



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi sur le cinéma
(Du 18 septembre 2002)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

La nouvelle loi fédérale sur la culture et la production cinématographiques, du 14 décembre 2001, libéralise l'importation, la distribution et la projection de films en Suisse. Elle met fin à un système de contingentement et abroge le régime d'autorisation pour l'ouverture et la transformation de nouvelles salles de cinéma. Cette nouvelle loi rend caduque une part substantielle de la loi cantonale du 7 juin 1966.

La législation fédérale met en revanche l'accent sur l'importance de l'art cinématographique qui, au même titre que la littérature et la musique, fait partie de la culture d'un pays et en révèle l'identité. Elle prévoit donc un certain nombre de mesures d'encouragement pour la création de films suisses, pour assurer la diversité de l'offre et soutenir la culture cinématographique.

La nouvelle loi cantonale sur le cinéma ne revêt à ce sujet qu'un caractère subsidiaire. Elle crée un fonds pour l'encouragement de la culture cinématographique alimenté en partie par la taxe sur les spectacles qui permettra notamment de soutenir financièrement les films ayant un lien direct avec le canton. La loi fixe en outre les règles d'admission des mineurs aux salles de cinéma en tenant compte de la réglementation des cantons romands.

I. INTRODUCTION

Trois raisons nous incitent à procéder à l'élaboration d'une nouvelle loi cantonale sur le cinéma.

La raison majeure est la nouvelle loi fédérale sur la culture et la production cinématographiques qui modifie profondément les rapports entre l'Etat et

l'industrie du cinéma. D'une manière générale, il s'agit d'une libéralisation qui renonce au système institué de longue date de contingentement et d'autorisation pour l'importation et la distribution de films et d'autorisation pour l'exploitation de salles de cinéma.

Deux autres raisons justifient un réexamen de la loi actuelle. Il s'agit de redéfinir la nature de l'encouragement qu'un canton peut prodiguer à l'égard des films qui sont liés à son territoire, à sa vie culturelle et sociale et dont les auteurs sont issus. Actuellement notre législation cantonale ne prévoit plus aucune règle spécifique au cinéma. C'est une lacune qu'il faut combler. Mais une aide financière accrue est liée au maintien de la taxe sur les spectacles dont une part substantielle provient de l'exploitation des cinémas et qui devrait être désormais partiellement affectée notamment au soutien de notre culture cinématographique.

Il fallait enfin réexaminer les conditions d'admission aux salles de cinéma (limites d'âge) pour tenir compte de la réglementation des autres cantons romands et du projet de révision légale examinée par la commission législative (abaissement de l'âge d'un enfant accompagné).

II. LA LÉGISLATION FÉDÉRALE

En date du 14 décembre 2001, les Chambres fédérales ont adopté une nouvelle loi sur la culture et la production cinématographiques qui remplace celle du 28 septembre 1962. Une ordonnance du Conseil fédéral, du 3 juillet 2002, complète cette législation qui est entrée en vigueur le 1^{er} août 2002.

Si les objectifs visés par les deux lois successives sont assez semblables, les moyens mis en œuvre diffèrent profondément. En bref, la Confédération libéralise l'industrie cinématographique en renonçant à réglementer l'importation, la distribution et la projection des films en Suisse. Le système de contingentement et d'autorisation pour la distribution est abrogé. Il en va de même pour le régime d'autorisation d'ouverture ou de transformation des salles de cinéma dont l'exécution était laissée aux cantons.

La Confédération n'a toutefois pas laissé aux lois du marché le soin de régir seules les activités de l'industrie cinématographique. La nouvelle loi soumet à un enregistrement obligatoire les entreprises qui participent à la distribution et à la projection de films (art. 23). Elle fait également obligation aux producteurs, distributeurs et projecteurs de communiquer régulièrement à la Confédération la nature du film, le lieu de projection et le nombre d'entrées enregistrées (art. 24). Ces données permettent à la Confédération de vérifier si les engagements pris par la profession de contribuer à la diversité de l'offre cinématographique par régions sont respectées (art. 17 et 18). Dans le cas contraire, la Confédération peut prélever une taxe de 1 à 2 francs par entrée qui est affectée à l'encouragement du cinéma suisse et qui doit inciter les partenaires à mieux diversifier l'offre sur le marché

(art. 21). A défaut de pouvoir imposer des critères de qualité, la Confédération s'efforce donc d'assurer une diffusion cinématographique de différentes provenances (art. 4).

Pour le surplus, la loi fédérale affine les modes d'encouragement au cinéma suisse en prévoyant des récompenses, des aides sélectives et des aides liées au succès (art. 6, 7 et 8). Une aide à la culture cinématographique est également prévue en matière de diffusion, d'archivage et de soutien aux festivals de cinéma notamment (art. 5).

III. LA NOUVELLE LOI CANTONALE SUR LE CINÉMA

En date du 4 juillet 2001, le Conseil d'Etat a désigné un groupe de travail chargé de procéder à la révision de la loi sur le cinéma en liaison avec le projet de nouvelle loi fédérale et au vu de certaines requêtes tendant à assouplir l'âge d'admission aux salles de cinéma. Ce groupe a tenu trois séances en date des 4 juillet, 11 septembre et 13 décembre 2001. Les débats qui en ont résulté ont montré qu'un encouragement accru du canton au cinéma était lié au sort de la taxe sur les spectacles qui pouvait servir à l'avenir de source de financement pour une aide publique. Les discussions qui ont eu lieu ensuite avec les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds ont permis de dégager une solution qui vous est proposée dans le décret spécifique qui est également soumis à votre approbation.

1. Un encouragement aux films ayant un lien direct avec le canton

L'aide au cinéma est actuellement englobée dans la loi sur l'encouragement des activités culturelles, du 25 juin 1991. Il en est fait mention à l'article 3 « Champ d'application », sans toutefois y être véritablement développée.

A l'heure actuelle, l'aide du canton au cinéma est relativement modeste (72.000 francs en 2001 et 85.000 francs prévus au budget 2002 du service des affaires culturelles). Le soutien est réservé à la réalisation de films par des réalisateurs d'origine neuchâteloise, domiciliés dans le canton ou en dehors de celui-ci, ainsi qu'à des réalisateurs suisses ou étrangers habitant le canton de Neuchâtel depuis cinq ans au moins.

Actuellement, l'aide cantonale porte essentiellement sur la réalisation de court-métrage, de documentaire ou de fiction. L'Etat intervient également de manière limitée dans la formation de la jeunesse. La nouvelle loi permettra une meilleure sensibilisation des enfants au cinéma et de soutenir des films dont l'action se passe principalement dans le canton de Neuchâtel, qui retracent un événement de l'histoire de notre canton ou qui illustrent une personnalité ou un fait historiques.

Dans le domaine du cinéma, le canton mène sa propre politique culturelle et les communes, notamment les villes, interviennent selon leur propre appréciation.

La nouvelle loi remédie à cette absence de coordination et de soutien spécifique en prévoyant la création d'un fonds pour l'encouragement de la culture cinématographique, alimenté par une rétrocession d'une partie de la taxe sur les spectacles et par d'autres contributions des collectivités publiques (art. 2). Elle définit la nature des films qui peuvent faire l'objet d'un soutien (art. 4 et 5) et les modalités d'un subventionnement (art. 6).

La nouvelle loi permettra également de développer la formation et la sensibilisation des enfants au cinéma, de mettre en valeur des sites, des personnalités et des événements neuchâtelois. Elle concourt donc également à la promotion touristique et économique de notre canton. Elle aura aussi pour objectif de soutenir des producteurs et des réalisateurs domiciliés dans le canton ou d'origine neuchâteloise.

Il est également proposé de pouvoir être partenaire de mesures de soutien intercantionales dans le domaine du cinéma. Nous citons, à titre d'exemple, le Fonds régional de soutien à la production audiovisuelle (Régiofilms) qui vise à fournir un instrument d'appui mieux doté et plus performant sur le plan romand, pour la réalisation de productions nécessitant des moyens importants.

La création du fonds neuchâtelois pour l'encouragement de la culture cinématographique et la gestion de celui-ci par un comité composé de représentants de différents milieux et institutions favorisera la conduite d'une politique culturelle coordonnée, plus efficace, et permettra d'avoir une vision plus globale de ce secteur, répondant ainsi aux attentes des partenaires et acteurs qui œuvrent dans le domaine du cinéma et qui souhaitent une coordination et une meilleure approche des dossiers sur le plan neuchâtelois et en relation avec des institutions intercantionales. Tous les dossiers culturels neuchâtelois, pour le cinéma, seront ainsi examinés, traités et financés par les moyens du fonds et par les organes chargés de sa gestion.

2. Règles en matière d'admission des mineurs

Par sa nouvelle réglementation sur l'admission des mineurs au cinéma (chapitre 3), la nouvelle loi tient compte de l'évolution de notre société de trois manières :

- Elle fixe à 16 ans l'âge d'admission normal pour l'entrée au cinéma (art. 7, al. 1) alors qu'il était à 18 ans dans la loi de 1966. La possibilité d'élever l'âge d'admission à 18 ans, pour certains films, est toutefois réservée (art. 7, al. 2).
- Elle laisse au Conseil d'Etat le soin de fixer les catégories d'âge d'admission en dessous de 16 ans, sur le modèle des autres cantons romands et permet ainsi une adaptation plus rapide à l'évolution de la production cinématographique et à une harmonisation intercantonale. Rappelons que ces catégories sont généralement les suivantes : sans limite, 7 ans, 10 ans, 12 ans, 14 ans, 16 ans.

-
- Elle permet d’abaisser de deux ans l’âge d’entrée d’un mineur accompagné de ses parents ou d’une personne ayant autorité sur lui (art. 8, al. 2). Cette nouveauté correspond à la demande de révision législative déposée par le député Jacques de Montmollin et dont la commission législative du Grand Conseil avait commencé de se saisir.

Sur le plan pratique, rappelons que le classement des films est actuellement le fait du Département de l’instruction publique et des affaires culturelles qui peut s’appuyer sur les propositions des commissions genevoise et vaudoise de contrôle des films (art. 8, al. 1). En effet, par convention passée entre les départements de l’instruction publique de ces deux cantons en date du 1^{er} décembre 1997, l’ensemble des films destinés à sortir dans les salles vaudoises et genevoises sont visionnés par l’une ou l’autre des commissions cantonales. C’est dire qu’il s’agit d’avis de spécialistes non seulement concernés par la jeunesse mais encore habitués à examiner tous les éléments constitutifs du message cinématographique.

IV. CONCLUSIONS

Le projet de loi sur le cinéma tient compte des nouvelles dispositions fédérales en la matière et définit les conditions d’admission aux salles de cinéma. Il précise et renforce les mesures d’encouragement de la culture cinématographique.

Enfin, la nouvelle loi propose la création d’un fonds qui permettra la mise en place d’une politique culturelle coordonnée sur le plan neuchâtelois, pour le secteur du cinéma.

Pour l’ensemble des motifs ci-devant, nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de loi ci-après.

Veillez croire, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, à l’assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 18 septembre 2002

Au nom du Conseil d’Etat:

<i>Le président,</i>	<i>Le chancelier,</i>
P. HIRSCHY	J.-M. REBER

Loi sur le cinéma

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat du 18 septembre 2002,
décrète :*

CHAPITRE PREMIER

Champ d'application

But Article premier ¹ La présente loi a pour but d'encourager la culture cinématographique en liaison directe avec le canton.
² Elle réglemente au surplus l'accès des mineurs aux salles de cinéma.

CHAPITRE 2

Encouragement de la culture cinématographique

Création d'un fonds Art. 2 ¹ Il est créé un fonds pour l'encouragement de la culture cinématographique.
² Ce fonds est alimenté par la rétrocession d'une partie des taxes perçues par les communes auprès des propriétaires de salles, par une contribution annuelle de l'Etat et des dons de tiers.

Comité Art. 3 ¹ Le fonds est géré par un comité de huit membres nommés par le Conseil d'Etat.
² Le comité comprend des représentants de l'Etat, des villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds, ainsi que des représentants des producteurs de cinéma, propriétaires de salles ainsi que des milieux culturels.

Champ d'application Art. 4 ¹ Le fonds a pour but d'encourager :
a) la production et la réalisation de films ayant un lien direct avec le canton ;
b) la distribution et la projection de tels films ;
c) la sensibilisation des enfants au cinéma.

² Il peut également soutenir les manifestations culturelles consacrées à la projection d'un ensemble de films.

Art. 5 Ont un lien direct avec le canton, notamment:

- les films dont le producteur, le réalisateur ou un partenaire important, est domicilié dans le canton, ou d'origine neuchâteloise;
- les films dont l'action se passe principalement dans le canton;
- les films qui retracent un événement de l'histoire du canton;
- les films qui illustrent l'œuvre d'un Neuchâtelois ou qui en retracent la biographie.

Modalités Art. 6 ¹ Le fonds peut intervenir sous forme de subvention ou de garantie de déficit.

² Il peut participer à des mesures de soutien intercantionales.

³ Son action est subsidiaire à la loi fédérale sur la culture et la production cinématographiques.

CHAPITRE 3

Admission des mineurs aux salles de cinéma

Principes généraux Art. 7 ¹ Sauf dérogation, l'âge d'admission des mineurs dans les salles est fixé à 16 ans.

² L'âge d'admission peut être élevé à 18 ans, ou abaissé en dessous de 16 ans pour les enfants et adolescents, lorsque le genre du film projeté le justifie.

³ Le Conseil d'Etat détermine par voie réglementaire les catégories d'âge d'admission pour les mineurs âgés de moins de 16 ans.

Application Art. 8 ¹ Le département désigné par le Conseil d'Etat statue de cas en cas en se référant aux renseignements dont il dispose.

² L'âge d'admission est abaissé de deux ans si le mineur est accompagné d'un adulte ayant autorité sur lui.

Accès Art. 9 L'admission des mineurs dans une salle de cinéma est subordonnée à la présentation d'une carte d'identité officielle ou d'un document propre à prouver la date de naissance.

Publicité Art. 10 Les directeurs de salles ont l'obligation d'indiquer dans leur publicité l'âge d'admission aux films projetés.

Surveillance	Art. 11 Les propriétaires de salles sont responsables de prendre toute mesure destinée à assurer l'ordre et la sécurité des projections de films en recourant, le cas échéant, à la police.
Autres projections occasionnelles	Art. 12 Le Conseil d'Etat fixe, en s'inspirant des dispositions de la présente loi, les conditions auxquelles est subordonnée l'organisation de représentations cinématographiques occasionnelles de caractère public en plein air ou dans des locaux autres que ceux d'une entreprise de projection de films.
Libre accès	Art. 13 Le Conseil d'Etat détermine la liste des personnes qui, chargées de l'exécution de la loi, ont libre accès aux salles de cinéma.

CHAPITRE 4

Dispositions pénales et finales

Recours administratif	Art. 14 ¹ Les décisions prises en vertu de l'article 8 de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif. ² La loi sur la procédure et la juridiction administratives est applicable.
Pénalités	Art. 15 Toute infraction aux dispositions de la présente loi portant notamment sur l'admission des mineurs et la surveillance des salles est punie des arrêts ou de l'amende.
Abrogation	Art. 16 La loi sur le cinéma, du 7 juin 1966, est abrogée.
Référendum	Art. 17 La présente loi est soumise au référendum facultatif.
Promulgation, entrée en vigueur	Art. 18 ¹ Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi. ² Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,