

FEUILLE FÉDÉRALE

113^e année

Berne, le 7 décembre 1961

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: **30 francs** par an;
16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: **50 centimes** la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

7950

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur le cinéma

(Du 28 novembre 1961)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur le cinéma.

A l'appui de ce projet, nous relevons ce qui suit:

A. Evolution du cinéma dans notre pays; nécessité d'une réglementation fédérale; base constitutionnelle

I. Importance du cinéma pour l'Etat

Le cinéma qui, il y a un demi-siècle encore, était considéré comme une simple invention de la technique et une attraction de foire, a acquis une importance politique, culturelle et économique telle que, dans notre pays aussi, il a paru de plus en plus clair que l'Etat devait en régler divers domaines. Le perfectionnement de la technique et l'apparition des films sonores et en couleur ont placé le cinéma sur pied d'égalité avec la presse et la radio comme moyen de propagation des idées et des nouvelles. L'expérience a montré que, à maints égards, le cinéma est même supérieur au texte imprimé et à la radio; en effet, l'événement qui apparaît sur l'écran a plus de force suggestive, car le spectateur est «transporté» sur les lieux mêmes de l'action et n'a pas, à l'inverse du lecteur ou de l'auditeur, à se représenter ce qu'il lit ou entend: il peut voir l'action, comme au théâtre. Grâce aux progrès de la technique de prise de vues, les séquences projetées sur l'écran nous paraissent plus proches de la réalité que le jeu des acteurs sur le plateau; les images cinématographiques ne sont pas limitées à ce qui peut apparaître sur la scène d'un théâtre. Le choix pratiquement illimité des images, le

changement rapide des scènes, et la possibilité de montrer l'événement sous les angles les plus divers renforcent l'impression faite sur le public de cinéma. Sans avoir à réfléchir, et parfois même contre sa volonté, le spectateur est mis, au cinéma, en relation particulièrement étroite avec l'événement représenté; souvent, l'action n'est plus seulement contemplée, elle est vécue.

A cause de leur similitude des modes d'expression, le cinéma a commencé par faire concurrence au théâtre. Dans les cinémas, on présentait (et on présente aujourd'hui encore) surtout des films scéniques. Comme une pièce de théâtre, le film scénique est fondé sur un thème, thème concrétisé par une action sur l'écran. Les possibilités pratiquement illimitées que l'on a, dans un film, de choisir ce thème et de le représenter ont créé au cours des années un langage spécial par l'image, qui est considéré souvent de nos jours comme le septième art.

Le cinéma devint plus populaire que le théâtre; il devint le théâtre des petites gens. Les producteurs de films, en choisissant leurs sujets, cherchèrent à atteindre de larges couches de la population. Cette tendance s'explique par la structure économique de l'industrie du cinéma; en effet, les frais de production d'un film ne dépendent pas du nombre des personnes qui prendront un billet pour le voir. Le bénéfice sera le plus grand lorsque les spectateurs accourent en masse, les prix étant relativement modestes.

Si le cinéma s'est répandu rapidement dans tous les pays, c'est principalement parce qu'il peut offrir au public, pour peu d'argent, «une représentation théâtrale fascinante et proche de la réalité».

Parce qu'il est facilement compréhensible et qu'il a un très grand pouvoir de suggestion, le film a pu pénétrer dans des domaines fermés à la pièce de théâtre: les films documentaires et les films didactiques occupent une place importante dans la cinématographie, cependant que le film publicitaire joue un rôle non négligeable dans la vie économique.

L'Etat ne pouvait ignorer cette importance toujours grandissante du film en tant qu'œuvre d'art et de moyen de propagation des idées et des informations. Les Etats totalitaires ont utilisé à leur profit son pouvoir de suggestion en faisant de leur production cinématographique un instrument de propagande pour leurs idéologies à l'intérieur de leurs frontières comme à l'étranger.

Les pays démocratiques, eux aussi, durent, au cours des années, intervenir dans l'évolution du cinéma. Il fallut tout d'abord imposer certaines restrictions dans l'intérêt de l'ordre, de la sécurité et de la morale publics. A ces fins, on créa la censure des films et l'on édicta des dispositions sur l'âge minimal requis pour assister à une représentation. Lorsque la méfiance qu'inspira à l'origine le cinéma eut disparu, on reconnut que, bien loin de présenter seulement des dangers contre lesquels il fallait lutter par des

mesures de police, il pouvait aussi avoir des effets positifs pour l'Etat dans le domaine de la culture et de l'éducation; il était digne par conséquent de recevoir une aide officielle. La plupart des Etats reconnurent rapidement l'importance d'une production nationale de films; ils se rendirent compte qu'il serait nuisible à la culture d'un pays que seuls passent sur les écrans des films étrangers, expression d'une mentalité et d'une culture non autochtones. Ce problème se posa surtout pour les pays européens submergés par l'énorme production américaine et dont les producteurs se trouvaient dans une situation difficile du fait de cette forte concurrence. Pour ces raisons, la plupart des Etats européens protégèrent leurs producteurs de films soit en leur accordant des subventions, soit en prenant des mesures pour limiter la concurrence étrangère. Cette protection de la production nationale prit en maints pays la forme d'un protectionnisme étroit.

II. Attitude de l'Etat envers le cinéma en Suisse

Dans notre pays, la cinématographie se développa à peu près comme à l'étranger. C'est au début du siècle que s'ouvrit à Zurich le premier cinéma permanent. Aujourd'hui, il existe en Suisse 641 cinémas totalisant 230 721 places. La production systématique de films a débuté chez nous après la première guerre mondiale, et a atteint actuellement un niveau artistique et technique élevé, quelque modeste que soit le nombre des films produits.

Conformément à notre tradition libérale, les pouvoirs publics n'édicèrent qu'avec retenue des dispositions légales sur le cinéma.

Les cantons mirent sur pied une législation de police soumettant l'industrie du cinéma aux restrictions nécessitées par l'ordre, la sécurité et la morale publics. Quelques lois cantonales sur l'instruction publique contiennent des dispositions sur l'emploi du film pour l'enseignement. Quelques cantons et communes ont accordé leur appui financier aux activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma.

Jusqu'en 1938, la Confédération n'a pas légiféré en la matière. On estimait que le cinéma, en tant que moyen d'exprimer et de propager des idées et des opinions, ne devait pas plus que la presse être soumis à des limitations. On était également d'avis que toute intervention d'ordre culturel ou artistique de l'Etat dans le domaine du film était inadmissible, un dirigisme étatique en matière artistique ou culturelle étant contraire à nos principes. Enfin, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie — disait-on — empêche la Confédération d'intervenir dans l'économie cinématographique.

Les événements politiques et économiques des années «trente» contraignirent la Confédération à modifier son attitude et à soumettre à une réglementation certains domaines du cinéma. Pour comprendre les mesures

prises dans la suite, il est nécessaire de se rappeler quelle était la situation du cinéma en Suisse peu avant la seconde guerre mondiale et au moment où celle-ci éclata.

La production suisse était limitée presque exclusivement aux films documentaires et aux films publicitaires. Pour les films scéniques, nos cinémas étaient contraints d'avoir recours, dans la grande majorité des cas, à la production étrangère. Avec l'évolution du cinéma, les distributeurs de films s'étaient insérés entre les producteurs et les exploitants de salles. Les distributeurs reçoivent des producteurs le droit d'exploiter commercialement un film dans un pays pendant un certain nombre d'années; ils concluent avec les exploitants de salles des contrats relatifs à «l'emploi» de ce film dans leurs cinémas.

Il convient maintenant d'établir un lien entre cette structure du cinéma en Suisse et la situation tendue qui existait, en politique étrangère, pendant la seconde moitié des années «trente» et durant la seconde guerre mondiale. Au nord et au sud, puis à l'est, notre pays était le voisin d'Etats totalitaires aux tendances impérialistes. Comme nous l'avons déjà relevé, de tels Etats emploient à leur profit le grand pouvoir de suggestion du film et mettent toute leur production cinématographique au service de l'agitation politique. A des fins de propagande subversive par le film, les Etats totalitaires cherchèrent par tous les moyens à faire projeter leurs bandes tendancieuses sur nos écrans. Ils s'aperçurent bientôt qu'étant données les opinions du public et des milieux cinématographiques suisses, ils n'arriveraient pas, ou n'arriveraient guère, à leur but s'ils ne réussissaient pas à exercer une forte pression sur notre économie cinématographique. Les distributeurs suisses occupant une position-clé en ce qui concernait l'établissement des programmes de nos cinémas, lesdits Etats tentèrent de mettre la main sur la distribution de films en Suisse ou, en tout cas, de l'influencer. Ils s'efforcèrent de faire ouvrir par des hommes de paille des maisons de distribution qui auraient offert aux cinémas les films de propagande à des conditions alléchantes. Grâce aux moyens financiers presque illimités que leurs mandants mettaient à leur disposition, ces hommes de paille auraient pu faire une concurrence ruineuse aux distributeurs suisses. Les puissances étrangères auraient ainsi pu faire établir les programmes de nos cinémas selon leur vœux.

Le Conseil fédéral prit conscience à temps de ce danger; le meilleur moyen d'empêcher l'étranger d'exercer une influence sur l'établissement de nos programmes de cinéma lui parut être de maintenir les distributeurs suisses indépendants. A cette fin, il édicta son arrêté n° 54 du 26 septembre 1938 relatif à la limitation des importations (RS 4, 248) qui réglait le contingentement des importations de films scéniques de long métrage. Des contingents d'importation individuels étaient accordés aux maisons de distribution existantes. Ils étaient calculés d'après le nombre des films

scéniques de long métrage qu'elles avaient importés jusqu'alors. Les nouvelles maisons ne bénéficiaient de contingents que si elles fournissaient la preuve qu'elles étaient, à tous égards, indépendantes de l'étranger. Il ne faut pas confondre ce système de contingents individuels avec celui des contingents par pays, très répandu à l'étranger. Dans les limites de son contingent, le distributeur était absolument libre de choisir ses films comme il l'entendait. Les dispositions sur les contingents, qui ne tendaient qu'à sauvegarder l'indépendance des distributeurs suisses, ont atteint leur but avant et durant la seconde guerre mondiale sans avoir d'effets négatifs en matière économique ou culturelle. Au contraire, ne pouvant importer qu'un nombre restreint de films scéniques de long métrage par année, chaque distributeur était forcé de choisir avec soin. Ainsi le contingentement empêcha notre pays d'être submergé par des films médiocres.

Certaines transformations résultant des conditions économiques des années «trente» incitèrent des membres de vos conseils ainsi que des représentants des milieux cinématographiques à demander que fût élaborée une loi-cadre fédérale sur le cinéma. Les cinémas étant trop nombreux, la situation économique de l'industrie cinématographique suisse était allée empirant sans cesse avant la seconde guerre mondiale. On craignait qu'une compétition accrue n'amènât les entrepreneurs à rivaliser dans la présentation de films médiocres du point de vue de la morale et de l'esthétique. De puissantes sociétés de production étrangères étaient parvenues à imposer dans une mesure excessive aux distributeurs — ceux-ci, l'imposant naturellement à leur tour aux exploitants de salles — la location des films en bloc et à l'aveugle. Ce mode de faire suscita des craintes, en particulier dans les milieux s'intéressant aux aspects culturels du cinéma.

Considérant qu'une législation fédérale sur le cinéma devrait être fondée sur de solides travaux préparatoires et sur des enquêtes minutieuses, vos conseils ont adopté, le 28 avril 1938, sur notre proposition, un arrêté créant une chambre suisse du cinéma (RO 1938, 204). Cette chambre est un organe consultatif qui doit, en premier lieu, encourager la collaboration entre toutes les associations et tous les milieux s'occupant du cinéma en Suisse, et donner, à l'intention des services fédéraux, des avis sur les questions cinématographiques. Vos conseils estimaient, à l'époque, que la chambre suisse du cinéma avait pour mission d'examiner si une législation fédérale sur le cinéma était nécessaire et déterminer quel devrait en être le contenu.

La seconde guerre mondiale ramena au second plan la question d'une législation fédérale complète sur le cinéma. On ressentit, en revanche, le besoin d'un ciné-journal suisse, moyen objectif d'information mais aussi instrument de la défense nationale spirituelle. Se fondant sur ses pouvoirs extraordinaires, le Conseil fédéral créa le 16 avril 1940 le ciné-journal suisse, dont l'activité commença le 1^{er} août 1940 (RO 1940, 376).

Jusqu'ici, la Confédération n'a pas légiféré dans d'autres domaines du cinéma. Les interventions dont nous venons de parler, rendues nécessaires par la situation politique internationale et interne avant et pendant la seconde guerre mondiale, furent pleinement efficaces. La guerre terminée, on estima qu'il fallait maintenir les diverses institutions susmentionnées, qui avaient donné satisfaction; en effet, les circonstances qui avaient motivé leur création subsistaient, pour l'essentiel, malgré la fin des hostilités. C'est pourquoi, à l'heure actuelle, le contingentement des films scéniques de long métrage, la chambre suisse du cinéma et le cinéjournal suisse existent toujours, les dispositions qui les régissent ayant été transformées en dispositions de la législation ordinaire là où elles avaient été prises en vertu des pouvoirs extraordinaires.

III. Le champ d'une législation fédérale sur le cinéma

On réclama à nouveau avec insistance, après la seconde guerre mondiale, une législation fédérale complète sur le cinéma. En ce qui concerne les diverses interventions faites au sein de vos conseils et par les associations culturelles de la branche, nous vous renvoyons à notre message du 24 février 1956 à l'appui d'un article constitutionnel sur le cinéma (FF 1956, I, 453 ss.).

Pour pouvoir légiférer dans le domaine du cinéma, le législateur fédéral devait tout d'abord s'en voir attribuer la compétence par la constitution.

Le film ayant des liens étroits avec l'art, la culture et l'éducation, il ne pouvait être question de donner à la Confédération la compétence de légiférer dans tous les domaines du cinéma. Il fallait, au contraire, déterminer dans lesquels de ces domaines une loi était nécessaire, puis, dans ces limites, ne laisser à la Confédération que le soin de régler ce qui ne pouvait l'être de manière satisfaisante sur le plan cantonal. Tout le monde était d'accord que la censure des représentations cinématographiques et de la publicité faite pour elles, la protection de la jeunesse, le cinéma éducatif et le pouvoir d'édicter et d'appliquer des dispositions de police en matière de construction et d'exploitation devaient rester de la compétence des cantons.

En revanche, il paraissait nécessaire de donner à la Confédération la compétence de légiférer pour encourager la production cinématographique suisse et les activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma, pour régler l'importation des films, leur distribution, l'ouverture et la transformation des entreprises de projection de films. Nous reviendrons au chapitre C, où sont exposés les principes du projet de loi ci-joint, sur les motifs d'une réglementation fédérale en ces matières, motifs que nous avons déjà mentionnés en détail dans notre message relatif à l'article constitutionnel.

Lorsque eurent été déterminées les matières qui devaient, à notre avis, être traitées par la législation fédérale, nous vous avons soumis un projet d'article constitutionnel donnant à la Confédération les pouvoirs nécessaires.

Ce projet fut modifié sur quelques points par vos conseils. Le texte qu'ils adoptèrent fut accepté en votation populaire le 6 juillet 1958 par 362 806 voix contre 229 433 et par 20 cantons et 1 demi-canton contre 1 canton et 1 demi-canton.

L'article constitutionnel sur le cinéma a la teneur suivante :

Art. 27^{ter}

¹ La Confédération a le droit de légiférer sous la forme de lois ou d'arrêtés de portée générale :

- a. Pour encourager la production cinématographique suisse et les activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma ;
- b. Pour réglementer l'importation et la distribution des films, ainsi que l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films ; à cet effet, elle peut au besoin, dans l'intérêt général de la culture ou de l'Etat, déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

² Les cantons seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution. Il en sera de même des associations culturelles et économiques intéressées.

³ Si la législation fédérale assujettit l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films à des autorisations, il appartiendra aux cantons d'accorder ces dernières, selon la procédure qu'ils détermineront.

⁴ Pour le surplus, la législation sur le cinéma et son application sont de la compétence des cantons.

B. Travaux préparatoires d'une loi fédérale sur le cinéma

L'article constitutionnel sur le cinéma prévoit que les cantons, de même que les associations culturelles et économiques intéressées, doivent être consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution. Le département de l'intérieur, chargé des travaux préparatoires, a procédé à ces consultations. Dès l'acceptation de l'article constitutionnel, il a sollicité les propositions et suggestions des milieux intéressés. Les divers projets élaborés par le département furent soumis pour avis à des personnalités représentant la science juridique et les milieux culturels et économiques intéressés au cinéma. Sous la présidence de l'ancien puis de l'actuel chef du département fédéral de l'intérieur eurent lieu de nombreuses conférences avec lesdits milieux, conférences au cours desquelles les projets du département furent discutés. La chambre suisse du cinéma, composée de représentants des divers domaines du cinéma dans notre pays, collabora aux travaux préparatoires.

Par arrêté du 29 novembre 1960, nous chargeâmes le département de l'intérieur de soumettre pour préavis aux cantons et aux associations culturelles et économiques compétentes l'avant-projet de loi sur le cinéma, qu'il avait élaboré en se fondant sur l'article 27^{ter}, 2^e alinéa, de la constitution.

Furent priées de s'exprimer, outre les cantons, les associations et organisations suivantes:

a. Associations faitières de l'économie:

Directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie
 Union suisse des arts et métiers
 Union centrale des associations patronales suisses
 Union suisse des paysans
 Union syndicale suisse
 Fédération des sociétés suisses d'employés
 Fédération suisse des syndicats chrétiens-nationaux
 Union suisse des syndicats autonomes
 Association suisse des syndicats évangéliques

b. Associations cinématographiques:

Association des loueurs de films en Suisse
 Schweizerischer Lichtspieltheaterverband
 Association cinématographique de la Suisse romande
 Association des producteurs suisses de films
 Vereinigung Schweizerischer Spielfilmproduzenten
 Schweizerischer Filmbund
 Association suisse pour le développement de la culture cinématographique
 Société suisse pour la science et le droit du cinéma
 Schweizerischer Bund für freies Filmschaffen
 Union suisse du film documentaire
 Syndicat des travailleurs suisses du film
 Fédération suisse des usagers de droits d'auteur
 Société suisse des auteurs et éditeurs (SUISA)
 Verband Schweizerischer Kino-Liegenschaftseigentümer
 Cinémathèque suisse
 Association suisse des offices du film d'enseignement
 Cinéma scolaire et populaire suisse
 Fédération suisse des clubs de ciné-amateur
 Association protestante suisse pour le film et la radio

c. Diverses associations:

Schweizerischer Protestantischer Volksbund
 Association populaire catholique suisse

Eglise catholique-chrétienne suisse
 Société suisse de radiodiffusion et de télévision
 Centrale suisse d'éducation ouvrière
 Alliance de sociétés féminines suisses
 Ligue suisse des femmes catholiques
 Fédération des Eglises protestantes de la Suisse

Les avis des cantons et des associations sont parvenus au département de l'intérieur jusqu'à fin mars 1961. Deux cantons seulement ont renoncé à donner leur avis.

Le résultat de cette consultation peut être résumé de la façon suivante:

De manière générale, on reconnaît la nécessité d'une loi fédérale complète sur le cinéma en lieu et place de nombreux arrêtés relatifs aux divers domaines particuliers (tels que l'encouragement de la production, le ciné-journal suisse, le contingentement des films scéniques de long métrage, etc.). On relève que toutes les tâches confiées à la Confédération doivent être résolues à l'heure actuelle déjà, de sorte qu'il est indiqué de régler tous ces sujets dans une seule loi fondée sur une conception unique.

Deux cantons seulement expriment des doutes quant à la nécessité d'une loi sur le cinéma et proposent d'en rester au statu quo en matière de dispositions fédérales sur le cinéma.

Considérés dans leur ensemble, les préavis peuvent être répartis en deux groupes:

Le premier groupe est constitué par les préavis dont les auteurs se rallient à l'avant-projet et considèrent certaines restrictions de la liberté du commerce et de l'industrie comme indispensables à la protection des intérêts généraux de la culture et de l'Etat. Les préavis de la plupart des cantons et des organisations culturelles, ainsi que de toutes les associations économiques de la branche doivent être rangés dans ce groupe. Au sein de celui-ci se manifestent cependant deux tendances; selon l'une, représentée surtout par les cantons, le contingentement pour la distribution des films et le système du permis officiel pour les entreprises de projection, tels que les prévoit l'avant-projet (et également le projet ci-joint), sont justifiés. Selon l'autre tendance, représentée davantage par les associations culturelles et économiques de la branche, la «variante primitive» (*Urvariante*) était préférable; conformément à cette variante, prévue par un ancien projet du département, l'autorisation d'ouvrir et de transformer des entreprises de distribution et de projection de films restait du domaine de la réglementation contractuelle du marché, établie par les associations économiques de la branche.

Dans l'autre groupe, beaucoup moindre, où prédominent les préavis des représentants de l'économie et de l'industrie et de quelques cantons, on se rallie à l'avant-projet dans la mesure où il prévoit l'encouragement de la production suisse et des activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma ainsi que des dispositions de police sur la distribution et la projection des films; en revanche, on s'oppose à une limitation de la liberté du commerce et de l'industrie, parce qu'il n'est pas justifié de déroger à ce droit constitutionnel en invoquant l'intérêt général de la culture et de l'Etat.

En exposant sous C les principes du projet de loi, nous indiquerons quel est notre avis sur les questions soulevées et nous exposerons les raisons qui, pour la distribution et la projection des films, nous ont incités à préférer la réglementation prévue dans le projet à la solution proposée par les adversaires de cette réglementation. Nous traiterons également d'autres questions, non encore mentionnées jusqu'ici, et qui ont donné lieu à des divergences de vues dans les préavis.

C. Grandes lignes du projet de loi sur le cinéma

I. Généralités

L'élaboration d'une loi sur le cinéma pose bien des problèmes, si nous envisageons les trois aspects sous lesquels le cinéma se présente à nous: d'abord comme moyen de propagation d'idées et d'informations, puis comme œuvre d'art, enfin comme branche de l'économie.

En tant que moyen d'expression et de propagation d'idées et d'informations, le cinéma joue un rôle analogue à celui de la presse et des autres instruments de communication. Eu égard à l'importance de la presse pour la libre formation de l'opinion, les Etats démocratiques en ont garanti la liberté. Dès lors, il semble indiqué que l'Etat prenne une attitude analogue à l'égard du cinéma; cependant, d'après la doctrine et la jurisprudence, le cinéma n'est pas soustrait aux interventions de l'Etat comme l'est la presse en vertu de l'article 55 de la constitution (liberté de la presse).

En Suisse, la projection d'un film n'est défendue ou entravée par l'Etat que si elle risque d'être préjudiciable à l'ordre, à la sécurité ou à la morale publics. Contrairement à la presse, le cinéma peut être assujéti à la censure. Tôt après l'établissement des premières salles de projection permanentes, les cantons ont usé de cette compétence. Ils ont jusqu'ici accompli cette tâche de police avec succès. Pour ces raisons, l'article constitutionnel conserve la compétence cantonale dans le domaine de la censure cinématographique et ne la transfère pas à la Confédération.

Le fait d'admettre que le cinéma en tant que moyen d'expression et d'information ne doit être assujéti qu'à des restrictions de police ne signifie

nullement que l'Etat doive prendre à tous les autres points de vue une attitude passive à son égard. Le cinéma peut rendre d'éminents services : faire connaître notre patrimoine artistique et culturel, développer la compréhension entre les différents groupes de notre population, affermir la conscience de la communauté nationale. Il est donc dans l'intérêt de la Confédération d'encourager une production cinématographique typiquement suisse et indépendante de l'étranger. Pour les mêmes raisons, il importe de conserver le ciné-journal suisse.

C'est devant le film comme œuvre d'art que l'Etat doit s'imposer la plus grande retenue. Nous savons où mènent un art ou une culture dirigés par lui. Ceci n'exclut cependant pas qu'il collabore à la création de la base matérielle nécessaire au libre épanouissement des arts. Depuis des années, la Confédération et les cantons encouragent les autres arts, peinture, sculpture, architecture, littérature et musique, sans avoir été tentée d'influencer les artistes dans leur création.

En ce qui concerne l'aspect économique du cinéma, l'attitude de la Confédération doit être en principe la même qu'à l'égard des autres branches de l'économie. La liberté du commerce et de l'industrie est également garantie dans le domaine du cinéma ; avant l'entrée en vigueur de l'article constitutionnel, elle ne pouvait être restreinte que dans les cas prévus aux articles 31 et 31 *bis* de la constitution. L'article 27 *ter*, 1^{er} alinéa, lettre *b*, de la constitution a donné au législateur la compétence de déroger, dans l'intérêt général de la culture ou de l'Etat, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, en réglementant l'importation et la distribution de films, ainsi que l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films. Comme la production suisse de films scéniques de long métrage est numériquement faible, le marché suisse du film dépend de la production étrangère. En vue de s'assurer des débouchés rationnels dans notre pays, les grandes compagnies de production étrangères cherchaient à distribuer leurs films par l'intermédiaire de leurs propres succursales et à acquérir des salles de projection. En outre, le danger (déjà mentionné sous lettre A) subsiste que des Etats totalitaires ou des organisations dépendant d'eux cherchent à étendre leur influence sur la distribution et la projection des films dans notre pays afin d'y imposer la présentation de leurs films tendancieux. Ces dangers ne doivent pas être minimisés, en raison à la fois des ressources financières pratiquement illimitées dont les sociétés de production étrangères et les puissances totalitaires disposent pour atteindre leur but, et de la position économiquement beaucoup plus faible de nos entreprises de distribution et de projection. Il est, à notre avis, du devoir de la Confédération de contrecarrer l'influence de l'étranger sur nos cinémas. C'est en prenant des mesures propres à garantir l'indépendance de notre industrie cinématographique envers l'étranger que la Confédération peut, le mieux, écarter ce danger préjudiciable à l'intérêt général de la culture et de l'Etat. Nos intérêts nationaux pourraient également

être menacés par une compétition entre les exploitations cinématographiques dégénéralant en lutte pour l'existence. Il est notoire que les concurrents cherchent à s'enlever la clientèle par des offres alléchantes; dans le domaine du cinéma, cela entraîne presque forcément une baisse du niveau des films présentés, du fait que les entreprises menacées par la concurrence cherchent à éviter la ruine en présentant des films bon marché, faisant appel aux bas instincts. L'Etat ne peut être indifférent aux répercussions d'une telle lutte sur le public. Une baisse générale du niveau des films, qui ne peut être empêchée par des mesures cantonales de censure, est contraire à nos intérêts culturels. La concurrence dans l'industrie cinématographique ne doit pas prendre des proportions telles qu'elle entraîne une baisse du niveau des films et soit préjudiciable à la morale publique. On oublie souvent que les lois économiques applicables aux marchandises pouvant être produites et répandues en quantité illimitée ne sont pas valables dans le domaine du cinéma. Il est vrai que les films peuvent être l'objet de transactions. Le film n'est cependant pas, d'abord, un bien commercial; il est une création artistique. La valeur de celle-ci peut être diverse: néanmoins, elle n'est jamais remplaçable par une autre création semblable ou équivalente.

En résumé, nous sommes d'avis que l'Etat doit également respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie dans le domaine du cinéma. Cependant, si des effets préjudiciables aux intérêts généraux de la culture ou de l'Etat résultent du jeu de la libre entreprise, il appartient au législateur d'user, pour sauvegarder ces biens supérieurs, de la compétence que lui confère l'article 27^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre b, de la constitution, et de prendre des mesures dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, là où des dispositions de police ne suffisent pas.

II. Le champ d'application de la loi sur le cinéma

Dans le langage courant, la notion de film est claire. Nous renonçons donc à en donner une définition légale. Le projet de loi qui a été soumis à la fin de l'an dernier aux cantons et aux organisations culturelles et économiques du cinéma, tentait de circonscrire le champ d'application de la loi comme il suit:

Est réputé film au sens de la présente loi toute suite d'images fixées sur un support propre à être utilisé, avec ou sans son, pour la projection d'images mouvantes.

Un grand nombre de réponses formulaient des objections à la fois contre les termes et contre le principe même de la définition du film. En fait, il est très difficile de définir le mot de film, même si en pratique tout le monde s'accorde sur ce qu'il faut entendre par là. La définition citée se fonde sur le procédé traditionnel de projection cinématographique. L'expression « suite d'images » évoque l'idée de la multitude des prises de vues

distinctes, effectuées dans un certain laps de temps et projetées à la même cadence sur l'écran, ce qui donne au spectateur l'impression d'une seule image mouvante. Nous ignorons si l'évolution de la technique relèguera un jour ce procédé à l'arrière-plan au profit de méthodes nouvelles. On a essayé de tenir compte d'une évolution possible en insérant dans la définition la tournure «sur un support visible ou invisible». Cette insertion voulait tenir compte de la technique de la télévision; mais on s'est rapidement rendu à l'évidence que cette définition, elle aussi, pourrait devenir désuète. La télévision — à la différence du cinéma — ne procède pas en fixant des images isolées pour les projeter en une succession rapide; l'image continûment captée par la caméra de télévision est décomposée en une multitude de points qui sont transformés en impulsions électriques; ces impulsions sont diffusées dans l'éther sous forme d'ondes électromagnétiques, retransformées dans le récepteur en points lumineux qui deviennent visibles sur l'écran et reconstituent de cette façon l'image que la caméra tient sous son champ.

La seule question relative au champ d'application qui ait été posée jusqu'ici l'a été à propos de la télévision. Cinéma et télévision se touchent en deux points principaux: les films projetés à la télévision sont aussi bien ceux que présentent également les salles de cinéma que ceux qui sont spécialement tournés pour la télévision. Il est possible de présenter des films dans les salles de cinéma au moyen de la télévision (en recourant par exemple au procédé «Eidophore», développé en Suisse). Malgré cette relation entre les deux arts, nous sommes d'avis que la présente loi ne doit pas concerner la télévision. La réglementation de cette dernière touche nombre de problèmes situés en marge d'une loi sur le cinéma. Il est préférable de traiter ces questions dans leur ensemble, plutôt que d'en régler une petite partie seulement dans la loi sur le cinéma.

C'est d'abord à la commission fédérale de recours en matière de cinéma qu'il incombera de trancher les questions relatives au champ d'application de la loi. Au besoin, elle précisera par sa jurisprudence la notion de film dans le sens de la loi sur le cinéma. Ce procédé n'est pas nouveau dans notre législation. De nombreuses acceptions d'une haute importance pour notre vie juridique ont été déterminées par la jurisprudence, et non par la loi. Ce procédé a permis de trouver des solutions qui sont préférables à une définition légale rigide conçue à priori.

III. La commission fédérale du cinéma

Sur ce point, l'élaboration du projet de loi n'a causé aucune difficulté, car il a été possible de se fonder sur les expériences faites pendant plus de vingt ans avec la chambre suisse du cinéma. Nous avons évoqué sous A II les raisons qui, en 1937, ont incité les chambres à instaurer cet organisme.

Bien que nous n'envisagions d'attribuer à la commission du cinéma — comme c'est actuellement le cas de la chambre du même nom — que des fonctions consultatives et d'intermédiaire, cette institution jouera un rôle important dans la vie cinématographique de notre pays. Composée de représentants de la culture cinématographique, de l'industrie du cinéma et de l'intérêt public (police, éducation), la commission sera en mesure de conseiller les autorités fédérales en connaissance de cause — et, si elles le désirent, les autorités cantonales — sur toutes les questions ayant trait au cinéma. Nous attachons un prix particulier à l'activité consultative de la commission et de son comité culturel dans les questions touchant à la culture ou à l'art. Nous tenons pour essentiel que les autorités puissent, avant de prendre d'importantes mesures d'intérêt culturel, consulter un collège d'experts indépendants de l'administration et même, selon le projet, qu'elles soient tenues de le faire. Les tâches particulières incombant à la commission du cinéma et à ses comités spéciaux sont énoncées à l'article 3 du projet.

IV. Mesures d'encouragement

1. Encouragement de la production cinématographique suisse

Les chambres fédérales ont été appelées à s'occuper à différentes reprises, au cours de ces dernières années, du problème de l'encouragement de la production cinématographique suisse. Nous renvoyons, à ce propos, au postulat n° 5953 du Conseil des Etats, du 13 décembre 1950, concernant les mesures à prendre en vue d'une aide immédiate à l'industrie cinématographique suisse (motion Duttweiler transformée en postulat), ainsi qu'au postulat n° 6533 du Conseil national, du 16 mars 1954, relatif au soutien de la production suisse de films récréatifs et documentaires (postulat Oprecht). Les cantons et associations consultés ont pour ainsi dire tous reconnu l'importance culturelle et politique, déjà soulignée dans le présent message, d'une production cinématographique suisse indépendante de l'étranger.

Pour quelles raisons la production suisse a-t-elle besoin d'une aide de la Confédération? Notre pays ne constitue qu'un marché très étroit pour les films, dont le placement est encore rendu plus difficile par la diversité de nos quatre langues nationales. Les recettes provenant de films destinés à n'être projetés qu'en Suisse demeurent modestes. En général, ce n'est qu'au cas où un film peut être exporté qu'un bénéfice est réalisable. Autant dire qu'une telle exportation n'est pratiquement pas possible pour les films parlés en dialecte. D'autres films, considérés comme de valeur du point de vue suisse et appréciés de notre public, ne sauraient être diffusés à l'étranger en raison du thème traité, sans compter que la grande concurrence, résultat de la surproduction générale de films, ne facilite nullement notre exportation. Chose plus importante encore, la plupart des Etats,

désireux de protéger leur propre production, déjà souvent mise au bénéfice d'un appui officiel direct, limitent dans de très fortes proportions et par divers moyens l'importation de films étrangers, ce qui rend souvent impossibles la projection et l'exploitation de productions suisses dans ces pays. Tout cela doit nous inciter, nous aussi, à rechercher les moyens de faciliter la tâche de notre industrie cinématographique.

Il ne saurait être question, pour l'Etat, de mettre des fonds à disposition en vue de transformer notre production cinématographique en une branche puissante de l'économie suisse. Le but à atteindre par les mesures que nous proposons a non pas un caractère économique, mais culturel. Il s'agit avant tout d'assurer le maintien d'une production cinématographique suisse et de lui permettre de tourner des films scéniques de long métrage, des documentaires, des films culturels et éducatifs de haute qualité, présentant une valeur certaine du point de vue de la culture et de la politique générale.

Le fait que des films scéniques de long métrage et des documentaires dont le niveau, pour nombre d'entre eux, était remarquable et qui ont également été appréciés à l'étranger ont été tournés en Suisse ne signifie nullement, si l'on examine les choses de près, qu'il ne faille pas encourager à l'avenir notre industrie cinématographique. La fondation Pro Helvetia a d'ailleurs déjà, dans certains cas, accordé son appui financier, bien que relativement modeste.

La situation dans le secteur du film scénique de long métrage se présente comme il suit: Exception faite de la période de guerre, le nombre des films de cette catégorie réalisés en Suisse chaque année n'a pas, en moyenne, dépassé cinq unités (voir tableau I). Leur valeur était très inégale. Plusieurs entreprises de production ont dû cesser leur activité déjà après leur premier film; des films de valeur du point de vue culturel et artistique se révélèrent de mauvaises affaires. La situation financière de notre production cinématographique empire chaque année; l'amélioration des procédés techniques de prise de vues, en rendant nécessaire l'acquisition de nouveaux appareils coûteux, accroît les frais de production sans que les recettes augmentent dans la même proportion. La situation précaire de la production suisse du film scénique de long métrage ressort déjà du fait qu'elle ne dispose jusqu'ici d'aucun studio véritable, ce qui est pourtant désavantageux. Les producteurs doivent se contenter de studios de fortune. Ce manque de locaux équipés les a contraints, ces dernières années, à tourner certaines parties de leurs films dans des studios étrangers. Les frais de transport qui en résultent renchérissent, à leur tour, la production. Afin de ne pas sombrer, les producteurs suisses de films scéniques de long métrage sont par conséquent tentés de ne plus tourner que des films au plus bas prix possible, donc d'économiser au détriment de la réalisation technique et artistique surtout, voire d'attacher moins d'importance à la valeur éthique du film.

La situation n'est pas très différente dans le domaine de la production des films de court métrage, c'est-à-dire du film documentaire. Le style du documentaire, à savoir la récréation cinématographique, sous forme d'essai, d'une certaine tranche de réalité, est très proche de la conception suisse de la vie et de notre tournure d'esprit. Notre production cinématographique a remporté dans ce secteur, avant et après la seconde guerre mondiale, de remarquables succès. Dans des manifestations cinématographiques internationales, ces travaux ont été appréciés et primés plusieurs fois. La catégorie très spéciale des films publicitaires et de propagande mise à part, il y a lieu de distinguer, dans le secteur du film documentaire, entre les bandes réalisées sur commande et les productions dites libres. Les films commandés par des entreprises privées, des organisations, des institutions officielles ou semi-officielles et payés par celles-ci en vue d'être projetés dans les cinémas comme compléments de programme ou à l'occasion de manifestations spéciales, libèrent naturellement le producteur de tout risque financier. Aussi cette branche de la production a-t-elle pu se développer, bien qu'elle ait eu, elle aussi, à regretter l'absence, en Suisse, d'un studio moderne.

La situation de la production dite libre de films documentaires est encore moins favorable que celle de la production de films scéniques de long métrage. C'est une catégorie qui a presque complètement disparu des écrans depuis 1950. Les raisons en sont semblables à celles qui ont placé la production de films scéniques de long métrage dans la situation critique où elle se trouve aujourd'hui. Ajoutons à cela que les films de court métrage ayant une valeur culturelle sont éliminés de plus en plus des programmes cinématographiques par les bandes à caractère publicitaire mises gratuitement à la disposition des propriétaires de cinémas.

Les mesures que le projet de loi propose pour encourager la production de films suisses de long et de court métrage sont les suivantes :

a. Contributions aux frais de réalisation de films documentaires, culturels et éducatifs. — Afin de remettre sur pied l'activité de la production dite libre de cette catégorie de films, si importante du point de vue culturel, il nous paraît nécessaire d'allouer aux producteurs une participation aux frais de réalisation de ces productions. L'expérience a montré que, dans la plupart des cas, la production de ces films est déficitaire. Le producteur qui se proposerait de réaliser un tel film devrait en soumettre le scénario et le plan de financement. La décision d'allouer de telles subventions serait prise dans les limites des ressources disponibles et se fonderait sur des considérations culturelles et de politique générale.

b. Primes pour des films de qualité. — En bénéficieraient aussi bien les films scéniques de long métrage que les films documentaires, culturels et éducatifs. Une aide de l'Etat sous cette forme a cet avantage d'encourager

le producteur à réaliser des films de haute qualité sans pour autant que la Confédération exerce une influence quelconque sur le choix du sujet ou sur sa réalisation.

c. Contributions aux frais d'exploitation de studios suisses. — Nous avons déjà mentionné le gros inconvénient que constitue chez nous l'absence de studio moderne aussi bien pour les producteurs de films scéniques de long métrage que pour les producteurs de documentaires. Eu égard au nombre relativement peu élevé de films réalisés en Suisse, il n'est économiquement pas possible que chaque producteur possède son propre studio, comme c'est le cas par exemple aux Etats-Unis ou en Angleterre. On pourrait imaginer que les producteurs se groupent en association pour exploiter un studio en commun. De l'avis des professionnels, un studio au plus par région linguistique se justifierait.

Nous avons prévu dans le projet de loi la possibilité pour la Confédération de participer aux frais d'exploitation de studios. Mais nous considérons que la Confédération n'a pas pour tâche de contribuer financièrement à la construction de tels studios. Il incombe aux producteurs de résoudre eux-mêmes ce problème. La présence d'un studio dans un canton et dans une commune signifiera un apport économique et culturel; on peut donc s'attendre que le canton et la commune intéressés participeront, eux aussi, aux frais (de construction ou d'exploitation) du studio. C'est la raison pour laquelle l'article 5, lettre *c*, du projet prévoit que les contributions de la Confédération devront être équitablement proportionnées à celle des cantons et des communes intéressés. Les contributions fédérales prévues ne dépasseront pas certaines limites. D'aucuns ont exprimé la crainte qu'un tel encouragement provoque dans notre pays l'apparition subite de nombreux studios, dont la Confédération devrait alors supporter les déficits. Cette crainte n'est pas fondée. La Confédération ne consentira à contribuer aux frais d'exploitation d'un studio qu'en tenant compte de tous les facteurs.

Avant de donner suite à une demande de contribuer aux frais d'exploitation d'un studio, il y aura lieu d'examiner surtout si la construction projetée se justifie du point de vue de la culture et de la politique générale. C'est alors seulement qu'on décidera, en se fondant sur les plans financiers, si et dans quelle mesure une subvention peut être accordée. L'octroi d'une telle subvention serait en outre subordonné à certaines conditions nécessaires, par exemple que le studio puisse être utilisé par tout producteur suisse contre paiement d'une indemnité raisonnable; d'autres conditions pourraient régler la participation étrangère au capital du studio ou empêcher que des producteurs étrangers appelés à y tourner ne profitassent indirectement des subventions fédérales.

d. Bourses en vue d'assurer ou de parfaire la formation professionnelle du personnel cinématographique. — Si nous voulons assurer le maintien

d'une production cinématographique suisse saine et productive, nous devons avant tout nous occuper de la relève dans cette discipline. Nous manquons aujourd'hui de personnel suisse qualifié. C'est pourquoi notre production cinématographique doit avoir recours à des spécialistes de l'étranger. Une mainmise de l'étranger dans ce secteur de notre économie si intimement lié à l'information, à l'art et à la culture serait préjudiciable aux intérêts de notre culture et de notre Etat. C'est pourquoi nous estimons nécessaire de prévoir des bourses en vue d'assurer ou de parfaire la formation professionnelle du personnel cinématographique.

Les mesures fédérales d'encouragement prévues dans ce projet ne résoudreont certainement pas tous les problèmes d'ordre matériel qui se posent à notre production cinématographique. Ce n'est pas là non plus la tâche de l'Etat. Nous avons simplement voulu chercher à compenser dans une certaine mesure les difficultés que rencontre la production cinématographique d'un petit pays où se parlent quatre langues.

2. Encouragement d'activités culturelles dans le domaine du cinéma

Face aux groupes d'intérêts de l'économie cinématographique, plusieurs organisations et associations cinématographiques de caractère culturel se sont créées dans notre pays au cours des ans. Tous ces organismes ont pour but, en résumé, d'encourager et de diffuser les bons films, de lutter contre les films de mauvaise qualité, de faciliter à de larges couches de la population la compréhension de l'art cinématographique, de développer le jugement cinématographique, enfin d'accroître l'intérêt de l'école et de la science en faveur du film comme moyen d'enseignement. Ces organisations disséminées dans toute la Suisse et s'occupant soit du cinéma en général, soit de certains problèmes particuliers, sont groupées en associations faitières; elles accomplissent une tâche fort utile du point de vue de la culture et de la politique générale du pays. On ne saurait donc que se féliciter de les voir poursuivre et élargir leur activité. Sans un appui de l'Etat, elles ne pourraient atteindre que partiellement leur but, faute de ressources suffisantes. Ces organisations bénéficient jusqu'ici de l'aide financière de certains cantons et communes. La Confédération alloue pour sa part une subvention annuelle à l'union suisse du film documentaire. Le présent projet donne une base légale à cette subvention et permet à la Confédération de soutenir d'autres activités similaires.

Le projet permet aussi, en cas de besoin, de subventionner la cinémathèque suisse. Ces archives du film, créées à Bâle en 1943 et transférées par la suite à Lausanne, remplissent la fonction d'un musée dans le domaine du septième art. Quelques cantons et communes accordent depuis un certain nombre d'années un appui financier à la cinémathèque suisse. Les moyens dont celle-ci dispose aujourd'hui ne lui permettent malheureuse-

ment pas de développer une activité satisfaisante dans le domaine de la recherche scientifique en matière de cinéma. Aussi la question d'une aide à cette institution peut-elle se poser. Le versement d'une subvention fédérale devrait être lié à certaines conditions qui en garantissent l'utilisation conforme.

3. *Subventions au ciné-journal suisse*

Nous avons rappelé sous lettre A les origines de cette institution, si importante du point de vue national. Les cantons et associations consultés ont tous estimé que le maintien du ciné-journal suisse était nécessaire. C'est deux ans après sa création, soit le 14 janvier 1942, que le ciné-journal suisse a été constitué en fondation de droit privé, soumise à la surveillance de la Confédération et avec siège à Genève. L'organisation n'a pas changé et n'est pas non plus modifiée par le projet de loi sur le cinéma. Pendant la seconde guerre mondiale, un arrêté du Conseil fédéral avait rendu obligatoire la projection du ciné-journal suisse. Ce régime fut supprimé à fin 1945 par suite de l'abolition des pouvoirs extraordinaires. Il fut remplacé par une décision de l'association cinématographique suisse, qui, sur le plan privé, reprenait pour ses membres l'obligation de projeter le ciné-journal. Cette obligation n'est valable, il est vrai, qu'en Suisse allemande et au Tessin, alors qu'en Suisse romande les propriétaires de cinémas demeurent libres de s'abonner au journal. Les frais de production du ciné-journal suisse, toujours plus élevés, placèrent la fondation dans une situation financière difficile. Afin d'assurer le maintien de l'entreprise, vous avez décidé par arrêté du 11 juin 1952 d'allouer au ciné-journal suisse, jusqu'au 31 décembre 1961, une subvention annuelle de 300 000 francs (FF 1952, II, 394). Comme la loi sur le cinéma ne pourra vraisemblablement pas entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 1963, il a fallu prendre des mesures pour que l'entreprise du ciné-journal suisse puisse bénéficier d'une subvention fédérale en 1962 également. Nous vous avons adressé le 25 mai 1961 un projet d'arrêté avec message à l'appui (FF 1961, I, 1063). Par un arrêté de portée générale du 29 septembre 1961, vous avez adopté notre projet et fixé sa durée de validité à deux ans, au plus tard toutefois jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur le cinéma (FF 1961, II, 642).

Le projet de loi sur le cinéma prévoit, lui aussi, une subvention annuelle en faveur du ciné-journal suisse. La tâche qui lui incombe est précisée à l'article 8, 3^e alinéa, du projet.

M. Jaeckle, conseiller national, a déposé le 21 septembre 1961 un postulat dont voici la teneur:

Le Conseil fédéral est invité (en liaison avec l'arrêté allouant une subvention annuelle à la fondation ciné-journal suisse) à examiner si les efforts déployés actuellement et les possibilités techniques en matière de télévision suisse ne devraient pas profiter également au ciné-journal suisse.

Nous avons accepté ce postulat le 29 septembre 1961. La question qu'il soulève devra faire l'objet d'un examen approfondi. Le département de l'intérieur a consulté la fondation du ciné-journal suisse et la société suisse de radiodiffusion. Nous vous renseignerons en temps opportun sur le résultat de notre étude. La solution proposée dans le projet ne préjuge pas l'examen de la requête formulée dans le postulat.

V. Importation et distribution de films

1. Contrôle de l'importation

La très grande majorité des films scéniques de long métrage et des films documentaires projetés en Suisse sont importés. Cette forte importation et le contenu divers des films font que l'Etat doit avoir une vue d'ensemble de l'importation. Tel est notamment le but du contrôle prévu à l'article 10 du projet. En outre, c'est sur ce contrôle que se fonde le contingentement des films scéniques de long métrage dont nous parlerons au chiffre 2. Il fournit enfin un matériel statistique précieux.

Mais ce contrôle n'a nullement la signification d'une censure fédérale du cinéma. En principe, l'autorisation d'importer doit être accordée pour tous les films qui ne sont pas de long métrage, sauf s'il existe des motifs déterminés de la refuser («autorisation de police», qui doit toujours être délivrée si les conditions formelles sont remplies). Le rejet d'une demande d'importation n'entrerait en ligne de compte que si le contenu du film contrevenait à des dispositions de la constitution ou du code pénal (motifs inhérents à la sécurité de l'Etat, faits punissables, pornographie manifeste, etc.). Lors de demandes d'importation de films scéniques de long métrage, l'autorisation est subordonnée aux seules conditions que le requérant soit titulaire d'un contingent d'importation de tels films et qu'il n'ait pas encore épuisé son contingent annuel.

Pour la délivrance de ces autorisations d'importation, il est prélevé un émolument dont le produit sert à subventionner le ciné-journal suisse.

Le Conseil fédéral est autorisé, d'une façon générale, à exempter du contrôle les films de format réduit, c'est-à-dire ceux dont la largeur est inférieure à 16 mm et les films d'amateurs.

La Confédération est tenue de faciliter l'importation de films culturels, éducatifs et scientifiques de valeur, par exemple en réduisant les émoluments et les droits de douane.

Sont en outre prévues des réductions des droits de douane et l'exemption totale ou partielle des émoluments d'importation pour les films parlés en italien qui sont projetés uniquement au Tessin et dans les localités grisonnes de langue italienne; on désire par là ne pas augmenter encore les

difficultés que rencontre, pour des raisons économiques, la projection de films en italien dans ces régions linguistiques peu étendues. Ces mesures ressortissent à la protection de la langue italienne.

Enfin sont prévues des réductions des droits de douane et l'exemption totale ou partielle des émoluments en faveur des films n'ayant pas un but commercial, mais uniquement idéal.

2. Contingentement de l'importation des films scéniques de long métrage

Cette mesure instaurée en 1938 et conservée depuis lors a pour but de maintenir nos distributeurs de films indépendants de l'étranger. Actuellement, le contingentement des films scéniques de long métrage se fonde sur l'arrêté fédéral du 29 septembre 1960 concernant le maintien temporaire des dispositions relatives à l'importation de films cinématographiques (RO 1960, 1699) et sur l'ordonnance du département de l'intérieur du 29 décembre 1960 concernant l'importation de films cinématographiques (RO 1960, 1703). Les dangers inhérents à la mainmise étrangère sur les distributeurs suisses, auxquels nous avons déjà fait allusion dans le présent message, ne sont pas inférieurs aujourd'hui à ce qu'ils étaient lorsque le contingentement a été décidé. Durant les 23 ans écoulés depuis lors, le contingentement a fait ses preuves à tous points de vue. L'influence de l'étranger, c'est-à-dire des sociétés de production étrangères sur nos distributeurs, donc sur les programmes de nos cinémas, a considérablement baissé. Alors qu'en 1939 43 pour cent des films scéniques de long métrage importés étaient loués par des succursales de telles sociétés, il n'y en avait plus que 21 pour cent en 1960.

Les traits fondamentaux du contingentement prévu dans le projet (lequel ne diffère pas essentiellement de l'ordonnance actuellement en vigueur) sont les suivants: celui qui désire importer en Suisse des films scéniques de long métrage étrangers doit être en possession d'un contingent d'importation délivré par le département de l'intérieur. De tels contingents seront délivrés aux maisons de distribution déjà existantes lors de l'entrée en vigueur de la loi, d'après l'activité qu'elles ont exercée jusqu'ici. Les chiffres relatifs aux importations des vingt dernières années permettront de calculer les contingents de façon appropriée. L'expérience a montré que cette mesure n'a pas empêché les distributeurs d'élargir leur champ d'activité. Depuis la fin de la guerre, ces derniers n'ont utilisé leurs contingents que dans une proportion inférieure à 80 pour cent. Si nous ne considérons que les distributeurs suisses indépendants, nous constatons qu'ils n'ont même fait usage de leurs contingents, en moyenne, qu'à raison de 75 pour cent (voir tableau II). Le projet prévoit expressément la possibilité d'augmenter les contingents existants. Ces augmentations ne doivent toutefois être autorisées que si elles ne menacent pas les intérêts généraux de la

culture et de l'Etat, notamment l'indépendance des distributeurs suisses envers l'étranger et l'ordre qu'exigent, dans le domaine du cinéma, les intérêts généraux de la culture et de l'Etat.

Le contingentement n'a pas pour objet de protéger les maisons de distribution actuelles contre la concurrence de nouvelles entreprises. L'attribution de contingents nouveaux est possible. Les requérants doivent prouver qu'ils sont absolument indépendants de l'étranger et des sociétés étrangères et démontrer la provenance de leur capital d'exploitation; ils ont en outre l'obligation de renseigner le département de l'intérieur sur les personnes associées à l'exploitation et sur celles qui la dirigent. Cette disposition a pour fin d'empêcher que des organisations étrangères ou dépendant de l'étranger n'ouvrent une maison de distribution à l'aide d'hommes de paille. Les chiffres ci-après montrent que le contingentement n'a pas entravé la création de nouvelles entreprises et n'a pas abouti au «monopole des beati possidentes».

Nombre des maisons de distribution	Dépendantes	Indépendantes	Total
en 1938	9	31	40
en 1961	5	39	44

Depuis 1938, des contingents ont été attribués à 10 nouvelles entreprises, toutes indépendantes; 2 nouveaux contingents ont été dans l'intervalle retirés ou réunis. Par comparaison avec l'étranger et par rapport au nombre des cinémas, les maisons de distribution travaillant en Suisse sont extrêmement nombreuses. Si le but du contingentement est avant tout de maintenir l'indépendance du distributeur suisse, la loi doit conférer à l'autorité compétente la faculté d'empêcher que des distributeurs d'abord indépendants ne tombent sous la coupe de l'étranger une fois titulaires d'un contingent. Le projet prévoit donc qu'un contingent peut être retiré si les circonstances dans lesquelles il a été attribué n'existent plus. Nous pensons ici, par exemple, à des placements de capitaux étrangers faits après coup dans une entreprise de distribution primitivement indépendante, ce qui crée un rapport de dépendance envers l'étranger.

Nous avons mentionné plus haut que le distributeur est, à l'intérieur de son contingent, absolument libre de choisir les sujets et les pays d'origine de ses films. Il est également libre d'importer de chaque sujet le nombre de copies qu'il désire (les contingents sont fixés d'après le nombre des sujets et non des copies). Cette liberté du distributeur trouve cependant ses limites dans les intérêts généraux de la culture et de l'Etat. Si un distributeur agit continuellement à l'encontre de ces intérêts, le projet prévoit le retrait temporaire ou définitif du contingent. Si un distributeur devait se spécialiser dans l'importation de films de bas étage ou heurtant la morale publique, le contingent lui serait retiré après des avertissements restés sans effet.

Dans l'activité commerciale du distributeur (comme dans celle de l'exploitant de salle), le «louage à l'aveugle et en bloc» peut nuire aux intérêts généraux de la culture et de l'Etat.

Le louage en bloc consiste dans la conclusion de contrats de licence (entre producteur et distributeur) ou de projection (entre distributeur et exploitant de salle) sur plusieurs sujets de films, dans lesquels le preneur s'engage seulement à recevoir le ou les films à succès de la série (dits «locomotives» en jargon de cinéma) et à accepter en même temps les autres films (dits «queues»), de qualité inférieure. Ce procédé s'explique de la manière suivante: le producteur produit de bons et de mauvais films; la demande de bons films est forte, alors que les mauvais sont difficiles à placer. Le producteur est naturellement contraint d'exploiter aussi les mauvais films, qui ne sont pas toujours les moins coûteux. Il pose donc ses conditions au distributeur, qu'il contraint d'accepter les mauvais films avec les films à succès. Le contrat se conclut alors sur un bloc de films tout entier. Lorsque le distributeur est en possession d'une telle série, il se trouve dans une situation semblable à celle du producteur. Il est par conséquent compréhensible que le distributeur, à son tour, applique à l'égard de l'exploitant de salle le procédé même qu'il a dû supporter de la part du producteur.

Le louage à l'aveugle consiste dans la conclusion d'un contrat de licence ou de projection sans que le preneur, au moment de la conclusion, connaisse les *essentialia negotii*, c'est-à-dire les éléments nécessaires à l'appréciation exacte de la valeur commerciale et de la qualité du film. La réalisation de films scéniques de long métrage exige de très grosses sommes d'argent que les producteurs ne veulent ou ne peuvent pas toujours fournir. Ils cherchent donc à transférer en partie sur les distributeurs l'avance des frais de production, en concluant avec eux des contrats de licence ou des pré-contrats similaires avant même que le film ne soit tourné (par exemple en faisant fond sur le scénario et sur un régisseur déterminé) et exigent des distributeurs une avance sur la contre-prestation. Même si le louage à l'aveugle ne comprend aucune avance de frais de la part du distributeur, le producteur peut, grâce à ce moyen, assurer la vente de son film avant de le tourner. Quant aux distributeurs, ils veulent, en louant à l'aveugle, se réserver des films prometteurs. Pour des motifs identiques, les exploitants de salle concluent à leur tour des locations «à l'aveugle» avec les distributeurs.

Les milieux culturels du cinéma, principalement, veulent combattre le louage à l'aveugle et en bloc, et leur manière de voir se justifie.

Un postulat adopté le 12 mars 1957 par le Conseil national demande également des mesures législatives en vue de réprimer les abus dans ce domaine; il est conçu comme il suit:

Le Conseil fédéral est invité à vouer une attention particulière au problème du louage en bloc et à l'aveugle, lorsque sera édictée la loi d'exécution de l'article consti-

tutionnel sur le cinéma. Il y aura lieu, notamment, de prévoir des dispositions luttant contre les effets nuisibles et les abus de ce système de louage.

On ne peut contester que le louage à l'aveugle et en bloc ait un effet négatif sur le niveau des films projetés dans notre pays. En revanche, il ne faut pas oublier que ce système n'est pas une invention du cinéma suisse, mais un phénomène conditionné par la structure de la grande production cinématographique étrangère. Une interdiction générale aurait peu de sens, parce qu'elle ne pourrait pas supprimer les causes de cette pratique. Notre petit pays et son industrie cinématographique ne sont pas en mesure de modifier les conditions et les procédés commerciaux des grandes sociétés productrices étrangères. Une interdiction radicale du louage à l'aveugle et en bloc mettrait donc nos distributeurs dans une situation difficile; s'ils s'y tenaient strictement, la fourniture de films étrangers à nos cinémas deviendrait problématique. Nous considérons donc comme plus réaliste de n'interdire le louage à l'aveugle et en bloc que s'il est exploité de façon continue et systématique par les distributeurs, menaçant ainsi sérieusement les intérêts généraux de la culture et de l'Etat. Un précédent projet du département de l'intérieur cherchait à empêcher la conclusion de contrats de louage à l'aveugle et en bloc en statuant leur nullité de droit civil s'il y manquait certains *essentialia negotii* prescrits par la loi. Les considérations suivantes nous ont engagés à abandonner cette solution: il n'est pas satisfaisant d'instituer des dispositions de droit civil qui dérogent aux principes éprouvés de notre code des obligations. Pour pouvoir faire respecter une telle prescription également de producteur à distributeur, il faudrait des dispositions sur le for qui seraient contraires au droit international privé comme à certains traités internationaux; il n'est nullement vraisemblable que le preneur du film se prévautra de la nullité du louage à l'aveugle et en bloc si les intérêts généraux de la culture et de l'Etat sont lésés; il le fera plutôt lorsque le film en cause se révélera être une mauvaise affaire pour lui. Comme des arguments juridiques et pratiques militent contre la nullité des contrats dont il s'agit, il fallait trouver une autre solution. Voici celle que nous proposons: le louage à l'aveugle et en bloc excessif, c'est-à-dire lésant des intérêts généraux de la culture et de l'Etat sera un motif de plus pour retirer un contingent d'importation.

Enfin, le projet prévoit encore deux raisons de réduire un contingent:

En règle générale, des contingents ne peuvent être réduits que si des motifs relevant des intérêts généraux de la culture ou de l'Etat l'exigent, en d'autres termes si la réglementation du cinéma créée dans l'intérêt général de la culture et de l'Etat le requiert impérieusement.

Peuvent être réduits, dans des cas donnés, des contingents qui n'ont pas été suffisamment employés pendant trois années consécutives.

Certains articles de presse relatifs au projet de loi ont relevé qu'il n'était guère compatible avec la nature d'un Etat fondé sur le droit d'user

d'une notion aussi vague que celle des «intérêts généraux de la culture et de l'Etat» pour justifier une restriction de la liberté du commerce et de l'industrie, en particulier pour retirer ou réduire des contingents d'importation de films. L'autorité compétente jouit en effet d'un large pouvoir d'appréciation. L'examen a toutefois montré qu'il n'était ni possible ni opportun de définir avec plus de précision, dans la loi, les intérêts dont il s'agit. Nous avons déjà cité dans ce message des cas concrets où ces intérêts pouvaient être menacés. Il y aurait danger si une partie de notre industrie cinématographique tombait sous l'influence d'organisations politiques étrangères et devait servir à diffuser systématiquement des films tendancieux dirigés contre la structure démocratique de notre Etat. Nous pensons en outre que si de graves difficultés survenaient sur notre marché du cinéma, elles pourraient entraîner une lutte acharnée et un choix des programmes orienté «vers le bas», donc un abaissement du niveau des films présentés en Suisse. Toutes les situations impliquant une éventuelle menace envers les intérêts généraux de la culture ou de l'Etat ne sont pas perceptibles d'emblée. En définissant cette notion dans la loi, il serait donc erroné de nous arrêter aux situations qui nous semblent possibles. Si le danger devait surgir sous une forme inattendue, aucune mesure ne pourrait être prise avant que la loi n'ait été modifiée. Nous estimons par conséquent indiqué de renoncer à définir de plus près, dans la loi, les intérêts généraux de la culture et de l'Etat et de laisser à la jurisprudence le soin de préciser cette notion. Nous hésitons d'autant moins à adopter ce parti que cette jurisprudence sera l'œuvre de la commission de recours, donc d'une juridiction administrative spéciale, indépendante de l'administration, qui devra examiner dans leur ensemble, sur recours, toutes les mesures prises par le département de l'intérieur, notamment en ce qui concerne l'importation et le contingentement des films.

En outre, certains estiment une telle restriction anachronique, du moment que les Etats de l'Europe occidentale tendent, au sein des diverses associations, à supprimer toutes barrières dans les relations économiques et commerciales internationales; elle causerait des difficultés à la Suisse. La plupart des membres de l'Association européenne de libre-échange et du Marché commun n'auraient institué aucune restriction d'importation en matière de cinéma. Il y a lieu de répondre à ces objections comme il suit: la législation sur le cinéma de plusieurs Etats appartenant aux deux groupes susmentionnés ne contient effectivement aucune disposition sur l'importation de films étrangers. La pratique de ces pays en matière d'importation paraît toutefois essentiellement différente. Des accords commerciaux bilatéraux déterminent souvent le nombre de films réciproquement autorisés à l'importation; ou bien cette dernière est rendue en fait impossible par des droits de douane prohibitifs (chez nous tous les émoluments actuellement perçus à l'importation d'un film scénique de long métrage et de format normal — soit douane, taxe d'importation et impôt sur le

chiffre d'affaire — ne totalisent que 500 francs); maints pays connaissent une obligation de projection en faveur de la production nationale. Ces mesures indirectes en usage à l'étranger pour bloquer l'importation sont telles que la Suisse, bien qu'elle contingente l'importation des films, est le pays d'Europe occidentale où, à l'exception de l'Italie, sont présentés le plus grand nombre de sujets de films (en 1959: Suisse 500, Italie 524, contre 498 seulement pour les Etats-Unis). Si nous déduisons la production de ces pays du nombre des films scéniques de long métrage qu'ils projettent, la Suisse est de tous celui qui importe le plus grand nombre de films scéniques. Ces chiffres, ainsi que ceux du tableau III (importation), devraient vous convaincre que notre réglementation de l'importation est beaucoup plus libérale que celle des autres Etats d'Europe occidentale. A côté de la comparaison que fournissent les chiffres, il est un autre fait encore qui justifie cette réglementation: alors que les autres Etats poursuivent des fins protectionnistes en entravant l'importation (assurer le placement de la production indigène), notre contingentement ne tend qu'à maintenir l'indépendance de nos distributeurs de films, nécessaire dans l'intérêt général de la culture et de l'Etat.

Il est vrai que des modifications pourraient survenir dans la politique européenne en matière de cinéma. Si l'importation et l'exportation se réglaient dans ce domaine aussi par des accords internationaux, notre contingentement devrait s'adapter. Si les autres pays se décidaient effectivement pour une libre importation des films, il n'y aurait aucune raison de ne pas suivre leur exemple. Pour pouvoir tenir compte d'une telle évolution, nous proposons à l'article 9, 3^e alinéa, du projet de nous autoriser à déroger par voie d'ordonnance aux prescriptions sur l'importation si des conventions internationales l'exigent.

VI. Ouverture, transformation et fermeture d'entreprises de projection de films

1. *La réglementation privée du marché du cinéma actuellement en vigueur*

Notre pays compte aujourd'hui 641 cinémas, totalisant 230 721 places, contre 350 salles avec 128 375 places en 1945. Le nombre des places par 1000 habitants a lui aussi fortement augmenté, puisqu'il a passé de 31 en 1946 à 42 en 1960.

Le nombre des cinémas serait encore supérieur si les groupements de distributeurs et d'exploitants de salles n'avaient pas réglé et freiné l'ouverture de nouveaux cinémas par une réglementation interprofessionnelle du marché. Les associations de distributeurs et d'exploitants ont créé peu

à peu un instrument commun, la « convention d'intérêts », dont on peut résumer le contenu comme il suit : les membres de l'association des loueurs de films en Suisse ne fournissent des films qu'aux membres des associations cinématographiques suisses et, réciproquement, les seconds n'en reçoivent que des premiers. Cette disposition a conféré à la « convention d'intérêts » un caractère de monopole. Un outsider n'est pas en mesure, comme importateur, de placer ses films, ou d'en obtenir comme exploitant de salle. Celui qui, d'après l'organisation actuelle du marché, désire ouvrir un cinéma doit donc être membre d'une des deux associations cinématographiques suisses (l'une pour la Suisse alémanique et italienne, l'autre pour la Suisse romande). En refusant d'accepter de nouveaux membres, ces organisations ont ainsi le pouvoir d'empêcher l'ouverture de nouvelles salles. Cette réglementation privée créée par les associations s'est révélée à plusieurs égards favorable aux intérêts généraux du pays. L'ouverture d'une nouvelle salle n'était jusqu'ici autorisée que si l'affaire paraissait rentable et que si elle ne menaçait pas l'existence des salles voisines ; ce système a empêché une lutte sans ménagement dont la conséquence aurait sans doute été d'abaisser le niveau des films projetés et de nuire aux intérêts généraux de la culture.

Les associations cinématographiques ont également imposé à leurs membres certaines règles de conduite qui ont eu des répercussions positives pour l'intérêt public, par exemple en ce qui concerne la publicité et la présentation de films indésirables.

D'autre part, il ne faut pas oublier que ces associations s'efforcent surtout de défendre les intérêts économiques de leurs membres. C'est sur ces intérêts-là, et non pas sur les intérêts culturels du pays, qu'elles se fondent pour procéder à de nouvelles admissions. Différents milieux critiquent violemment, aujourd'hui, cette politique d'intérêt des associations économiques du cinéma et exigent que l'on restreigne leur pouvoir. Il faut toutefois observer que celui-ci, actuellement, n'est pas illimité. Si l'association refuse un nouveau membre, ce dernier peut recourir à une commission paritaire composée de distributeurs, d'exploitants, et — depuis peu — de représentants d'organisations culturelles. En outre, l'intéressé peut introduire l'instance auprès des tribunaux civils pour boycottage inadmissible. La commission paritaire est donc contrainte d'adapter sa jurisprudence à celle du Tribunal fédéral en matière de boycottage. Jusqu'ici, la jurisprudence n'a considéré le boycottage comme inadmissible que si le but visé par l'auteur ou les moyens dont il a usé à cet effet étaient illégaux ou contraires aux mœurs, et lorsque le préjudice causé au lésé était sans rapport avec l'intérêt que la partie adverse pouvait avoir au boycottage. Étant donnée cette distinction entre les boycottages licite et illicite, il était acceptable que les associations cinématographiques tinsent compte, pour admettre de nouveaux membres, de l'opportunité écono-

mique d'un nouveau cinéma dans la localité intéressée. Cette opportunité s'appréciait d'après le nombre des salles existantes et des habitants de la région. L'arrêt du Tribunal fédéral du 20 décembre 1960 en la cause Giebrecht contre Vertglas (ATF 86, II, 365 ss.) définit plus restrictivement la notion de boycottage licite: le boycottage viole le droit de la personnalité tendant au libre exercice d'une activité économique; il est donc illicite. Seul n'agit pas d'une manière contraire au droit celui qui, par le moyen du boycottage, défend des intérêts légitimes manifestement prépondérants et qu'il ne peut sauvegarder d'aucune autre manière. Cet arrêt qui, il est vrai, ne se fonde pas sur un état de fait ressortissant à l'économie cinématographique, peut néanmoins revêtir une importance décisive en matière de réglementation interprofessionnelle du marché du cinéma. Si ce changement devait se confirmer, un outsider désirant ouvrir une salle dont la nécessité n'est pas prouvée pourrait, le cas échéant, obtenir gain de cause devant le Tribunal fédéral. Les spécialistes estiment que cette évolution pourrait entraîner la disparition de la «convention d'intérêts» et, partant, de la réglementation du marché par le moyen d'un cartel. La future loi sur les cartels aura, bien entendu, des répercussions sur l'actuelle réglementation de notre marché du cinéma. La concurrence ne pourra être entravée que dans les limites des articles 4 et 5 du projet de loi sur les cartels (FF 1961, II, 612).

La loi sur le cinéma a pour but d'empêcher une évolution défavorable aux intérêts généraux de la culture et de l'Etat. Quel est le meilleur moyen d'atteindre ce but? Les partisans de la «première variante» estiment que la loi devrait se borner à encourager la production et à contingenter l'importation de films scéniques de long métrage: en revanche, l'ouverture d'entreprises de distribution et de projection devrait continuer à être soumise à la réglementation privée du marché; toutefois, il y aurait lieu de créer une commission officielle de recours à qui l'on pourrait faire «appel» contre des mesures inadmissibles prises sous forme de cartel par les associations. Cette autorité aurait à trancher deux questions: celle de l'opportunité, du point de vue culturel et général, d'ouvrir un nouveau cinéma, et celle du boycottage relevant du droit civil. Pour le cas où la réglementation privée du marché disparaîtrait ou ne suffirait plus, ladite variante donnait au Conseil fédéral la compétence d'instaurer le régime de l'autorisation pour les entreprises de distribution et de projection. Une telle solution ne saurait satisfaire pour les raisons suivantes: il n'est pas indiqué d'affaiblir la future loi sur les cartels par une réglementation spéciale dans ce domaine. La lutte contre les abus du pouvoir économique doit être réservée à la loi sur les cartels et, avant l'entrée en vigueur de celle-ci, à la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de boycottage. Si l'ouverture d'entreprises cinématographiques est réglée uniquement par les associations économiques, celles-ci sauvegarderont avant tout leurs intérêts économiques, et non les intérêts généraux de la culture et de l'Etat. L'autorité de recours prévue

contre les décisions des associations suppose que ces dernières sont compétentes en première instance pour autoriser l'ouverture de telles entreprises. Nous considérons cette compétence conférée aux associations par la première variante comme inconstitutionnelle; en effet, selon l'article 27 *ter*, 3^e alinéa, de la constitution, si la législation fédérale assujettit l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films à des autorisations, il appartiendra aux cantons d'accorder ces dernières, selon la procédure qu'ils détermineront. Ces considérations montrent que seule une autorisation officielle pour l'ouverture de salles est en mesure de garantir, dans le domaine du cinéma, l'ordre qu'exigent les intérêts culturels et généraux du pays. Le régime imposé par l'Etat à la distribution et à la projection de films ne suppose pas une réglementation privée du marché du cinéma, mais ne s'y oppose pas non plus. Cependant, les fonctions de cette réglementation privée seraient restreintes, parce qu'elle ne serait pas seulement assujettie à la législation sur les cartels, mais aussi à la loi sur le cinéma.

2. *Le régime de l'autorisation pour l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films*

Le projet prévoit le régime de l'autorisation pour ouvrir et transformer des salles de cinéma; en revanche, l'ouverture de maisons de distribution n'est pas sujette à une autorisation spéciale. En ce qui concerne la branche économiquement importante des distributeurs de films scéniques de long métrage, l'attribution d'un contingent inclut *ipso facto* cette autorisation. La distribution de films documentaires ou culturels et d'autres courts métrages ainsi que celle de films scéniques suisses de long métrage est libre; elle n'est soumise ni au régime de l'autorisation ni au contingentement. Le régime du permis prévu pour l'importation de tous les films cinématographiques — qui d'ailleurs correspond à la réglementation actuelle — permet tout de même aux autorités compétentes de surveiller les importations des distributeurs non assujettis au régime de l'autorisation. L'article 18 du projet exige une autorisation cantonale pour ouvrir et transformer une entreprise de projection de films. Cette autorisation doit être accordée lorsque des intérêts généraux de la culture ou de l'Etat n'en justifient pas le refus. La réglementation publique est plus libérale que l'actuelle réglementation privée. S'il n'y a pas d'objections de caractère culturel ou général, l'autorisation d'ouvrir ou de transformer une salle de cinéma doit être accordée. Les autorisations seront accordées exclusivement d'après les critères culturels et de police tandis que, dans le système du cartel, ce sont des considérations d'ordre économique qui prévalent. Il faut cependant observer que, dans le domaine du cinéma, les aspects culturels et économiques sont très étroitement liés. Comme nous l'avons déjà exposé dans le présent message, la situation économiquement menacée d'une entreprise peut inciter les responsables à ne plus considérer les inté-

rêts généraux et en particulier le bien de notre jeunesse, mais uniquement les possibilités de gain. La réglementation proposée, comme celle de la distribution, doit surtout empêcher la mainmise étrangère. Nous avons évoqué les dangers que cette dernière représentait pour notre pays en exposant les motifs du contingentement. Il faut éviter que des sociétés de production ou d'autres organisations étrangères ne puissent ouvrir ou acquérir des salles dans notre pays ou influencer la gestion de nos cinémas. C'est la raison pour laquelle l'intéressé devra prouver, pour ouvrir ou reprendre un cinéma, qu'il est indépendant de l'étranger et, en particulier, que le capital d'exploitation est d'origine suisse.

Dans les limites de la réglementation des cinémas, les autorités compétentes doivent pouvoir retirer une autorisation si, par la gestion de son entreprise, l'exploitant agit continuellement à l'encontre des intérêts culturels ou de politique générale du pays, ou s'il lèse sensiblement, par le louage à l'aveugle ou en bloc, des intérêts généraux de la culture ou de l'Etat, enfin s'il se fait désintéresser, pour sa part au produit des représentations, au moyen d'une indemnité forfaitaire payée par des tiers n'étant pas en possession de l'autorisation prévue à l'article 18 et si, de ce fait, ces derniers peuvent exercer une influence prépondérante et durable sur la gestion de l'entreprise. Cette dernière disposition a pour but d'empêcher que des exploitants ne deviennent de simples employés de tierces personnes, lesquelles, par ce détour, deviendraient les véritables exploitants sans toutefois posséder une autorisation («louage de cinémas»).

Les cantons sont compétents pour accorder et retirer ces autorisations; ils désignent les autorités compétentes pour les accorder ou les retirer selon la procédure qu'ils déterminent. Le droit cantonal subordonne l'ouverture de salles à de nombreuses conditions de police et de police des constructions. Les cantons peuvent fonder en une seule les procédures d'autorisation prévues dans la loi sur le cinéma et dans leur propre législation, ce qui est une simplification et pour l'administration et pour les intéressés. Qu'il soit possible à la commission fédérale de recours en matière de cinéma de reconsidérer les décisions des autorités cantonales supérieures dans leur ensemble — dans la mesure où ces décisions se fondent sur le droit fédéral — garantit une jurisprudence uniforme et conforme à la constitution.

VII. Droit d'auteur en matière de cinéma, protection des titres et des sujets de films

Les milieux de l'économie cinématographique avaient demandé que la future loi sur le cinéma contînt des dispositions garantissant l'exploitation uniforme du droit d'auteur en matière de cinéma et empêchant l'émiettement des droits d'auteur sur l'œuvre cinématographique lors de son exploitation. Les points touchant au droit d'auteur n'ont pas pu être traités dans le présent projet. Cette matière est actuellement en pleine

évolution. Aussi n'est-il pas possible de la régler d'une façon satisfaisante à tous les égards dans une loi sur le cinéma. Ces questions devront d'abord être résolues sur le plan international d'après la convention de Berne et conformément à la législation suisse concernant le droit d'auteur, plutôt que par l'insertion dans la loi sur le cinéma de dispositions à cet sujet.

VIII. La lutte contre les mauvais films

A plusieurs reprises, nous avons relevé dans ce message que le contingentement de l'importation et le régime de l'autorisation pour l'ouverture de salles de cinéma étaient favorables à nos intérêts culturels et de politique générale ainsi qu'à l'élévation de la qualité des films présentés sur nos écrans. On pourrait objecter qu'en dépit du contingentement en vigueur depuis plus de vingt ans et de la limitation de l'ouverture de salles obtenue par les organisations interprofessionnelles au moyen de la «convention d'intérêts», bien des films ainsi que la publicité des cinémas donnent lieu à de sérieuses réserves. A ce sujet, nous rappelons le postulat de M. Frei, conseiller national, du 18 septembre 1956, demandant que des mesures soient prises contre la littérature de bas étage et contre les mauvais films. Nous devons reconnaître, à notre regret, que l'on projette parfois des films capables d'exercer une mauvaise influence sur notre jeunesse.

Selon l'article constitutionnel sur le cinéma, les cantons sont compétents en matière de censure des films. Les mesures de police sont de leur domaine. Il leur incombe notamment d'empêcher les jeunes gens d'assister à des représentations qui ne leur sont pas destinées. Il importe néanmoins de ne pas perdre de vue cet important ensemble de problèmes lors de l'élaboration d'une loi fédérale sur le cinéma. Nous en avons déjà parlé dans le message concernant l'article constitutionnel (FF 1956, I, 486 s.).

C'est à l'échelon de la production et non aux stades de la distribution et de la projection que la qualité des films, donc celle des programmes, se décide. Les mesures d'encouragement proposées dans ce message visent la réalisation de bons films suisses. Notre petit pays ne peut guère influencer la production étrangère. Comme nous dépendons de cette dernière, des films tournés à l'étranger sont forcément présentés dans nos cinémas. Les restrictions apportées jusqu'à ce jour ont du moins empêché la projection des films de la plus basse qualité. Notamment, la sélection faite par les distributeurs a été généralement positive. Le niveau des programmes de nos cinémas est plutôt supérieur à celui de beaucoup d'autres pays. Le maintien du contingentement et le régime du permis cantonal pour l'ouverture et la transformation des salles de cinéma devraient, au minimum, empêcher une baisse de qualité par rapport à l'état actuel. On peut même espérer que ces mesures auront pour effet d'améliorer encore le niveau des représentations, des personnes non qualifiées pouvant être tenues à l'écart de l'activité cinématographique.

En outre, il ne faut pas méconnaître les limites qui, dans le domaine de la sauvegarde des valeurs spirituelles et morales, sont fixées aux mesures de l'Etat. La législation ne peut exécuter les tâches qui incombent à la famille, à l'école, à l'Eglise et aux organisations culturelles. C'est à l'éducation qu'il appartient de donner à la jeunesse un jugement sain pour apprécier la valeur des films. Si le public s'intéresse davantage aux bons films et fréquente moins les mauvais spectacles, l'industrie cinématographique s'adaptera rapidement à son goût. L'éducation cinématographique est donc l'une des tâches essentielles que l'article 6 du projet prévoit d'encourager par des subventions.

D. Commentaire des articles du projet

I. Commission fédérale du cinéma (art. 1^{er} à 4)

Article premier. — Le nombre maximum des membres de la commission est fixé par la loi. Cette prescription sur la composition doit garantir la représentation de tous les milieux intéressés au cinéma.

Article 2. — Cet article fixe les grandes lignes de l'organisation de la commission. Une ordonnance du Conseil fédéral en réglera les détails.

Article 3. — Pas d'observation.

L'article 4 astreint les autorités à consulter la commission sur toutes ses questions fondamentales du cinéma et à lui donner la possibilité de s'exprimer avant que des prescriptions ne soient adoptées. La commission lera également tenue de donner son avis aux cantons qui désireraient l'entendre sur des questions d'ordre cinématographique.

Conformément au 2^e alinéa, les départements de l'administration fédérale doivent consulter celui de l'intérieur lorsqu'ils ont à traiter des questions touchant le cinéma, par exemple en matière de cartels ou de droits d'auteur. Citons comme autre exemple de cette obligation de consulter le fait que la division du commerce du département de l'économie publique doit entrer en rapport avec le département de l'intérieur pour activer dans la mesure du possible l'exportation des films suisses; c'est là une nécessité, étant donnée la politique d'importation suivie par maints Etats (voir plus haut le chapitre sur le contingentement). Le département de l'intérieur, pour sa part, soumettra les problèmes soulevés à la commission du cinéma.

II. Mesures d'encouragement (art. 5 à 8)

Les articles 5 et 6 attribuent à la Confédération la compétence d'encourager la production cinématographique suisse et les activités culturelles dans le domaine du cinéma. Les producteurs et les milieux culturels du cinéma avaient émis le vœu que la loi obligeât la Confédération à prendre

les mesures d'encouragement énoncées dans ces articles, donc employât la formule impérative «La Confédération encourage...». Toutefois, nous avons opté pour la formule «La Confédération peut encourager...», moins catégorique. La loi ne doit pas, d'emblée, obliger la Confédération à encourager la production et les activités culturelles dans le domaine du cinéma par des subventions de divers types. Tel ne peut pas être le sens de l'article constitutionnel. La Confédération doit pouvoir décider dans des cas donnés si les mesures sollicitées servent l'intérêt général de la culture et de l'Etat et si la charge financière qu'elle devra supporter est proportionnée au but visé. Il peut être indiqué de faire porter l'accent sur une mesure aux dépens des autres.

Article 7. — La loi pose le principe de l'encouragement de la production et des activités culturelles dans le domaine du cinéma. Elle ne détermine cependant pas l'importance des subventions. C'est à vos conseils qu'appartiendra cette décision, puisque vous inscrirez chaque année au budget le montant disponible pour les mesures d'encouragement conformément aux articles 5 et 6. Dans les limites de cette somme, nous allouons les différentes subventions prévues. Ce système ne permet pas d'indiquer d'avance la charge financière qui en résultera. Quant à l'ordre de grandeur de cette somme, on peut estimer que quelques centaines de milliers de francs donneraient une impulsion décisive à notre production cinématographique. Les bourses destinées à assurer et à parfaire la formation professionnelle du personnel cinématographique, ainsi que les contributions à la cinémathèque suisse, aux institutions, organismes et manifestations encourageant la culture et surtout l'éducation cinématographiques, se tiendront dans des limites relativement étroites. Des sommes plus élevées pourraient être nécessaires pour encourager la réalisation de films documentaires, culturels et éducatifs, pour récompenser des films de qualité et pour subventionner l'exploitation de studios suisses de films sonores. Néanmoins, nous n'avons nullement l'intention de provoquer un accroissement artificiel de notre production cinématographique hors de proportion avec la grandeur de notre pays.

En vertu de l'article 7, le Conseil fédéral alloue des subventions après avoir entendu la commission du cinéma et la fondation Pro Helvetia. Ces organismes peuvent déléguer leurs attributions à des comités. Il paraît indiqué d'entendre la commission du cinéma du moment qu'elle réunit les milieux intéressés à cet art. Comme nous l'avons déjà dit, la fondation Pro Helvetia a subventionné la réalisation de quelques films suisses. La consulter sur les demandes de subvention garantit une coordination avec son activité. Ce qu'elle entreprend pour défendre la culture à l'intérieur du pays et pour assurer notre rayonnement culturel à l'étranger ne doit pas subir de restriction. A l'avenir également, il sera possible de subventionner sur le crédit fédéral des projets de films dont Pro Helvetia s'occuperait

déjà. Le Conseil fédéral pourra, par voie d'ordonnance, déléguer sa compétence à une autorité subordonnée en ce qui concerne les demandes d'une portée financière restreinte.

Article 8. — La Confédération est tenue de pourvoir à l'édition d'un ciné-journal suisse, institution importante pour nos intérêts nationaux. Le 4^e alinéa nous autorise à régler la gestion du ciné-journal en période de service actif. En effet, il est nécessaire d'assurer également sa parution en des temps où il revêt une signification essentielle comme instrument de la défense nationale spirituelle.

III. Importation et distribution de films (art. 9 à 17)

Article 9. — Pas d'observation.

Article 10. — Si le département de l'intérieur refuse un permis d'importation, l'intéressé peut recourir à la commission fédérale de recours en matière de cinéma (voir art. 16 et 17).

Article 11. — Pas d'observation.

Article 12. — La disposition du 2^e alinéa tend à empêcher que ne se forment dans ce secteur des concentrations de pouvoirs exercées par des individus ou des organisations. Les raisons qui nous incitent à contre-carrer la formation de ces monopoles sont d'ordre culturel ou de politique générale plutôt que d'ordre économique. La réglementation établie par l'Etat ne doit pas créer de privilèges.

Article 13. — Pas d'observation.

Article 14. — Les contingents d'importation sont incessibles. Cette disposition doit empêcher qu'ils ne fassent l'objet d'un trafic. Sinon, il serait possible que des contingents fussent attribués à des personnes dont l'unique intention serait de les « vendre » aux distributeurs n'ayant pas obtenu le contingent désiré. Le 2^e alinéa a pour fin d'empêcher ceux qui n'obtiendraient pas de contingent de faire importer des films scéniques par des hommes de paille et de les distribuer ainsi sans contingent.

Article 15. — Pas d'observation.

L'article 16 règle la compétence en matière de permis d'importation ainsi que pour l'attribution, la réduction et le retrait des contingents. Le département de l'intérieur est compétent en première, la commission de recours en seconde et dernière instance.

Article 17. — Il faut se demander pourquoi il est nécessaire d'instituer un tribunal administratif spécial pour connaître de ces recours au lieu de confier cette tâche à la cour de droit public et de droit administratif du Tribunal fédéral. Au cours des travaux préparatoires, le département de l'intérieur a demandé l'avis du Tribunal fédéral sur ce point. Celui-ci a relevé dans sa réponse que son activité comme tribunal administratif se limitait à contrôler l'application du droit et que la procédure prévue dans le projet impliquait un nouvel examen total de la cause, ce qui ne saurait être de son ressort, étant donné la complexité de la matière. Reconnaissant le bien-fondé de cette argumentation, nous avons prévu ladite commission comme autorité de recours. Le fait que la commission de recours se composera de juges de carrière indépendants de l'administration et non tenus par des instructions, mais se fondant uniquement sur la loi, garantit au citoyen la protection de la juridiction administrative. En ce qui concerne la procédure de recours, les dispositions sur la juridiction administrative du Tribunal fédéral (art. 97 à 109 OJ) sont applicables. Le 2^e alinéa de l'article 17 du projet confère à la commission de recours la compétence d'examiner si les décisions du département de l'intérieur sont appropriées aux circonstances; en outre, le droit de recourir est également reconnu aux associations cinématographiques professionnelles. Cette disposition accorde à la commission de recours la compétence de soumettre à un nouvel examen l'ensemble de la décision attaquée et attribue au recours le caractère d'un «appel».

IV. Ouverture, transformation et fermeture d'entreprises de projection de films (art. 18 à 20)

Article 18. — L'autorisation d'ouvrir une entreprise signifie uniquement que les conditions posées par la loi sur le cinéma sont remplies; sont réservées les autorisations cantonales et communales en matière de police (police du feu, des constructions, sanitaire, etc.). Les autorités cantonales ont la faculté d'unir les deux procédures.

Le 3^e alinéa a pour fin d'empêcher qu'une personne puisse, par la possession de nombreuses salles ou de la quasi-totalité des cinémas d'une région, en d'autres termes en détenant un «monopole de l'écran», exercer sur la formation de l'opinion et sur la vie de l'esprit une influence contraire aux intérêts généraux de la culture et de l'Etat.

Article 19. — Pas d'observation.

Article 20. — L'article constitutionnel sur le cinéma prescrit à son 3^e alinéa que si la législation fédérale assujettit l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films à des autorisations, il appartient aux cantons d'accorder ces dernières selon la procédure qu'ils déterminent.

ront. Notre projet respecte cette prescription. Les cantons sont déclarés compétents et légiféreront sur la procédure à suivre.

Le régime de l'autorisation officielle tend à assurer, dans le domaine du cinéma, l'ordre qu'exigent les intérêts généraux de la culture ou de l'Etat. La notion d'«intérêt général de la culture ou de l'Etat», déterminante pour autoriser l'ouverture et la transformation de salles et pour décider la fermeture de cinémas, pourrait être interprétée de façon totalement différente d'un canton à l'autre, ce qui entraînerait une inégalité devant la loi et une insécurité du droit. Il est donc nécessaire de créer une voie de recours afin que les décisions cantonales puissent être examinées par une autorité fédérale. Cette tâche doit également être confiée à la commission de recours. Comme la distinction des questions d'appréciation et de droit se heurterait à des difficultés pratiquement insurmontables lors de l'examen des intérêts généraux de la culture ou de l'Etat, nous estimons nécessaire que la commission de recours puisse revoir dans leur ensemble les décisions des autorités cantonales. C'est pour cette raison que nous proposons, ici aussi, la procédure de recours prévue à l'article 18 du projet, commenté ci-dessus.

Cette réglementation n'est pas contraire à l'article 27^{ter} de la constitution, qui laisse la procédure au domaine cantonal. On reconnaissait déjà, lors des travaux préparatoires de cet article, la nécessité d'une voie de recours auprès d'une autorité fédérale (voir notre message in FF 1956, I, 498-499). D'après la doctrine et la jurisprudence unanimes également, la Confédération peut déduire des compétences implicites d'une compétence explicite si les premières sont nécessaires pour atteindre le but visé par la seconde (voir Fleiner-Giacometti, *Bundesstaatsrecht*, p. 77).

V. Peines et procédure pénale (art. 21 à 23)

Des dispositions pénales sont nécessaires pour assurer le respect des obligations imposées par la présente loi.

L'article 21 énumère les différentes infractions; il s'agit uniquement de contraventions. Le fait de les commettre par négligence est également déclaré punissable.

Articles 22 et 23. — Pas d'observation.

VI. Dispositions finales (art. 24 à 26)

Pas d'observation.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous recommander d'adopter le projet de loi ci-après. En outre, nous vous proposons de classer le postulat n° 7074 du Conseil national, du 12 mars 1957, concernant le louage à l'aveugle et en bloc.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 28 novembre 1961.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

Wahlen

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

LOI FÉDÉRALE SUR LE CINÉMA

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
 vu les articles 27ter et 64bis de la constitution;
 vu le message du Conseil fédéral du 28 novembre 1961,

arrête:

I. Commission fédérale du cinéma

Article premier

Composition ¹ Le Conseil fédéral nomme une commission de 25 membres au plus, appelée «commission fédérale du cinéma».

² En font partie:

- a. Un représentant de la conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique;
- b. Un représentant de la conférence des chefs des départements cantonaux de la police;
- c. Un représentant de la fondation «Pro Helvetia»;
- d. Deux représentants du personnel cinématographique;
- e. Neuf représentants d'organisations culturelles s'intéressant au cinéma;
- f. Neuf représentants de l'économie cinématographique.

Art. 2

Organes ¹ Les organes de la commission sont:

- a. L'assemblée plénière;
- b. Le comité directeur;
- c. Les comités spéciaux;
- d. Le président;
- e. Le secrétariat.

² Le président est désigné par le Conseil fédéral. Pour le reste, la commission se constitue elle-même. Elle désigne deux vice-prési-

dents. Pour l'exécution de ses tâches, elle forme parmi ses membres un comité culturel, un comité juridique et un comité économique. Elle peut constituer encore d'autres comités.

³ Le comité directeur se compose du président de la commission, des deux vice-présidents et des présidents des trois comités spéciaux permanents.

⁴ Le secrétariat de la commission est assuré par le département de l'intérieur.

Art. 3

La commission a notamment les tâches suivantes:

Tâches

- a. Observer le développement du cinéma dans son ensemble et faire des propositions au département de l'intérieur lorsqu'il paraît nécessaire de prendre des mesures;
- b. Donner son avis sur les dispositions de droit fédéral touchant le cinéma;
- c. S'exprimer sur l'octroi de subventions fédérales, conformément aux articles 5, 6 et 7;
- d. Donner son avis sur d'autres affaires concernant le cinéma et qui lui sont soumises par des autorités ou des tribunaux;
- e. Encourager la collaboration entre les cantons dans le domaine du cinéma;
- f. Servir d'intermédiaire entre les milieux intéressés ou s'intéressant au cinéma et encourager leur collaboration.

Art. 4

¹ La commission doit être consultée sur toutes les questions fondamentales du cinéma et avant que des prescriptions de droit fédéral ne soient adoptées.

Obligation
de consulter
la commission

² Le département de l'intérieur doit être consulté dans toutes les autres questions touchant directement le cinéma dont les autorités fédérales sont saisies, y compris celles qui concernent les cartels, le droit d'auteur et les droits voisins.

II. Mesures d'encouragement

Art. 5

La Confédération peut encourager la production de films de valeur du point de vue de la culture ou de la politique générale, notamment par

Encouragement
de la production
cinématogra-
phique suisse

- a. Des contributions aux frais de réalisation de films documentaires, culturels et éducatifs;

- b. Des primes pour des films de qualité;
- c. Des contributions aux frais d'exploitation de studios suisses de films sonores équitablement proportionnées aux prestations des cantons et des communes;
- d. L'octroi de bourses en vue d'assurer ou de parfaire la formation professionnelle du personnel cinématographique.

Art. 6

La Confédération peut subventionner

- a. Des institutions, organismes et manifestations encourageant la culture et surtout l'éducation cinématographiques;
- b. La cinémathèque suisse.

Art. 7

Il est inscrit chaque année dans le budget de la Confédération un montant maximum pour les mesures d'encouragement. Le Conseil fédéral alloue des subventions dans les limites de ce maximum et après avoir entendu la commission fédérale du cinéma et la fondation «Pro Helvetia».

Art. 8

¹ La Confédération pourvoit à ce qu'un ciné-journal suisse soit publié, sous sa surveillance administrative, par une entreprise juridiquement indépendante.

² Elle alloue, à cet effet, une subvention annuelle.

³ Le ciné-journal doit servir les intérêts nationaux, contribuer à développer la compréhension des spectateurs pour les aspects spirituels, sociaux et économiques du pays, affermir la conscience de la communauté nationale et satisfaire le besoin d'information et de délassement.

⁴ Le Conseil fédéral règle la gestion du ciné-journal en période de service actif.

III. Importation et distribution de films

Art. 9

¹ La Confédération règle l'importation et la distribution de films pour que le cinéma suisse demeure indépendant de l'étranger.

² La Confédération facilite l'importation de films culturels, éducatifs et scientifiques de valeur.

³ Le Conseil fédéral édicte les dispositions que requiert l'application de conventions internationales sur l'importation de films; ce faisant, il peut déroger aux articles 10 à 15 de la présente loi si cela s'avère nécessaire.

Encouragement
d'activités
culturelles dans
le domaine
du cinéma

Compétence

Ciné-journal
suisse

Principes

Art. 10

¹ Pour que l'importation des films scéniques de long métrage puisse être contingentée conformément aux articles ci-après, l'importation des films est soumise au régime du permis. La Confédération perçoit pour les permis un émolument dont le produit sera affecté au ciné-journal suisse, comme contribution aux frais d'exploitation.

Contrôle
des importations

² Les permis d'importation sont incessibles.

³ Le Conseil fédéral peut, d'une façon générale, exempter du permis d'importation :

- a. Les films d'une largeur de moins de 16 mm ;
- b. Les films d'amateurs.

Art. 11

L'importation des films scéniques de long métrage est réglée par l'attribution de contingents.

Contingentement
de l'importation
des films
scéniques
de long métrage
1. Principe
2. Attribution
des contingents

Art. 12

¹ Les contingents d'importation sont attribués individuellement, sur demande, aux distributeurs de films, en considération de leur activité.

² Les autorités attribuant les contingents veillent à ce qu'il ne se forme pas de monopoles excessifs.

³ De nouveaux contingents ne peuvent être attribués qu'à des distributeurs de films prouvant que leur entreprise est indépendante de toute influence étrangère.

⁴ Des demandes d'augmentation de contingents existants ne peuvent être agréées que si cette augmentation n'est pas contraire au but du contingentement énoncé à l'article 9, 1^{er} alinéa.

Art. 13

¹ Une réduction générale des contingents n'est possible que si des raisons culturelles ou de politique générale l'exigent.

² Peuvent être réduits individuellement les contingents qui n'ont pas été utilisés suffisamment durant trois années consécutives.

3. Réduction
des contingents

Art. 14

¹ Les contingents d'importation sont incessibles.

² La distribution de films scéniques de long métrage importés dans les limites d'un contingent n'est permise qu'au titulaire de ce contingent.

4. Incessibilité
des contingents

³ Des dérogations aux dispositions des 1^{er} et 2^e alinéas du présent article peuvent être accordées s'il existe des circonstances spéciales.

Art. 15

5. Retrait
des contingents

Le contingent d'un distributeur de films peut lui être retiré temporairement ou définitivement si

- a. Par la gestion de son entreprise, le distributeur agit continuellement à l'encontre des intérêts généraux de la culture ou de l'Etat, ou si
- b. Lors de la conclusion de contrats de licence avec les producteurs ou de contrats de projection avec les exploitants de salles, le distributeur lèse sensiblement, par le louage à l'aveugle ou en bloc, des intérêts généraux de la culture ou de l'Etat, ou si
- c. Les circonstances dans lesquelles le contingent a été attribué n'existent plus.

Art. 16

6. Compétence

¹ Le département de l'intérieur est compétent pour délivrer les permis d'importation et pour attribuer, réduire et retirer les contingents.

² Il peut être recouru contre les décisions du département de l'intérieur auprès de la commission fédérale de recours en matière de cinéma (ci-après nommée « commission de recours »).

Art. 17

7. Organisation
et procédure
de la commission
fédérale
de recours
en matière
de cinéma

¹ La commission de recours est composée de trois membres et de deux suppléants; les membres et les suppléants doivent être des juges de carrière et sont élus par le Conseil fédéral pour une période de quatre ans.

² S'appliquent par analogie, pour la procédure de recours, les dispositions sur la juridiction administrative du Tribunal fédéral, sauf que la commission peut également examiner si les décisions attaquées sont appropriées aux circonstances et que les associations cinématographiques professionnelles ont elles aussi le droit de recourir.

IV. Ouverture, transformation et fermeture d'entreprises de projection de films

Art. 18

Régime de
l'autorisation

¹ L'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films sont subordonnées à une autorisation; sont notamment considérés comme transformation le changement d'exploitant et toute

modification de la participation prépondérante au capital de telles entreprises.

² L'autorisation doit être accordée lorsque des intérêts généraux de la culture ou de l'Etat n'en justifient pas le refus. Est réservée la législation cantonale de police.

³ Les autorités accordant l'autorisation veillent à ce qu'il ne se forme pas de monopoles excessifs sur le plan local.

Art. 19

L'autorisation accordée à l'exploitant d'une salle de cinéma peut être retirée temporairement ou définitivement si

Retrait
de l'autorisation

- a. Par la gestion de son entreprise, l'exploitant agit continuellement à l'encontre des intérêts culturels ou de politique générale du pays, ou si
- b. Lors de la conclusion de contrats de projection avec les distributeurs de films, l'exploitant lèse sensiblement, par le louage à l'aveugle ou en bloc, des intérêts généraux de la culture ou de l'Etat, ou si
- c. Il se fait désintéresser, pour sa part au produit des représentations, au moyen d'une indemnité forfaitaire payée par des tiers n'étant pas en possession de l'autorisation prévue à l'article 18 et si, de ce fait, ces derniers peuvent exercer une influence prépondérante et durable sur la gestion de l'exploitation, ou si
- d. Les circonstances dans lesquelles l'autorisation a été attribuée n'existent plus.

Art. 20

¹ Les cantons désignent les autorités compétentes pour accorder les autorisations prévues à l'article 18 et pour retirer les autorisations conformément à l'article 19, et règlent la procédure.

Compétence
et procédure

² Les décisions des autorités cantonales supérieures peuvent être déférées à la commission de recours (art. 17). S'appliquent par analogie, pour la procédure de recours, les dispositions sur la juridiction administrative du Tribunal fédéral, sauf que la commission peut également examiner si les décisions attaquées sont appropriées aux circonstances et que les associations cinématographiques professionnelles ont elles aussi le droit de recourir.

³ Si l'autorisation d'ouvrir ou de transformer une entreprise de cinéma est refusée ou retirée pour des raisons de droit cantonal, les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables.

V. Peines et procédure pénale

Art. 21

Infractions

¹ Celui qui aura importé des films sans autorisation, celui qui, par de fausses indications ou par un comportement fallacieux, aura obtenu un permis d'importation, celui qui, sans autorisation, aura cédé ou se sera fait céder des contingents ou des permis d'importation, celui qui, sans autorisation, aura distribué des films qu'il n'a pas importés dans les limites de son contingent, celui qui aura pris en charge, pour les projeter, des films que le distributeur n'a pas importés dans les limites de son contingent, sera puni des arrêts ou de l'amende (art. 101 CP).

² Est également punissable celui qui aura commis ces infractions par négligence (art. 333, 3^e al., CP); en ce cas la peine est l'amende (art. 106 CP).

³ Est réservée la poursuite pénale en vertu des dispositions spéciales du code pénal.

Art. 22

Personnes
morales,
sociétés
commerciales,
entreprises
individuelles, etc.

¹ Si les infractions sont commises dans la gestion d'une personne morale, d'une société en nom collectif ou en commandite, ou d'une entreprise individuelle, les dispositions pénales s'appliquent aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir en son nom.

² La personne morale, la société ou le titulaire de l'entreprise individuelle répond solidairement de l'amende et des frais, à moins que la direction responsable ne prouve qu'elle a pris toutes les mesures nécessaires pour que les personnes mentionnées au 1^{er} alinéa observent les prescriptions.

Art. 23

Compétence
et procédure

¹ Les infractions sont poursuivies et jugées par le département de l'intérieur, conformément à la cinquième partie de la loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale.

² Le prononcé pénal réglera aussi, le cas échéant, la responsabilité solidaire en vertu de l'article 22, 2^e alinéa.

³ Le prononcé pénal sera aussi notifié par écrit aux personnes solidairement responsables (art. 22, 2^e al.). Celles-ci ont également le droit de former opposition devant le département de l'intérieur et de demander à être jugées par un tribunal. Elles ont en outre, dans toutes les phases de la procédure, les mêmes droits que l'inculpé.

VI. Dispositions finales

Art. 24

Le Conseil fédéral peut réduire le droit d'entrée prévu dans le tarif douanier d'usage et remettre entièrement ou partiellement l'émolument pour le permis d'importation de films

Réduction du droit d'entrée et remise de l'émolument

- a. Pour des films en italien projetés exclusivement dans le canton du Tessin et dans les localités de langue italienne du canton des Grisons,
- b. Pour des films destinés non à l'usage commercial, mais exclusivement à un but idéal.

Art. 25

Est abrogé dès l'entrée en vigueur de la présente loi l'arrêté fédéral du 28 avril 1938 instituant une chambre suisse du cinéma.

Abrogation de dispositions antérieures

Art. 26

¹ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Entrée en vigueur et exécution

² Il est chargé de l'exécution.

**Nombre des films scéniques de long métrage tournés en Suisse
1933 à 1960**

1933	1	1944	2
1934	2 ⁽¹⁾	1945	1
	3 ⁽²⁾	1947	1
	1 ⁽³⁾	1948	1
1935	2	1949	1
1936	3	1951	1
1937	2	1952	2
1938	2	1953	2
	1 ⁽²⁾	1954	1
	1 ⁽¹⁾	1955	3
1939	1 ⁽¹⁾	1956	3
	2	1957	4
1940	9	1958	3
1941	13	1959	5
1942	11	1960	7
1943	5		

⁽¹⁾ Coproduction avec la France.

⁽²⁾ Coproduction avec l'Allemagne.

⁽³⁾ Tourné en Autriche avec des cinéastes étrangers.

Contingentement de l'importation des films scéniques de long métrage 1939 à 1960 *Tableau II*

Année	Contingents attribués (plafond)					Importation effective					Utilisation des contingents en pour cent		
	Total des films	Distributeurs dépendants		Distributeurs indépendants		Total des films	Distributeurs dépendants		Distributeurs indépendants		Total %	Distributeurs dépendants %	Distributeurs indépendants %
		Films	%	Films	%		Films	%	Films	%			
1939/1940	841	346	41	495	59	510	222	43	288	57	61	64	58
1940/1941	806	334	41	472	59	310	208	67	102	33	39	62	22
1941/1942	811	334	41	477	59	376	214	57	162	43	46	64	34
1942/1943	808	316	39	492	61	315	198	63	117	37	39	63	24
1943/1944	813	306	37	507	63	157	104	66	53	34	19	34	10
1944/1945	818	306	37	512	63	376	170	45	206	55	46	56	40
1945/1946	671	225	33	446	67	443	186	42	257	58	66	83	58
1946/1947	546	176	32	370	68	414	148	36	266	64	76	84	72
1947/1948	622	185	30	437	70	488	159	32	329	68	79	86	75
1948/1949	563	154	27	409	73	435	121	28	314	72	77	79	77
1949/1950	587	169	27	428	73	533	150	28	383	72	91	94	89
1950 (1)	348	91	26	257	74	273	84	31	189	69	78	92	74
1951	525	136	26	389	74	437	125	29	312	71	83	92	80
1952	535	136	25	399	75	427	131	31	296	69	80	96	74
1953	564	137	24	427	76	487	135	28	352	72	86	98	83
1954	566	138	24	428	76	429	124	29	305	71	76	90	71
1955	562	141	25	421	75	437	121	28	316	72	78	86	75
1956	575	145	25	430	75	453	144	32	309	68	79	99	68
1957	597	141	24	456	76	489	133	27	356	73	82	94	78
1958	630	148	23	482	77	494	131	26	363	74	78	89	75
1959	586	127	22	459	78	445	97	22	348	78	76	76	76
1960	589	126	21	463	79	463	99	21	364	79	79	79	79

(1) 1^{er} juin au 31 décembre = 7/12^e d'année (mise en parallèle de l'exercice du contingent et de l'année civile).

Nouveaux films mis sur le marché

Tableau III

1076

Pays	1955							1957							1959											
	Production nationale	Etats-Unis	Italie	France	Allemagne de l'Ouest	Grande-Bretagne	Divers	Total	Production nationale	Etats-Unis	Italie	France	Allemagne de l'Ouest	Grande-Bretagne	Divers	Total	Production nationale	Etats-Unis	Italie	France	Allemagne de l'Ouest	Grande-Bretagne	Divers	Total		
Allemagne de l'Ouest	123	234	26	55		27	24	489	108	226	36	64		49	36	519	106	193	26	69			56	54	311	
Grande-Bretagne . .	122	208	16	28	5		16	395	129	235	14	42	5		20	445	123	168	12	33	13			35	384	
Argentine	55								32								34	200	40	45	15	30			96	460
Autriche	27							475	25	221	28	51	116	41	1	483	19	210	45	35	105	15			35	464
Belgique	2	328	51	99	56	60	78	674	2	285	37	106	79	43	62	614	2	185	14	66	72	47			62	448
Danemark	16								13								15	170	10	30	48	40			19	332
Espagne	57	117	14	6	5	24	5	228	63	43	26	19	11	35	4	201	57	76	23	14	11	27			10	218
Finlande	29								21								14	200	20	26	45	39			45	389
France	107	150	42		51	31	78	459	142	123	23		9	32	15	344	105	112	34			26	38		10	315
Italie	133	277		19	17	37	26	509	129	248		32	18	41	30	498	167	215		33	38	38			33	524
Japon	336								330	124	9	22	5	15	19	524	381	112	14	31	13	16			25	592
Mexique	87								92								84	210	21	28			60		20	423
Pays-Bas	3	235	33	58	45	58	20	452	4	243	29	63	85	62	26	512	2	215	21	51	83	53			27	457
Portugal		189	65	39	11	20	32	356	2	222	39	43	22	24	40	392	5	195	37	40	17	37			29	360
Suède	34								31								17	165	21	35	20	48			38	344
Suisse	3	194	75	82	94	33	35	516	4	223	41	107	108	46	32	561	5	172	43	93	108	46			33	500
Etats-Unis	269								336								230		60	38		50			120	498

Les chiffres manquants n'ont pas pu être obtenus.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur le cinéma (Du 28 novembre 1961)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1961
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7950
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.12.1961
Date	
Data	
Seite	1029-1076
Page	
Pagina	
Ref. No	10 096 362

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.