

N° 5734²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**relatif à l'accès aux représentations cinématographiques publiques**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(3.6.2008)

Par dépêche du 20 juin 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous rubrique qui a été élaboré par la secrétaire d'Etat à la Culture, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche.

Au texte du projet était joint un bref exposé des motifs ainsi qu'un commentaire des articles. L'avis de la Chambre de commerce a été transmis au Conseil d'Etat par dépêche du 20 septembre 2007.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du présent projet de loi rappellent que la loi du 13 juin 1922 concernant la surveillance des établissements et représentations cinématographiques publics est tombée en désuétude et qu'il y a lieu d'établir un nouveau cadre légal en vue d'assurer la protection de la jeunesse. Dans son avis du 17 août 2007, la Chambre de commerce, tout en partageant ce constat, critique que le projet impose des charges trop importantes aux exploitants de cinéma en comparaison notamment avec les obligations assumées par les opérateurs d'autres médias et par les parents. La Chambre de commerce considère encore que le mécanisme de contrôle prévu sera difficile à mettre en œuvre.

Le Conseil d'Etat partage l'essentiel des réserves émises par la Chambre de commerce. Il se permet de renvoyer, pour fonder ses considérations, sur un rapport intitulé „Pour un spectateur conscient“ établi en septembre 2001 par le groupe de travail „Enfants admis“ à l'initiative des Ministres de l'aide à la jeunesse et de l'audiovisuel de la Communauté française de Belgique.

Les observations d'ordre général du Conseil d'Etat portent sur les points suivants:

Dans l'optique d'une protection globale de la jeunesse, une réglementation ne devrait pas seulement viser le cinéma, mais englober la radio-télédiffusion, le commerce de produits type vidéo, DVD, jeux vidéo, livres et journaux ainsi que l'Internet. Le Conseil d'Etat de renvoyer, à cet égard, à la „Jugendschutzgesetz“ allemande qui vise, à la section 3, „Jugendschutz im Bereich der Medien“ – „Unterabschnitt 1 Trägermedien“, successivement tous les médias: „Filmveranstaltungen“, „Bildträger mit Filmen oder Spielen“, „Bildschirmspielgeräte“ et „Kennzeichnung von Filmen und Film- und Spielprogrammen“. En l'état actuel de la législation, la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques contient des dispositions destinées à protéger „l'épanouissement physique, mental et moral des mineurs“. Des régimes protecteurs sont encore prévus dans certains actes de droit communautaire, en particulier la directive 2007/65/CE (dite directive „Services de médias audiovisuels sans frontières“) du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la directive 89/552/CE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (dite directive „Télévision sans frontières“). Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat considère qu'une commission unique pourrait assumer les compétences de contrôle pour l'ensemble des secteurs concernés.

A défaut de réglementation unique et globale, la réglementation des différents secteurs devrait au moins être cohérente. Tout en tenant compte des particularités des différents médias, il est malaisé de comprendre que la portée des obligations puisse varier. Si le Conseil d'Etat comprend la nécessité de prévoir des sanctions pénales dans l'optique d'une protection efficace des jeunes, il ne conçoit pas que de telles sanctions figurent dans le présent projet alors qu'elles font défaut dans la loi modifiée du 27 juillet 1991, précitée. Le Conseil d'Etat considère que s'il s'agit de légiférer dans des domaines voisins, tel celui de la vente et de la distribution de produits vidéo, il y aura lieu de veiller à la cohérence des différentes lois. Le Conseil d'Etat rappelle qu'un projet de loi (*No 3212*) visait à couvrir à la fois la représentation publique des films et la vente ou location de films. Les travaux sur ce projet de loi ne semblent pas avoir été poursuivis.

Le Conseil d'Etat partage encore les considérations de la Chambre de commerce quant à la responsabilité première des parents en la matière qui ne saurait être intégralement déléguée ni aux pouvoirs publics ni, *a fortiori*, aux professionnels du secteur.

Ce n'est que sous réserve de ces observations et à la lumière de celles-ci que le Conseil d'Etat entend examiner les différents articles du projet de loi.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

L'article sous rubrique énonce une évidence, à savoir que l'accès aux cinémas est, sauf exceptions, libre. Dans notre système constitutionnel, la loi est appelée à tracer les limites éventuelles aux libertés fondamentales ou à réglementer leur exercice, mais non pas à les consacrer une nouvelle fois. La référence au paiement du droit d'entrée et au contrôle y afférent est parfaitement superflue alors que ces conditions relèvent des rapports contractuels entre le client et l'exploitant du cinéma. Le Conseil d'Etat conseille fortement de faire l'économie de l'article 1er. Il y aura lieu de reprendre les abréviations, figurant à l'article 1er, à l'actuel article 2 qui deviendra l'article 1er.

Article 2 (1er selon le Conseil d'Etat)

Cette disposition établit l'obligation de l'exploitant du cinéma à contrôler le contenu au regard de certains critères et d'opérer un classement. Dans la logique de ses observations sur l'article 1er, le Conseil d'Etat propose d'omettre le début du premier alinéa disposant que „cette liberté est restreinte“ et de se limiter à prévoir les obligations qui s'imposent à l'exploitant qui doit examiner „si le film destiné à être représenté publiquement est susceptible de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs“. Cette dernière formule est reprise de l'article 6 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques. Alors que cette loi se borne à consacrer cette formule, la loi en projet ajoute, au deuxième alinéa, une série de critères en vue d'effectuer cet examen. Sans vouloir mettre en doute la valeur intrinsèque de ces critères, le Conseil d'Etat voudrait attirer l'attention des auteurs du projet sur la différence de teneur des deux lois; il s'interroge encore sur la „plus-value“ que constitue l'énumération de ces critères par rapport à l'objectif de garantir l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs.

Le Conseil d'Etat peut suivre les auteurs du projet de loi en ce qui concerne les classes d'âge proposées.

Le Conseil d'Etat voudrait encore renvoyer à la question de la détermination de la notion d'exploitant du cinéma évoquée dans l'avis de la Chambre de commerce, en relation avec les cinémathèques, les ciné-clubs ou les représentations publiques de films organisées occasionnellement par des personnes diverses de droit public ou privé. Cette question a une importance indéniable dès lors que les auteurs du présent projet entendent imposer des sanctions pénales.

Le Conseil d'Etat rejoint encore la Chambre de commerce quand elle s'interroge sur la réaction à adopter en cas de divergence de classement entre différents exploitants. Le Conseil d'Etat considère que la solution devrait consister dans l'intervention de la Commission de surveillance prévue à l'article 6.

Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

Pour le Conseil d'Etat, cet article ne donne pas lieu à observation particulière.

Articles 4 et 5

Il s'agit de dispositions clés du projet de loi qui portent sur les questions fondamentales de la responsabilité des exploitants, d'un côté par rapport aux pouvoirs publics, de l'autre par rapport aux jeunes et par rapport à leurs parents.

Le texte proposé impose aux exploitants d'interdire l'accès à des personnes n'ayant pas l'âge requis. Ce système de contrôle, au demeurant pénalement sanctionné, implique également le droit et l'obligation de l'exploitant de demander la production d'une pièce d'identité établissant l'âge du spectateur. Le Conseil d'Etat note, au passage, que, contrairement aux objectifs visés par le projet, le mécanisme prévu risque d'inciter les exploitants à effectuer un classement des plus libéraux pour limiter leur responsabilité.

Compte tenu de la responsabilité mise à charge des exploitants et des difficultés d'application mises en exergue par la Chambre de commerce, le Conseil d'Etat se demande si un système plus souple et, en même temps plus efficace, ne serait pas envisageable. Le classement opéré par l'exploitant n'aurait que valeur de recommandation, ce qui dispenserait en principe l'exploitant de la mission de contrôler l'accès et soulignerait la responsabilité première des parents à qui il revient également de surveiller la vision des programmes de télévision et l'entrée sur des sites Internet. S'il s'agit de fixer impérativement des conditions d'âge ou d'interdire l'accès de certains films, particulièrement dangereux, aux mineurs, la Commission de surveillance pourrait être investie des prérogatives nécessaires à cet effet.

Si le Conseil d'Etat était suivi dans son approche, les articles 4 et 5 pourraient être omis à leur emplacement actuel. Il suffirait d'ajouter à l'article 2 (1er selon le Conseil d'Etat) une phrase indiquant que le classement opéré par l'exploitant n'a que la valeur d'une recommandation.

Article 6 (3 selon le Conseil d'Etat)

Cet article institue une Commission de surveillance, qualifiée dans le commentaire d'autorité indépendante. Pour clarifier la nature de cette commission, le Conseil d'Etat invite les auteurs du projet de loi à s'inspirer des dispositions de l'article 30 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques. Le Conseil d'Etat relève notamment que la loi de 1991 détermine la composition de la Commission indépendante de la radiodiffusion et prévoit l'indemnité des membres, questions à régler, d'après l'article sous rubrique, par règlement grand-ducal. Pour ce qui est de la dénomination, le Conseil d'Etat préfère les termes de „Commission de classification des films“ à ceux de „Commission de surveillance de la classification des films“.

De l'avis du Conseil d'Etat, cette commission aurait les compétences suivantes:

- contrôler le classement opéré par les exploitants;
- intervenir en cas de divergence de classement par différents exploitants;
- imposer le respect des conditions d'âge en adoptant au besoin une décision obligatoire; deux hypothèses sont visées, soit la Commission reprend le classement opéré dans la recommandation en le rendant obligatoire, soit elle substitue un classement obligatoire à celui recommandé par l'exploitant.

En ce qui concerne la saisine, le Conseil d'Etat considère que pourrait utilement être inclus, dans la liste des ministres, le membre du Gouvernement ayant l'Education nationale dans ses attributions. Il y aurait, par contre, lieu d'omettre une référence au procureur d'Etat, la mission du parquet, en matière de protection de la jeunesse, n'étant pas de déclencher une action de la part d'organes administratifs. Le Conseil d'Etat s'interroge encore sur la portée du concept de „tout organe représentant les intérêts des mineurs“. Dans un souci de sécurité juridique, il y aurait lieu de déterminer avec plus de précision les organes en cause. Le Conseil d'Etat renvoie dans ce contexte notamment à la loi du 25 juillet 2002 portant institution d'un comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“ (ORK), qui en son article 2 précise que „la mission de l'ORK est de veiller à la sauvegarde et à la promotion des droits et des intérêts des enfants (...)“.

La Commission adoptant un acte administratif, un recours en annulation est de droit. S'il y a lieu d'opter pour un recours en réformation, il faudra le prévoir expressément. Si la Commission a pris une décision, l'exploitant est tenu de faire contrôler son respect. A cet effet, la substance des articles 4 et 5 actuels pourrait être reprise à la suite de l'article définissant les missions de la Commission.

Article 7 (4 selon le Conseil d'Etat)

Un régime de sanctions pénales peut être maintenu, s'il se limite à faire respecter les obligations précises de l'exploitant d'opérer un classement, de le publier, de respecter et faire respecter les décisions de la Commission de surveillance.

Le Conseil d'Etat propose d'omettre l'incidente „sous réserve d'autres dispositions plus sévères“ qui énonce une évidence.

Article 8 (5 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 juin 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER