



# **INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE STRASBOURG**

**Université de Strasbourg**

## **La Police du cinéma**

*Recherche sur l'utilité et l'efficacité d'une police administrative spéciale  
confrontée aux transformations de l'industrie cinématographique et  
audiovisuelle*

**Jean-Marie CALABRESE**

Mémoire de 4<sup>ème</sup> année, filière « Droit et Administration Publique »

Sous la direction de M. Le Professeur Jean-Philippe KOVAR

**Juin 2021**

" L'Université de Strasbourg n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur[e] ".



## Remerciements

Je tiens à remercier M. Le Professeur **Jean-Philippe Kovar**, qui a accepté de diriger ce mémoire et m'a guidé dans la définition du sujet. Ses conseils et ses clarifications m'ont aidé à surmonter les difficultés rencontrées tout au long de l'année. Sa disponibilité, son attention et ses encouragements m'ont permis de mener mon travail à terme. Je vous remercie pour votre bienveillance et votre compréhension.

Je suis également reconnaissant à M. Le Professeur **Gabriel Eckert**, d'avoir accepté de participer à la soutenance de mon mémoire. Merci pour l'attention que vous avez portée à mon travail.

Je tiens aussi à remercier Mme **Monique Vidon-Gerlier** pour l'aide précieuse et l'attention qu'elle m'a apporté pour ce travail.

Je remercie M. **Michel Calabrese**, pour le soutien qu'il m'apporte depuis toutes ces années.

Enfin, je remercie chaleureusement M. **Boris Calabrese** et Mme **Aude Vidon-Gerlier**, sans qui rien ne serait possible.

# **Sommaire**

<b>Tables des Abréviations .....</b>	<b>4</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>6</b>
<b>Chapitre I - La pertinence de la police administrative du cinéma pour la diffusion des films en salle .....</b>	<b>14</b>
§1 : L'édification d'un régime juridique en accord avec les critères consensuels de notre société.....	15
§2 : La conciliation de l'ordre public et de la liberté d'expression sous le contrôle du juge administratif.....	27
<b>Chapitre II - La nécessité de dépasser la police du cinéma en raison de la multiplication des canaux de diffusion des films.....</b>	<b>41</b>
§1 : La multiplication des effets de la classification des œuvres cinématographiques .....	42
§2 : La construction d'un régime de contrôle intersectoriel.....	55
<b>Conclusion.....</b>	<b>68</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>73</b>
<b>Tables des matières .....</b>	<b>80</b>

## Tables des abréviations

<b>API</b>	Autorité publique indépendante
<b>ARCOM</b>	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
<b>BIC</b>	Bénéficiaires industriels et commerciaux
<b>BLIC</b>	Bureau de liaison des industries cinématographiques
<b>CAA</b>	Cour administrative d'appel
<b>CCIA</b>	Code du cinéma et de l'image animée
<b>CCOC</b>	Commission de classification des œuvres cinématographiques
<b>CEDH</b>	Convention européenne des droits de l'Homme
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>CIC</b>	Code de l'industrie cinématographique
<b>CNC</b>	Centre du cinéma et de l'image animée
<b>COSIP</b>	Compte de soutien aux industries de programmes
<b>CSA</b>	Conseil supérieur de l'Audiovisuel
<b>DDHC</b>	Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen
<b>HADOPI</b>	Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet
<b>RCA</b>	Registres du cinéma et de l'audiovisuel
<b>SACD</b>	Société des auteurs et des compositeurs dramatiques
<b>SMA</b>	Services de médias audiovisuels
<b>SMAD</b>	Services multimédias à la demande
<b>SPECT</b>	Syndicat des producteurs créateurs de programmes audiovisuels
<b>TA</b>	Tribunal administratif
<b>UE</b>	Union Européenne
<b>VOD</b>	Vidéo à la demande
<b>VO</b>	Version originale



# Introduction

Depuis le printemps 2020, la Covid-19 a bouleversé nos façons de consommer et de se cultiver. Elle a provoqué une baisse de 25% du chiffre d'affaires du secteur culturel de 2020 par rapport à celui de 2019. Le domaine des arts visuels connaît à lui seul une perte de 31% de son chiffre d'affaires<sup>1</sup>. Selon un rapport du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), les salles de cinéma ont été fermées pendant 162 jours en 2020. La fréquentation des salles obscures atteignait 65,1 Millions d'entrées, soit 30% du taux de fréquentation en 2019 et ses 213,07 millions d'entrées. Le nombre de spectateurs a donc baissé de 70%<sup>2</sup>. Parallèlement, les plateformes de Vidéos à la demande (VOD) ont vu leurs nombres d'abonnés exploser cette même année. La plateforme américaine Netflix a enregistré 204 millions d'abonnés dans le monde à la fin du quatrième trimestre de 2020<sup>3</sup>. On peut alors logiquement s'interroger sur l'avenir du cinéma. Regarder un film se ferait-il majoritairement en salles ou plutôt chez soi ? Aucune réponse à la question posée tant les studios de productions adaptent leurs conditions de diffusions des films. Certains préfèrent maintenir des sorties cinéma ; d'autres choisissent une distribution simultanée en salle et sur les plateformes VOD ; quelques-uns optent pour une sortie directement en streaming.<sup>4</sup>

Cette mutation des habitudes de consommations entraîne des conséquences économiques mais aussi juridiques pour le monde du cinéma. Le contrôle de la diffusion des films en salles doit s'adapter à cette évolution. La police administrative du cinéma, responsable de ce contrôle, fait face à une double crise et doit chercher à se réinventer. Jean Waline, juriste, la définit comme « *L'ensemble des interventions de l'administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société, dans le cadre tracé par le constituant et le législateur* »<sup>5</sup>. On distingue deux types de police administrative. Une qui

---

<sup>1</sup> Ministère de la Culture, L'impact de la crise du Covid-19 sur les secteurs culturels, <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Etudes-et-statistiques/Publications/Collections-de-synthese/Culture-chiffres-2007-2021/L-impact-de-la-crise-du-Covid-19-sur-les-secteurs-culturels>, consulté le 28/04/2021.

<sup>2</sup> CNC, Fréquentation cinématographique : année 2020, 30 décembre 2020, [https://www.cnc.fr/professionnels/frequentation-cinematographique--annee-2020\\_1382389#:~:text=Sur%20l'ensemble%20de%20l.de%20celle%20observ%C3%A9e%20en%202019.,](https://www.cnc.fr/professionnels/frequentation-cinematographique--annee-2020_1382389#:~:text=Sur%20l'ensemble%20de%20l.de%20celle%20observ%C3%A9e%20en%202019.,) consulté le 28/04/2021.

<sup>3</sup>P-Y Dugua, « Netflix dépasse les 200 millions d'abonnés payants dans le monde », Le Figaro, 19/01/2021, consulté le 28/04/2021.

<sup>4</sup> L. Lepron, « De Godzilla à Raya, les films sortent de plus en plus en streaming », Konbini, 16/04/2021, consulté le 23/04/2021.

<sup>5</sup> J. Waline, *Précis de Droit Administratif*, 28<sup>e</sup> édition, Editions Dalloz, 2020, Paris, p. 381.

dispose « *d'un ensemble de compétences et de moyens d'actions*<sup>6</sup> ». Il s'agit de la police générale visant à éviter les désordres publics. Mais, certaines activités, comme le cinéma ou la chasse, nécessitent des moyens et des techniques plus spécifiques. Dans ce cas, on parle de police spéciale. Cette activité de l'administration a une visée préventive. L'autorité de police cherche à éviter un trouble de l'ordre public, c'est-à-dire « *la préservation du bon ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité publique et plus récemment du respect de la dignité humaine* ».<sup>7</sup> Il est qualifié par Maurice Hauriou comme « *L'ordre public matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, l'état de paix à l'état de trouble* »<sup>8</sup>. A cet ordre public « matériel » s'ajoute un ordre public « immatériel » que David Rivière relie à une « *police des consciences* »<sup>9</sup>. Elle aurait pour objectif d'apaiser les esprits et d'éviter certains chocs émotionnels pour la population. En ce sens, cet ordre public immatériel pourrait être perçu comme un ordre moral, définissant ce qui est bon ou mauvais pour la société. Le législateur vient ajouter la moralité publique dans la délimitation de l'ordre public. Selon l'article L-2212-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)<sup>10</sup> la police municipale doit protéger la morale publique tout comme l'intégrité des personnes et leurs propriétés.

Cette dimension moralisatrice et immatérielle a guidé la construction du régime de police du cinéma actuellement en vigueur. Réguler la diffusion des films afin de préserver une certaine éthique ou conscience propre à une société donnée ressemblerait à une forme de censure. C'est d'ailleurs, c'est ce qui semble le mieux caractériser les origines de la police du cinéma. En effet, au XVIIIe siècle, la censure devient un monopole d'Etat attribuée à la direction de la librairie. A la Révolution Française, ce système s'effondre face à l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC)<sup>11</sup>. Les autorités de censure ayant disparu, ce sont les municipalités qui héritent de ce pouvoir. Avec les lois des 16 et 24 août 1790, les spectacles sont sous la compétence des officiers municipaux<sup>12</sup>. L'article VI des lois des 13 et 19 janvier 1791<sup>13</sup> complète ces dispositions : « *Les entrepreneurs ou les*

---

<sup>6</sup> J. Waline, *Précis de Droit Administratif*, 28<sup>e</sup> édition, Editions Dalloz, 2020, Paris, p.391.

<sup>7</sup> Fiches d'orientation, Ordre Public (Droit Administratif), septembre 2020, <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2F000687>, consulté le 29 avril 2021.

<sup>8</sup> M. Hauriou, *Précis de Droit Administratif*, Editions Dalloz, 1933, Paris.

<sup>9</sup> D. Rivière, « Les Rapports entre liberté politique et liberté d'expression. Enjeu de l'introduction du principe de proportionnalité dans la mise en oeuvre de l'ordre public immatériel ». *Droit et Société*, mars 2016, pp. 581-602.

<sup>10</sup> CGCT, art L-2212-2.

<sup>11</sup> DDHC, art 11.

<sup>12</sup> A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, 2019, Fayard, Paris, p.25.

<sup>13</sup> L. n°1791-01-13, 13 janvier 1791.

membres des différents théâtres seront, à raison de leur état, sous l'inspection des municipalités. Ils ne recevront des ordres que des officiers municipaux qui ne pourront arrêter ni défendre la représentation d'une pièce [...] ». Cette censure prend place dans un certain contexte historique. Le pouvoir politique cherche à éliminer le reste des pensées monarchiques. Ainsi, en application du décret du 2 août 1793, les théâtres visant à « réveiller la honteuse superstition de la royauté » peuvent être fermés<sup>14</sup>. Une commission d'instruction publique chargée de la « régénération de l'art dramatique » et de la « police morale des spectacles » est créée par arrêté du 18 prairial an II. Les pièces et les mises en scènes sont examinées et soumises à un avis d'autorisation ou d'interdiction.

Dans les années 1830, la police des spectacles doit s'adapter avec l'arrivée des premiers films. Une circulaire du 11 janvier 1909 permet leur interdiction<sup>15</sup>. Les maires peuvent empêcher la diffusion des œuvres comportant des « exécutions capitales ». Une circulaire du 13 avril 1913 du Ministre de l'Intérieur recommande aux préfets d'interdire dans leurs départements les films avec « des crimes », « des exécutions capitales » ou les scènes « à caractère immoral ou scandaleux »<sup>16</sup>. Dans la lignée de la police des spectacles, les prémices d'une police du cinéma cherchent à garantir les mœurs et les valeurs de la société. Dans un arrêt du 3 avril 1914<sup>17</sup>, le Conseil d'Etat reconnaît aux maires les pouvoirs d'autoriser ou non un spectacle.

Le 1<sup>er</sup> décembre 1915, la préfecture de police crée un « visa cinématographique ». Il s'agit de « la délivrance d'une autorisation de représentation publique d'un film, consignée sur une fiche mentionnant le titre du film »<sup>18</sup>. Avec la circulaire du 24 juin 1916, le procédé est étendu à l'ensemble du territoire national. Une commission chargée d'examiner les films est créée. Elle recommande des autorisations ministériels.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1920, le contrôle des films est confié à l'administration des Beaux-Arts. (Décret du 25 juillet 1919). Un film ne peut être diffusé que s'il est en possession d'un visa accordé par le Ministère de l'instruction publique et des Beaux-Arts. Dans le contexte de la Révolution de 1917, le film ne doit pas « blesser une puissance étrangère », ni mettre en avant une révolution, des scènes de grèves, des contrastes trop prononcés entre les riches et

---

<sup>14</sup> A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, 2019, Fayard, Paris, p.29.

<sup>15</sup> A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, 2019, Fayard, Paris, p.31.

<sup>16</sup> A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, 2019, Fayard, Paris, p.31.

<sup>17</sup> CE, 3 avril 1914, n°49603.

<sup>18</sup> A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, 2019, Fayard, Paris, p.32.

les pauvres ou encore ne pas comporter de nombreuses scènes de violences ou de crimes<sup>19</sup>. Le décret du 7 mai 1936<sup>20</sup> dispose que la police du cinéma vise la protection de « *L'ensemble des intérêts nationaux en jeu et spécialement l'intérêt de la défense des bonnes mœurs et du respect des traditions nationales* ». L'année 1929 est un tournant pour la police du cinéma avec le premier film français parlant, *Les trois masques* d'André Hugon<sup>21</sup>. Le contrôle des films doit s'adapter à la découpe des dialogues.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, la censure des films est renforcée. Par un décret du 27 août 1939<sup>22</sup>, la projection d'un film est soumise à « *un contrôle préventif du service général de l'information* ». Dans un contexte de guerre, l'autorité de police du cinéma veille à ce que des images de guerre ne soient pas diffusées pour rassurer l'opinion. Ainsi une note au préfet du commissaire général de l'information de 1939 dispose que « *Tous films dont le caractère morbide ne pourrait avoir qu'un effet déprimant sur le spectateur et, par exemple, les films qui représentent les milieux de souteneurs, de trafiquants de femmes ou de stupéfiants [...]* » soient interdits<sup>23</sup>. Après la défaite de 1940, la censure cinématographique est repensée dans la zone libre. Un arrêté du 20 décembre 1941 introduit pour la première fois l'interdiction d'un film aux mineurs de moins de 18 ans. La censure passe sous le contrôle de la direction générale de la cinématographie nationale créée par la loi du 30 mai 1942<sup>24</sup>. Au sein de cette direction, une commission consultative est aussi créée pour réaliser un contrôle préventif avec de possibles interdictions de diffusions pour les moins de 16 et 18 ans.

A la Libération, la police du cinéma va de nouveau être réformée. Elle a « *principalement pour objet d'empêcher des publications contraires au respect des bonnes mœurs ou susceptibles de troubles à l'ordre public* »<sup>25</sup>. C'est au ministre de l'information qu'il revient d'accorder le visa d'exploitation. Il exerce sa compétence sur avis de la commission qui, après examen du film, doit lui transmettre une proposition.

---

<sup>19</sup> A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, 2019, Fayard, Paris, p.34.

<sup>20</sup> D. n°0109, 7 mai 1936, JORF du 8 mai 1936.

<sup>21</sup> A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, 2019, Fayard, Paris, p.37.

<sup>22</sup> D, 27 août 1939, relatif à l'application du décret du 24 août 1939 concernant le contrôle de la presse et des publications, JORF du 28 août 1939.

<sup>23</sup> A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, 2019, Fayard, Paris, p.41.

<sup>24</sup> A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, 2019, Fayard, Paris, p.45.

<sup>25</sup> A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, Fayard, 2019, Paris, s

La police du cinéma fut marquée par l'opposition entre un contrôle local et un contrôle national des films. Une des affaires les plus emblématiques est bien sûr celles des films Lutétia avec l'arrêt du Conseil d'Etat de 1959<sup>26</sup>. Le maire de Nice en qualité d'autorité de police générale avait décidé d'interdire sur le territoire de sa commune « Le feu dans la peau » de Marcel Blistène. Cette mesure a été justifiée par des considérations morales. Cette interdiction faisait l'objet d'un recours ; le juge administratif est amené à statuer sur cette question. La haute juridiction administrative consacre deux éléments de l'ordre public immatériel. Les autorités de police générale peuvent prendre en compte des considérations morales pour maintenir l'ordre public sur le territoire de leur commune. Toutefois, ces restrictions doivent être motivées par des « *circonstances locales* »<sup>27</sup>. La jurisprudence administrative rappelle qu'« *Une mesure de police n'est légale que si elle est nécessaire au regard de la situation de fait existant à la date à laquelle elle a été prise* »<sup>28</sup>. Dès lors, un maire peut restreindre ou interdire la diffusion d'un film s'il considère qu'il existe des risques de désordres pour sa ville.

Le Conseil d'Etat reconnaît que la projection d'un film peut causer un trouble à l'ordre public « *à raison du caractère immoral dudit film et des circonstances locales* »<sup>29</sup>. Les deux conditions sont cumulatives. Cette décision réaffirme le pouvoir des maires en matière de police du cinéma. Le juge administratif renforce son contrôle sur les circonstances locales en venant détailler leurs identifications. Elles relèvent des « *compositions particulières de la population* », de la « *composition ethnographique de la population [...] ou quelques particularités historiques ou sociologiques* » et de « *protestations émanant des milieux les plus différents* »<sup>30</sup>. Un film peut être interdit dans une ville et autorisé dans une autre<sup>31</sup>. Plusieurs films vont être interdits sur le territoire de différentes communes. En 1960, le film « Les liaisons dangereuses » est interdit à Saverne, Beauvais, Mulhouse, Rouen, Avranches, Marseille et Salon-de-Provence en raison de son caractère immoral et « *compte tenu de la composition particulière de la population* »<sup>32</sup>. Ces villes comportent un grand nombre

---

<sup>26</sup> CE, sect., 18 décembre 1959, n°36385 36428, Sté Les films Lutétia.

<sup>27</sup> CE, sect., 18 décembre 1959, n°36385 36428.

<sup>28</sup> CE, 5<sup>e</sup>/4<sup>e</sup> ss-sect., 31 août 2009, n°296458.

<sup>29</sup> M. Canedo, « Les soixante ans de l'arrêt Société des films Lutétia », AJDA, 9 décembre 2019, N°42/2019, p. 2506-2511., p. 2510

<sup>30</sup> M. Canedo, « Les soixante ans de l'arrêt Société des films Lutétia », AJDA, 9 décembre 2019, N°42/2019, p. 2506-2511., p. 2511.

<sup>31</sup> P. Bon, « Le but de la police administrative générale après l'affaire Dieudonné », RFDA, juillet-août 2016, n°791, p.791-797., p.795.

<sup>32</sup> P. Bon, « Le but de la police administrative générale après l'affaire Dieudonné », RFDA, juillet-août 2016, n°791, p.791-797., p. 795.

d'écoles et donc de jeunes spectateurs. Toutefois, pour le film de Roger Vadim, les interdictions des communes de Dijon, Landerneau et Château-Thierry sont annulées par la juridiction administrative faute de « *circonstances locales particulières* »<sup>33</sup>.

Avec l'abondance des restrictions municipales, on s'interroge sur le concours de police. Si deux mesures de police sont prises pour le même film, laquelle doit s'appliquer ? Dans l'arrêt du 18 avril 1902<sup>34</sup>, Nérès-les-Bains, le Conseil d'Etat explique que face à une décision centralisée les pouvoirs municipaux ne perdent pas leurs compétences. Une autorité locale de police peut aggraver une mesure de police nationale<sup>35</sup>. Ainsi, le maire de Nice pouvait prendre une décision plus restrictive que celle du visa d'exploitation attribué au film « Le Feu dans la peau ». En dépit du fait que les maires disposent de ce pouvoir de police générale du cinéma, ils ne l'utilisent que très rarement au point que de nos jours, ils suivent les avis d'exploitation attribué par la ministre chargée de la culture. C'est donc essentiellement l'autorité de police spéciale qui a la charge du contrôle des films en France. Depuis le 22 juin 1969, le ministre des affaires culturelles est compétent pour contrôler des œuvres cinématographiques<sup>36</sup>. C'est pourquoi, nous traiterons essentiellement de la police administrative spéciale du cinéma.

A partir des années 1970, la société française est en phase avec de profonds changements, notamment avec les événements de mai 1968. Ils deviennent une source d'inspiration pour les cinéastes. L'année 1974 est marquée par le succès du film: *Emmanuelle* de Just Jaeckin, comportant des images d'actes sexuels<sup>37</sup>. Toutefois, la multiplication de ces images peut choquer un public jeune. Pour eux, la distinction entre ce qui relève de la réalité ou de la fiction est difficile à établir<sup>38</sup>. Le foisonnement à l'écran de sexes, de drogues, de violences peut la banaliser. Un contrôle de ces images apparaît dès lors inévitable.

---

<sup>33</sup>P. Bon, « Le but de la police administrative générale après l'affaire Dieudonné », RFDA, juillet-août 2016, n°791, p.791-797., p. 795

<sup>34</sup> CE, 18 avril 1902, n°04749, Nérès-les-Bains.

<sup>35</sup> H. Hoepffner, L. Janicot, « Le règlement des concours de police obéit-il à des principes directeurs ? », AJDA, 22 juin 2020, N°22/2020, p. 1211-1217., p.1211.

<sup>36</sup>A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, 2019, Fayard, Paris, p.58.

<sup>37</sup> A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, 2019, Fayard, Paris, p.59.

<sup>38</sup> L. Saenko, « La Protection de l'enfant spectateur : réalité ou illusion », Juris art etc, octobre 2017, n°50, p.32-33., p.32.

Aujourd'hui, la police du cinéma est définie comme le fait de « *soumettre l'exploitation des films en salles à une régime d'autorisation préalable assortie, le cas échéant, d'interdictions à certaines tranches d'âge* ». <sup>39</sup> Un film ne peut pas être diffusé en France s'il ne dispose pas d'un visa d'exploitation cinématographique comme le rappelle l'article L211-1 du code du cinéma et de l'image animée (CCIA) : « *La représentation cinématographique est subordonnée à l'obtention d'un visa d'exploitation délivré par le ministre chargé de la culture* ». Le film est soumis à une classification par tranches d'âge qui encadre l'exploitation et la diffusion des films. C'est la ministre de la Culture qui est l'autorité de police administrative du cinéma. Elle a pour mission de protéger le jeune public des images pouvant le choquer et nuire à son développement moral.

A cette fin la police du cinéma restreint la liberté afin de garantir l'ordre public. Or, nous pouvons légitimement nous interroger sur la pertinence d'un tel régime de nos jours. La société dans laquelle nous vivons est guidée par la liberté. Il s'agit d'une valeur qui, surtout dans le domaine culturel et artistique, reste essentielle. Il est nécessaire de trouver un équilibre entre la protection du jeune public et la garantie de la liberté de créations et d'expressions. Est-il alors utile de maintenir un régime juridique qui crée des interdictions ? N'est-ce pas en opposition avec les valeurs de la culture et de l'art qui seraient celles du partage et de l'ouverture ? Quelle est la légitimité d'une police qui contrôle la diffusion des films si les obligations sur lesquelles elle repose ne sont plus en adéquation avec ces principes ? Le contrôle du juge administratif permet de trouver un équilibre entre d'une part la protection du jeune public et d'autre part la liberté d'expressions et de créations.

Comme nous le mentionnions au début de cette introduction, la consommation cinématographique a changé. Les spectateurs ne se rendent plus forcément au cinéma pour regarder des films. Les enfants et les adolescents n'échappent pas à la règle. La libéralisation du secteur de l'audiovisuel dans les années 1980 a favorisé la diffusion des films à la télévision. On peut donc facilement s'interroger sur la pertinence d'un régime de contrôle des films en salles aujourd'hui. Est-il efficace pour protéger le jeune public alors que ceux-ci ont un accès presque illimité avec la multiplication de canaux de diffusion : chaînes de télévision, internet ou encore plateformes VOD ? Dans ce cadre, la police du cinéma doit coexister avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) qui établit son propre système de classifications

---

<sup>39</sup> C. Broyelle., « L'indéfendable police du cinéma » ; ADJA, juillet 2017,n°26/2017, p.1488-1493, p. 1488.

des films pour leurs diffusions à la télévision. La multiplication des classifications peut rendre ce régime de police inefficace. Qui peut aujourd'hui empêcher un enfant ou un adolescent de regarder des images de violences, de sexes ou de consommations de drogues sur tout matériel à la pointe du progrès ? A quoi bon leur restreindre l'accès à une salle de cinéma s'ils peuvent regarder le film sur un autre support ?

La police du cinéma cherche à maintenir l'ordre public et à garantir la liberté. Toutefois, ce régime est-il encore efficace face aux développements des services multimédias facilitant l'accès aux œuvres cinématographiques ?

Pour la diffusion des films en salles, la police du cinéma reste pertinente. Elle permet à la ministre de la culture de garantir la protection de l'enfance et de la jeunesse et le respect de la dignité humaine. Toutefois, le contrôle du juge permet de trouver un équilibre entre les prérogatives de la ministre de la culture et la garantie de la liberté cinématographique. La police du cinéma doit également s'adapter à la multiplication des canaux de diffusions des films. Elle doit notamment composer avec le CSA pour contrôler la diffusion des films à la télévision et se soumettre à une régulation intersectorielle pour faire face à l'exploitation des films en VOD.

# **Chapitre I - La pertinence de la police administrative du cinéma pour la diffusion des films en salle**

La police du cinéma s'est construite sur la base de la police des spectacles. D'abord outil politique imprégné d'une dimension morale, elle cherchait à éduquer les comportements des individus en société. C'est à partir des années 1970 que ce régime juridique se structure autour de valeurs sociales partagées. La liberté artistique s'affirme. Le système du contrôle des films est de plus en plus décrié. L'arrivée de Jack Lang au ministère de la Culture constitue un tournant dans le contrôle des films. Le décret d'application de 1961 du code de l'industrie cinématographique est modifié par un nouveau décret n°90-174 du 23 février 1990. Il n'est plus question de censurer des films. L'encadrement de la diffusion des longs métrages en salles est amené à évoluer avec les préoccupations sociétales. Néanmoins, il est nécessaire d'encadrer la diffusion des films en salles. Des scènes peuvent contenir des images pouvant choquer un certain public. Plus précisément, elles peuvent ne pas être en adéquation avec le développement personnel et moral d'un enfant et d'un adolescent. De ce fait, l'article L. 221-12 du CCIA définit la protection de l'enfance et de la jeunesse ainsi que le respect de la dignité humaine comme les prérogatives de la police administrative du cinéma. Cette dernière a la tâche de maintenir l'ordre public tout en étant en adéquation avec les mœurs de notre société. Pour ce faire, le régime de la police administrative du cinéma se construit en accord avec des critères consensuels dans notre société (§1).

L'idée est aussi de respecter la liberté de création. Il faut permettre à chacun de voir ce qu'il souhaite, tout en protégeant le jeune public de la violence de certaines images. C'est pour cette raison que l'exploitation des films en salles est encadrée par l'article R. 211-12 du CCIA. Elle permet d'encadrer la diffusion des longs métrages par tranches. Ce système semblerait donc avoir trouvé son équilibre. Néanmoins, la classification des films établie par le décret n°90-174 du 23 février 1990 est instable. Elle ne permet à la police administrative du cinéma d'être en adéquation avec la liberté d'expression et de création. Elle peut parfois lui porter atteinte. C'est pour cette raison qu'un contrôle de proportionnalité effectué par le juge administratif semble essentiel. Dans son contrôle, le juge détermine des critères objectifs et subjectifs lui permettant d'apprécier la classification des films. (§2)

## **§1 : L'édification d'un régime juridique en accord avec les critères consensuels de notre société**

La police administrative du cinéma s'inscrit dans la continuité de la police des spectacles. Au début du XIXe siècle avec l'apparition des premiers films, la police du cinéma veillait au maintien des bonnes mœurs dans la société. Elle interdisait la mise en scène de comportements déviants ou pouvant être néfastes à la société. Toutefois, la police du cinéma doit s'adapter aux évolutions historiques et sociétales. Les années 1970 constituent un tournant. La place de l'individu au sein de la société et les revendications de libertés individuelles sont grandissantes. Dans ce contexte, il est difficile pour un régime juridique de dicter ce qui semble être valorisé et condamné dans une société. La police du cinéma perd progressivement sa dimension morale. Néanmoins, un contrôle de la diffusion des films semblent toujours nécessaire. La police du cinéma doit se construire en adéquation avec les valeurs de la société. Les contenus de certains films peuvent porter atteinte au développement du jeune public. Ce dernier ne fait pas forcément la distinction entre la fiction et la réalité. Par exemple, certaines scènes violentes peuvent ne pas être appropriées au développement d'un enfant. C'est pour cette raison que la police administrative du cinéma veille à la protection de l'enfance et de la jeunesse. (A).

Dès lors, la diffusion des films en salles de cinéma est soumise à une autorisation préalable. Les films sont classifiés par tranches selon les catégories définie par l'article R. 211-12 du CCIA. Cette mesure permet d'adapter la distribution d'un film à l'âge des spectateurs. Elle évite également l'interdiction totale du film. Cela permet donc de concilier la protection du jeune public avec la liberté d'expression et de création propre au cinéma. (B).

### ***A- L'établissement d'un régime juridique visant la protection du jeune public***

Au début des années 1970, la police administrative du cinéma s'affirme comme un régime juridique ayant pour finalité la protection du jeune public face à des images qui pourraient nuire à son développement moral. En 1973, ces prérogatives retenaient l'attention des autorités avec le film « Les Charnelles » de Claude Mulot. Lors de l'examen du film, le 27 novembre 1973, des représentants des ministères de l'Intérieur, de la Défense nationale, de la Jeunesse, des Sports, des Loisirs et de la Santé publique s'étaient prononcés pour une interdiction totale du film. Ce dernier avait été caractérisé comme « *seulement les faits et les*

*gestes répréhensibles d'un maniaque arriéré mental, impuissant par-dessus le marché, qui donnent argument au réalisateur, pour placer une série de scènes érotiques, licencieuses, libidineuses, franchissant le plus souvent et délibérément le seuil de la pornographie »<sup>40</sup>.*

Certaines scènes « *qu'il est permis de désigner comme étant les plus osées, ce qui allait trop loin dans le domaine de la sexualité* », ont été coupées. Un basculement des prérogatives de la police du cinéma s'opère dans les années 1970. Les films ne sont plus interdits en fonction de l'irrespect des bonnes mœurs ou parce qu'ils troubleraient l'ordre public. Ils sont interdits pour cause de pornographie ou d'incitation à la violence. Il y a une volonté de préserver les enfants et adolescents de ce type d'images.

On reconnaît une nécessité d'encadrer la diffusion et l'exploitation des films en salle. Le commissaire du gouvernement Michel Rougevin-Barville explique que le cinéma est une forme d'expression dont « *l'impact est beaucoup plus large que les moyens traditionnels tel que les livres ou le théâtre [...] car les messages qu'ils véhiculent sont amplifiés* »<sup>41</sup>. Dès le milieu des années 1970, les autorités et juridictions administratives ne semblent pas considérer le cinéma comme un standard de la culture. Au contraire, comme l'explique le commissaire du gouvernement, le cinéma appuie les idées qui sont mises en scène. Il ferait référence au fait que les représentations cinématographiques sont plus réalistes que les représentations théâtrales. Un enfant retiendra plus facilement une scène de film plutôt qu'une scène issue d'un spectacle vivant.

Mais, il faut aussi prendre en compte la popularité du cinéma. Les salles de cinéma attirent plus de spectateurs que les théâtres. D'après l'observatoire des théâtres privés, le nombre de spectateurs en 2017 en France pour les spectacles de théâtres privés était de 6,4 millions. C'est moins que les 42,6 millions de spectateurs en salles de cinéma pour la même année<sup>42</sup>. Les messages des films sont « amplifiés » du fait de leur plus grande visibilité. On peut aussi imaginer que le nombre d'enfants allant voir un film est plus important que ceux allant voir une pièce de théâtre. Il semble nécessaire qu'une autorité de police puisse encadrer la diffusion des films. Ces longs-métrages ont plus de chance de choquer et perturber un jeune public plutôt qu'une représentation d'un spectacle vivant.

---

<sup>40</sup> A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, 2019, Fayard, Paris, p.60.

<sup>41</sup> D. Rivière, « Les rapports entre liberté politique et liberté d'expression. Enjeu de l'introduction du principe de proportionnalité dans la mise en œuvre de l'ordre public immatériel », *Droit et société*, mars 2016, n°94, p.581-602.

<sup>42</sup> CNC, *Les études du CNC, Le public du cinéma en 2017*, septembre 2018, p11.

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt d'Assemblée du 24 janvier 1975, *Ministre de l'information c/ Société Rome-Paris films*, au sujet du film « Suzanne Simonin, La Religieuse de Diderot », consacre les prérogatives du ministre de la Culture en tant qu'autorité de police administrative : « *A défaut de toute dispositions législatives définissant les conditions, de fait auxquelles est soumise la légalité des décisions accordant ou refusant les visas d'exploitation ou d'exportation, les seules restrictions apportées au pouvoir du ministre sont celles qui résultent de la nécessité de concilier les intérêts généraux dont il a la charge avec le respect dû aux libertés publiques et, notamment, à la liberté d'expression* »<sup>43</sup>. Le ministre de la Culture a pour mission de garantir l'ordre public. Plus spécifiquement, il se doit de préserver le jeune public des images qui peuvent le heurter.

Aujourd'hui, ces dispositions sont codifiées à l'article L. 211-1 du CCIA qui dispose que « *Ce visa peut-être refusé ou sa délivrance subordonnée à des conditions pour des motifs tirés de la protection de l'enfance et de la jeunesse et du respect de la dignité humaine* ». Elles trouvent leurs origines dans l'ancien code de l'industrie cinématographique (CIC). Son article 19 disposait que « *La représentation cinématographique est subordonnée à l'obtention de visas délivrés par le ministre chargé du cinéma* »<sup>44</sup>. La projection d'un film est soumise à un régime d'autorisation préalable. La ministre de la Culture, en tant qu'autorité de police, peut refuser ou restreindre la diffusion ou l'exploitation d'un film pour ces conditions.

L'objectif est de détourner des certains films un type de spectateurs déterminés. Ces mesures sont l'illustration d'une idée selon laquelle, un enfant doit pouvoir s'épanouir et se développer par lui-même. Il ne doit pas être influencé par les représentations cinématographiques qu'il peut voir. Elles peuvent parfois mettre en scène des relations sociales dégradantes ou promouvoir des actes violents ou néfastes pour la société. Comme le rappelle Juliette Piaton, l'enjeu est de savoir « *quelle place laissons-nous dans notre société à ce qui n'a pas vocation à engendrer des consommateurs, mais des citoyens responsables, critiques, curieux, tolérants ?* »<sup>45</sup>. De ce point de vue, la police du cinéma revêt une certaine dimension éducatrice comme pouvait avoir la police des spectacles. Elle répond à des enjeux proches d'une conception matérielle de l'ordre public. Les enfants ou les adolescents ne doivent pas être influencés par des images de violences, de représentations sexuelles ou de

---

<sup>43</sup>CE, ass. ,24 janvier 1975, n°72868, *Ministre de l'information c/ Société Rome-Paris film*.

<sup>44</sup> C. Broyelle., « L'indéfendable police du cinéma » ; ADJA, juillet 2017,n°26/2017, p.1488-1493, p.1489.

<sup>45</sup> J. Piaton, « L'enfant comme spectateur : on ne naît pas spectateur, on le devient ! », *Juris art etc*, octobre 2017,p.34-35 p.34.

consommation de drogues. La finalité est de prévenir la reproduction de ces comportements dans la vie réelle et de ces troubles à l'ordre public. On cherche à impulser certaines valeurs et certains comportements aux plus jeunes.

Toutefois, ce raisonnement connaît des limites. Dans une société où les libertés individuelles tendent à s'affirmer on pourrait s'interroger sur la légitimité de ce régime. Est-il logique de vouloir systématiquement restreindre la diffusion des films à certains publics, établissant ainsi un certain ordre moral dans une société promouvant la liberté ? Aux yeux de certains, ces mesures peuvent apparaître comme contraire à la liberté. Pour d'autres, comme Camille Broyelle, ce régime fondé sur des interdictions est « *insoutenable* » et « *inefficace* »<sup>46</sup>. Face au développement des canaux de diffusions, les enfants et adolescents ont un accès presque « privilégié » aux contenus que la police du cinéma tente de leur limiter. Les mesures prises en faveur de la protection du jeune public semblent infructueuses car elles dépassent le cadre de la sortie des films en salles obscures.

Néanmoins, cette police renvoie également à une dimension critique. Elle ne cherche pas forcément à interdire certains films aux enfants spectateurs. Elle leur offre l'occasion de voir des films adaptés à leur âge, à leur développement personnel et intellectuel. On pourrait imaginer que les mesures de police du cinéma à destination des enfants seraient du ressort d'une éducation à l'image. Elles les forment à être des « *spectateurs-acteurs* »<sup>47</sup>. Il y a un besoin de penser les rapports entre les films et le jeune public. Juliette Piaton explique que le cinéma doit « *se faire l'écho du monde pour mieux porter sur lui un regard critique et accompagner les plus jeunes dans leurs questionnements en ouvrant des espaces d'échanges et de partages* ». Ils s'interrogent sur ce qu'ils voient. Ils prennent du recul et peuvent ensuite partager leurs observations avec d'autres personnes. A travers ces différentes expériences, l'enfant et l'adolescent se construisent et manifestent leurs propres pensées et leurs valeurs. Ils les fabriquent en conformité avec nos sociétés démocratiques et libérales.

C'est pour cette raison que la police du cinéma lutte contre les films pornographiques et d'incitation à la violence. Un engagement des professionnels du cinéma du 12 novembre 1975, homologué par le CNC indique que « *La profession s'est engagée d'une manière générale et sous réserve des salles spécialisées dont il est question ci-après, d'une part, à ne*

---

<sup>46</sup> C. Broyelle., « L'indéfendable police du cinéma » ; ADJA, juillet 2017,n°26/2017,p.1488-1493, p.1493.

<sup>47</sup> J. Piaton, « L'enfant comme spectateur : on ne naît pas spectateur, on le devient ! », Juris art etc, octobre 2017,p.34-35 p.34.

*pas procéder à la projection publique de films classés pornographiques, d'autre part à ne pas procéder à aucune promotion publicitaire imagée ou commentée, sur tout support, de tout format et en tout lieu, hors enceinte privée de salles habilitées, pour des films pornographiques* »<sup>48</sup>. On constate que des mesures sont prises par les professionnels du cinéma pour garantir la protection du jeune public en salles. Toutefois, cet engagement ne relève pas de la police administrative du cinéma. Il peut en être une conséquence. Néanmoins, cette autorégulation peut rendre inutile l'intervention de l'autorité de police, ce qui interroge sur la légitimité d'un tel régime.

Alors que les films plus communs peuvent être distribués dans les cinémas classiques, les films pornographiques jouissent de salles dédiées. Il y a une volonté de ne pas mettre en avant ces films. C'est l'envie d'en préserver le jeune public. Les films pornographiques peuvent porter atteinte à une relation saine entre une femme et un homme. Ils mettent généralement en scène des formes de domination. Mais, ils ne bénéficient pas seulement de diffusions hors du commun. La loi de finances n°75-1278 du 30 décembre 1975 pour 1976<sup>49</sup> désavantage les films pornographiques et d'incitation à la violence. Ce texte introduit la classification des films « X » pour les films pornographiques et d'incitation à la violence. Il disposait dans son article 12 : « *A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1976, les films visés au précédent alinéa et les salles où ils sont projetés sont exclus du bénéfice de toute forme d'aide sélective au titre du soutien financier* ». En effet, un film considéré comme pornographique ou d'incitation à la violence ne pouvait pas recevoir de droits ou de soutien financier de la part de l'Etat. Ces derniers sont versés aux entreprises de production pour encourager un « *cinéma différent* »<sup>50</sup>. Cette disposition a depuis été abrogée par l'ordonnance n°2009-901 du 24 juillet 2009 relative à la partie législative du code du cinéma et de l'image animée.<sup>51</sup>

Les films pornographiques et d'incitation à la violence sont soumis à un régime fiscal particulier. Il existe un prélèvement spécifique de 33% des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) sur l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu d'une production ou d'une distribution d'un film pornographique. Ils doivent également s'acquitter de taxes plus importantes à l'exportation à l'étranger : 45 734.76 euros (300 000 F) pour un long métrage

---

<sup>48</sup> JM. PONTIER, *Le droit du cinéma*, 1995, Paris, PUF, Que-sais-je ?, 127p, p16.

<sup>49</sup> L. n°75-1278, 30 décembre 1975, JORF du 31 décembre 1975.

<sup>50</sup> JM. PONTIER, *Le droit du cinéma*, 1995, Paris, PUF, Que-sais-je ?, 127p, p16.

<sup>51</sup> Ord. n° 2009-901, 24 juillet 2009, JORF n°0170 du 25 juillet 2009.

contre 22 867.38 euros (150 000 F) pour un court métrage<sup>52</sup>. La délivrance d'un visa d'exploitation à un film pornographique ou d'incitation à la violence doit être validée par la mention du conservateur du registre public de la cinématographie. Elle certifie le paiement de la taxe auquel le film est soumis<sup>53</sup>. Si le visa d'exploitation est distribué avant le versement dans la taxe, dans ce cas, elle est due au distributeur lors de la première projection du film. Si plusieurs distributeurs diffusent le film au même moment, la taxe est divisée entre eux.

La volonté de décourager les sociétés de production à investir dans les films pornographiques et d'incitation à la violence dans le but d'éviter leur exploitation n'échappe à personne. Tout d'abord les producteurs sont soumis à plusieurs de taxes. A cela s'ajoute le fait que le bénéfice tiré d'un film pornographique serait moindre qu'un autre film. La diffusion de l'œuvre dans un cinéma dédié attire un public moins important.

Les mesures de police administrative du cinéma se matérialisent par l'obtention de visas qui permettent ou non de limiter la diffusion d'un film à certain public. Cela permet de distinguer les films « X » et les films « classiques ». Cet outil permet d'interdire la diffusion de films pornographiques et d'incitation à la violence. L'autorité de police peut aussi limiter leurs diffusions aux spectateurs de moins de 18 ans. Si l'une des missions de la ministre de la Culture est de protéger les enfants et les adolescents ainsi que de garantir le respect de la dignité humaine, la haute juridiction administrative la charge aussi de défendre la liberté. Rappelons-le, elle doit « *concilier les intérêts dont il a la charge avec le respect dû aux libertés publiques, notamment à la liberté d'expression* »<sup>54</sup>.

Aussi, dans son arrêt de 1975, Société Rome-Paris Film, le Conseil d'Etat donne au cinéma le statut de liberté publique. C'est-à-dire, « *l'expression d'un pouvoir d'autodétermination reconnue par des normes à valeur au moins législatives et bénéficiant d'une protection renforcée même à l'égard des pouvoirs publics* »<sup>55</sup>. Dans cette affaire, le ministre de l'information, autorité de police du cinéma, avait interdit totalement la diffusion du film. Toutefois, le juge administratif exerçant un contrôle de proportionnalité avait estimé « *qu'il résulte de l'instruction que ni les situations, ni les comportements des personnages, tels qu'ils sont présentés dans le film dont il s'agit, n'étaient de nature à justifier légalement*

---

<sup>52</sup> JM. PONTIER, *Le droit du cinéma*, 1995, Paris, PUF, Que-sais-je ?, 127p, p16.

<sup>53</sup> JM. PONTIER, *Le droit du cinéma*, 1995, Paris, PUF, Que-sais-je ?, 127p, p16.

<sup>54</sup> CE, ass. ,24 janvier 1975, n°72868, Ministre de l'information c/ Société Rome-Paris film.

<sup>55</sup> Libertés publiques et libertés fondamentales, Fiche 1, Dalloz.

*l'interdiction générale d'exploiter le film en France, que ces situations et ces comportements n'étaient pas davantage de nature à justifier légalement l'interdiction générale d'exploitation du film en France ; que ces situations n'étaient pas davantage de nature à justifier légalement l'interdiction générale d'exportation du film »*<sup>56</sup>. Le Conseil d'Etat a valorisé à travers ce film la liberté d'expression et notamment « *l'intention affichée par les réalisatrices de dénoncer la violence faite aux femmes dans la société* »<sup>57</sup>.

Cette jurisprudence vient quelque peu ébranler la conception de la police administrative du cinéma. Désormais, le septième art jouit d'une attention particulière en ce qui concerne la sauvegarde de ses créations. Dès lors, l'autorité de police doit protéger les enfants des images pouvant les affecter, veiller au respect de la dignité humaine tout en garantissant la liberté de création et d'expression du cinéma. L'atteinte à la liberté doit être proportionnée. Le régime juridique de la police du cinéma ne doit pas être un régime d'interdiction.

A partir de 1981, sous l'impulsion de Jack Lang, ministre de la Culture, le régime de la police du cinéma va évoluer. Une réflexion sur la place de la censure au cinéma commence. Pour le ministre de François Mitterrand, l'interdiction totale d'un film, peu importe ses justifications, n'est pas concevable. Il s'oppose même à signer les propositions de visas d'exploitation comprenant une interdiction totale d'un film.<sup>58</sup>

Les autorités politiques cherchent à modifier la perception de la police du cinéma trop souvent vue comme un système de prohibition. Il y a une volonté forte d'effacer l'idée de censure dans le contrôle des films. Cette revendication tient compte du contexte de profondes mutations du champ audiovisuel en France. L'interdiction totale d'un film apparaît comme désuète. Avec la fin du monopole d'Etat sur la radio, les stations se multiplient sur la bande FM. Le secteur de l'audiovisuel est libéralisé. En 1984, Canal + devient la première chaîne privée avec abonnement. Les films ne se regardent plus seulement en salles mais aussi chez soi, devant sa télévision. Le cinéma est perçu d'une toute autre manière. Les films pornographiques et d'incitation à la violence se regardent désormais sur des chaînes payantes. Leurs nombres en salle de cinéma baissent. L'interdiction totale d'exploitation ou de diffusion d'un film était devenue inefficace.

---

<sup>56</sup> CE, ass. ,24 janvier 1975, n°72868, Ministre de l'information c/ Société Rome-Paris film.

<sup>57</sup> D. Rivière, « Les rapports entre liberté politique et liberté d'expression. Enjeu de l'introduction du principe de proportionnalité dans la mise en œuvre de l'ordre public immatériel », *Droit et société*, mars 2016, n°94, p.581-602.

<sup>58</sup>A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, 2019, Fayard, Paris, p.74.

## ***B- Le système de classifications des œuvres cinématographiques par la police administrative du cinéma***

La diffusion d'un film est soumise à un régime d'autorisation préalable. Aucun film ne peut être diffusé s'il ne bénéficie de cette autorisation. Nous l'avons mentionné, elle prend la forme d'un visa d'exploitation accordé par la ministre de la Culture. Cette autorisation peut être temporaire et révocable. Elle s'applique sur la totalité du territoire national sauf l'Outre-Mer, sans distinction entre les DOM, TOM et ROM. Afin de pouvoir délivrer un visa d'exploitation, l'autorité de police administrative du cinéma doit demander l'avis obligatoire de la commission de classification des œuvres cinématographiques (CCOC), rattachée au CNC<sup>59</sup>. Cette dernière a été créée par un décret du 17 janvier 1990. Le ministre de la Culture voulait changer l'image de la police du cinéma. Elle ne doit plus être un régime d'interdictions et de censures. Ainsi, la CCOC remplace la commission de contrôle des œuvres cinématographiques édifée en 1961. Une dimension moins coercitive existe de même qu'une volonté de protéger sans censurer. Les films ne sont plus examinés pour être autorisés ou prohibés mais classés dans différentes catégories afin d'obtenir un visa d'exploitation.

En effet, en 1961, les avis de la commission étaient soumis à des modifications et aux coupures des producteurs. Elle pouvait modifier son avis. Les parties de films modifiées ne devaient pas être diffusées et toutes les séquences concernées par ces interdictions ne pouvaient pas être reproduites<sup>60</sup>. Le décret n°90-174 du 23 février 1990 relatif à l'application des articles 19 et 22 du code du cinéma et relatif à la classification cinématographique crée la CCOC. Les mesures antérieures disparaissent. Tout l'enjeu est de mettre en adéquation le régime de la police du cinéma avec les revendications sociétales de la population française. Il faut d'un côté protéger le jeune public d'images pornographiques et violentes. De l'autre, il faut éviter les interdictions de diffusion d'un film. En cela, la classification des films permet d'écarter un public ciblé sans porter atteinte à la liberté d'expression.

La commission de contrôle laisse place à une toute nouvelle commission organisée en différentes assemblées : une assemblée plénière et différentes sous-commissions. Ces dernières ne sont pas à négliger. Si lors d'une réunion d'une sous-commission un seul des membres demande une restriction, le film concerné sera alors examiné en séance plénière.

---

<sup>59</sup> JM. Pontier, *Le droit du cinéma*, 1995, Paris, PUF, Que-sais-je ?, 127p, p16.

<sup>60</sup> A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, 2019, Fayard, Paris, p. 76.

Cette commission comprend également un président et un suppléant. Ils sont tous les deux nommés par le Premier Ministre sur proposition de la ministre de la Culture.

La CCOC est aussi divisée en quatre collèges comprenant des membres titulaires et des suppléants. Un collège représente l'administration de l'Etat, un autre le corps des professionnels du cinéma. Il existe aussi un collège d'experts et un collège chargé de représenter le jeune public<sup>61</sup>. La présence de ce collège met en évidence le fait que la CCOC répond aux prérogatives de la ministre de la Culture. Il défend la protection de l'enfance et de la jeunesse et le respect de la dignité humaine. A noter que le président du CNC peut également participer aux commissions, comme les autres membres de la CCOC. Toutefois, il ne dispose pas du droit de vote.

Certains thèmes requièrent l'attention particulière de la CCOC. C'est le cas des représentations de violence, de comportements dangereux, de consommations de drogues ou encore de thèmes pouvant être difficiles à aborder comme l'inceste. Afin d'établir leurs avis, les membres de la commission peuvent s'appuyer sur le climat de l'œuvre et sur la place que le film laisse aux spectateurs<sup>62</sup>. Certains éléments du film, comme l'humour permettent de tempérer la classification. Par exemple, si un film violent comporte quelques blagues atténuant la présence de violences, les membres de la CCOC pourraient recommander un visa moins restrictif. La CCOC cherche à prendre en compte la distance du spectateur, surtout des jeunes spectateurs, avec le film.

Cependant, il n'existe aucune méthode ni grille de classifications qui puissent guider les motivations de la CCOC. Cette situation peut interroger sur la légitimité du visa d'exploitation. La ministre suit généralement l'avis de la commission pour attribuer un visa. Néanmoins, notre société est régie par des valeurs consensuelles comme la liberté. En dépit de son attribution de protection de l'enfance, de la jeunesse et du respect de la dignité humaine, la police du cinéma peut apparaître comme un régime juridique restrictif. Il peut être perçu comme un système qui porte atteinte à la liberté de créations et d'expressions. Pour être accepté ce système doit reposer sur des normes partagées par tous. Il a la charge de protéger le jeune public tout en garantissant la liberté. En cela, il doit donner le gage du respect de cet équilibre. Or, attribuer un visa d'exploitation à un film sans savoir sur quels éléments la

---

<sup>61</sup>JM. Pontier, *Le droit du cinéma*, 1995, Paris, PUF, Que-sais-je ?, 127p, p16.

<sup>62</sup> C. Ferrari-Breeur, « Visa d'exploitation : le règne du paradoxe », *juris art etc.*, septembre 2013, n°5, p38-42.p.40.

commission a recommandé son avis ne semble pas être en adéquation avec la nécessité de garantir l'équilibre entre protection et liberté.

Pourtant, en dépit du fait que la ministre doit consulter cet avis, elle n'est pas obligée de le prendre en compte au moment de sa prise de décision. C'est la demande d'avis à la CCOC qui est obligatoire et non ce qu'il recommande. Mais cela ne signifie pas que la recommandation de la commission n'ait aucune valeur. Bien au contraire, le Conseil d'Etat dans un arrêt du 29 juin 2012<sup>63</sup> précise le rôle et la qualité des propositions de la CCOC. L'affaire concernait le film *Antichrist* de Lars Von Trier. A l'occasion de sa sortie en salles, le film avait bénéficié d'un visa d'exploitation interdit aux mineurs de moins de 16 ans. Les associations Promouvoir et Action pour la dignité humaine constituent un recours devant le juge administratif. Elles considéraient que le visa n'était pas assez restrictif. Dans son raisonnement, la haute juridiction administrative admet que « *l'insuffisance des motivations de l'avis de la commission est susceptible d'exercer une influence sur la décision du ministre et de priver les différents intéressés d'une garantie au regard des limitations à la liberté d'expression que constitue toute mesure restreignant la diffusion d'une œuvre cinématographique* ». <sup>64</sup> Elle donne ainsi raison aux requérants. L'avis de la CCOC a une valeur juridique permettant d'annuler la décision de la ministre de la Culture. La décision de l'autorité de police doit être suffisamment motivée. La CCOC doit justifier sa recommandation. Trois jours plus tard, elle délivre un nouveau visa plus détaillé<sup>65</sup>. Il peut aussi arriver que la recommandation de la CCOC ne convienne pas à la ministre de la Culture. Dans ce cas, la ministre peut demander à la commission de faire un nouvel examen du film. Elle se réunira alors en séance plénière.

La commission de 1990 se différencie de celle de 1961 par leurs recommandations sur les visas d'exploitation. Si les deux commissions ont pour but d'éclairer la décision de la ministre de la Culture, les visas d'exploitation du décrets n°61-62 du 18 janvier 1961 et ceux du décret N°90-174 du 23 février 1990 sont bien différents. Le premier décret établissait quatre visas : un visa d'exploitation tous publics, un visa interdit aux moins de 13 ans, un visa interdit aux moins de 16 ans et une interdiction totale<sup>66</sup>. Jack Lang, dont l'ambition était d'éviter toute forme de censure, réforme le régime de la police administrative du cinéma. Le décret n°90-

<sup>63</sup> CE, 10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> sous-sections, 29 juin 2012, n°335771, Association Promouvoir.

<sup>64</sup> CE, 10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> sous-sections, 29 juin 2012, n°335771, Association Promouvoir.

<sup>65</sup> C. Ferrari-Breeur, « Visa d'exploitation : le règne du paradoxe », *juris art etc.*, septembre 2013, n°5, p38-42.p.42.

<sup>66</sup>C. Brouelle., « L'indéfendable police du cinéma » ; *ADJA*, juillet 2017, n°26/2017, p.1488-1493, p.1489.

174 du 23 février 1990 érige une nouvelle classification avec quatre visas : un visa d'exploitation tous publics, un visa interdit aux moins de 12 ans, un visa interdit aux moins de 16 ans et des films considérés comme « X » interdits aux moins de 18 ans. Cette dernière catégorie comprend les films pornographiques et d'incitation à la violence. On retrouve dans cette classification la volonté de mettre à l'écart les films pornographiques et d'incitation à la violence et d'en préserver le jeune public.

Aujourd'hui cette classification, comprend une nouvelle catégorie : les films interdits aux moins de 18 ans sans « X-age ». Ce sont des œuvres non inscrites sur la liste des films pornographiques et d'incitation à la violence. Nous reviendrons sur cette évolution ultérieurement dans ce mémoire. On retrouve ces dispositions à l'article R. 211-12 du CCIA qui dispose que « *Le visa d'exploitation cinématographique s'accompagne de l'une des mesures de classification suivantes : 1° Autorisation de la représentation tous publics, 2° Interdiction de la représentation aux mineurs de douze ans, 3° Interdiction de la représentation aux mineurs de seize ans, 4° Interdiction de la représentation aux mineurs de dix-huit ans, 5° Interdiction de la représentation aux mineurs de dix-huit ans avec inscription de l'œuvre ou du document sur la liste prévue à l'article L.311-2* »<sup>67</sup>. La finalité de cette mesure est d'adapter la diffusion d'un film à un public défini.

L'enfant ou l'adolescent n'a pas la même compréhension des choses à 12 ans qu'à 18 ans. Il doit avoir plus de maturité et plus de recul sur ce qu'il voit pour regarder certains films qui comporteraient des scènes violentes ou heurtant sa sensibilité. Les tranches d'âges définies pour cette classification correspondent globalement aux âges pivots de la vie d'un adolescent. 12 ans est l'âge de la rentrée au collège. 16 ans est l'âge de rentrée en première laissant s'écouler la première année du lycée. Enfin, 18 ans est évidemment l'âge de la majorité. Dans son avis, la CCOC peut recommander un avertissement destiné à avertir le public du contenu du film. En effet, la ministre peut joindre une information explicitant que certaines parties du film peuvent choquer un jeune public. Par exemple, la diffusion en salles du film *Joker* de Todd Phillips sorti en 2019, a été interdite aux moins de 12 ans accompagné d'un avertissement : « *Le climat anxigène permanent et les scènes réalistes d'un parcours de folies meurtrières sont susceptibles de heurter un public sensible* ».

---

<sup>67</sup> CCIA, art R. 211-12.

Afin de délivrer son avis, l'autorité de police administrative doit suivre la procédure ordinaire de délivrance des visas<sup>68</sup>. Pour qu'un film puisse être distribué dans les salles obscures, le producteur du film ou un mandataire habilité à cet effet doit déposer une demande de visa auprès du CNC dans le mois minimum avant la première projection du film. Elle doit également faire l'objet d'une immatriculation auprès des Registres du cinéma et de l'audiovisuel (RCA). La réalisation de l'œuvre doit obligatoirement être terminée. Il doit fournir une copie positive de la version intégrale de l'œuvre telle qu'elle sera diffusée dans les salles, un découpage de la forme intégrale et définitive des dialogues du film et un récépissé du l'acquittement de la taxe pour le CNC<sup>69</sup>. Si une œuvre ne remplit pas ces conditions, elle ne pourra pas bénéficier d'un visa. Elle ne pourra pas être diffusée. Si le film est représenté en salles sans avoir de visa d'exploitation ou n'ayant pas respecté les conditions d'obtention du visa, le producteur s'expose à une amende et à la saisie administrative du film. Une fois la demande de visa déposée, le film est transmis à la CCOC pour qu'elle puisse l'examiner. Les avis proposés par la CCOC correspondent évidemment aux différentes catégories de classifications des films du CCIA.

Si la diffusion et l'exploitation d'un film sont soumises à une restriction (par exemple, interdit aux moins de 12 ans ou aux moins de 16 ans), le cinéma diffusant le film est obligé d'afficher l'avertissement de la commission à l'entrée de la salle. Si un message d'avertissement au public accompagne la classification de l'œuvre, il doit être diffusé avant le début de la séance. Après la publication du titre du film à l'écran, la nature, le numéro et la date de délivrance du visa doivent être affichés. L'inscription de la restriction du film doit également être mentionnée sur l'affiche promotionnelle du film lors de publicités et de diffusions de la bande annonce du film<sup>70</sup>. L'ensemble du matériel servant à la promotion du film utilisé par des exploitants de salles sont également soumis au visa d'exploitation.

Les films étrangers sont soumis à d'autres dispositions. La ministre de la Culture leurs attribue un visa d'exploitation sur l'avis obligatoire de la CCOC comme les films nationaux. Toutefois, leurs exploitations peuvent exiger deux visas. En effet, si un film étranger est diffusé dans sa version originale (VO) et dans une version doublée en français, les deux versions ont un visa différent. Le film en version originale dispose de son propre visa comme

---

<sup>68</sup> JM. Pontier, *Le droit du cinéma*, 1995, Paris, PUF, Que-sais-je ?, 127p, p16.

<sup>69</sup> JM. Pontier, *Le droit du cinéma*, 1995, Paris, PUF, Que-sais-je ?, 127p, p16.

<sup>70</sup> JM. Pontier, *Le droit du cinéma*, 1995, Paris, PUF, Que-sais-je ?, 127p, p16.

le film doublé en français. Aussi, le visa du film étranger doublé en français ne peut être octroyé qu'à la condition que le film en version originale dispose d'un visa d'exploitation.<sup>71</sup>

Les visas d'exploitation des deux versions du même film sont différents. La CCOC réalise des examens pour chaque version du film. La commission étudie le film en version originale et en version doublée en français. A cela s'ajoutent l'examen du texte en version originale, la traduction, les dialogues, les sous-titres de la VO et le titre en français. Ces conditions de doublage ne s'appliquent que pour les films hors Union européenne (UE).

La ministre de la Culture délivre des visas d'exploitation permettant aux films d'être distribués en salles de cinéma. L'objectif de ce régime d'autorisation préalable est de prévenir toute diffusion qui aurait vocation à choquer le jeune public. Un enfant a parfois des difficultés à distinguer la réalité et la fiction. Le régime de classifications des films a pour qualité d'encourager les mineurs à aller au cinéma tout en les protégeant.

Toutefois, avec ce système, certains producteurs et réalisateurs peuvent se sentir lésés. Des films peuvent être privés d'un certain nombre de spectateurs. Tout ne doit pas être du ressort de la protection de l'enfance et de la jeunesse. La police du cinéma doit garantir la liberté de création. Le régime doit aussi être en accord avec les valeurs sociétales qui définissent ce qu'un enfant peut ou non regarder. Il est donc nécessaire de réaliser un contrôle de proportionnalité pour accorder la protection de l'enfance et de la jeunesse avec les libertés d'expressions et de créations.

## **§2 : La conciliation de l'ordre public et de la liberté d'expression sous le contrôle du juge administratif**

La ministre de la culture délivre un visa d'exploitation à chaque film ayant vocation à être diffusé sur le territoire national. Au nom de la protection de l'enfance et la jeunesse ainsi que le respect de la dignité humaine, elle peut écarter un public désigné d'un film. Cette mesure a plusieurs conséquences. Tout d'abord, les retombées financières dont pourrait jouir le film concerné sont amoindries. Le fait que la diffusion d'un film soit prohibée pour un public d'un certain âge réduit les possibilités de recettes du film.

---

<sup>71</sup> JM. Pontier, *Le droit du cinéma*, 1995, Paris, PUF, Que-sais-je ?, 127p, p16.

L'impact de ces mesures ne s'arrête pas à une dimension financière. Il se répercute sur la liberté de création et d'expression des professionnels du cinéma. En sachant que certains scénarios seront soumis à une restriction de diffusions voire considérés comme des films pornographiques et d'incitation à la violence. Les producteurs n'auraient aucun intérêt économique à financer ce genre de film. Les professionnels peuvent adapter leurs créations à un système de classification de la police administrative du cinéma. Ce régime juridique restreindrait la liberté d'expression et de création cinématographique. Toutefois, le Conseil d'Etat dans son arrêt de 1975 rappelle que la ministre de la culture doit « *concilier les intérêts généraux dont il a la charge avec le respect dû aux libertés publiques et, notamment, à la liberté d'expression* »<sup>72</sup>. Elle doit garder un équilibre entre ses prérogatives de police administrative et le respect de la liberté. (A)

Dans ce cadre, le juge administratif va exercer un contrôle de proportionnalité. Il vérifie « *concrètement que l'application d'une règle de droit interne ne conduit pas à porter une atteinte disproportionnée à un droit fondamental garanti par une convention internationale ou par une norme nationale au regard du but légitime poursuivi par cette règle* »<sup>73</sup>. Il applique ce principe lors des contentieux auxquels peuvent être soumis les visas délivrés par la ministre de la culture. Depuis la fin des années 1990, le contentieux des autorisations de diffusion et d'exploitation des films est devenue de plus en plus important. Certaines associations forment de nombreux recours contentieux devant le juge administratif. C'est notamment le cas de l'Association Promouvoir qui est au cœur de nombreuses jurisprudences. (B)

### ***A- L'établissement de critères objectifs par le juge administratif***

Afin d'appliquer cette exigence de proportionnalité, le juge administratif dégage des critères objectifs en vue de parvenir à « *la classification la plus adaptée à l'œuvre* »<sup>74</sup>. L'un des premiers critères établis est celui de la « *scène de sexe non-simulée* ». Le Conseil d'Etat détermine cette qualification dans son arrêt du 30 juin 2000, Association Promouvoir. L'affaire concernait le film « Baise-moi » première œuvre de Coralie Trinh-Thi et Virginie Despentes. L'œuvre est inspirée du roman du même nom et est sortie en salle le 28 juin 2000.

---

<sup>72</sup> CE, ass., 24 janvier 1975, n°72868, Ministre de l'information c/ Société Rome-Paris film.

<sup>73</sup> Définition donnée par Pascal Chauvin, président de la cour à cassation par Clémence Kleitz, « Le contrôle de proportionnalité : « une nécessaire adaptation aux exigences de la jurisprudence européenne » », Gazette du Palais, n°43, Mardi 6 décembre 2016, p13, consulté le 30/04/2021.

<sup>74</sup> C. Broyelle., « L'indéfendable police du cinéma » ; ADJA, juillet 2017, n°26/2017, p1488-1493.p.1490.

Avant sa diffusion, « Baise-moi » avait reçu un visa d'exploitation avec une interdiction pour les mineurs de moins de 16 ans. Le visa est complété par un avertissement diffusé au début du long-métrage : « *Ce film qui enchaîne sans interruption des scènes de sexes d'une crudité appuyée et des images d'une particulière violence, peut profondément perturber certains spectateurs* ». <sup>75</sup> Cette classification est attaquée par l'association Promouvoir qui considère le visa d'exploitation pas assez restrictif. Elle demande le « X-age » du film, c'est-à-dire son inscription dans la catégorie des films pornographiques et d'incitation à la violence <sup>76</sup>. Dans son arrêt, la haute juridiction administrative considère que « *Le film "Baise-moi" est composé pour l'essentiel d'une succession de scènes de sexes de grandes violences et de scènes de sexes non-simulées, sans que les autres scènes traduisent l'intention affichée par les réalisatrices de dénoncer les violences faites aux femmes pour la société* » <sup>77</sup>.

Le Conseil d'Etat consacre différents critères objectifs dans ce même arrêt. Il y a tout d'abord une tentative de définition d'un film pornographique. Il se caractérise par la présence de « scènes de sexe non-simulées », elles-mêmes qualifiées comme « *des séquences présentant une activité sexuelle à laquelle les comédiens se sont véritablement livrés* ». <sup>78</sup> Si le film ne contient qu'une succession de scènes de sexes sans que celles-ci n'influencent l'histoire, alors il peut être inscrit comme un film « X ». C'est d'ailleurs la position du Conseil d'Etat qui annule la décision du ministre de la Culture.

Il met en avant l'erreur du ministre d'interdire le film uniquement aux moins de 16 ans, permettant ainsi à des mineurs entre 16 et 18 ans de voir « Baise-moi ». Le Conseil d'Etat s'appuie sur l'article 227-24 du code pénal qui dispose que « *Le fait de fabriquer, transposer, diffuser par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support un message à caractère violent ou pornographique ou de nature à porter gravement atteinte à la dignité humaine soit de faire commerce d'un tel message est puni de 3 ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende lorsque ce message est susceptible d'être vu ou perçu par un mineur* » <sup>79</sup>. Les dispositions de cet article reprennent les buts de l'autorité de police du cinéma : le respect de la dignité humaine et la protection de l'enfance et de la jeunesse. Aussi, c'est sur la base de l'article 227-24 du code pénal que la haute juridiction administrative interdit la diffusion du

---

<sup>75</sup> L. Mathieu., « L'art menacé par le droit ? Retour sur l'affaire « Baise-moi » », Mouvements, avril 2003, n°29, p. 60-65.

<sup>76</sup> A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, 2019, Fayard, Paris, p.80.

<sup>77</sup> CE, sect., 30 juin 2000, n°222194 222195, Association Promouvoir.

<sup>78</sup> C. Broyelle, « L'indéfendable police du cinéma » ; ADJA, juillet 2017, n°26/2017, p.1488-1490.p1490.

<sup>79</sup> C. pén., art 227-24.

film aux mineurs. Le juge définit d'abord ce qu'est un film pornographique. Le fait de diffuser un film pornographique à des mineurs est illégal. Dans ce cas, « Baise-moi » doit être interdit aux moins de 18 ans. La présence d'une scène de « sexe non-simulée » dans un film conduit directement ce dernier à être inscrit sur la liste des films « X ».

A ce titre, il est assigné à un régime fiscal plus défavorable comme le veut la loi de finances du 30 décembre 1975<sup>80</sup>. Cette décision illustre une forme d'instabilité de la police administrative du cinéma tant elle peut être perçue comme « antilibérale ». En effet, si l'objectif de ce régime juridique est d'arriver à une harmonie entre la protection du jeune public et la liberté cinématographique, force est de constater que la décision de Conseil d'Etat déséquilibre la balance. En appliquant un « X-age » au film « Baise-moi », la jurisprudence le condamne à une perte significative de recettes. Il ne sera vu que par un nombre limité de spectateurs. L'œuvre ne pourra pas bénéficier d'une résonance et d'une renommée permettant à leurs réalisatrices de se faire connaître auprès des producteurs.

L'arrêt du Conseil d'Etat porte un coup important à la carrière de Coralie Trinh-Thi et Virginie Despentes. Pareillement, les professionnels du cinéma n'hésitent pas à illustrer leur mécontentement face à cette décision en diffusant tout de même le film avec une interdiction aux mineurs de 18 ans.<sup>81</sup> Si la police du cinéma et la protection de l'enfance et de la jeunesse sont des interventions publiques nécessaires, le système de classification des films semble incomplet. Le décret n°90-174 du 23 février 1990 ne permet pas d'interdire un film aux moins de 18 ans sans le souscrire à la liste des films « X »<sup>82</sup>.

Dans l'objectif de compenser ce déséquilibre, le décret n° 2001-618 du 12 juillet 2001<sup>83</sup> rétablit l'interdiction aux mineurs de moins de 18 ans que le décret n°90-174 du 23 février 1990 avait effacé<sup>84</sup>. A partir de cette date, la présence d'une scène de sexe n'interdit pas automatiquement la diffusion du film aux mineurs de moins de 18 ans. L'article 227-24 du code pénal interdit la diffusion de films violents et pornographiques aux mineurs. Cependant,

---

<sup>80</sup> L. n°75-1278, 30 décembre 1975, JORF du 31 décembre 1975.

<sup>81</sup> L. Mathieu., « L'art menacé par le droit ? Retour sur l'affaire « Baise-moi » », Mouvements, avril 2003, n°29, p. 60-65.

<sup>82</sup> D. n°90-174, 23 février 1990, JOFR n°48 du 25 février 1990.

<sup>83</sup> D. n°2001-618, 12 juillet 2001, modifiant le décret n° 90-174 du 23 février 1990 pris pour l'application des articles 19 à 22 du code de l'industrie cinématographique et relatif à la classification des œuvres cinématographiques, JORF n°161 du 13 juillet 2001.

<sup>84</sup> D. n°2001-618, 12 juillet 2001, modifiant le décret n° 90-174 du 23 février 1990 pris pour l'application des articles 19 à 22 du code de l'industrie cinématographique et relatif à la classification des œuvres cinématographiques, JORF n°161 du 13 juillet 2001.

il n'oblige pas la classification d'un film avec un « X-age ». Le décret de 2001 est la première conséquence de l'affaire « Baise-moi ». Le second effet est l'adoption du décret n°2003-1163 du 4 décembre 2003<sup>85</sup>. Ce dernier indique que tous les films comprenant des « scènes de sexes non-simulées » ou des scènes « de très grande violence » doivent être interdits aux mineurs. L'article 3-1 du décret dispose que « *La commission peut également proposer au ministre chargé de la culture une mesure d'interdiction de représentation aux mineurs de dix-huit ans pour les œuvres comportant des scènes de sexe non simulées ou de très grande violence mais qui, par la manière dont elles sont filmées et la nature du thème traité, ne justifient pas une inscription sur la liste prévue à l'article 12 de la loi du 30 décembre 1975 susvisée.* »<sup>86</sup>. Il établit d'autres critères objectifs pour classer un film notamment le contenu du film ou encore le sujet traité.

Un film peut bénéficier d'un visa d'exploitation moins restrictif si l'autorité de police prend en compte le critère de « *l'intention du réalisateur* ». <sup>87</sup> Par exemple, si un film contient une scène de « *sexe non-simulée* », il peut être classé comme un film pornographique et être soumis à un « X-age ». Toutefois, « *l'intention du réalisateur* » peut venir contrebalancer ce critère en atténuant l'impact de ces scènes. Le film peut être uniquement interdit aux moins de 18 ans. C'est le raisonnement qu'applique le Conseil d'Etat dans un arrêt du 13 novembre 2002, Association Promouvoir. Le contentieux se concentrait sur le film « Le Pornographe » de Bertrand Bonello sorti en 2001. Il bénéficiait d'un visa d'exploitation interdit aux mineurs de moins de 16 ans à quoi s'opposait l'association Promouvoir. Toutefois, le juge administratif rejette la demande de l'association en déclarant : « *Si le film "Le pornographe" contient une scène de sexe non simulée, tant la place que tient cette scène unique et brève par rapport à la durée totale de l'œuvre, que la manière dont elle est filmée et la nature du thème traité par l'auteur du film, ne permettent de retenir que le ministre de la culture ait fait une inexacte application des dispositions de l'article 3 du décret du 23 février 1990 relatif à la classification des films cinématographiques* »<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> D. n° 2003-1163, 4 décembre 2003, modifiant le décret n° 90-174 du 23 février 1990 pris pour l'application des articles 19 à 22 du code de l'industrie cinématographique et relatif à la classification des œuvres cinématographiques, JORF n°283 du 7 décembre 2003.

<sup>86</sup> D. n° 2003-1163, 4 décembre 2003, modifiant le décret n° 90-174 du 23 février 1990 pris pour l'application des articles 19 à 22 du code de l'industrie cinématographique et relatif à la classification des œuvres cinématographiques, art. 3-1, JORF n°283 du 7 décembre 2003.

<sup>87</sup> C. Broyelle., « L'indéfendable police du cinéma » ; ADJA, juillet 2017, n°26/2017, p1488-1493.p1491.

<sup>88</sup> CE, 2/1 SSR, 13 novembre 2002, n°239254, Association Promouvoir.

S'il empêche une œuvre d'être automatiquement placée sur la liste des films pornographiques et d'incitation à la violence, ce raisonnement soulève tout de même quelques interrogations. Il divise le système de classifications des films comportant des scènes de « *sexes-non simulées* » entre une interdiction aux mineurs de 18 ans et un « X-age ». Ces restrictions entravent toujours la création cinématographique. Certes, le long-métrage n'est pas obligatoirement soumis à la fiscalité supplémentaire de la loi n°75-1278 du 30 décembre 1975<sup>89</sup>. Néanmoins, il est privé de l'ensemble du public n'ayant pas atteint la majorité. Les recettes du film seront donc affectées par ces mesures.

Aussi si un film contient des scènes de sexes non-simulées dont l'effet sur le jeune public est atténué par les intentions du réalisateur, pourquoi toujours l'interdire aux mineurs ? Peut-on diffuser une œuvre où la thématique abordée et le message du réalisateur atténuent la présence de scènes de sexes ? Cette bipolarisation de la classification de films avec des scènes de sexes non-simulées n'est pas en adéquation avec les valeurs libérales qui fondent notre société.

Le juge administratif a recours aux critères des « *scènes de sexes non-simulées* », à « *l'intention du réalisateur* » et à la « *nature du thème traité* » dans la décision relative au film « *Nymphomaniac Volume 1* » de Lars Von Trier. L'association Promouvoir s'opposait au visa d'exploitation interdit aux moins de 12 ans délivré aux films. Dans son jugement du 28 janvier 2014, le Tribunal administratif de Paris estime que « *La circonstance que les scènes de sexes ont été réalisées par le recours à des acteurs spécialisés dans le cinéma pornographique n'est pas de nature à établir qu'il ne s'agira pas de scènes de sexes non-simulées* »<sup>90</sup>. Le juge détermine tout d'abord la présence d'une scène de sexe non-simulée avant de poursuivre son raisonnement : « *S'il présente ainsi qu'il a été dit ci-dessus, de nombreuses scènes de sexes non-simulées, ce film, du fait de la nature du thème traité et du parti-pris esthétique du réalisateur, ne peut d'avantage être regardé comme étant au nombre de ceux relevant des dispositions de l'article 3-1 du décret n°90-174 du 23 février 1990* ». Les critères objectifs de « *la nature du thème traité* » et du « *parti pris esthétique du réalisateur* » viennent contrebalancer la présence de scènes de sexes non-simulées dans le film. « *Nymphomaniac Volume 1* » n'est pas considéré comme un film pornographique. Cela

---

<sup>89</sup> L. n°75-1278, 30 décembre 1975, JORF, 31 décembre 1975.

<sup>90</sup> TA, Paris, 28 Janvier 2014, N°1400340/9, Association Promouvoir.

n'empêche pas le juge administratif de recommander l'interdiction du film aux mineurs de moins de 16 ans.

La jurisprudence ne porte pas uniquement sur la qualification d'un film pornographique. Elle concerne aussi sur les critères qui permettent de définir les films « *de grandes violences* ». Dans un arrêt du 1<sup>er</sup> juin 2015, le Conseil d'Etat se penche sur le film « Saw 3D » sorti en salles en 2010. Il avait bénéficié d'un visa d'exploitation interdit aux mineurs de moins de 12 ans. Cette autorisation était accompagnée d'un avertissement : « *Ce film comporte un grand nombre de scène de torture particulièrement réaliste et d'une grande brutalité voire sauvagerie* ». <sup>91</sup> L'association Promouvoir fait un recours auprès du Tribunal administratif de Paris qui rejette sa demande. En appel, la cour administrative d'appel de Paris a également rejeté la demande de l'association Promouvoir.

En admettant la présence de scènes violentes où des personnages sont tués « *dans des conditions particulièrement atroces* », la cour estimait que ces images étaient caractéristiques d'un film « *gore* ». La présence de violence dans le film était compensée par une forme d'humour propre au genre du film. Un mineur de moins de 16 ans disposerait d'assez de recul par rapport au contenu du film. Toutefois, même si l'association requérante se pourvoit en cassation, c'est au juge du fond d'apprécier la qualification juridique des faits. <sup>92</sup>

Dans son raisonnement, le Conseil d'Etat reprend les jurisprudences antérieures sur la qualification des films « X ». Il prend en compte les différents critères de « *l'intention du réalisateur* », du « *contenu du film* » et « *du sujet traité* ». Nous devons rappeler que les films comportant des « *scènes de grandes violences* » entrent dans le champ d'application de l'article 227-24 du code pénal. Toutefois, la présence de « *scènes de grandes violences* » ne fait pas automatiquement basculer le film dans la catégorie des films « X ». Elles ne constituent pas automatiquement une infraction à l'article 227-24 du code pénal. Ces scènes s'inscrivent dans la globalité d'une œuvre. La cour administrative d'appel de Paris avait établi des critères qui n'étaient plus objectifs mais subjectifs pour qualifier le film « Saw 3D ». La réflexion du juge en cassation se fonde sur un critère objectif. Le film comporte des « *scènes de grandes violences* ». Toutefois, il contrebalance ce critère en l'incorporant dans la globalité

---

<sup>91</sup> CE, 10ème / 9ème SSR, 1 juin 2015, n°372057, Association Promouvoir.

<sup>92</sup> CE, conclusions du rapporteur public sur l'affaire n°372057.

de l'œuvre. L'humour du film et l'appartenance au film « gore » pourrait tempérer la présence d'images violentes. Il utilise des critères subjectifs pour contrebalancer des critères objectifs.

Néanmoins, le Conseil d'Etat écarte ce raisonnement en indiquant que le critère objectif est rempli en raison de la présence de « *scènes de grandes violences* ». Mais les critères subjectifs établis par la cour administrative d'appel ne suffisent pas à atténuer la violence du film. Les victimes dans le film « *sont incitées à se mutiler elles-mêmes soit pour échapper à la mort, soit pour sauver des proches; [...] de telles scènes, sans toutefois caractériser une incitation à la violence, comportent une représentation de la violence de nature à heurter la sensibilité des mineurs et justifient ainsi une interdiction de ce film aux mineurs de dix-huit ans* »<sup>93</sup>. L'interdiction du film aux mineurs de moins de 16 ans est annulée et le film est finalement interdit aux moins de 18 ans par le ministre de la Culture.

Le juge administratif établit des critères dans sa qualification juridique des faits. La présence de « *scènes de sexes non-simulées* », « *l'intention du réalisateur* », « *la nature du thème traité* » ou encore la présence de « *scènes de grandes violences* » lui permettent de déterminer la classification du film. Cette qualification lui permettrait d'établir la meilleure classification possible des films afin de protéger le jeune public et respecter la dignité humaine tout en garantissant la liberté d'expression. Toutefois, les jurisprudences entraînent parfois une évolution des textes par le pouvoir réglementaire qui modifie le système de classification des films. Ce régime de police du cinéma est instable. Certains critères comme la scène de sexe non-simulée, ne permettent pas une qualification claire des œuvres cinématographiques. C'est pourquoi, le juge administratif dégage des critères subjectifs.

### ***B- Un régime juridique pouvant être instable, équilibré par l'apport de critères subjectifs***

Avec l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 3 juillet 2013 relatif au film « Saw 3D », la jurisprudence administrative introduit des critères subjectifs afin de compléter la qualification juridique des films. Dans son arrêt du 30 septembre 2015, *Ministre de la culture c/ Association Promouvoir*, à propos du film « Love », le Conseil d'Etat va plus loin dans ce raisonnement. Il prend en compte des critères subjectifs afin de qualifier une « *scène*

---

<sup>93</sup> CE, 10ème / 9ème SSR, 1 juin 2015, n°372057, *Association Promouvoir*.

*de sexe non-simulée* »<sup>94</sup>. Il vient ainsi qualifier les critères objectifs existants. Le film de Gaspar Noé était soumis à un visa d'exploitation interdisant la diffusion du film aux mineurs de moins de 16 ans. Il était accompagné d'un avertissement indiquant que « *les très nombreuses scènes de sexe sont susceptibles de heurter la sensibilité du spectateur* »<sup>95</sup>.

Dans son raisonnement, la haute juridiction administrative intègre différents critères : « *pour retenir la qualification de scènes de sexe non simulées, c'est-à-dire de scènes qui présentent, sans aucune dissimulation, des pratiques à caractère sexuel, il y a lieu de prendre en considération la manière, plus ou moins réaliste, dont elles sont filmées et l'effet qu'elles sont destinées à produire sur les spectateurs* »<sup>96</sup>. Le premier critère dégagé est celui de l'appréciation du spectateur vis-à-vis de la scène. La caractérisation d'une scène de sexe non-simulée prenait en compte le point de vue de l'acteur (véracité de l'acte). Ici, le critère subjectif se place du point de vue du spectateur. On ne cherche pas à savoir si l'acte que l'on voit est réel ou non. Il convient de déterminer si la scène qui est à l'écran paraît vraie. Toute la question est de savoir si une scène qu'un enfant peut regarder lui semble réelle. Si elle l'est alors on peut estimer qu'il s'agit d'une scène de sexe non-simulée.

Le Conseil d'Etat complète son raisonnement en indiquant : « *Il y a lieu d'apprécier la manière dont elles sont filmées et dont elles s'insèrent dans l'œuvre en cause* »<sup>97</sup>. Avec ce critère subjectif, le juge administratif se place encore dans la peau d'un jeune spectateur. Il faut prendre en compte les effets qu'une scène peut produire chez un enfant ou un adolescent. Il faut également réfléchir à la place de cette scène dans la globalité de l'œuvre. Si la scène de sexe s'insère parfaitement dans le film et que son impact sur le spectateur est compensé par d'autres éléments (les autres scènes, la musique ou le montage du film), alors le film pourrait être diffusé à des mineurs. Au contraire, si la scène de sexe a un effet saisissant dans le film et sur le spectateur, le film serait soumis à une visa d'exploitation interdit aux moins de 18 ans ou inscrit sur la liste des films « X ».

---

<sup>94</sup> C. Broyelle., « *L'indéfendable police du cinéma* » ; ADJA, juillet 2017, n°26/2017, p1488-1493.p.1491.

<sup>95</sup> CE, 10<sup>ème</sup>/9<sup>ème</sup> SSR, 30 septembre 2015, n° 392461, ministère de la culture et de la communication et autres c/ association Promouvoir.

<sup>96</sup> CE, 10<sup>ème</sup>/9<sup>ème</sup> SSR, 30 septembre 2015, n° 392461, ministère de la culture et de la communication et autres c/ association Promouvoir.

<sup>97</sup> CE, 10<sup>ème</sup>/9<sup>ème</sup> SSR, 30 septembre 2015, n° 392461, ministère de la culture et de la communication et autres c/ association Promouvoir.

Le juge administratif ajoute des critères subjectifs aux critères objectifs. Cette évolution de la jurisprudence a entraîné une modification réglementaire concernant la diffusion et l'exploitation des films en salles. Le décret n°2017-150 du 8 février 2017<sup>98</sup> relatif au visa d'exploitation cinématographique a réécrit l'article R. 211-12 du CCIA. Celui-ci dispose que « *Lorsque l'œuvre ou le document comporte des scènes de sexes ou de grande violence qui sont de nature, en particulier par leurs accumulations, à troubler gravement la sensibilité des mineurs, à présenter la violence sous un jour favorable ou à la banaliser, le visa d'exploitation ne peut s'accompagner que de l'une des mesures prévues au 4° et au 5° du I* »<sup>99</sup>. Les films comportant des scènes de sexes ou de grandes violences peuvent être interdits aux mineurs.

Toutefois, cette classification n'est pas automatique. Le pouvoir réglementaire s'aligne sur les décisions du juge administratif pour faire évoluer le régime de la police du cinéma. Les films ne doivent pas automatiquement être interdits ou être restreints pour les mineurs. Le décret n°2017-150 du 8 février 2017 prend en compte les critères subjectifs dégagés par la jurisprudence pour adapter le contrôle des films et éviter toutes mesures « antilibérales ».

L'article R. 211-12 du CCIA dispose dans son dernier paragraphe que « *Dans le cas prévu au précédent alinéa, le parti pris esthétique ou le procédé narratif sur lequel repose l'œuvre ou le document peut justifier que le visa d'exploitation ne soit accompagné que de la mesure prévue au 4° du I.* »<sup>100</sup>. Pour classer film dans la catégorie « *interdit aux mineurs de moins de 18 ans* » ou pour « *X-er* » une œuvre, la ministre de la culture et la CCOC tiennent compte du « *parti pris esthétique du film* » et du « *procédé narratif* ». Si une scène de sexe ou de grande violence s'insère logiquement dans l'histoire du film et que son impact est atténué par des éléments esthétiques (tels que la mise en scène ou la musique) le film n'a pas vocation à être interdit aux mineurs. Un film ne peut être interdit aux moins de 18 ans que si la présence de scènes de sexe ou de grande violence « *trouble grandement la sensibilité des mineurs* » ou présente la « *violence sous un jour favorable* ».

---

<sup>98</sup> D. n°2017-150, 8 février 2017, JORF n°0034 du 9 février 2017.

<sup>99</sup> CCIA, art. R211-12, II.

<sup>100</sup> CCIA, art. R211-12, II.

Le décret n° 2017-150 du 8 février 2017<sup>101</sup> codifie cette jurisprudence du Conseil d'Etat. Il prend en compte les inquiétudes des professionnels du cinéma. Un film avec une scène de sexe ou de grande violence n'entraîne pas automatiquement une interdiction aux mineurs. Le juge administratif en réalisant un contrôle concret des films équilibre le régime de la police administrative du cinéma entre la protection du jeune public et la liberté d'expression. Le système est également simplifié. Le critère objectif de « la scène de sexe non-simulée » qui a conduit à une instabilité et une illisibilité dans la classification des films est supprimé. Il laisse place à la seule présence de « scènes de sexe ».

Cette évolution des critères d'appréciations des films est illustrée par de nombreux contentieux. L'un des plus explicites concerne le film « La Vie d'Adèle Chapitre 1 & 2 » d'Abdellatif Kechiche. Le film avait bénéficié d'un visa interdit aux mineurs de moins de 12 ans avec un avertissement sur la présence de scènes de sexes pouvant choquer le jeune public.<sup>102</sup> L'association -"Promouvoir"- considérant que le visa attribué n'était pas assez restrictif introduit un nouveau recours devant le Tribunal administratif de Paris qui annule le visa. Ce dernier statue sur l'annulation du visa. Toutefois, en appel, la cour administrative d'appel de Paris annule le jugement du tribunal administratif de Paris. Dans son arrêt le Conseil d'Etat admet que « *Dès lors qu'un film comporte des scènes de sexes présentées de façon réalistes, qui sont de nature à heurter la sensibilité du jeune public, les objectifs de la protection de l'enfance et de la jeunesse [...] s'opposent à ce que le ministère chargé de la culture assortisse son visa d'exploitation d'une simple interdiction aux mineurs de moins de 12 ans* »<sup>103</sup>. Pour savoir si la présence de scènes de sexes heurte la sensibilité des mineurs, le juge administratif s'appuie sur les jurisprudences relatives aux films « Love » et « Saw 3D ». Il prend en compte « *la manière plus ou moins réaliste dont les scènes sont filmées* » et « *l'effet qu'elles sont destinées à faire au spectateur* ».

Ces critères sont valables pour la classification d'un film entre l'interdiction aux mineurs de moins de 18 ans et le « X-age » du film. Toutefois, aucun critère n'a été dégagé par la jurisprudence pour qualifier un film avec un visa d'exploitation interdit aux mineurs de moins de 12 ans. La cour administrative d'appel établit des critères pour compenser ce vide. Tout d'abord, l'existence de scènes de sexes « de façon réaliste », a vocation à restreindre la diffusion du film aux mineurs de moins de 12 ans. Ensuite, si ces scènes sont « *de nature à*

---

<sup>101</sup> D. n°2017-150, 8 février 2017, JORF n°0034 du 9 février 2017

<sup>102</sup> CE, conclusions du rapporteur public, affaire n° 395535

<sup>103</sup> CAA, Paris, 4<sup>ème</sup> chambre, n°14PA04253, 8 décembre 2015

*heurter le jeune public* », la diffusion du film est interdite aux mineurs de moins de 16 ans. Dans son arrêt la cour administrative d'appel s'appuie sur les caractéristiques des personnages<sup>104</sup>. Il y a une relation entre une mineure et un majeur. Le jeune public peut s'identifier au personnage principal et réfléchir à sa propre sexualité. Les caractères de la scène de sexe comme la durée, le visuel des corps permettent de juger de son réalisme. Si cette scène contient « une forte intensité émotionnelle », la cour administrative d'appel estime que le jeune public ne peut pas prendre une distance nécessaire par rapport au contenu du film. Le critère de la perception du spectateur se substitue à l'attention du réalisateur.

Dans son arrêt le Conseil d'Etat cherche étudier l'œuvre dans sa globalité. Il remarque que pendant environ une heure, trois scènes de sexes sont représentées à l'écran. Les deux dernières sont plus longues, sans musique et en plan séquence ; elles accentuent le réalisme de la scène. Toutefois, ces scènes ne constituent pas l'enjeu principal du récit. L'histoire continue après ces scènes. Le choc que peut ressentir le spectateur a le temps de se dissiper. Leur présence est également essentielle à la narration. Lors de la première scène de sexe, Adèle entretient un rapport avec un garçon. Cette scène courte illustre l'aversion d'Adèle aux hommes et son attirance pour les femmes. Elle est fondamentale dans le développement du personnage.

A propos de la qualification des scènes de sexes, le Conseil d'Etat qualifie celles-ci de non-violentes, illustrant des rapports sexuels apaisés et fruits d'un acte d'amour. Pour la haute juridiction administrative : « *l'ambition est de dépeindre le caractère passionné d'une relation amoureuse entre deux jeunes femmes* »<sup>105</sup>. Ces images n'ont pas vocation à montrer un acte de domination qui pourrait choquer le jeune public. Le juge s'appuie également sur l'avertissement diffusé au début du film et à la responsabilité parentale pour confirmer le visa d'exploitation interdit aux mineurs de moins de 12 ans.

Le juge administratif utilise aussi des critères subjectifs pour qualifier les films d'incitation à la violence. Dans le contentieux du film « Salafistes » de Lemine Ould Mohamed Salem et de François Margolin, le juge cherche à expliciter les scènes qui présentent la « *violence sous*

---

<sup>104</sup> J. Sorin, « Critères d'interdiction d'un film aux seuls mineurs de moins de 12 ans », ADJA, janvier 2016, p.33-36.,p35.

<sup>105</sup> CE, 10<sup>ème</sup>/9<sup>ème</sup> chambres réunies, 28 septembre 2016, n°395535, ministre de la culture et de la communication c/ Association Promouvoir et autres.

*un jour favorable ou la banalisant* ». <sup>106</sup> Le film documentaire avait reçu un visa d'exploitation interdit aux moins de 18 ans. La CCOC estimait que le film faisait « *l'apologie du terrorisme* » <sup>107</sup> et portait atteinte à la dignité humaine. Les producteurs du film ont formé un recours en annulation contre le visa d'exploitation estimant que la décision portait une atteinte excessive à la liberté d'expression. Dans son arrêt du 5 avril 2019 <sup>108</sup>, le Conseil d'Etat rappelle communément que la présence de « *scènes de grandes violences* » peut entraîner l'interdiction de diffusion du film aux mineurs de 18 ans ou son « X-age ».

Toutefois, il faut prendre en compte la thématique du film et l'esthétique de ses scènes. Avec « Salafistes » se pose la question des critères qui font basculer un film documentaire dans la catégorie des œuvres de « très grandes violences ». <sup>109</sup> La haute juridiction apprécie ces scènes dans le contexte de l'œuvre pour pouvoir les qualifier de scènes de « très grandes violences » selon l'article R. 211-12 du CCIA.

Le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil d'Etat dans l'arrêt relatif au film « Salafistes » diffère des autres films car il s'agit d'un documentaire. Le juge administratif doit prendre en considération l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 qui dispose que « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.* » <sup>110</sup>. Entre également en compte, l'article 10§1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) qui énonce que « *Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.* » <sup>111</sup>.

L'article 10 de la Convention prend toute son importance dans le film « Salafistes ». Il s'applique aux œuvres des journalistes <sup>112</sup>. La presse a un rôle essentiel dans une démocratie. Elle permet au public de recevoir des informations dans le souci de l'intérêt général. Cette

<sup>106</sup> C. Broyelle., « L'indéfendable police du cinéma » ; ADJA, juillet 2017, n°26/2017, p1488-1493.p.1492.

<sup>107</sup> A. Esquerre, *Interdire de voir : sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, 2019, Fayard, Paris

<sup>108</sup> CE, 10<sup>ème</sup>/9<sup>ème</sup> SSR, 5 avril 2019, n°417343, Société Margo Cinéma

<sup>109</sup> CE, conclusions de la rapporteure publique, affaire n°417343

<sup>110</sup> DDHC, article 11.

<sup>111</sup> Conv. EDH, article 10, §1.

<sup>112</sup> CEDH, 24 février 2015, n°21830/09, Haldimann et autres c/ Suisse.

affaire est donc la parfaite illustration de ce que le Conseil d'Etat définissait comme les prérogatives du ministre de la Culture dans son arrêt de 1975.

Les images contenues dans ce film documentaire, par la manière dont elles sont filmées et leur place dans le film, justifient une interdiction aux mineurs de moins 18 ans. Les images de torture, d'amputation et les vidéos tirées de la propagande djihadiste sont de nature à heurter la sensibilité d'un mineur. Le documentaire pourrait même servir de propagande pour les plus influençables.

Il est nécessaire d'indiquer que la diffusion de ce film se fait dans un contexte très particulier après les attentats de janvier et de novembre 2015. Toutefois, le Conseil d'Etat innove en indiquant que ce film concourt à une « *contribution à la connaissance* ». <sup>113</sup> Le jeune spectateur grandit dans un monde de violences. Il n'est pas utile de lui cacher cette vérité. Le juge administratif prend en compte la « *dimension éducative* » du film. Il juge que « *ces scènes s'insèrent de manière cohérente dans le propos du film documentaire, dont l'objet est d'informer le public sur la réalité de la violence salafiste en confrontant les discours tenus par des personnes promouvant cette idéologie aux actes de violence commis par des personnes et groupes s'en réclamant* » <sup>114</sup>.

La décision prise par le juge est aussi réaliste. Un enfant peut voir des images violentes, lors d'un journal télévisé, sans qu'elles ne soient soumises à une recommandation du CSA. La même logique s'applique à « Salafistes ». Le Conseil d'Etat fait « *un recours novateur* » selon Marc Le Roy à la liberté d'information. C'est la première fois que le Conseil d'Etat s'appuie sur cette liberté dans une décision relative à un visa d'exploitation.

---

<sup>113</sup> CE, conclusions de la rapporteure publique, affaire n°417343.

<sup>114</sup> CE, 10<sup>ème</sup>/9<sup>ème</sup> SSR, 5 avril 2019, n°417343, Société Margo Cinéma.

## **Chapitre II - La nécessité de dépasser la police du cinéma en raison de la multiplication des canaux de diffusion des films**

Si la crise de la COVID-19 ne permet pas aux spectateurs d'aller au cinéma, rien ne les empêche de regarder des films chez eux. La diffusion d'œuvres cinématographiques ne se limite donc pas aux seules salles de cinéma. Les modes de consommations des longs métrages évoluent. Beaucoup regardent désormais des films lors de leurs passages à la télévision ou sur des plateformes de vidéo à la demande. Le développement des services de streaming et les récentes périodes de confinements ont encouragé cette pratique. Cela nous amène à nous questionner sur la classification des films dans le domaine de l'audiovisuel. En effet, le contrôle de diffusion des films en salles et à la télévision ne peut pas être le même. Les spectateurs les plus vulnérables ont un accès facilité aux œuvres diffusées à la télévision et sur les services de VOD. Il est impossible d'empêcher une personne de regarder un film chez elle. Pour la diffusion des films à la télévision le CSA établit sa propre classification avec la recommandation du 7 juin 2005<sup>115</sup>. Cette dernière diffère de celle établie par la police administrative du cinéma. Compte tenu d'un contrôle moins effectif, les films sont souvent « sur classifiés » afin d'en préserver le jeune public. Les retransmissions des films « sur classifiés » sont soumises à des contraintes horaires, ce qui multiplie les effets de la classification des œuvres cinématographiques (§1).

La catégorisation des films sur les services de streaming est également différente. La superposition des classifications de longs métrages rend les mesures de protection du jeune public inefficaces. Dans ce contexte, il serait intéressant de réfléchir à une possible régulation intersectorielle du contrôle de diffusion des films. La directive « service de médias audiovisuels » (SMA)<sup>116</sup> et les projets de lois présentés par les ministres de la culture successifs en 2019<sup>117</sup> et 2021<sup>118</sup> proposent des pistes de réflexion. Certaines mesures harmonisent la protection des mineurs sur les différents canaux de diffusion. D'autres cherchent à compenser les conséquences indirectes de la police du cinéma sur la création

---

<sup>115</sup> CSA, comm., n°2005-5, 7 juin 2005.

<sup>116</sup> Dir. n°2018/08 du PE et du Cons., 14 novembre 2018.

<sup>117</sup> Projet de loi n°2488, 5 décembre 2019.

<sup>118</sup> Projet de loi n°523, 8 avril 2021.

cinématographique. Toutefois, aucun texte ne propose une harmonisation concrète des classifications des films. Cette dernière pourrait passer par un encadrement plus large des images (§2).

## **§1 : La multiplication des effets de la classification des œuvres cinématographiques**

Lors de leurs diffusions à la télévision les films sont soumis à une classification. Cette dernière ne s'établit pas sur les mêmes conditions lors de la sortie du film en salles. Si un spectateur peut être interdit d'accès à la salle en fonction de son âge, rien n'interdit un enfant de regarder un film lui étant déconseillé. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a établi une classification des films pour leur diffusion à la télévision visant la protection de l'enfance et de l'adolescence. La recommandation du 7 juin 2005 du CSA cherche à réguler la diffusion des longs métrages à la télévision. Dans ce cadre, la retransmission des films est soumise à des avertissements concernant le contenu du programme diffusé, mais également à des contraintes horaires.

Cependant, cette nouvelle classification peut être renforcée par rapport à celle de la sortie en salles provoquant alors des difficultés économiques pour la production cinématographique. En effet, les chaînes de télévisions ont l'obligation de participer au financement des créations cinématographiques et audiovisuelles françaises. Aussi leurs propres ressources proviennent généralement des retombées publicitaires liées à leurs programmes. La « sur classification » d'un film par rapport à celle établie par la police du cinéma provoque donc des dommages sur la création cinématographique.

### ***A- Une classification visant la protection de l'enfance et de l'adolescence***

Théoriquement, le régime de la police administrative du cinéma n'a vocation qu'à s'appliquer à la diffusion des films en salles. Toutefois, la consommation de films ne se limite pas aux seules salles de cinéma. La libéralisation du secteur audiovisuel au début des années 1980 a permis de diversifier le contenu des programmes télévisés. Certaines chaînes se sont spécialisées dans la diffusion d'œuvres cinématographiques. Petit à petit, de plus en plus de chaînes diffusent des films en première partie de soirée. Ainsi, interdire la diffusion d'un film en salles de cinéma semble être inefficace pour protéger l'enfant ou l'adolescent d'images qui

pourraient le choquer. Il peut très bien voir ces mêmes images chez lui lors de leurs diffusions à la télévision. Pour que le système de classification établi par l'autorité en charge de la police administrative du cinéma soit opérant, il est nécessaire que la diffusion des films à la télévision soit également encadrée.

C'est pour cette raison que le CSA, en collaboration avec la CCOC, a établi une recommandation du 7 juin 2005<sup>119</sup>. Cette mesure se fonde sur les articles 1 et 15 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication<sup>120</sup>. L'article énonce que « *Le Conseil supérieur de l'audiovisuel veille à la protection de l'enfance et de l'adolescence et au respect de la dignité de la personne dans les programmes mis à disposition du public par un service de communication audiovisuelle.* »<sup>121</sup>. La terminologie employée diffère de celle établie par l'article L. 211-1 du CCIA<sup>122</sup>. Toutefois, le CSA doit également protéger les spectateurs mineurs des images diffusées à la télévision qui auraient vocation à les choquer.

On peut alors concevoir les objectifs du CSA comme un prolongement à ceux de la police du cinéma. Pour ce faire, la recommandation du 7 juin 2005 instaure une classification des programmes en différentes catégories. C'est l'article 2 de la recommandation qui définit les différentes catégories de programmes.

La première est logiquement la catégorie I pour les programmes « *tous publics* ».

La catégorie II regroupe « *les programmes comportant des scènes susceptibles de heurter les moins de 10 ans* »<sup>123</sup>.

La catégorie III correspond aux films interdits aux mineurs moins de 12 ans et aux programmes pouvant choquer les moins de 12 ans notamment « *lorsque le programme recourt de façon répétée à la violence physique ou psychologique* »<sup>124</sup>.

La catégorie IV renvoie aux films interdits aux mineurs moins de 16 ans et aux programmes déconseillés aux moins de 16 ans. Ce sont « *les programmes à caractères érotiques ou de grandes violences susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs de moins de 16 ans* »<sup>125</sup>.

---

<sup>119</sup> CSA, recommand., n°2005-5, 7 juin 2005.

<sup>120</sup> L. n°86-1067, 30 septembre 1986, JOFR du 1<sup>er</sup> octobre 1986.

<sup>121</sup> L. n°86-1067, 30 septembre 1986, art. 15, JOFR du 1<sup>er</sup> octobre 1986.

<sup>122</sup> CCIA, art L. 211-1.

<sup>123</sup> CSA, recommand., n°2005-5, 7 juin 2005, art. 2.

<sup>124</sup> CSA, recommand., n°2005-5, 7 juin 2005, art. 2.

<sup>125</sup> CSA, recommand., n°2005-5, 7 juin 2005, art. 2.

Enfin la catégorie V comprend des films interdits aux moins de 18 ans ainsi que des programmes déconseillés. Ce sont « *les programmes pornographiques ou de très grandes violences, réservés à un public adulte averti et susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs de 18 ans* »<sup>126</sup>.

La classification du CSA diffère de celle de la police du cinéma. Mais, cela n'empêche pas de retrouver des similitudes. En effet, elle reprend les recommandations aux mineurs de moins 12, 16 et 18 ans. Seule, une catégorie est ajoutée : celle où les films sont déconseillés aux moins de 10 ans. Pour qu'un film soit déconseillé aux moins de 18 ans, il faut que ce dernier soit pornographique ou d'incitation à la violence. C'est déjà le cas dans la classification établie par le CCIA.

Toutefois, la différence majeure entre la classification du CCIA et celle du CSA repose sur le fait que cette dernière n'est pas un système d'interdiction. En effet, il est inutile d'interdire la diffusion d'un film à la télévision à un mineur en fonction de son âge. Rien ne lui empêche de regarder un contenu inapproprié. Aucune technologie ne peut, à l'heure actuelle, empêcher un jeune spectateur de ne pas regarder un contenu inapproprié à la télévision. Il n'est pas non plus imaginable qu'un film soit totalement privé de diffusion audiovisuelle sous prétexte qu'une certaine tranche d'âge ne peut pas regarder le film. Cette disposition ne serait pas en adéquation avec certaines valeurs sociétales et certains principes juridiques tels que la liberté d'expression et de communication. C'est pour cela que les films ne sont pas « interdits » mais « déconseillés ». Le CSA se distingue de l'autorité de police du cinéma. Créé par la loi du 17 janvier 1989 modifiant la loi du 30 septembre 1986<sup>127</sup>, le CSA une autorité publique indépendante (API) dotée d'une personnalité juridique<sup>128</sup>.

Si l'objectif du CSA était la régulation du secteur de l'audiovisuel, ses missions ne se sont pas limitées à cela comme en témoigne l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication<sup>129</sup>. Il peut édicter des décisions administratives créant des contraintes pour leurs destinataires. Ces compétences concernent des matières précises. Il ne peut intervenir que dans les domaines qui lui sont habilités par loi. L'article 14 de la loi du 30 septembre 1986 détaille les attributions du CSA. Il énonce que « *Le Conseil supérieur de*

---

<sup>126</sup> CSA, recomm., n°2005-5, 7 juin 2005, art. 2.

<sup>127</sup> L., n°86-1067, 17 janvier 1989, JOFR du 18 janvier 1989.

<sup>128</sup> L., n°2017-55, 20 janvier 2017, JOFR n°0018 du 21 janvier 2017.

<sup>129</sup> L., n°86-1067, 30 septembre 1986, art. 15, JOFR du 1<sup>er</sup> octobre 1986.

*l'audiovisuel exerce un contrôle, par tous moyens appropriés, sur l'objet, le contenu et les modalités de programmation des émissions publicitaires diffusées par les sociétés nationales de programme et par les titulaires des autorisations délivrées pour des services de communication audiovisuelle en vertu de la présente loi »<sup>130</sup>.*

Les actes du CSA relèvent du droit souple. Ces décisions présentent une certaine conformité dans son apparence pour bénéficier d'une légitimité proche de celle d'une règle de droit. Ces actes visent à modifier ou orienter les comportements<sup>131</sup>. La classification du CSA n'est donc en rien une obligation. Elle est une indication adressée aux parents pour les informer de ce que leurs enfants peuvent ou non regarder à la télévision.

Ainsi, la classification du CSA s'inscrit dans une démarche de prévention. Elle informe les spectateurs du contenu des programmes. Pour ce faire, les films sont classés dans les cinq catégories mentionnées auparavant auxquelles s'ajoutent les « *signalétiques jeunesse* »<sup>132</sup>. Pour chaque catégorie il existe un pictogramme qui est diffusé pendant toute la durée du programme. Il peut être visible pendant une minute en bas de l'écran et pendant douze secondes en plein écran.<sup>133</sup> Ainsi les films de catégorie II ont un pictogramme indiquant « *déconseillés aux moins de 10ans* ». La catégorie III désigne des programmes « *déconseillés aux moins de 12 ans* ». La catégorie IV dispose de pictogrammes « *déconseillés aux moins de 16 ans* ». Enfin la catégorie V indique « *déconseillés aux moins de 18 ans* ».

Aussi, ces pictogrammes sont associés à une programmation horaire<sup>134</sup>. Chaque catégorie de classification de films contient des créneaux horaires durant lequel un film ne peut pas être diffusé. A ce titre, la recommandation met en œuvre l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 qui dispose que le CSA « *s'assure que des programmes susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs ne soient pas mis à disposition du public par un service de communication audiovisuelle, sauf lorsqu'il est assuré, par le choix de l'heure de diffusion ou par tout procédé technique approprié, que des mineurs ne sont normalement pas susceptibles de les voir ou de les entendre.* ».<sup>135</sup>

---

<sup>130</sup> L., n°86-1067, 30 septembre 1986, art. 14, JOFR du 1<sup>er</sup> octobre 1986

<sup>131</sup> Marion L., « *Quel recours contre les actes de droit souple du CSA ?* », AJDA, janvier 2017, n°2/2017,p121-126.

<sup>132</sup> CSA, recomm., n°2005-5, 7 juin 2005, art 2.

<sup>133</sup> CSA, recomm., n°2005-5, 7 juin 2005, art. 4.

<sup>134</sup> CSA, recomm., n°2005-5, 7 juin 2005, art. 3.

<sup>135</sup> L., n°86-1067, 30 septembre 1986, art. 15, JOFR du 1<sup>er</sup> octobre 1986.

L'objectif est d'écarter un spectateur ciblé de la diffusion d'un film qui ne lui est pas appropriée. C'est l'article 3 de la recommandation du 7 juin 2005 qui décrit les conditions de programmation des catégories. Les films de catégorie I peuvent être diffusés à tout moment de la journée. La recommandation de 2005 a été modifiée en mars 2014<sup>136</sup>. Elle introduit la notion de « *Programmation familiale* » au sein de l'article 1<sup>137</sup>. Ce sont des productions diffusées entre 6h et 22h pour lutter contre la recrudescence de la violence sur les écrans. Elle vient renforcer la protection des mineurs en complétant l'encadrement des films de catégorie I. Pour les programmes de catégorie II, l'éditeur peut diffuser un contenu déconseillé aux mineurs de moins de 10 ans à tout moment, sauf pendant les émissions pour enfants. Par exemple, un programme qui pourrait choquer un jeune enfant ne peut pas être diffusé entre 6h et 10h. Ce créneau est généralement réservé aux dessins-animés pour enfants sur certaines chaînes en clair.

Les programmes relevant de la catégorie III se divisent en deux. Sur les chaînes de cinéma payantes, les programmes déconseillés aux mineurs de 12 ans ne peuvent pas être diffusés le mercredi avant 20h30. Les programmes sur les autres services ne sont pas diffusés avant 22h.<sup>138</sup> Néanmoins, 16 programmes définis par l'éditeur dont quatre films déconseillés aux mineurs de moins de 12 ans bénéficient d'exceptions. Ces productions peuvent être diffusées avant 20h30 sauf le mardi, vendredi, samedi, la veille des jours fériés et pendant les vacances scolaires. La diffusion de ces programmes est interdite avant 20h30 lorsque les enfants n'ont pas d'école le lendemain. Les parents ont tendance à laisser leurs enfants veiller plus tard dans ces conditions. Cette mesure vise à encourager la diffusion à des heures de grandes influences tout en permettant la protection des spectateurs les plus fragiles. Enfin, les programmes de catégorie IV sont diffusés après 20h30 sur les chaînes de cinéma payantes. Pour les chaînes classiques, ils ne peuvent pas être retransmis avant 22h<sup>139</sup>.

Le fait pour un enfant ou un adolescent de regarder un contenu inapproprié lui est déconseillé. La signalétique jeunesse n'empêche pas le visionnage ou la diffusion de certains programmes. Le CSA se fonde sur ses recommandations mais aussi sur la responsabilité des parents. C'est à eux de limiter certains films ou émissions à leurs enfants. Aussi, la recommandation du CSA prend en compte le moment où les enfants vont dormir pour

---

<sup>136</sup> CSA, délib., n°2014-7, 5 mars 2014.

<sup>137</sup> CSA, Contribution du Conseil à la réflexion sur la classification des œuvres cinématographiques, juillet 2016, p7.

<sup>138</sup> CSA, recomm., n°2005-5, 7 juin 2005, art. 3.

<sup>139</sup> CSA, recomm., n°2005-5, 7 juin 2005, art. 4.

autoriser la diffusion de certains contenus. La finalité de la recommandation du 7 juin 2005 apparaît de manière claire. Il s'agit de protéger les enfants et les adolescents de certaines images, sans nuire à la diffusion de certains programmes.

En plus de la responsabilité parentale, la recommandation du CSA se rapporte à la responsabilité des éditeurs audiovisuels. Ce sont eux qui classifient les contenus qu'ils diffusent<sup>140</sup>. Ils se réfèrent aux catégories exposées dans la recommandation du 7 juin 2005. Ils choisissent une catégorie pour un programme. Ils adaptent la signalétique du programme et son horaire de diffusion. Par exemple, si un éditeur estime qu'une émission comporte des scènes de violences physiques récurrentes il peut la classer dans la catégorie II. Le programme bénéficiera d'une signalétique « *déconseillés aux moins de 12 ans* ». Il ne pourra pas être diffusé sur certains créneaux. Le CSA contrôle la conformité entre le programme et la classification. S'il estime que le programme est sous-classée il peut demander une classification plus stricte en cas de rediffusion.<sup>141</sup>

La procédure de classification des films à la télévision est semblable à celle d'un programme classique. Néanmoins, il existe une différence entre la classification des films « récents » et ceux plus « anciens ». Pour les films ayant au minimum 20 ans la diffusion à la télévision est soumise à un protocole du 8 juillet 2002<sup>142</sup> entre le CSA et la CCOC<sup>143</sup>. Il vise à prendre en compte les évolutions de la société. Les mœurs et les valeurs d'une société sont amenées à changer en deux décennies. Pour cette raison, le protocole du 8 juillet 2002 prévoit une révision de la classification de l'œuvre cinématographique. L'article 3 de la recommandation de 2005 dispose que « *Le 8 juillet 2002, un protocole d'accord a été passé entre la Commission de classification des œuvres cinématographiques et le Conseil supérieur de l'audiovisuel afin de mettre en place une saisine préalable du Conseil pour les demandes de révision des visas des films anciens.* ». Dans ce cadre, c'est à l'éditeur, après consultation du producteur du film, de saisir le CSA pour demander sa révision. L'intervention du CSA évite l'accumulation des demandes de modifications des classifications auprès de la CCOC. Toutefois, c'est bien à cette dernière d'attribuer une nouvelle classification aux œuvres. Cette requête doit être déposée 8 mois avant la diffusion du film à la télévision. Par la suite, le CSA

---

<sup>140</sup> CSA, recomb, n°2005-5, 7 juin 2005, art. 1.

<sup>141</sup> CSA, Contribution du Conseil à la réflexion sur la classification des œuvres cinématographiques, juillet 2016, p6.

<sup>142</sup> Prot. accord, CSA/CCOC, 8 juillet 2002, Protocole d'accord entre la Commission de la classification des œuvres cinématographiques et le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

<sup>143</sup> CSA, Contribution du Conseil à la réflexion sur la classification des œuvres cinématographiques, juillet 2016.

adresse cette demande à la CCOC six mois avant la programmation du film. Il ne peut transférer que vingt demandes par an. La CCOC doit attribuer une catégorie au film 1 mois avant sa diffusion à la télévision<sup>144</sup>.

Concernant les films récents, les éditeurs doivent se fonder sur la classification de diffusion du film en salles. Ils peuvent estimer qu'un film peut bénéficier de la même classification pour sa diffusion à la télévision. L'article 2 de la recommandation du 7 juin 2005 dispose qu'« *Il appartient cependant à l'éditeur de vérifier que cette classification peut être transposée sans dommage pour une diffusion à la télévision et, le cas échéant, de la renforcer.* ». Si un éditeur juge que la classification du film en salles n'est pas adaptée à sa diffusion à la télévision, il peut la renforcer. En effet, le CSA estime que « *Les conditions de diffusion à la télévision sont différentes de celles du cinéma, notamment en termes d'accès, et nécessitent un encadrement plus protecteur du jeune public* ».<sup>145</sup> Les conditions de visionnage d'un film en salles de cinéma et à la télévision ne sont pas les mêmes. Comme nous le rappelions précédemment, un enfant peut regarder un film à la télévision même si ce dernier lui est interdit en salles. C'est pour cela que les éditeurs peuvent renforcer la classification d'un film lors de son passage à la télévision. Sachant que l'accès aux œuvres cinématographiques est facilité, il est logique de voir leurs classifications accentuées.

La classification des films effectuée par l'autorité de police du cinéma ne peut pas être satisfaisante pour leurs diffusions à la télévision. L'œuvre doit être soumise à une autre classification. Pour cette raison, le CSA a construit son propre contrôle des films. Si les catégories définies diffèrent de celles de la police du cinéma, leurs finalités sont convergentes. En effet, le CSA a pour mission la protection de l'enfance et de l'adolescence selon la loi du 30 septembre 1986. Toutefois, l'encadrement d'un film pour sa diffusion audiovisuelle peut rendre son contrôle de sortie en salles obsolète. Les éditeurs ont le pouvoir de renforcer la classification d'un film pour son passage à la télévision. Cette mesure provoque des conséquences importantes sur la création cinématographique. Les chaînes ont l'obligation de participer au financement des longs métrages français. La « sur classification » d'un film et sa diffusion à des horaires tardifs limitent les retombées publicitaires qui permettent aux chaînes de se financer.

---

<sup>144</sup> Prot. accord, CSA/CCOC, 8 juillet 2002, Protocole d'accord entre la Commission de la classification des œuvres cinématographiques et le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

<sup>145</sup> CSA, Contribution du Conseil à la réflexion sur la classification des œuvres cinématographiques, juillet 2016, p. 7.

## ***B- L'impact économique de la classification du CSA sur la production cinématographique française***

La grande partie des ressources de financement des chaînes de télévision provient des publicités. Les entreprises payent pour diffuser leurs publicités. Ainsi, plus les parts d'audiences d'une chaîne de télévision sont importantes, plus les entreprises sont prêtes à payer pour y partager leurs publicités. Traditionnellement le tarif de la publicité en France était plus faible que dans les autres pays européens<sup>146</sup>. Cela s'explique par l'interdiction des publicités liées la presse, à l'édition de cinéma ou encore la distribution. Progressivement ces interdictions ont été levées. Depuis la privatisation de certaines chaînes, le secteur de l'audiovisuel a été ouvert à la concurrence. De ce fait, les éditeurs de télévision fixaient des tarifs faibles pour attirer des annonceurs. Pour contrebalancer les bas tarifs, les chaînes de télévision ont décidé d'augmenter le volume des publicités. Elles représentent l'essentiel des ressources des chaînes privées. D'autres éditeurs comme Canal + se financent par des abonnements. Enfin, les chaînes publiques sont majoritairement acquittées par la redevance<sup>147</sup>.

Le CSA cherche à promouvoir une pluralité culturelle dans le contrôle des films. Son objectif est de trouver un équilibre entre la protection de l'enfance et de l'adolescence et la diversité des films proposés à l'écran. Afin de renforcer cette stratégie, le pouvoir réglementaire a décidé de faire contribuer les chaînes de télévision au financement de la production cinématographique. Les chaînes françaises sont les seules en Europe à être soumises à des obligations d'investissements dans la création cinématographique ou audiovisuelle. Elles doivent s'acquitter des charges liées à la production cinématographique et audiovisuelle ainsi que des taxes liées aux ressources versées au compte de soutien aux industries de programmes (COSIP). Au total 25% des ressources des chaînes sont destinées au financement de la production<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> A. Schwarz, « La production audiovisuelle française et son financement », Rapport établi à la demande du ministre de la culture et de la communication, décembre 2003. p.9.

<sup>147</sup> A. Schwarz, « La production audiovisuelle française et son financement », Rapport établi à la demande du ministre de la culture et de la communication, décembre 2003. p.13.

<sup>148</sup> A. Schwarz, « La production audiovisuelle française et son financement », Rapport établi à la demande du ministre de la culture et de la communication, décembre 2003. p.10.

Le décret n°90-67 du 17 janvier 1990<sup>149</sup> abrogé par le décret n°2001-609 du 9 juillet 2001<sup>150</sup>, disposait que « *les chaînes en clair consacrent chaque année au moins 3% de leur chiffre d'affaires annuel net de l'année précédente à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres cinématographiques européennes, dont au moins 2,5% à des dépenses contribuant au développement de la production d'œuvres cinématographiques d'expression originale française* ». Même si le décret de 1990 a été supprimé, ces dispositions sont toujours valables. Elles ont même été renforcées. De nos jours, les services qui diffusent plus de 52 films par an doivent affecter 3,2% de leur chiffre d'affaires aux productions cinématographiques européennes et 2,5% pour les films français.<sup>151</sup>

Le recours aux chaînes de télévision a un impact décisif pour la production cinématographique en France. Il permet de soutenir le cinéma français. Leur rôle n'a cessé de s'accroître depuis l'instauration de cette obligation légale. En effet, en 1985 seulement 7,8% des apports financiers de la télévision étaient dédiées au financement du compte de soutien du cinéma contre 52% en 2001. Cette même année, 65% des apports financiers télévisuels rétribuent dans sa globalité le cinéma français<sup>152</sup>.

Cependant, la classification des films dans le secteur audiovisuel gêne la contribution des chaînes aux productions. Nous l'avons mentionné précédemment, l'éditeur classe les programmes en différentes catégories. Les chaînes de télévision retransmettent les programmes qu'elles commandent. En ce qui concerne les œuvres cinématographiques, elles peuvent se référer à la classification du visa d'exploitation. Elles peuvent aussi renforcer la classification du film. En 2010, sur 107 films soumis à un avertissement ou à une restriction aux mineurs de moins de 12 et 16 ans, 72 ont été diffusés à la télévision sur différentes chaînes (Canal +, TF1, France Télévisions, M6...). Cela représente 67% des films<sup>153</sup>. Sur 11

---

<sup>149</sup> D. n°90-67, 17 janvier 1990, pris pour l'application du 3° de l'article 27 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux concernant la contribution au développement de la production cinématographique et audiovisuelle ainsi que l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs, JOFR n°15 du 18 janvier 1990.

<sup>150</sup> D., n°2001-609, 9 juillet 2001, pris pour l'application du 3° de l'article 27, de l'article 71 et de l'article 71-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et relatif à la contribution des éditeurs de services de télévision diffusés en clair par voie hertzienne terrestre en mode analogique au développement de la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles, JOFR n°159 du 11 juillet 2001.

<sup>151</sup> CSA. Soutenir la création artistique. <https://www.csa.fr/Reguler/Promotion-de-la-production-audiovisuelle/Soutenir-la-creation#>. Consulté le 19/05/2021.

<sup>152</sup> G. Bossis, R. Romi, *Droit du Cinéma*, L.G.D.J, 2004, Paris, p. 80.

<sup>153</sup> CSA, Contribution du Conseil à la réflexion sur la classification des œuvres cinématographiques, juillet 2016, p.8.

films avec un visa d'exploitation « *interdit aux moins de 16 ans* », 4 ont été « *déconseillés aux moins de 16 ans* ». Ces chiffres n'illustrent pas immédiatement une « sur classification » des films à la télévision. Toutefois, ils ne mettent pas en évidence les contraintes horaires de programmation. La diffusion d'un film n'équivaut pas à sa valorisation. Si le film est interdit aux moins de 12 ans en salles, il peut être déconseillé aux mineurs de moins 16 ans à la télévision. Par conséquent, ce dernier ne peut être retransmis uniquement après 22h30 sur les chaînes de télévision classiques ; les chaînes de cinéma ne sont pas concernées.

Dans sa contribution à la réflexion sur la classification des œuvres cinématographiques, le CSA précise que « *Si la régulation d'un film est couramment renforcée pour son passage à la télévision, il faut noter que la restriction en salles en France est généralement moins stricte que dans d'autres pays* ». La « sur classification » des films à la télévision est assumée. Elle vise à compenser le manque de restrictions des visas d'exploitation. Le fait de renforcer la classification d'un film pour sa diffusion à la télévision illustre l'inefficacité de la police administrative du cinéma. C'est parce que cette dernière n'est pas assez stricte que les éditeurs doivent renforcer la classification.

Ainsi, de nombreux films, le plus souvent étrangers, ont vu leurs classifications renforcées pour leurs retransmissions audiovisuelles. Par exemple, le film « *Les Amants passagers* » de Pedro Almodovar est déconseillé aux moins de 12 ans alors qu'il bénéficie d'un visa d'exploitation tout publics. On peut également citer le film « *Prisoners* » de Denis Villeneuve qui est déconseillé aux moins de 16 ans alors que son visa d'exploitation interdit sa diffusion aux mineurs de moins de 12 ans<sup>154</sup>. En 2014, 2034 films ont reçu un visa d'exploitation « tous public ». Pour leurs passages à la télévision, 1341 ont été considérés « tous public », 642 ont été déconseillés aux moins de 10 ans et 51 aux moins de 16 ans.

Ces chiffres démontrent une certaine « sur classification » des films dans le secteur audiovisuel. Néanmoins, le phénomène ne semble pas être majoritaire contrairement aux films « *Tous public avec un avertissement* ». Sur 143 films, 43 ont été déconseillés aux moins de 10 ans , 94 ont été aux moins de 12 ans et 4 ont été aux moins de 16 ans. Si pour cette dernière catégorie 75% des films sont français, la tendance s'inverse pour les films déconseillés aux

---

<sup>154</sup> CSA, Contribution du Conseil à la réflexion sur la classification des œuvres cinématographiques, juillet 2016, p.10.

moins de 10 ans et aux moins de 12 ans. Respectivement 47% et 50% des films déconseillés aux moins de 10 ans et aux moins de 12 ans sont américains<sup>155</sup>.

Dès lors, ces données soulèvent un autre problème lié au financement des œuvres cinématographiques. Pour diffuser des films étrangers sur leurs canaux, les chaînes doivent en acquérir les droits de diffusions. Le décret n°2001-1332 du 28 décembre 2001<sup>156</sup> prévoit que 20% des ressources (hors taxes) doivent être affectées au financement de la production cinématographique ou audiovisuelle. Elles sont liées à l'acquisition des droits de diffusion des films dont 60% de films français et 45% de films d'européens.

Aussi, plusieurs textes visent à encourager les éditeurs à acquérir les droits de films français ou européens plutôt que des « blockbusters » américains.<sup>157</sup> Pourtant, la « sur classification » encouragée par le CSA contribue au résultat inverse. Les « blockbusters » ont vocation à être des films familiaux. Ils répondent généralement à un cahier des charges permettant à un public large de regarder le film. La classification à la télévision favorise le financement de ce type de films au détriment des plus indépendants produits en France. En ce sens, la police du cinéma et ses conséquences dans le domaine audiovisuel nuisent à la diversité des créations cinématographiques.

La « sur classification » des éditeurs audiovisuels et les horaires de diffusions par signalétiques provoquent de nombreux désagréments aux productions cinématographiques. Les plus grandes parts d'audiences ont lieu en première partie de soirée généralement entre 20h30 et 22h30. Les films déconseillés aux moins de 16 ans sont diffusés en deuxième partie de soirée (22h30 à minuit). Un film diffusé durant cette période a logiquement moins de spectateurs qu'entre 20h30 et 22h30. Les chaînes de télévision, financées par les publicités, ont des recettes publicitaires plus faibles en seconde partie de soirée. Le fait de financer des films déconseillés aux moins de 16 ans ne seraient donc pas forcément rentables. Elles ne sont donc pas incitées à produire certains films en sachant que ces derniers sont diffusés à des

---

<sup>155</sup> CSA, Contribution du Conseil à la réflexion sur la classification des œuvres cinématographiques, juillet 2016, p.13.

<sup>156</sup> D., n°2001-1332, 28 décembre 2001, pris pour l'application des articles 27, 28 et 71 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et relatif à la contribution des éditeurs de services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique dont le financement fait appel à une rémunération de la part des usagers au développement de la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles, JOFR n°302 du 29 décembre 2001.

<sup>157</sup> G. Bossis, R. Romi, *Droit du Cinéma*, L.G.D.J., 2004, Paris, p. 80.

horaires contraignants. Les chaînes ont intérêt à ne pas financer les films avec de scènes érotiques ou de violences répétées.

Aussi, il existe des limites quantitatives dans la diffusion des œuvres cinématographiques. C'est le cas pour les œuvres interdites aux mineurs de moins de 12 ans en salles de cinéma. Elles sont limitées en premières parties de soirées. L'article 3 de la recommandation du 7 juin 2005 planifie à quatre par an le nombre de diffusion des films interdits aux mineurs de moins de 12 ans<sup>158</sup>. Pour les films déconseillés aux mineurs de moins de 12 ans, les diffusions sont à 16 annuellement.<sup>159</sup>

La « sur classification » des films par les éditeurs audiovisuels restreint les productions cinématographiques. Les chaînes de télévision anticipent la classification du visa d'exploitation d'un film. Un éditeur produit un film, son scénario comporte certaines scènes de violences. Les producteurs anticipent la classification du film. Il peut recevoir un visa d'exploitation interdit aux mineurs de moins de 12 ans. Pour sa diffusion à la télévision, l'œuvre sera classée dans une catégorie supplémentaire. Elle pourrait être déconseillée aux moins de 16 ans et diffusée en deuxième partie de soirée. L'éditeur n'a aucun intérêt économique à produire ce film sachant qu'il ne bénéficiera pas de recettes publicitaires importantes. Le bilan dépenses-recettes n'est pas intéressant. On comprend que les chaînes ne gagnent rien à produire un film avec un scénario pouvant mener aux restrictions. La production cinématographique se limite ainsi à des standards. Les œuvres cinématographiques sont amenées à partager les mêmes codes scénaristiques pour ne pas être soumis à une diffusion limitée.

Nous avons ici l'illustration d'une limite importante de la classification audiovisuelle des films. Elle nuit à la diversité des créations. Camille Broyelle parle d'une « *censure larvée* ».<sup>160</sup> Selon elle, la cause de cette standardisation des films résulte de la « sur classification » des œuvres cinématographiques lors de leurs passages à la télévision. Néanmoins, c'est bien sur la base des mesures de la police du cinéma que s'opère la classification audiovisuelle. La police administrative du cinéma reste efficace pour contrôler la diffusion des films en salles. Le

---

<sup>158</sup> CSA, recomb, n°2005-5, 7 juin 2005, art. 3.

<sup>159</sup> CSA, Contribution du Conseil à la réflexion sur la classification des œuvres cinématographiques, juillet 2016, p.11.

<sup>160</sup> C. Broyelle., « L'indéfendable police du cinéma » ; ADJA, juillet 2017, n°26/2017, p1493. p1488-1493.

contrôle du juge administratif a permis de trouver un équilibre entre la protection de l'enfance et de la jeunesse et la liberté de créations.

Cependant, il n'existe aucun contrôle juridictionnel de la catégorisation des films par les éditeurs. Ce sont les chaînes de télévision qui apparaissent comme les premiers juges de la classification. Elles jouissent du principe de liberté et de responsabilité éditoriales<sup>161</sup>. Elles sont les seules à pouvoir apprécier la catégorisation d'un film pour sa diffusion sur leurs canaux. Le CSA veille à l'adéquation entre le film et sa signalétique. Il s'oppose rarement à une « sur classification » d'une œuvre. La recommandation du 7 juin 2005 aurait tendance à encourager cette pratique. Le CSA estime même que le travail de classification des chaînes est satisfaisant. En 2015, l'autorité administrative indépendante est intervenue seulement deux fois à propos de la signalétique d'œuvres cinématographiques<sup>162</sup>.

Dans le cadre de sa contribution de juillet 2016 sur la classification des films, le CSA a discuté avec différents acteurs du monde du cinéma. Le Conseil a échangé avec la CCOC et surtout avec les organisations professionnelles du secteur comme la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) ou encore le Bureau de liaison des industries cinématographiques (BLIC)<sup>163</sup>. Ces dernières regrettent la « sur classification » des films à la télévision. Il semble plus simple de diffuser une série plutôt que des films. Les producteurs sont incités à financer directement des fictions audiovisuelles voire des programmes pour plateformes VOD plutôt que des longs métrages. De nombreux professionnels demandent une harmonisation entre les classifications du CSA et celles de la police du cinéma. La superposition des mesures impacte profondément la profession.

Ainsi, les mesures de la police administrative du cinéma sont à l'origine de nombreux troubles pour la diffusion des films hors salles. Ces dispositions ne prennent pas en considération la diffusion audiovisuelle des films. Si elle reste pertinente pour la diffusion en salles, elle semble ne pas être en adéquation avec la retransmission des œuvres hors salles. L'anticipation des mesures de police du cinéma par les producteurs de films restreint la liberté de création. La production cinématographique est impactée à moyen terme. La police du

---

<sup>161</sup> CSA, Contribution du Conseil à la réflexion sur la classification des œuvres cinématographiques, juillet 2016, p.13.

<sup>162</sup> CSA, Contribution du Conseil à la réflexion sur la classification des œuvres cinématographiques, juillet 2016, p.11.

<sup>163</sup> CSA, Contribution du Conseil à la réflexion sur la classification des œuvres cinématographiques, juillet 2016, p.13.

cinéma semble inefficace. Elle ne remplit pas l'ensemble de ses objectifs. Le Conseil d'Etat en 1975 érigeait le cinéma comme une liberté publique. C'est à l'autorité de police de garantir cette liberté. Or, la police du cinéma, ne prenant pas en considération les répercussions des classifications des films, porte atteinte à la création cinématographique et la diversité culturelle.

## **§2 : La construction d'un régime de contrôle intersectoriel**

Le paysage audiovisuel est en évolution. Il ne se compose plus uniquement avec les chaînes de télévision. De nouveaux acteurs ont émergé. Les plateformes de VOD comptent un nombre d'utilisateurs croissant. Les périodes de confinements successives ont poussé les consommateurs à recourir à ce type de plateformes. Ainsi, l'encadrement de la diffusion des films à la télévision semble désuet. Ce contrôle est inefficace s'il n'englobe pas également ces plateformes. Un jeune spectateur peut regarder des vidéos inadaptées à son âge sur ces services de streaming. Bien évidemment, ces plateformes disposent de mesures permettant d'encadrer leurs programmes. Les services de VOD possèdent généralement leurs propres systèmes de classification. Une grande diversité de catégorisation des œuvres entre les éditeurs de télévision et les différentes plateformes pourrait avoir des conséquences négatives. Elle pourrait impacter à la fois l'efficacité de la protection du public, des mineurs mais aussi la production cinématographique et audiovisuelle. C'est pour cela qu'une régulation intersectorielle semble indispensable. Elle regrouperait à la fois les dispositions concernant le secteur audiovisuel mais également les services de streaming. L'enjeu serait également de mettre en adéquation la police administrative du cinéma et l'encadrement des diffusions des films à la télévision et en streaming. (A)

L'Union européenne a décidé d'harmoniser ce secteur avec une première directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010<sup>164</sup> visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services audiovisuels. Cette dernière est plus communément nommée la directive « Services de médias audiovisuels » (SMA). Elle a été modifiée par la directive 2018/1808/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018<sup>165</sup> pour prendre en compte les évolutions du secteur. Cette directive SMA comporte diverses mesures

---

<sup>164</sup> Dir. n°2010/13 du PE et du Cons., 10 mars 2010.

<sup>165</sup> Dir. n°2018/08 du PE et du Cons., 14 novembre 2018.

sur la protection du public et des mineurs, ainsi que des dispositions propres au financement des productions cinématographiques et audiovisuelles. En vue de transposer cette directive, un premier projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique avait été déposé par le gouvernement en décembre 2019<sup>166</sup>. Adopté par la commission des affaires culturelles et de l'éducation, il a été suspendu à cause de l'état d'urgence sanitaire. Ainsi, un autre projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique a été déposé en avril 2021<sup>167</sup>. Il reprend une grande partie des mesures du premier projet de loi. Bien que ces mesures n'aient pas encore été adoptées, elles nous offrent des pistes de réflexion sur un possible contrôle intersectoriel de l'audiovisuel. (B)

### *A- Une régulation intersectorielle de l'audiovisuel*

Il est nécessaire de réformer le secteur de l'audiovisuel. Depuis quelques années de nouveaux acteurs ont intégré le secteur. De nouvelles pratiques sont apparues rendant le système actuel totalement archaïque. Pour ce faire, il paraît fondamental d'adapter les objectifs du CSA à ces mutations. C'est tout l'enjeu de la directive SMA de 2018. Pour M. Roch-Olivier Maistre, président du CSA<sup>168</sup>, cette directive permet de réguler les plateformes internationales de VOD. Elles doivent désormais contribuer au financement des productions audiovisuelles et cinématographiques au même titre que les chaînes de télévision. Comme nous le mentionnions précédemment, les éditeurs télévisuels ont l'obligation de participer au financement des productions. Les plateformes de streaming n'étaient pas soumises à cet impératif. L'un des objectifs de la directive est donc d'équilibrer le financement des productions entre les chaînes traditionnelles et les services de VOD.

Ainsi, le président du CSA revendique le développement d'un nouveau modèle de régulation. C'est ce que devrait permettre le projet de loi relatif à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique de 2021. Il reprend une disposition du projet de loi de 2019 visant à fusionner du CSA et de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI). Une nouvelle autorité de régulation verra prochainement le jour : l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et

---

<sup>166</sup> Projet de loi n°2488, 5 décembre 2019.

<sup>167</sup> Projet de loi n°523, 8 avril 2021.

<sup>168</sup> CSA, un nouveau régulateur des plateformes des contenus, Roch-Olivier Maistre, Président du CSA.

numérique (ARCOM)<sup>169</sup>. Elle permettra ainsi une régulation intersectorielle regroupant internet, les plateformes de VOD, et de médias sociaux et aussi les chaînes de télévision. Cette nouvelle autorité administrative indépendante reprend les compétences du CSA et de la HADOPI. Elle devra lutter contre la contrefaçon sur internet. Elle permet également de moderniser les compétences de contrôles du CSA<sup>170</sup>.

L'article 29 du projet de loi de 2019 développe les contours de la création de l'ARCOM. Cet article modifie notamment l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986. L'ARCOM sera composée de sept membres nommés par décret. Deux membres sont nommés par le président de l'Assemblée nationale et deux autres par le président du Sénat. Le président de l'ARCOM est désigné par le Président de la République. Le vice-président du Conseil d'Etat et le premier président de la Cour de Cassation désignent respectivement un membre issu de leurs rangs. Les membres de l'ARCOM sont nommés pour une durée de 6 ans<sup>171</sup>.

Le CSA et la HADOPI partagent des objectifs généraux communs. Ils régulent des acteurs similaires qui concernent les mêmes utilisateurs. Ils possèdent également des outils de régulation similaires<sup>172</sup>. Ils s'assurent du bon développement de la production cinématographique et audiovisuelle avec la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication<sup>173</sup>. Regrouper l'ensemble de ces compétences au sein d'une même autorité permettra de joindre le contrôle du secteur audiovisuel et internet tout en l'élargissant aux plateformes de VOD. L'ARCOM bénéficiera de nouvelles compétences avec la transposition de la directive SMA de 2018. Cette régulation intersectorielle permettra d'appliquer le « *principe du pays de destination* »<sup>174</sup>. Les plateformes de VOD devront ainsi se soumettre à l'obligation de financement des productions cinématographiques et audiovisuelles françaises comme les chaînes de télévision. Aussi, l'article 50 du projet de loi de 2019 établit des mesures de régulation des plateformes de VOD. L'une des principales missions de l'ARCOM sera de déterminer les conditions d'application des mesures qui permettront aux opérateurs, éditeurs et fournisseurs de protéger les mineurs des contenus nuisibles.

---

<sup>169</sup> Projet de loi n°523, 8 avril 2021.

<sup>170</sup> Projet de loi n°2488, 5 décembre 2019.

<sup>171</sup> Projet de loi n°2488, 5 décembre 2019, art. 29.

<sup>172</sup> Projet de loi n°2488, 5 décembre 2019, art. 22.

<sup>173</sup> L., n°86-1067, 30 septembre 1986, JOFR du 1<sup>er</sup> octobre 1986.

<sup>174</sup> Dir. n°2018/08 du PE et du Cons., 14 novembre 2018.

Cette mutation du contrôle du secteur audiovisuel semble indispensable tant les outils de contrôle de diffusions des films divergent entre les acteurs. La multiplication des classifications des films nuit à leur objectif commun de protection des publics et notamment des mineurs. En effet, les catégories établies par l'autorité en charge de la police du cinéma ne sont pas les mêmes que celles du CSA. Ces dernières diffèrent également de la classification des plateformes de VOD. Pire encore, chaque plateforme dispose de son propre système. Par exemple, la classification de Netflix est définie par la plateforme elle-même ou par un organisme national<sup>175</sup>. Il est indiqué sur le site internet du service que « *Netflix définit les catégories d'âge selon la fréquence et l'impact du contenu pour adultes dans un titre, par exemple présence de violence, sexe, niveau de langue adulte, nudité ou de substance illicite.* »<sup>176</sup>.

On remarque que les critères de classifications ne sont pas les mêmes que celles du CSA. Ce dernier s'appuie sur les critères de la police du cinéma (scènes de sexes, incitation à la violence). La plateforme complète cette liste avec ses propres critères tels que le niveau de langue ou encore la nudité. Des informations sur le contenu du film doivent être indiquées à l'écran pour expliquer la classification. Lors de la lecture du long métrage, la catégorie s'affiche dans un coin supérieur de l'écran. Sur son site internet, 5 catégories sont indiquées : « *Recommandé pour tous publics, recommandé à partir de 7 ans, recommandé à partir de 13 ans, recommandé à partir de 16 ans et recommandé à partir de 18 ans* ». Les catégories définies par Netflix se distinguent de celles du CSA. Tout d'abord la plateforme ne « *déconseille* » pas mais « *recommande* ». Ensuite, elle présente des catégories à partir de 7 et 13 ans et celles de 10 et 12 ans n'existent pas. Un film diffusé à la télévision peut être regardé par un enfant de 12 ans. En revanche, la même œuvre ne pourra pas être vue par ce même enfant sur la plateforme car il n'est autorisé à la regarder qu'à partir de 13 ans. Sachant qu'aucune obligation ne pèse sur les spectateurs, ces mesures de classification semblent inefficaces. La grande diversité de mesures d'encadrement des films pose clairement des problèmes de performance.

---

<sup>175</sup> Netflix, Catégories d'âge et classifications sur Netflix, <https://help.netflix.com/fr/node/2064>, Consulté le 23/05/2021.

<sup>176</sup> Netflix, Catégories d'âge et classifications sur Netflix, <https://help.netflix.com/fr/node/2064>, Consulté le 23/05/2021.

Si l'on compare les dispositions de Netflix avec son concurrent Disney +, on remarque que les classifications diffèrent. La plateforme comptabilise sept catégories : « 0+ (*pour tous les enfants*), 6+, 9+, 12+, 14+, 16+ et 18+ »<sup>177</sup>. Face à la multiplicité des classifications, il est donc important d'établir un contrôle intersectoriel de l'audiovisuel. La pluralité des classifications les rendent incohérentes et inefficaces. Elles ne permettent pas de garantir la protection du spectateur et du jeune public.

L'ARCOM devra veiller à ces dispositions. Avec le projet de loi de 2019, le gouvernement proposait des mesures supplémentaires pour la protection des publics et des mineurs dans le secteur de l'audiovisuel. Il modifie le titre IV de la loi du 30 septembre 1986 qui est désormais dédié aux plateformes en ligne. L'article 50 définit la notion de plateformes de partages des vidéos. Elles exercent une activité économique. Ce sont des services basés sur des réseaux de communications électroniques. L'objet principal de ces plateformes est la diffusion des vidéos ou des programmes d'information et d'éducation. Enfin, le fournisseur de plateformes ne possède pas de responsabilité éditoriale sur les contenus qu'il diffuse.

Mais ce qui est intéressant dans la perspective d'une régulation intersectorielle est le chapitre V du projet de loi. Il détaille les dispositifs visant à renforcer les mesures de protection du public. Une grande majorité des dispositions sont une transposition de la directive SMA de 2018. Le point 20 du préambule de la directive indique que « *Les mesures appropriées de protection des mineurs applicables aux services de radiodiffusion télévisuelle devraient également s'appliquer aux services de médias audiovisuels à la demande* »<sup>178</sup>. Il ambitionne de faire face aux contenus pouvant porter atteinte à « *l'épanouissement physique, mental et moral des mineurs* »<sup>179</sup>. L'harmonisation des services audiovisuels par l'UE cherche à élargir la protection du jeune public déjà existante pour les chaînes de télévision aux plateformes de VOD. Dans cette finalité d'éventuels dispositifs de cryptages des images ou des contrôles parentaux peuvent être mis en œuvre.

Le projet de loi de 2019, dans son article 54, transpose également le point 29 de la directive SMA. Il concerne la mise en place d'un code de bonne conduite pour affaiblir l'exposition des mineurs aux publicités relatives aux consommations de boissons alcoolisées.

---

<sup>177</sup> Disney+, Classification du contenu, <https://help.disneyplus.com/>. Consulté le 23/05/2021.

<sup>178</sup> Dir. n°2018/08 du PE et du Cons., 14 novembre 2018, pt. 20.

<sup>179</sup> Dir. n°2018/08 du PE et du Cons., 14 novembre 2018, pt. 20.

Le point 30 reprend les mêmes dispositions concernant les jeux d'argent<sup>180</sup>. Un contrôle intersectoriel doit également prendre en considération les différentes publicités qui peuvent impacter les jeunes publics. L'encadrement des images ne se limitent pas aux seules scènes de sexes ou de violences. Cette mesure à destination des mineurs est similaire aux premiers objectifs de la police administrative : la moralité publique et la lutte contre les comportements déviants.

L'article 57 du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique comprend des dispositions importantes sur la protection des publics et des mineurs. Il encadre notamment les contenus des programmes. Les modes de consommations des films ou des programmes audiovisuels ont évolué. De plus en plus de spectateurs s'abonnent aux plateformes en ligne. Cette évolution implique une accentuation du contrôle de diffusions. Le point 45 de la directive SMA de 2018 indique que « *Dans ce contexte, les contenus préjudiciables et les discours haineux présents sur les services de plateformes de partage de vidéos suscitent des inquiétudes grandissantes* »<sup>181</sup>. L'article 57 du projet de loi de 2019 modifie l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986. Il indique que l'autorité de régulation audiovisuelle a la charge de « *la mise en œuvre d'un procédé technique de contrôle d'accès adapté à la nature des services de médias audiovisuels à la demande* »<sup>182</sup>. L'article stipule également que les programmes diffusés ne doivent pas comporter d'éléments d'incitation à la violence ou à la haine en s'appuyant sur l'article 21 de le charte des droits fondamentaux de l'UE<sup>183</sup>. Les productions diffusées ne doivent pas mettre en avant des messages de haine basés sur le sexe, la race, la couleur de peau, l'origine ethnique, la langue, la religion, les opinions politiques, l'âge ou encore l'orientation sexuelle.

Les diffusions ne doivent pas comporter de provocations publiques pouvant mener à des infractions pénales contraires aux articles 421-2-5 et 421-2-5-1 du code pénal<sup>184</sup>. En ce sens, l'article 57 du projet de loi de 2019 permet une coordination du contrôle des contenus des chaînes et des plateformes de VOD. L'autorité de régulation doit prendre des dispositions pour protéger le jeune public des contenus qui pourraient porter atteinte à son « *développement physique, mental ou moral* »<sup>185</sup>. Elles viennent aussi compléter les décisions

---

<sup>180</sup> Dir. n°2018/08 du PE et du Cons., 14 novembre 2018, pt. 30.

<sup>181</sup> Dir. n°2018/08 du PE et du Cons., 14 novembre 2018, pt. 45.

<sup>182</sup> Projet de loi n°2488, 5 décembre 2019, art. 57.

<sup>183</sup> Charte UE, 7 décembre 2000, art. 21.

<sup>184</sup> Code. pén., art. 421-2-5-1.

<sup>185</sup> Projet de loi n°2488, 5 décembre 2019, art. 50.

prises par la police du cinéma pour le contrôle des films en salles. Les deux systèmes s'appuient sur le code pénal. Ils ont alors pour objectif une prévention contre les comportements pouvant causer des troubles à l'ordre public.

La directive SMA de 2018 et le projet de loi de 2019 consacrent également la protection de l'enfance et de la jeunesse ainsi que le respect de la dignité humaine. Les mesures des points 47 et 51 de la directive sont transposées en droit interne. La diffusion des programmes pouvant nuire à « *l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs* » dans les services de communications audiovisuelles est restreinte. Les éditeurs et fournisseurs peuvent néanmoins retransmettre ce type de programme s'ils ont la garantie par un choix de diffusion ou un procédé technique que les mineurs ne peuvent pas les voir. A cela s'ajoute la transposition de l'interdiction de la provocation publique à commettre des infractions terroristes<sup>186</sup>. Cette mesure est issue de l'article 5 de la directive à la lutte contre le terrorisme de 2017<sup>187</sup>.

Une future régulation du secteur de l'audiovisuel encadrerait conjointement les diffusions des chaînes de télévision et les plateformes de VOD. Le rôle de l'ARCOM sera de veiller à ce que les programmes proposés aux spectateurs n'incitent pas à la haine ou à la violence sur le fondement de l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'UE. Ils ne comportent aucune provocation publique à commettre des actes terroristes. Ces mesures semblent s'inscrire dans celles de la police du cinéma face aux œuvres ou programmes d'incitation à la violence.

Pour ce faire, le projet de loi de 2021 modifie l'article 15 de la loi relative à la liberté de communication. Les termes « *le CSA veille* » sont remplacés par « *l'ARCOM s'assure de* ». Cette évolution du texte illustre le renforcement des prérogatives de la nouvelle autorité de régulation.

---

<sup>186</sup> Projet de loi n°2488, 5 décembre 2019, art. 57.

<sup>187</sup> Dir. n°2017/541 du PE et du Cons., 15 mars 2017, pt. 5.

## ***B- L'obligation de financement de la production cinématographique française***

Ce possible contrôle intersectoriel devra également régulariser les financements des productions cinématographiques et audiovisuelles. Les mesures de police administrative du cinéma portent indirectement atteinte à la création cinématographique. La « sur classification » des films à la télévision conduit à une standardisation des œuvres. Il est donc nécessaire qu'une régulation intersectorielle permette aux chaînes de trouver de nouveaux financements pour diversifier leurs productions et ainsi garantir une plus grande liberté d'expression.

Il existe aussi de grandes disparités entre l'investissement des chaînes de télévision et des plateformes de VOD. Lesdites plateformes dépensent des sommes importantes dans des productions cinématographiques. Cependant, ces programmes ne sont pas forcément français et sont mis à la disposition des utilisateurs français. Elles instaurent une concurrence accrue avec les productions domestiques qui ne bénéficient pas des mêmes moyens financiers. Par exemple, Netflix a dépensés 17 milliards de dollars pour des contenus originaux en 2021<sup>188</sup>. Pour le film « The Irishman » de Martin Scorsese, la plateforme a dépensé environ 160 millions de dollars.<sup>189</sup> Ces chiffres sont bien plus importants que les contributions des chaînes dites « historiques » (TF1, France Télévision, M6). Elles dépensent à elles seules environ 112,4 millions d'euros dans la production cinématographique et audiovisuelle. C'est largement moins que Netflix. Pour donner un élément de comparaison, Netflix dépense plus pour un seul film que l'ensemble des chaînes en clair. Il est donc primordial que la régulation intersectorielle du contrôle des films équilibre la balance entre les participations des chaînes et des plateformes dans les créations cinématographiques et audiovisuelles.

Pour atténuer les différences d'investissements entre ces deux types de fournisseurs, les éditeurs de Services multimédias à la demande (SMAD) sont déjà soumis à une partie des obligations des chaînes de télévision. Le décret n°2010-1379 du 12 novembre 2010<sup>190</sup> astreint les SMAD à financer une partie de la production audiovisuelle et cinématographique lorsque leur chiffre d'affaires annuel net dépasse les 10 milliards d'euros. De plus, si les services de

---

<sup>188</sup> C. Martin, « Netflix va dépenser 17 milliards de dollars en contenus cette année », Première, <https://www.premiere.fr/Series/News-Series/Netflix-va-depenser-17-milliards-de-dollars-en-contenus-cette-annee>.

<sup>189</sup> N. Richaud, « « The Irishman » : le pari à 160 millions de dollars de Netflix », 27 novembre 2019, Les Echos, <https://www.lesechos.fr/tech-medias/medias/the-irishman-le-pari-a-160-millions-de-dollars-de-netflix-1151119>.

<sup>190</sup> D. n°2010-1379, 12 novembre 2010, relatif aux services de médias audiovisuels à la demande, JOFR n°0264 du 14 novembre 2010.

streaming proposent dix œuvres cinématographiques ou audiovisuelles par an, ils sont soumis à une obligation d'investissement à la création<sup>191</sup>. Ces SMAD financent les productions artistiques aux mêmes taux que les chaînes de télévision.

Parfois, les chaînes de télévision possèdent leurs propres SMAD. Dans ce cas, si les ressources du SMAD sont incluses dans les ressources propres du service télévisuel la VOD n'est pas soumise à une obligation de contribution. Elles reviennent directement à l'éditeur.

En ce qui concerne les services de plateformes par abonnement, ils sont obligés de contribuer à la création cinématographique et audiovisuelle européenne et française. Ces plateformes financent à hauteur de 22% de leurs ressources ces productions si elles diffusent dix longs métrages par an dans un délai de vingt-deux mois après leurs sorties en salles. 21% sont investis dans la création s'ils proposent dix films par an, trente-six mois après leurs sorties au cinéma. Ces acteurs participent aussi à la création audiovisuelle. 22% et 17% sont investis dans la production s'ils proposent aux moins dix films par an diffusés respectivement vingt-deux et trente-six mois après leurs sorties en salles<sup>192</sup>.

En dépit d'une participation des plateformes de VOD à la création artistique, les écarts entre ces services et les chaînes de télévision restent importants. Une possible régulation intersectorielle devra renforcer la contribution des fournisseurs de streaming à la création cinématographique et audiovisuelle. En cela, le projet de loi de 2019 propose d'augmenter la participation des plateformes de VOD à la production. Elles devront ainsi financer des œuvres cinématographiques pour les mettre à disposition du public français.

Le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique vise également à accroître les ressources des chaînes. Comme nous le mentionnions précédemment, les recettes principales des chaînes privées proviennent des publicités. L'article 10 du projet de loi prévoit de modifier l'article 73 de la loi du 30 septembre 1986<sup>193</sup>. Le premier alinéa sera complété par la disposition suivante : « *Par dérogation à l'alinéa précédent, le nombre maximal d'interruptions publicitaires peut être porté à trois pour la diffusion par un service de télévision d'une œuvre cinématographique ou*

---

<sup>191</sup> CSA, Soutenir la création, <https://www.csa.fr/Reguler/Promotion-de-la-production-audiovisuelle/Soutenir-la-creation#:~:text=Les%20services%20de%20cin%C3%A9ma%20doivent,%C5%93uvres%20d'expression%20originale%20fran%C3%A7aise.>

<sup>192</sup> CSA, Soutenir la création, <https://www.csa.fr/Reguler/Promotion-de-la-production-audiovisuelle/Soutenir-la-creation#:~:text=Les%20services%20de%20cin%C3%A9ma%20doivent,%C5%93uvres%20d'expression%20originale%20fran%C3%A7aise.>

<sup>193</sup> L. n°86-1067, 30 septembre 1986, JOFR du 1<sup>er</sup> octobre 1986, art. 73.

*audiovisuelle qui comporte au moins quatre tranches programmées de trente minutes* »<sup>194</sup>. Actuellement, les chaînes privées peuvent intégrer deux coupures publicitaires à leurs programmes. Il faut cependant que la durée du film soit supérieure à soixante minutes. Les chaînes publiques et cinématographiques ne sont pas autorisées à avoir des coupures.

Ce système pénalise les chaînes de télévision. Il est aujourd'hui dépassé. Il ne prend pas en considération l'évolution du secteur audiovisuel, notamment l'émergence de nouveaux acteurs. Les plateformes de streaming ne sont pas soumises à des séquences publicitaires. Elles bénéficient de sources de financement différentes et supérieures. Il est nécessaire qu'une régulation intersectorielle prenne en compte ces différences. Il faut intégrer plus de souplesse dans le régime de financement des chaînes privées.

Avec cette injonction, les éditeurs de télévision pourront ajouter des séquences publicitaires lors de la diffusion d'un film, ce qui leur permettra d'augmenter leurs bénéfices. Ainsi, leurs contributions à la création cinématographique pourront aussi être accentuées. Cette mesure n'est pas parfaite. De nombreux téléspectateurs pourront se plaindre d'une nouvelle coupure publicitaire. Cela est un moindre mal comparé à la réduction voire la disparition de la diffusion des longs métrages français. Ce système pourrait également favoriser la retransmission de films inédits (c'est-à-dire diffusés pour la première fois en clair). L'ARCOM devra fixer les règles applicables à cette nouvelle disposition.

Comme nous l'avons vu précédemment, la police administrative du cinéma et la classification des films du CSA impactent le financement de la production cinématographique et audiovisuelle française. Le CSA « sur classe » les films lors de leurs passages à la télévision décourageant ainsi les éditeurs à financer certains types de films. Cette problématique ne concerne pas les services de VOD. Contrairement aux chaînes de télévision, leur finalité est la diffusion de longs métrages. Ces plateformes proposent une grande diversité d'œuvres cherchant à attirer le maximum d'abonnés. Le spectateur qui apprécie les films indépendants et le fan de « blockbuster » doivent pouvoir se retrouver sur la même plateforme.

---

<sup>194</sup> Projet de loi n°2488, 5 décembre 2019, art. 10.

Les contraintes horaires de diffusion des longs métrages à la télévision complexifient un peu plus le financement des films. Les éditeurs n'ont aucun intérêt à produire un film qui sera diffusé à une heure de faible audience. Pour pallier cette difficulté l'article 11 du projet de loi supprime l'encadrement de la grille horaire de programmation des œuvres cinématographiques. C'était un moyen permettant à certains films déconseillés aux mineurs d'être retransmis. Cette mesure cherchait aussi à ne pas établir de concurrence entre la diffusion d'œuvres à la télévision et en salles. Le décret n°90-66 du 17 janvier 1990<sup>195</sup> dit « décret diffusion » interdisait la diffusion de films sur les chaînes en clair les mercredi et vendredi soirs, le samedi toute la journée et le dimanche avant 20h30.

Une nouvelle fois, ce dispositif est devenu obsolète face au développement des plateformes de VOD. Ces dernières ne sont pas soumises aux encadrements horaires pour la retransmission de films. Une possible régulation intersectorielle doit mettre en adéquation les diffusions sur les chaînes de télévision et les services de streaming. Les longs métrages doivent être diffusés à n'importe quel moment de la journée sur les chaînes publiques et privées. Cette mesure aurait comme utilité de simplifier le contrôle des films. La diffusion des films à la télévision serait simplement soumise à une classification comme les longs métrages sur les plateformes de VOD. Elle n'aurait pas de contrainte horaire. L'encadrement des films sur les chaînes de télévision se rapprocherait de celui des services de streaming.

Cette contrainte horaire nuit également aux financements des chaînes. La diffusion de longs métrages est concentrée les mêmes jours aux mêmes heures. Les audiences des chaînes diminuent sous l'effet de la concurrence tout comme leurs recettes. La suppression des grilles horaires encouragera une répartition de la diffusion des films tout au long de la semaine. Les chaînes de télévision auront un nouveau levier de financement pour contribuer à la production cinématographique. Elles pourront directement faire concurrence aux services de streaming en proposant aux téléspectateurs des œuvres cinématographiques à tout moment de la journée. En outre, cette concurrence peut être accentuée par la retransmission de films inédits sur les chaînes en clair.

---

<sup>195</sup> D., n°90-66, 17 janvier 1990, pris pour l'application de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux concernant la diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles par les éditeurs de services de télévision.

Une régulation intersectorielle doit permettre aux chaînes de rivaliser avec les services de streaming. Les capacités financières des chaînes doivent être renforcées. L'article 8 du projet de loi de 2019<sup>196</sup> propose une autre piste de réflexion. Il modifie l'article 14-1 de la loi du 30 septembre 1986. Ce dernier détaillait les conditions d'utilisation d'un placement de produit dans un programme audiovisuel. Il s'agit de « *la fourniture formalisée par un contrat de biens ou de services dont la marque est identifiable au sein de ce programme* »<sup>197</sup>. Le nouvel article énonce qu' « *A l'exception des programmes d'information et d'actualité, des émissions de consommation, des programmes religieux et des programmes pour enfants, les programmes de services de communication audiovisuelle peuvent comporter du placement de produit, selon les modalités définies par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique* ».

Il s'agit d'un changement majeur. La délibération n°2010-4 du 16 février 2010<sup>198</sup> du CSA interdisait les placements de produits. Ils étaient uniquement autorisés pour les clips vidéo, les longs métrages et les fictions audiovisuelles. Cette injonction témoigne de la nécessité d'adapter le financement des éditeurs audiovisuels aux nouveaux modes de consommation et à l'émergence de nouveaux acteurs. La possibilité d'insérer des placements de produit dans les programmes audiovisuels est une source de financements supplémentaires pour les chaînes. Elles vont recevoir de nouveaux revenus publicitaires. En 2016, l'association des régies publicitaires de radio et télévision européennes estimait que la fin de ce régime d'interdictions augmenterait de 4% les revenus publicitaires en Europe. En 2014, le Syndicat des producteurs créateurs de programmes audiovisuels (SPECT) envisageait un apport de 40 millions d'euros supplémentaires pour la production liée à l'autorisation des placements de produit<sup>199</sup>.

L'autorisation des placements de produits se doit d'être encadrée par l'ARCOM. Elle ne doit pas inciter les téléspectateurs à des achats impulsifs ni influencer les plus jeunes spectateurs. C'est pour cela que la nouvelle autorité de régulation veillera à ce que le placement de produit n'encourage pas à l'achat ou à la location d'un bien d'une entreprise tiers. L'opération ne doit pas non plus exposer ledit produit sans justification. Il doit avoir un lien avec le programme diffusé. Il ne doit pas non plus porter atteinte à la responsabilité et à

---

<sup>196</sup> Projet de loi n°2488, 5 décembre 2019, art. 8.

<sup>197</sup> Projet de loi n°2488, 5 décembre 2019.

<sup>198</sup> CSA, délib., n°2010-4 du 16 février 2010, relative au placement de produit dans les programmes de services de télévision modifiée par la délibération du 24 juillet 2012.

<sup>199</sup> Projet de loi n°2488, 5 décembre 2019, p.83.

l'indépendance éditoriale des chaînes<sup>200</sup>. Ces mêmes règles s'appliquent pour les placements de produits dans les œuvres cinématographiques pouvant être diffusées en VOD. Elles témoignent d'une volonté de régulation intersectorielle des diffusions audiovisuelles.

Une régulation intersectorielle des diffusions de films est nécessaire. Tout d'abord car les consommations n'ont cessé d'évoluer ces dernières années. De nouveaux acteurs tels que les services de streaming se sont imposés sur le marché. Dès lors, les législations en vigueur sont devenues caduques, ne prenant pas en compte ces changements. La diversité des acteurs conduit inévitablement à celle de l'encadrement des diffusions des films. La différence de classification entre la police administrative du cinéma et la classification du CSA est compréhensive. Elle s'adapte aux supports de diffusions.

Les divergences existantes entre la classification du CSA et celles des plateformes de VOD sont énigmatiques. Pourquoi différencier la catégorie d'un film entre sa retransmission sur une chaîne et en streaming ? Une possible régulation intersectorielle devra mettre en adéquation les classifications pour permettre un contrôle des films efficace. Même si les supports de diffusions des films sont différents, il faut garder à l'esprit que le spectateur est identique. Un enfant ou un adolescent aura les mêmes ressentis à propos d'un film, qu'importe, qu'il soit diffusé sur une chaîne ou sur une plateforme.

---

<sup>200</sup> Projet de loi n°2488, 5 décembre 2019, art.8.

## Conclusion

La police administrative du cinéma est ancienne. Elle trouve son origine dans la police administrative des spectacles. Elle avait pour finalité de réguler la morale dans la société. Ce régime interdisait la représentation des spectacles mettant en avant des comportements violents ou négligés. Elle pouvait également avoir des objectifs politiques.

Dans les années 1890, la police des spectacles dut s'adapter avec les premiers films en salles. L'intention du système restait le même. Il s'assurait que les longs métrages diffusés ne mettaient pas en scène des comportements déviants ou pouvant nuire à la société. Dans ce cadre, la police administrative du cinéma prend toute sa dimension préventive. Elle cherche à contenir ce type de comportement pour éviter les troubles de l'ordre public. Cependant, les mesures appliquées étaient différentes de celles de la police des spectacles. Des scènes de films pouvaient être coupées voire totalement interdites.

La police administrative du cinéma est un régime soumis à des évolutions. Elle s'adapte à son contexte historique mais également à la société. Les années 1970 constituent un tournant pour la police du cinéma. Elle ne cherche plus à veiller aux respects des bonnes mœurs. Définir ce qui est vertueux dans une société où la place de l'individu et l'importance de la liberté sont croissantes, est difficile. Comme l'indique l'article L. 211-12 du CCIA, la ministre de la Culture, en tant qu'autorité de police, a la charge de la protection de l'enfance et de la jeunesse ainsi que du respect de la dignité humaine. Désormais, la police administrative du cinéma cible les films pornographiques ou d'incitation à la violence. L'enfant spectateur ne fait pas la différence entre la réalité et la fiction. Il est écarté de la diffusion de certaines images. Cette mesure doit lui permettre d'évoluer dans un environnement sain où il n'est pas soumis à des représentations sociales dégradantes.

La diffusion des films est encadrée pour protéger l'enfant et l'adolescent ainsi que pour respecter la dignité humaine. L'article R. 211-12 du CCIA détaille la classification des films en salles : « *tous publics* », « *interdits aux mineurs de moins de 12 ans* », « *interdits aux mineurs de moins de 16 ans* », « *interdits aux mineurs de moins de 18 ans* » et les films « *X* ».

Ce système permet aux exploitants de diffuser une grande diversité d'œuvres tout en empêchant un public ciblé de voir des images inappropriées à son développement personnel et moral. Chaque enfant et adolescent peut regarder un film en salles si ce dernier est en adéquation avec son âge.

Dans un arrêt de 1975, le Conseil d'Etat indique que la ministre de la Culture doit concilier la protection du jeune public avec le respect des libertés, notamment la liberté d'expression<sup>201</sup>. Ce système de classifications semble trouver un équilibre entre la protection du jeune public et le respect de la liberté d'expressions et de création.

Néanmoins, cette classification peut aussi être la source de problèmes. Elle peut nuire à la création artistique et la liberté d'expressions. Le contentieux autour du film « Baise-moi », interdit aux mineurs pour la présence prononcée de « *scènes de sexes non-simulées* » illustre les limites de ce système. La police administrative du cinéma est donc un régime appelé à évoluer pour prendre en considération les changements sociétaux et pour ne pas nuire à la création cinématographique.

La classification d'un film peut porter préjudice à l'œuvre et à la diversité culturelle. Elle peut restreindre sa diffusion et nuire à l'incitation de réaliser certaines œuvres. Ainsi les mesures de la police administrative du cinéma sont soumises au contrôle de proportionnalité du juge administratif. Ce dernier dégage des critères objectifs pour qualifier les films. Le juge prend en compte la présence de « *scènes de sexes non-simulées* » ou « *l'intention du réalisateur* » pour apprécier la classification d'un film. Il établit ensuite des critères subjectifs qui viennent compléter les critères objectifs. Les scènes sont analysées du point de vue du spectateur : quels sont les effets de la diffusion d'une scène de sexes sur un mineur ? Le contrôle du juge permet de faire respecter l'équilibre entre la protection du jeune public et libertés d'expressions et de créations.

Cependant, la diffusion de films ne se fait pas uniquement en salles. Les consommations des films évoluent. La police administrative du cinéma doit s'adapter à de nouveaux enjeux. Elle doit composer avec le CSA en ce qui concerne la transmission de films à la télévision. La classification des films en salles et à la télévision n'est pas la même. Pour un mineur, l'accès à un film est facilité à la télévision plutôt qu'en salles. C'est pour cette raison que le CSA

---

<sup>201</sup> CE, ass. ,24 janvier 1975, n°72868, Ministre de l'information c/ Société Rome-Paris film.

établit sa propre classification dans la recommandation du 7 juin 2005. A la télévision les films peuvent être déconseillés « *aux moins de 10 ans* », « *moins de 12 ans* », « *moins de 16 ans* » et « *moins de 18 ans* ». Il existe aussi une tendance à « sur classier » les films à la télévision. Leurs passages sont soumis à des contraintes horaires. La police administrative du cinéma impacte indirectement la création artistique. Certains films « sur classifiés » ne bénéficient pas d'une grande visibilité.

Les publicités constituent la majorité des ressources des chaînes de télévisions. Ces dernières sont aussi la principale source de financement d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles. Les films « sur classifiés » et soumis à des contraintes horaires rapportent moins de recettes que d'autres œuvres. Les éditeurs télévisuels sont moins incités à produire certains types de films sachant que leurs diffusions sur leurs antennes seront encadrées. La classification de la police administrative du cinéma et ses conséquences dans le domaine audiovisuel conduisent à une standardisation des films. Il est nécessaire de réfléchir à une harmonisation et à une régulation concernant la classification des films. Chaque genre doit pouvoir être diffusé.

Cette éventuelle régulation doit également prendre en compte les plateformes de streaming. Ces dernières diffusent des longs métrages. Elles participent aussi à leurs productions. Les services de VOD font une concurrence à la diffusion des films en salles et à la télévision. Ils possèdent aussi leurs propres classifications. La multiplication des classifications rend la protection de l'enfance et de la jeunesse inefficace. Une réflexion sur la diffusion des œuvres cinématographiques en salles, à la télévision et sur les plateformes doit permettre de mieux protéger le jeune public tout en garantissant la liberté d'expression.

Le Parlement européen et le Conseil participent à cette réflexion avec la directive SMA de 2018. La grande majorité de ces mesures sont transposées en droit interne dans différents projets de loi portant sur une régulation audiovisuelle à l'ère numérique. Des pistes de régulation intersectorielle sont proposées pour la protection des mineurs. Par exemple, ces textes veillent à ce que les contenus diffusés ne comprennent pas d'incitations à la haine ou encore de provocations à commettre des actes terroristes. Cette volonté de régulation intersectorielle cherche également à compenser les conséquences des classifications sur la création artistique. Elle crée de nouveaux leviers de financements pour les productions cinématographiques et audiovisuelles.

Si ces mesures s'inscrivent dans la continuité de la dimension préventive de la police du cinéma, elles ne solutionnent pas le problème de la classification. Une régulation intersectorielle doit aller plus loin avec un possible contrôle de l'image sur l'ensemble des canaux de diffusion. Aujourd'hui, de nombreux supports permettent au jeune public de voir des images inadaptées à son développement : jeux vidéo, réseaux sociaux, internet, plateformes VOD, télévision et salles de cinéma. Une classification harmonisée entre tous ces canaux permettrait une protection efficace de l'enfance et de la jeunesse tout en garantissant la liberté d'expression.



# **BIBLIOGRAPHIE**

## **Directives européennes**

- Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels
- Directive 2017/541/UE du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision cadre 2002/475/JAI du Conseil modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil
- Directive n°2018/08/UE du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels

## **Lois**

- Loi n°1791-01-13 du 13 janvier 1791 relative aux spectacles
- Loi de finances n°75-1278 du 30 Décembre 1975 pour 1976
- Loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication
- Loi n°86-1067 du 17 janvier 1989 modifiant la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication
- Loi n°2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes

## **Projets de lois**

- Projet de loi n°2488 du 5 décembre 2019 relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté à l'ère numérique
- Projet de loi n°523 du 8 avril 2021 relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux oeuvres culturelles à l'ère numérique

## **Codes**

- Code du cinéma et de l'image animée
- Code de l'industrie cinématographique
- Code pénal

## Ordonnance

- Ordonnance n°2009-901 du 24 juillet 2009 relative à la partie législative du code du cinéma et de l'image animée

## Décrets

- Décret n°0109 du 7 mai 1936 relatif au contrôle cinématographique et aux représentations publiques
- Décret du 27 août 1939 relatif à l'application du décret du 24 août 1939 concernant le contrôle de la presse et des publications
- Décret n°61-62 du 18 janvier 1961 portant règlement d'administration publique pour l'application des articles 19 à 22 du code de l'industrie cinématographique
- Décret n°90-67 du 17 Janvier 1990 pris pour l'application du 3° de l'article 27 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux concernant la contribution au développement de la production cinématographique et audiovisuelle ainsi que l'indépendance des producteurs à l'égard des diffuseurs
- Décret n°90-174 du 23 février 1990 pris pour l'application des articles 19 à 22 du code de l'industrie cinématographique et relatif à la classification des oeuvres cinématographiques
- Décret n°2001-609 du 9 juillet 2001 pris pour l'application du 3° de l'article 27, de l'article 71 et de l'article 71-1 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 et relatif à la contribution des éditeurs de services de télévision diffusés en clair par voie hertziennes terrestre en mode analogique au développement de la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles
- Décret n°2001-618 du 12 juillet 2001 modifiant le décret n°90-174 du 23 février 1990 pris pour l'application des articles 19 à 22 du code de l'industrie cinématographique et relatif à la classification des oeuvres cinématographiques.
- Décret n°2001-1332 du 28 décembre 2001 pris pour l'application des articles 27, 28 et 71 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et relatif à la contribution des éditeurs de services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique dont le financement fait appel à une rémunération de la part des usagers au développement de la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles
- Décret n°2003-1163 du 4 décembre 2003 modifiant le décret n°90-174 du 23 février 1990 pris pour l'application des articles 19 à 22 du code de l'industrie cinématographique et relatif à la classification des oeuvres cinématographiques
- Décret n°2010-1379 du 12 novembre 2010 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande
- Décret n°2017-150 du 8 février 2017 relatif au visa d'exploitation cinématographique

## **Jurisprudences**

### ***Européenne***

- CEDH, 24 février 2015, Haldimann et autres c/ Suisse, requête 21830/09

### ***Conseil d'Etat***

- CE, 18 avril 1902, Nérès-les-Bains, n°04749, Rec. Lebon
- CE, 3 avril 1914, n°49603
- CE, sect., 18 décembre 1959, Sté Les films Lutétia, n°36385 36428, Rec. Lebon
- CE, ass., 24 janvier 1975, Ministre de l'information c/ Société Rome-Paris film, n°72868, Rec. Lebon
- CE, sect., 30 juin 2000, Association Promouvoir, n°222194 222195, Rec. Lebon
- CE, 2/1 SSR, 13 novembre 2002, Association Promouvoir, n°239254, Rec. Lebon.
- CE, 31 août 2009, Cne de Crégols, n°296458, Rec. Lebon
- CE, 10ème et 9ème sous-sections, 29 juin 2012, Association Promouvoir, n°335771
- CE, 10ème / 9ème SSR, 1 juin 2015, Association Promouvoir, n°372057, Rec. Lebon
- CE, 10ème/9ème SSR, 30 septembre 2015, ministère de la Culture et de la Communication et autres c/ association Promouvoir n° 392461
- CE, 10ème/9ème SSR, 28 septembre 2016, Ministre de la Culture et de la communication c/ association Promouvoir et autres, n°395535
- CE, 10ème/9ème SSR, 5 avril 2019, Société Margo Cinéma, n°417343, Rec. Lebon

### ***Tribunal administratif***

- TA, Paris, 28 Janvier 2014, Association Promouvoir, N°1400340/9

### ***Cour administrative d'appel***

- CAA, Paris, 4e chambre, 3 juillet 2013, Association Promouvoir, n°12PA00838, Rec. Lebon
- CAA, Paris, 4ème chambre, 8 décembre 2015, n°14PA04253, Rec. Lebon

## **Recommandation**

- CSA, recommandation n°2005-5 du 7 juin 2005 aux éditeurs de services de télévision concernant la signalétique jeunesse et la classification des programmes

## **Délibérations**

- CSA, délibération n°2010-4 du 16 février 2010 relative au placement de produit dans les programmes des services de télévision modifiée par la délibération n°2012-35 du 24 juillet 2012
- CSA, délibération n°2014-17 du 5 mars 2014 modifiant la recommandation n°2005-5 du 7 juin 2005 aux éditeurs de services de télévision concernant la signalétique jeunesse et la classification des programmes

## **Protocoles**

- Protocole d'accord du 8 juillet 2002 entre la Commission de la classification des œuvres cinématographiques et le Conseil supérieur de l'audiovisuel

## **Ouvrages**

- G. Bossis & R. Romi, *Droit du cinéma*, Paris, L.G.D.J., 2004
- A. Esquerre, *Interdire de voir: sexe, violence et liberté d'expression au cinéma*, Paris, Fayard, 2019
- M. Boizard & C. Gavalda, *Droit de l'Audiovisuel : cinéma, télévision, vidéo*, Paris, Editions Lamy S.A., 1988
- P. Kamina, *Droit du Cinéma*, Paris, LexisNexis, 2014
- J-M. Pontier, *Le Droit du Cinéma*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995
- D. Vezyroglou, *Le Cinéma : Une Affaire d'Etat*, Paris, La Documentation Française, 2014
- J. Waline, *Précis de Droit Administratif*, Paris, Dalloz, 2020

## **Articles**

### *Juridiques*

- P. Bon, « Le but de la police administrative générale après l'affaire Dieudonné », *RFDA*, juillet-août 2016, p. 791-797
- C. Broyelle, « L'Indéfendable Police du Cinéma », *AJDA*, 24 juillet 2017, p. 1488-1493
- M. Canedo, « Les Soixante ans de l'arrêt Société des Films Lutétia », *AJDA*, décembre 2019, p. 2506-2511

- C. Cantie, « Le visa d'exploitation de "La vie d'Adèle" », *RFDA*, janvier-février 2016, p. 138-142
- C. Ferrari-Breuer, « Visa d'exploitation : Le règne du paradoxe », *Jursartetc*, septembre 2013, p. 38-42
- H. Hoepffner & L. Janicot, «Le règlement des concours de police obeit-il à des principes directeurs ?», *ADJA* 22 juin 2020, p. 1211-1217
- C. Kleitz, «Controle de proportionnalité : "Une nécessaire adaptation aux exigences de la jurisprudence européenne"», *Gazette du Palais*, 6 décembre 2016, p. 10-13
- M. Le Roy, « Vison d'exploitation : quand l'objectif d'information des mineurs et de dénonciation atténue la violence », *AJDA* septembre 2019, p. 1761-1762
- R-O. Maistre, « Le CSA, nouveau régulateur des plateformes de contenus », *Légipresse*, janvier 2020, p. 29-32
- L. Marion, « Quel recours contre les actes de droit souple du CSA ? », *AJDA*, 23 janvier 2017, p. 121-126
- L. Mathieu, « L'Art menacé par le Droit ? Retour sur l'affaire "Baise-moi" », *La Découverte*, Avril 2003, p. 60-65
- J-M. Pastor, « La classification des oeuvres cinématographiques: La fin des controverses ? », *Juris art etc*, avril 2017, p. 44-45
- J. Piaton, « L'enfant comme spectateur: on ne naît pas spectateur, on le devient ! », *Juris art etc*, octobre 2017, p. 34-36
- D. Rivière, « Les Rapports entre liberté politique et liberté d'expression. Enjeu de l'introduction du principe de proportionnalité dans la mise en oeuvre de l'ordre public immatériel », *Droit et Société*, mars 2016, p. 581-602
- L. Saenko, « La protection de l'enfant spectateur: Réalité ou illusion ? », *Juris art etc*, octobre 2017, p. 32-33
- J. Sorin, « Critères d'interdiction d'un film aux seuls mineurs de moins de 12 ans », *AJDA*, 18 janvier 2016, p. 33-36

### *Presses*

- P.-Y. Dugua, « Netflix dépasse les 200 millions d'abonnés payants dans le monde », *Le Figaro*, 19 janvier 2021
- L. Lepron, « De Godzilla à Raya, les films sortent de plus en plus en streaming », *Konbini*, 16 avril 2021
- C. Martin, « Netflix va dépenser 17 milliards de dollars en contenu cette année », *Première*, 21 avril 2021
- N. Richaud, « The Irishman : Le pari à 160 millions de dollars de Netflix », *Les Echos*, 27 novembre 2019

## **Rapports**

- CNC. « Le public du cinéma en 2017 » 2018
- CSA. « Contribution du conseil à la réflexion sur la classification des oeuvres cinématographiques » juillet 2016
- Schwarz, Antoine. « La production audiovisuelle française et son financement » 2003

## **Conclusions**

- Anne Bretonneau « Concl. sur CE, 1<sup>er</sup> juin 2015, Association Promouvoir, n°372057 »
- Anne Bretonneau « Concl. sur CE, 28 septembre 2016, Ministre de la culture et de la communication c/ Association Promouvoir et autres, n°395535 »
- Anne Iljic « Concl. sur CE, 5 avril 2019, Société Margo Cinéma, n°417343 »

## **Sitographie**

- « Classification du contenu », *help.disneyplus.com*. 23 mai 2021
- « Catégories d'âge et classifications sur Netflix » s.d. *Netflix.com*. 23 mai 2021
- « Fiche 1 : Libertés publiques et libertés fondamentales », *editions-ellipses.fr*. 5 mai 2021
- Ministère de la Culture. « L'impact de la crise du Covid-19 sur les secteurs culturels » 6 juillet 2020. *culture.gouv.fr*. 24 avril 2021
- « Soutenir la création », *csa.fr*. 19 mai 2021



# Tables des matières

<u>Tables des Abréviations</u> .....	4
<u>Introduction</u> .....	6
<u>Chapitre I - La pertinence de la police administrative du cinéma pour la diffusion des films en salle</u> .....	14
<u>§1 : L'édification d'un régime juridique en accord avec les critères consensuels de notre société</u> .....	15
A- L'établissement d'un régime juridique visant la protection du jeune public.....	15
B- Le système de classifications des œuvres cinématographiques par la police administrative du cinéma.....	22
<u>§2 : La conciliation de l'ordre public et de la liberté d'expression sous le contrôle du juge administratif</u> .....	27
A- L'établissement de critères objectifs par le juge administratif.....	28
B- Un régime juridique pouvant être instable, équilibré par l'apport de critères subjectifs..	34
<u>Chapitre II - La nécessité de dépasser la police du cinéma en raison de la multiplication des canaux de diffusion des films</u> .....	41
<u>§1 : La multiplication des effets de la classification des œuvres cinématographiques</u> .....	42
A- Une classification visant la protection de l'enfance et de l'adolescence.....	42
B- L'impact économique de la classification du CSA sur la production cinématographique française.....	49
<u>§2 : La construction d'un régime de contrôle intersectoriel</u> .....	55
A- Une régulation intersectorielle de l'audiovisuel.....	56
B- L'obligation de financement de la production cinématographique française .....	62
<u>Conclusion</u> .....	68
<u>BIBLIOGRAPHIE</u> .....	73

<b><u>Directives européennes</u></b> .....	73
<b><u>Lois</u></b> .....	73
<b><u>Projets de lois</u></b> .....	73
<b><u>Codes</u></b> .....	73
<b><u>Ordonnance</u></b> .....	74
<b><u>Décrets</u></b> .....	74
<b><u>Jurisprudences</u></b> .....	75
<i>Européenne</i> .....	75
<i>Conseil d'Etat</i> .....	75
<i>Tribunal administratif</i> .....	75
<i>Cour administrative d'appel</i> .....	75
<b><u>Recommandation</u></b> .....	76
<b><u>Délibérations</u></b> .....	76
<b><u>Protocoles</u></b> .....	76
<b><u>Ouvrages</u></b> .....	76
<b><u>Articles</u></b> .....	76
<i>Juridiques</i> .....	76
<i>Presses</i> .....	77
<b><u>Rapports</u></b> .....	78
<b><u>Conclusions</u></b> .....	78
<b><u>Sitographie</u></b> .....	78
 Tables des matières .....	 80
<b><u>Résumé</u></b> .....	82

## **Résumé**

La police administrative du cinéma protège le jeune public de certaines images. La diffusion des films en salles est encadrée par tranches d'âges. Néanmoins, la définition des valeurs morales, dans une société où la place de l'individu s'affirme, soulève des interrogations. La protection du jeune public ne doit pas non plus nuire à la liberté d'expression. Pour cette raison la police du cinéma est un régime qui doit sans cesse s'adapter à la société. Elle doit prendre en compte l'évolution des modes de consommations des films. Les spectateurs regardent de plus en plus des longs métrages sur les chaînes de télévision ou les plateformes de VOD. La police administrative du cinéma encadre efficacement les films en salles. Toutefois il est nécessaire de dépasser ce régime pour permettre un encadrement plus adapté à la multiplicité des canaux de diffusion sans nuire à la création cinématographique et audiovisuelle.

## **Abstract**

The control of movie's diffusion leads to protect younger spectators. This diffusion is framed by the age of the spectators. However, it is difficult to establish values in society in which the place of individuals asserts oneself. Also, the protection of younger spectators has not to damage the freedom of speech and the artistic creativity. That is why, the control of film's diffusion has to advance. It has to considerate the news ways to watching movies. The number of onlookers who watch films on TV or on streaming services increases. So, the control of movie's diffusion seems useful in theatres. Nevertheless, it is important to establish a suitable regulation with the different ways of distribution of movies and to promote cinematographic creation.

## **Mots-clés/Keywords**

Cinéma ; police administrative ; diffusion ; films ; classification ; protection de l'enfance et de la jeunesse, liberté d'expression ; audiovisuelle ; streaming

Cinema, policy; diffusion; movies; classification; protection of children; freedom of speech; streaming