement régie par la loi du 13 juin 1922 concernant la surveillance des établissements et représentations cinématographiques. Elle énonce entre autres l'interdiction de principe de l'accès des jeunes de moins de 17 ans aux cinémas. Cette interdiction peut être levée moyennant une autorisation spéciale par une commission instituée en 1922.

Dans les faits, cette commission ne siège plus depuis plusieurs années et la loi du 13 juin 1922 est tombée en désuétude. Les exploitants de cinémas luxembourgeois procèdent cependant déjà depuis de nombreuses années de plein gré à une catégorisation des œuvres cinématographiques, afin de protéger les mineurs contre des œuvres susceptibles de leur nuire. Le présent projet de loi entend légaliser cette pratique. Il obligera chaque exploitant de cinéma de classer les films dans quatre catégories d'âge en fonction desquelles les jeunes auront ou non accès aux œuvres cinématographiques et de contrôler l'accès au cinéma. La non observation de ces obligations est frappée de peines pénales. Une commission pourra procéder à des reclassifications des œuvres cinématographiques.

Si la Chambre de Commerce partage le souci de la protection de la jeunesse, elle estime néanmoins que le système proposé par le présent projet de loi va bien au-delà de l'auto-régulation actuelle. Il est regrettable que le mécanisme proposé fasse supporter toute la responsabilité (de surcroît assortie de sanctions pénales) aux exploitants de cinéma, alors que le devoir de protection et d'éducation incombe en premier lieu et par essence aux parents. La Chambre de Commerce s'interroge par ailleurs si un système aussi sévère pour les exploitants de cinéma se justifie par rapport à la consommation somme toute assez modérée d'œuvres cinématographiques par les jeunes, comparée à leur consommation soutenue d'autres médias, au contenu autrement plus dangereux, tels que les jeux vidéos, Internet, DVD, la télévision ou les jeux téléchargeables sur les téléphones portables.

Le système proposé par le projet de loi se heurte aussi à de nombreux obstacles pratiques et juridiques. Il ferait supporter des coûts supplémentaires aux exploitants de cinéma, alors que l'efficacité de ces mesures est très aléatoire.

La Chambre de Commerce propose en lieu et place un système de partage de responsabilité entre les parents et les exploitants de cinéma : une fédération des exploitants de cinéma procédera au classement des œuvres cinématographiques. Il va sans dire que cette obligation de classement ne s'étend pas aux publicités et aux bandes-annonces. Ce classement sera une recommandation qui permettra aux parents de choisir les œuvres cinématographiques, qui, d'après le développement et le degré de maturité individuels de leur enfant dont eux seuls sont en mesure de juger, conviennent à leur enfant. Enfin, la Chambre de Commerce estime l'instauration de sanctions pénales comme étant disproportionnée et inefficace.

Appréciation du projet de loi:

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition des directives	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	n.a.

Appréciations:	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable
	n.d.	:	non disponible

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte des remarques formulées ci-après.

Considérations générales

La Chambre de Commerce partage le constat que le cadre légal actuel n'est guère satisfaisant – preuve en est qu'il est tombé en désuétude – et la nécessité d'y substituer un cadre légal plus moderne qui concilie les intérêts légitimes des exploitants de cinémas avec le souci de la protection de la jeunesse. Elle déplore toutefois la philosophie sous-jacente du présent projet de loi (1). Elle craint que le système y prôné soit lourd et difficile à mettre en œuvre, malgré les affirmations contraires des rédacteurs du présent projet de loi de ne pas « *encombrer le secteur cinématographique d'une législation lourde et compliquée* ». La Chambre de Commerce propose une solution alternative visant à responsabiliser tant les parents que les exploitants de cinéma et qui se limite à légaliser la pratique actuelle (3).

1. La philosophie sous-jacente du projet de loi

Le but du présent projet de loi est de faire assumer aux seuls exploitants de cinéma toute la responsabilité de préserver les jeunes d'images susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral.

Force est de constater que la production cinématographique rentre dans les loisirs culturels, au même titre que par exemple les visites de musées, galeries d'art, voyages culturels, lecture de livres etc. Pour toutes ces activités précitées, il n'existe pas d'autorité extérieure qui superviserait l'accès des jeunes à ces activités en vue de les protéger contre des influences dangereuses ou nuisibles. Le contrôle se fait seulement *a posteriori* par les différentes incriminations pénales existant en ce domaine¹. Il relève dans tous ces domaines de l'autorité des parents d'exercer un contrôle *a priori*, c'est-à-dire de veiller à ce que leurs enfants n'aient accès qu'à des activités susceptibles de participer à leur

¹ Article 383 du Code pénal : fabrication, mise en circulation et commerce d'objets à caractère pornographique ; article 385 du Code pénal : outrage public aux mœurs par des actions blessant la pudeur ; article 385 du Code pénal vente et expositions d'écrits, d'images, de figures ou d'objets indécents de nature à troubler l'imagination ; article 443 du Code pénal : atteintes portés à l'honneur ou la considération des personnes ; article 457-1 d et 457-3 du Code pénal : acte de révisionnisme et d'incitation à de tels actes

épanouissement et non pas à leur nuire. La Chambre de Commerce estime qu'il devrait en être de même pour l'accès aux œuvres cinématographiques.

Il paraît par ailleurs peu efficace d'interdire l'accès à certaines œuvres cinématographiques à une partie de la population, alors que cette même partie de la population est susceptible d'être exposée via Internet, DVD et jeux vidéos à des contenus tout aussi (sinon plus) nuisibles que le contenu de certaines œuvres cinématographiques montrées aux cinémas. La Chambre de Commerce ne dispose certes pas de chiffres précis, il est cependant un fait avéré que les jeunes passent en termes d'heures un nombre beaucoup plus considérable devant des programmes de télévision, DVD, jeux vidéos, Internet et contenus téléchargeables sur les téléphones portables qu'au cinéma. N'est-ce pas par ailleurs quelque peu vain d'interdire l'accès à des salles de cinémas pour des œuvres cinématographiques que les jeunes sont en mesure d'acheter librement via Internet ? Dans tous ces domaines, les jeunes ne sont protégés à l'heure actuelle « que » par les dispositions du Code pénal précitées.

En ce qui concerne la télévision, s'il est vrai que la loi 27 juillet 1991 sur les médias électroniques interdit des contenus de programmes et des publicités susceptibles de nuire à leur épanouissement, le contenu des programmes diffusés souvent à des heures de grande audience permet de douter de la mise en œuvre effective de ces dispositions. La Chambre de Commerce tient par ailleurs à signaler que ces interdictions – contrairement au projet de loi actuel - ne sont pas frappées de sanctions pénales par la loi du 27 juillet 1991.

En résumé, la Chambre de Commerce estime le dispositif envisagé inéquitable et disproportionné par rapport au temps passé par les jeunes au cinéma et par rapport aux risques autrement plus importants qu'ils encourent par la consommation soutenue d'autres médias. Le dispositif proposé par le présent projet de loi se heurte par ailleurs à de nombreux obstacles pratiques et juridiques.

1. Un mécanisme difficile à mettre en œuvre

Le mécanisme prévu par le présent projet de loi pour empêcher que des jeunes ne soient exposés à des images susceptibles de nuire à leur épanouissement peut se résumer comme suit :

- obligation pour chaque exploitant de cinéma de visionner chaque œuvre cinématographique et de la catégoriser ;
- obligation d'indiquer visiblement le classement ainsi effectué ;
- obligation de contrôler le respect de ces classements par une personne mandatée par l'exploitant au lieu de délivrance des billets de cinéma en refusant l'accès à toute personne non-admise ou n'étant pas en mesure de prouver son âge.

De l'avis de la Chambre de Commerce, ce mécanisme risque de se heurter aux considérations pratiques suivantes :

- il risque d'y avoir une divergence de classement au cas où plusieurs exploitants de cinéma montrent le même film ;
- le contrôle des limites d'âge lors du passage en caisse ne sera que d'une efficacité très limitée:
 - o un tel contrôle rendrait impossible la vente de billets de cinéma par distance (en particulier par Internet) ;
 - o il ne garantirait pas que les personnes ayant acheté un billet pour un film n'entrent, après le passage en caisse, dans une autre salle, pour regarder un autre film que celui pour lequel ils ont acheté un ticket d'entrée ;
 - o il ne garantirait pas non plus que des personnes suffisamment âgées pour avoir accès à un film donné achètent des billets, passent la caisse et

refilent les billets achetés à des personnes plus jeunes, non autorisées à voir le film en question.

La seule manière efficace de veiller au respect du mécanisme en place serait de contrôler les billets et la limite d'âge une fois que les clients se trouvent en salle et de veiller qu'aucune personne ne rentre dans la salle pendant la séance (en particulier les personnes qui quitteraient une séance pour se rendre aux toilettes ou aux stands de snacks et qui retourneraient non pas dans la salle pour laquelle ils ont acheté des billets, mais dans une autre salle pour voir un film classé dans une tranche d'âge supérieure à celle de la personne). Les moyens de surveillance et de sécurité draconiens nécessaires pour mettre en œuvre un tel système gâcheraient sérieusement toute visite d'une salle de cinéma et entraîneraient des coûts démesurés.

Enfin, le seul moyen fiable de vérifier si une personne remplit la condition d'âge serait une vérification par la carte d'identité. Or, les vérifications d'identité ne peuvent en principe être effectuées que par les officiers ou agents de police judiciaire (article 45 du Code d'Instruction Criminelle).

En résumé, la Chambre de Commerce craint que le présent projet de loi ne mette à la charge des exploitants de cinéma des obligations qu'ils ne seront – en raison des obstacles énoncés ci-dessus – pas en mesure de faire respecter. Le nouveau cadre légal risque donc de connaître le même sort que le texte de loi actuel : une non-application *de facto*. La Chambre de Commerce propose un système nettement plus facile à mettre en œuvre et qui opère un partage de responsabilités entre les exploitants de cinéma et les parents des mineurs.

3. La solution proposée : doter les parents d'un moyen d'assumer leurs responsabilités

Après s'être concertée avec les exploitants de cinéma, la Chambre de Commerce tient à informer les rédacteurs du présent projet de loi que les exploitants de cinéma ont décidé de créer une fédération des exploitants de cinéma. Cette dernière sera disposée à procéder à une classification des films par tranche d'âge. Cette solution devrait œuvrer dans le sens voulu par les rédacteurs du présent projet de loi qui estiment qu'« il appartient par ailleurs aux exploitants de cinéma (...) de s'accorder le cas échéant, sur le classement des films.² ».

Cette fédération n'édicterait qu'une recommandation. En effet, les classifications abstraites de films dans des catégories d'âge ne sauraient tenir compte du caractère unique de chaque enfant dans son développement et sa vulnérabilité. Les recommandations d'âge permettront aux parents de les guider dans le choix des films, tout en les obligeant à assumer leur rôle de parents.

Cette recommandation d'âge serait affichée aux lieux de délivrance des billets, aux tableaux affichant les prix des places et les horaires des séances, sur les sites Internet, etc. Les exploitants de cinéma ne sauraient être tenus responsables si un mineur entrait néanmoins dans un film classé dans une tranche d'âge supérieure à son propre âge.

Ce système présenterait les avantages suivants :

- le risque d'un classement divergent entre les exploitants de cinéma serait nul ;
- les responsabilités morales et juridiques seraient partagées entre les exploitants et les parents : une responsabilité morale des exploitants de cinéma (agissant à travers leur fédération) d'émettre des recommandations d'âge visant à guider les

² Commentaire à l'article 2

parents et les jeunes dans le choix des films ; c'est sur base de cette recommandation que les parents seront en mesure d'assumer leur responsabilité tant morale que juridique de veiller à ce que leurs enfants n'aient accès qu'à des films qui leur sont destinés.

Un mécanisme tel qu'énonce ci-dessus correspond de l'avis de la Chambre de Commerce à la pratique actuelle des exploitants de cinéma. C'est donc ce système qu'elle invite les rédacteurs du présent projet de loi à couler dans un texte de loi.

Quelque soit la solution finalement retenue, la Chambre de Commerce estime que les exploitants de cinéma devraient être exonérés de toute responsabilité dès lors que les mineurs sont accompagnés d'un parent. Il serait en effet aberrant de faire assumer à un exploitant de cinéma une responsabilité qui devrait par essence revenir au parent, dès lors que ce dernier est physiquement présent et donc en mesure d'exercer cette responsabilité.

Ce n'est que de manière subsidiaire que la Chambre de Commerce procède au commentaire des articles du projet de loi.

Commentaire des articles :

Concernant l'article 1^{er} :

L'article pose le principe de l'accès libre aux représentations cinématographiques publiques.

La Chambre de Commerce invite les rédacteurs du présent projet de loi à recourir, dans un souci de sécurité juridique, aux mêmes termes tout au long du projet de loi : le terme de « *représentation cinématographique* » employé dans le présent article désigne-t-il la même chose que le terme « *film* » employé aux articles 2 et subséquents ? Ces deux termes désignent-ils encore autre chose que le terme « *images projetées* » employé ailleurs par l'article 2 ? La Chambre de Commerce déduit du commentaire à l'article 2 que tel est le cas dans l'esprit des rédacteurs : « *l'article 2 (qui emploie le terme de « film ») définit les restrictions pouvant être apportés à la liberté instituée à l'article 1^{er}* » (qui emploie le terme de « *œuvres cinématographiques* »). La définition du terme « *film* » que donnent les dictionnaires militent également en faveur d'une similitude totale entre ces deux termes.

La Chambre de Commerce note au passage que la question de savoir si les cinémathèques (telle la cinémathèque de la Ville de Luxembourg qui projette quotidiennement des œuvres cinématographiques, mais à des fins non commerciales) sont ou non à qualifier de « *cinémas* » au sens du présent projet de loi n'est de son avis pas tranchée.

Concernant l'article 2 :

L'article 2 atténue la liberté d'accès aux films aux mineurs si les films sont de nature à nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des jeunes. Il oblige chaque exploitant de cinémas d'examiner chaque film en vue de le classer dans une des quatre catégories d'âge.

La Chambre de Commerce renvoie à sa rubrique « *Considérations générales* » en ce qui concerne le risque de classements divergents entre différents exploitants de cinéma.

Elle déplore par ailleurs que le terme de « *film* » ne fasse pas l'objet d'une définition plus précise. Un dictionnaire réputé³ définit un film comme « une œuvre cinématographique enregistrée sur film ». Le terme « *cinématographique* » se « *rapporte au cinéma* », c'est-à-dire le « *procédé permettant d'enregistrer photographiquement et de projeter des vues animées.* » Les publicités et les bandes-annonces rentrent donc également dans la catégorie des œuvres cinématographiques. La Chambre de Commerce estime pourtant irréaliste d'exiger des exploitants de cinéma un classement des spots publicitaires et des trailers. La charge financière et administrative serait non négligeable et se répercuterait probablement sur les prix des publicités. Un tel classement rendrait par ailleurs impossible un certain nombre de messages publicitaires de campagnes officielles du gouvernement, notamment en matière de sécurité routière, ou de lutte contre les drogues, tabacs etc. : ces spots recourent souvent à dessein à des images choc visant à frapper les esprits.

L'article 2 énumère de manière non limitative les critères dont l'exploitant de cinéma devra tenir compte dans le classement des films. Etant donné que la non observation de cette obligation est sanctionnée par l'article 7 du projet de loi sous avis de sanctions pénales, la Chambre de Commerce estime qu'une liste simplement illustrative risque d'enfreindre le principe de l'interprétation stricte des lois pénales. Elle réclame une liste limitative de critères, qui sont, dans la version actuelle du présent projet de loi, déjà au nombre de quinze !

Par ailleurs, la Chambre de Commerce signale que les obligations incombant aux diffuseurs de téléfilms et de publicité en vertu de la loi du 27 juillet 1991 en vue de la protection de la jeunesse sont nettement plus limitées : le distributeur doit analyser (et par conséquent interdire ou veiller à ce que les mineurs n'aient pas accès à ces films) « *tous les éléments de programme susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, notamment les éléments de programme comprenant des scènes de pornographie ou de violence gratuite*⁴. » Il paraît inéquitable d'obliger les exploitants de cinéma de contrôler au moins quinze éléments différents (obligation de surcroît sanctionnée par des peines pénales), tandis que le diffuseur de téléfilms (qui diffuse souvent les mêmes films montrés quelques mois auparavant dans les salles de cinéma) est astreint à un contrôle plus léger, non sanctionné par des peines pénales.

Concernant l'article 3 :

L'article 3 oblige les exploitants de cinéma de renseigner de manière visible le classement des films. Il ne donne pas lieu à commentaire.

Concernant l'article 4 :

L'alinéa 1^{er} de l'article 4 interdit l'accès au cinéma aux mineurs pour les œuvres cinématographiques qui ne correspondent pas à leur tranche d'âge. La Chambre de Commerce renvoie à son commentaire sous l'article 1^{er} en ce qui concerne l'emploi du terme « *film* ». Elle met en outre en garde contre l'emploi du terme « *cinéma* » : à son avis, ne devrait être visée que la partie de l'enceinte du cinéma réservée exclusivement à la projection des œuvres cinématographiques, et non toute l'enceinte du cinéma (qui comprend souvent des cafés, des restaurants, magasins etc.).

En outre, la Chambre de Commerce estime malencontreuse la formulation : « *nul ne peut admettre* ». Le terme « *nul* » fait appel à tout le monde, alors qu'il résulte pourtant de l'article 5 que le contrôle à l'accès aux salles de cinéma se fera seulement par

³ Petit Robert Edition 1989

⁴ Article 6 de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques

l'exploitant de cinéma (système au demeurant critiquable, pour les raisons évoquées sous « Considérations générales » point 1). Afin de ne pas faire porter aux seuls exploitants de cinéma le souci de protection des jeunes, mission qui incombe par essence avant tout aux parents, la Chambre de Commerce exige que le début du premier alinéa de l'article 4 se lise : « *ne peut accéder à...* »

L'alinéa 2 de cet article 4 permet à un mineur d'avoir accès à une œuvre cinématographique de la⁵ catégorie supérieure à son âge s'il est accompagné par un parent ou tuteur légal, c'est-à-dire par exemple un enfant de 13 ans aurait accès à un film de la catégorie de 16 ans et plus, mais entre le texte du projet de loi et le commentaire des articles : ce dernier admet dans son second alinéa que les enfants accompagnés auront accès à un « *film destiné à une*⁶ *catégorie d'âge supérieure* », en d'autres termes, l'enfant de 13 ans aurait accès à tous les films de toutes les catégories d'âges supérieures. La Chambre de Commerce invite les rédacteurs du présent projet de loi de clarifier cette problématique dans un souci de sécurité juridique.

Concernant l'article 5 :

L'article 5 oblige l'exploitant de cinéma à désigner un mandataire chargé de veiller au lieu de délivrance des tickets que des personnes non autorisées aux films n'y aient accès. Pour les raisons développées sous la rubrique « Considérations générales », point 2, la Chambre de Commerce doute de l'efficacité d'un tel système. Elle renvoie à ses propositions de substitution.

Concernant l'article 6 :

L'article 6 prévoit l'instauration d'une commission de surveillance de la classification des films, dont la composition, le fonctionnement et des précisions relatives à l'exécution de sa mission seront fixés par règlement grand-ducal. La Chambre de Commerce regrette que le règlement grand-ducal n'accompagne pas le présent projet de loi, de sorte qu'elle n'est pas en mesure de commenter utilement.

Cette commission pourra s'auto-saisir et être saisie par les Ministres ayant en charge respectivement la Famille et la Culture, par le Procureur d'Etat, ainsi que par tout organe représentant les intérêts des mineurs. Cette dernière notion paraît d'un point juridique douteux, l'« *organe* » désignant en général seulement une personne ou un groupe de personnes par lequel une personne morale est en droit d'agir. Le commentaire des articles désigne d'ailleurs le « *milieu associatif* » et « *les groupements oeuvrant dans l'intérêt de la protection des enfants* ». La Chambre de Commerce se doit de mettre en garde d'ouvrir de manière trop large les modes de saisine de cette commission. La protection de la jeunesse incombe, de l'avis de la Chambre de Commerce, par essence d'abord aux parents et ensuite aux instances étatiques, et non à des instances privées. Le risque de saisines purement vexatoires augmente avec le nombre de personnes disposant d'un tel droit de saisine. Il est par ailleurs douteux que le « *Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand* » jouisse, au regard de la loi du 25 juillet 2002 l'ayant institué, de la personnalité juridique lui permettant de saisir une quelconque autorité en vue d'une décision administrative (ou de saisir par la suite le tribunal administratif en vue de faire annuler la décision de ladite commission).

D'un point de vue de l'opportunité, il paraît inéquitable à la Chambre de Commerce d'ouvrir ce moyen à des personnes de droit privé, alors que ces droits n'existent pas dans la loi du 27 juillet 1991 précitée.

⁵ C'est nous qui soulignons

⁶ C'est nous qui soulignons

Concernant l'article 7 :

L'article 7 énonce les sanctions pénales en cas de non respect par les exploitants de cinéma de leurs obligations qui leur incomberont en vertu du présent projet de loi. La Chambre de Commerce juge l'instauration de telles sanctions pénales inéquitable, alors que la violation des articles 6 et 28 de la loi précitée du 27 juillet 1991 ne sont pas sanctionnées par des peines pénales.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte des remarques formulées ci avant.

DAN/TSA