

## AVIS N° 2/2014

du 7 mai 2014

**du Conseil d'administration  
de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel  
concernant l'avant-projet de règlement grand-ducal relatif à la protection  
des mineurs dans les séries de télévision et les services de médias  
audiovisuels à la demande**

Par courrier électronique du 22 janvier 2014, le Premier Ministre, Ministre des Communications et des Médias a consulté l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel au sujet d'un avant-projet de règlement grand-ducal relatif à la protection des mineurs.

Ce projet avait été précédé de deux autres projets qui avaient fait l'objet d'un premier avis (écrit) du Conseil National des Programmes en date du 7 août 2003 et d'un second avis du même Conseil (par voie orale) lors d'une entrevue avec le Service des Médias et des Communications en date du 6 juin 2012.

L'Autorité a analysé le projet soumis en ses séances des 19 mars 2014, 9 avril 2014, 23 avril 2014 et 7 mai 2014.

### Considérations générales

L'Autorité tient tout d'abord à souligner la philosophie générale qui doit sous-tendre la réglementation envisagée de la signalétique. De l'avis de l'Autorité, le dispositif envisagé ne doit pas constituer un moyen de contrainte et de sanction démesuré à l'encontre des opérateurs, mais un outil à l'attention des parents afin de guider et de contrôler la consommation de médias par leurs enfants. Ce sont en effet les parents qui sont présents auprès des enfants et qui sont les mieux à même d'intervenir pour aiguiller leurs enfants. Le dispositif ne doit pas amener une déresponsabilisation des parents (ou un sentiment de déresponsabilisation de ceux-ci), mais il doit au contraire insister sur leur responsabilité parentale et leur fournir les instruments et informations utiles et nécessaires pour leur permettre d'assumer leur rôle naturel d'éducateurs de leurs enfants. A l'appui de cette position, il convient de se référer notamment au CSA belge, qui souligne à plusieurs reprises dans sa recommandation du 20 février 2014 relative à la protection des mineurs qu'à côté des responsabilités respectives du législateur et du régulateur, il y a lieu de relever celle des parents et éducateurs qui encadrent au quotidien les usages médiatiques des mineurs dont ils ont la charge.

A cet effet, le dispositif doit évidemment être bien structuré et permettre un contrôle efficace de sa mise en pratique par les opérateurs.

Dans ce contexte, l'Autorité tient encore à souligner l'importance primordiale de la conscience et de la connaissance par les parents non seulement de leurs responsabilités, mais encore des besoins et limites de leurs enfants. Des campagnes de sensibilisation régulières dans les médias sur les médias semblent indispensables à cet effet.

L'autorité note ensuite que la thématique touchée par l'avant-projet soumis pour avis peut être abordée par référence à deux parallèles :

- l'avant-projet tel que soumis à l'examen de l'ALIA est basé essentiellement sur les systèmes de signalétique des programmes de télévision en vigueur en France et en Belgique.
- la matière de la protection des mineurs au regard de la projection d'œuvres audiovisuelles est également traitée par la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques.

Etant donné que l'article 35, 2, point f de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques (tel qu'introduit par la loi du 27 août 2013 portant création de l'établissement public ALIA) confère à l'Autorité la mission d'exercer les attributions lui confiées par l'article 6 de la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques exercées jusqu'à cette date par la Commission de surveillance et de classification des films, l'ALIA a jugé utile de considérer dans son avis également les dispositions fixées dans cette loi de 2009.

Le rapprochement avec cette législation est d'autant plus utile qu'il doit être relevé que lors de l'élaboration de la loi de 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques, l'importance d'une harmonisation des régimes juridiques applicables aux différents modes de diffusion (cinéma, télévision, vente et location de supports, distribution par Internet) avait été soulignée (voir notamment les avis de la Chambre de commerce, doc. parl. 5734<sup>1</sup> et du Conseil d'Etat, doc. parl 5734<sup>2</sup>).

Le lien entre représentation cinématographique et diffusion télévisuelle est encore évident dans la mesure où de nombreux films, suite à leur représentation sur grand écran, sont repris dans les grilles de programmes des chaînes télévisées. Certains pays opèrent clairement ce lien. Ainsi, en Allemagne, le « Jugendschutzgesetz » (JuSchG) a élaboré un système de classification opéré par la FSK (Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft). Il s'agit d'un système d'autorégulation organisé par la loi. Bien qu'il n'existe pas d'obligation légale, tous les films en Allemagne sont en fait soumis à un contrôle et une classification préliminaire de

la FSK, et depuis toujours, les décisions de la FSK influencent les horaires de diffusion des films à la télévision.<sup>1</sup>

Or, selon l'option retenue - un alignement aux systèmes en vigueur dans les pays avoisinants ou bien une harmonisation des dispositions consacrées aux différents supports (services de médias et cinéma) - le résultat obtenu ne sera pas le même.

1/ L'article 2 de la loi sur les représentations cinématographiques définit cinq catégories dans lesquelles l'organisateur de la représentation cinématographique doit classer un film, à savoir :

- Film accessible à tous
- Film accessible aux personnes âgées de 6 ans et plus
- Film accessible aux personnes âgées de 12 ans et plus
- Film accessible aux personnes âgées de 16 ans et plus
- Film accessible aux personnes âgées de 18 ans et plus

L'avant-projet sous examen comporte également cinq catégories, mais découpées différemment :

- catégorie I : tous publics
- catégorie II : déconseillé aux moins de 10 ans
- catégorie III : déconseillé aux moins de 12 ans
- catégorie IV : déconseillé aux moins de 16 ans
- catégorie V : déconseillé aux moins de 18 ans

L'Autorité note que les catégories définies pour le cinéma comprennent une catégorie avec un seuil à 6 ans qui fait défaut dans le dispositif prévu pour les services de médias. Or, les études psychologiques démontrent que ce seuil constitue une réelle barrière dans la vie du jeune enfant. En effet, avant l'âge de 5-7 ans, les enfants sont incapables de séparer l'imaginaire de la réalité, ils ne font pas la différence entre la fiction et la réalité. (Lohaus, Vierhaus, Maass ; Entwicklungspsychologie des Kindes- und Jugendalters ; Springer-Verlag 2010). Avant cet âge, et même si on leur prodigue les explications nécessaires, ils perçoivent les images vues comme étant une représentation de la réalité, ce qui est de nature à augmenter leurs peurs en fonction des images en question. Les auteurs sur le développement psychologique des enfants admettent à l'inverse qu'une fois cette étape surmontée, les peurs que peuvent éprouver les enfants se rattachent plus à la réalité et des situations de danger réelles. On doit dès lors porter une attention particulière à l'impact que certaines images peuvent avoir sur des enfants en dessous de 6 ans, respectivement les craintes qu'elles peuvent susciter. Par ailleurs, bon nombre de pays appliquent une signalétique tenant compte de la catégorie des moins de 5 ou 6 ans.

Dans l'intérêt d'une protection accrue des mineurs, l'Autorité préconise l'ajout dans la réglementation sous avis d'une catégorie « -6 ».

---

<sup>1</sup> <http://www.fsk.de/index.asp?SeitID=504&TID=473> (Aufgaben und Struktur)

2/ La loi de 2009 comporte l'avantage, contrairement à la loi modifiée de 1991 et à l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis, de formuler certains critères qui doivent guider dans la catégorisation des productions : violence, horreur, sexualité, discrimination raciale, sexuelle, d'opinion, de religion ou de nationalité, incitation à la haine, abus de drogues ou d'alcool, langage impropre, thématiques sensibles dont le suicide et l'éclatement des familles, impact global du film ou des images projetées.

3/ L'Autorité note encore que la formulation des catégories procède de philosophies différentes. Alors que la formulation en matière de représentations cinématographiques est positive, inclusive (le seuil indique les enfants qui peuvent sans craintes visionner l'œuvre), la formulation proposée dans l'avant-projet est négative, exclusive (le seuil indique les enfants auxquels le visionnage est déconseillé).

Alors même que le résultat est sur le fond en fin de compte identique, l'Autorité estime d'une façon générale que pour des raisons de visibilité et de compréhension, une formulation qui met l'accent sur l'accessibilité d'un film à partir d'un certain âge est préférable à une formulation qui procède par interdictions.

4/ Finalement, il faut remarquer que les deux systèmes reposent sur l'autorégulation en l'assortissant d'une possible intervention d'un organisme indépendant.

Cependant, seule la loi sur les représentations cinématographiques prévoit la possibilité pour l'organe de contrôle de procéder à des reclassifications, de même qu'elle fulmine des sanctions pénales (amende de 251€ à 25.000€, doublée en cas de récidive) en cas de violation par l'exploitant de la salle de cinéma de ses obligations légales tenant à la classification, à l'affichage de la classification et au contrôle d'accès.

Le système de sanction dans le cadre des médias audiovisuels est tout autre. A bien lire la loi de 1991 :

- un service de médias audiovisuels ou sonores non luxembourgeois ne faisant pas l'objet d'une interdiction dans son pays d'origine peut être interdit provisoirement au cas où il enfreint de façon manifeste, sérieuse et grave les dispositions notamment de l'article 27ter (article 25 de la loi)
- pour tous les fournisseurs de médias audiovisuel ou sonore transmettant un service de média audiovisuel ou sonore visé par la loi, l'assemblée consultative de l'Autorité doit être consultée dans le cadre d'une instruction concernant notamment l'article 27ter de la loi (article 35ter), mais l'article 27ter n'est pas expressément mentionné dans la liste des dispositions légales à l'égard desquelles l'Autorité peut entamer une procédure d'infraction (article 35sexies).  
Seules les infractions au règlement grand-ducal à prendre à l'issue de la présente procédure de consultation pourront faire l'objet d'une telle procédure d'infraction, avec la possibilité, en cas d'infraction manifeste, sérieuse et grave aux dispositions applicables, d'un blâme, d'un blâme avec obligation de lecture d'un communiqué à l'antenne ou d'une amende d'ordre de

250€ à 25.000€, avec la possibilité d'une suspension provisoire ou d'une interdiction définitive en cas de refus de se conformer à une décision antérieure ou de récidive.

Bien que l'Autorité ne plaide pas pour une pénalisation des opérateurs de services de médias audiovisuels dans la présente matière, il semble que la loi puisse faire l'objet d'une rédaction plus cohérente.

### Mesures d'accompagnement

Le moment venu, l'ALIA se propose d'examiner la possibilité pour elle d'élaborer des critères d'application supplémentaires pour la catégorisation des œuvres. Bien qu'un tel dispositif soit dénué de valeur juridique, il pourra donner des indications utiles aux opérateurs dans l'intérêt de la sécurité juridique et témoignera de la volonté de l'ALIA de se doter d'un instrument de travail concis sur lequel l'Autorité basera ses décisions. Dans ce contexte, on peut citer l'exemple des recommandations du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA en Belgique relatives à la protection des mineurs<sup>2</sup>, les orientations du CSA français qui doivent être prises en compte par les chaînes lors de la décision de classification<sup>3</sup> ou encore celles fixées dans les principes généraux de la FSK en Allemagne<sup>4</sup> et détaillées sur la page « Alterseinstufungen und FSK-Kennzeichen » du site internet de l'organisation.<sup>5</sup>

L'ALIA estime qu'une campagne de sensibilisation et de responsabilisation auprès du grand public, à laquelle également les fournisseurs de services seront appelés à participer, revêt d'une importance capitale dans la transposition des règles relatives à la protection des mineurs. En France, où le CSA mène une campagne annuelle de sensibilisation à la protection du jeune public, une étude de 2011 a fait ressortir que les parents font spontanément référence à différentes « campagnes de sensibilisation » dans le cadre de la signalétique mais citent de manière floue seulement signalétique jeunesse, messages et films du CSA<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> <http://www.csa.be/documents/2230>

<sup>3</sup> <http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/Jeunesse-et-protection-des-mineurs/La-signalétique-jeunesse/La-classification-des-programmes-par-les-chaines-de-television>

<sup>4</sup> [http://www.fsk.de/media\\_content/422.pdf](http://www.fsk.de/media_content/422.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.fsk.de/index.asp?SeitID=508&TID=72&Suchbegriff0=FSK-Kennzeichen&AnzahlSuchworte=1>,  
Alterseinstufungen und FSK-Kennzeichen

<sup>6</sup> Etude TNS SOFRES sur la campagne 2011 du CSA en faveur de la signalétique jeunesse, p.7

<http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-etudes/Les-autres-etudes/Etude-Comprendre-et-analyser-les-performances-de-la-campagne-2011-sur-la-signalétique-jeunesse>,

## Configuration des pictogrammes

L'avant-projet n'est pas accompagné d'exemples de pictogrammes pour illustrer l'exigence générale de l'« indication ... dans un rond blanc sur fond noir ». Afin d'éviter les confusions et de marquer l'action des instances luxembourgeoises dans ce domaine, l'Autorité suggère de développer des pictogrammes qui soient propres au Luxembourg, et qui se démarquent des outils en usage dans les pays limitrophes. Outre l'effet de visibilité de l'action des autorités luxembourgeoises, cette différenciation pourrait le cas échéant attirer l'attention sur la différence de règles de fond auxquelles pointent ces pictogrammes.

L'Autorité invite encore à réfléchir à la question de savoir si les différents éléments de programmes sensibles ne pourraient pas également faire l'objet d'une signalétique plus individualisée, à l'aide de pictogrammes qui indiquent la nature des sensibilités touchées (violence, horreur, sexualité, ...).

## Examen des articles

### *Article 3:*

L'avant-projet de règlement grand-ducal propose de limiter la durée d'affichage du pictogramme à une minute en début de programme.

Les dispositions de la directive 2010/13/UE du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels ») dispose (au chapitre VIII, article 27, point 2 et 3, consacré à la protection des mineurs dans la radiodiffusion télévisuelle) que lorsque les programmes susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs sont diffusés en clair, les États membres veillent à ce qu'ils soient précédés d'un avertissement acoustique ou à ce qu'ils soient identifiés par la présence d'un symbole visuel tout au long de leur durée.

Cette disposition a été transposée en droit national par l'article 27ter, paragraphe 3 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 selon lequel les programmes sensibles, lorsque diffusés en clair, « doivent être précédés d'un avertissement acoustique ou identifiés par la présence d'un symbole visuel tout au long de leur durée ». Les législateurs européen et national ont donc une vision précise sur l'étendue temporelle des mesures en question. Juridiquement, il est impossible que le règlement pris en exécution de la loi puisse contenir des règles moins contraignantes en limitant le pictogramme à quelques minutes. Il faut donc étendre l'obligation d'afficher le pictogramme pendant toute la durée de l'élément de programme concerné. L'affichage sur la durée s'impose encore pour des raisons de fond, alors qu'il s'agit d'informer les spectateurs, même ceux prenant une émission en cours de route, sur la nature du programme visionné.

# ALIA

AUTORITÉ  
LUXEMBOURGEOISE  
INDÉPENDANTE  
DE L'AUDIOVISUEL

## *Article 4 :*

Les considérations de l'ALIA en matière de responsabilité parentale et de durée d'affichage de la signalétique développées à l'égard de l'article 3 (catégorie II) de l'avant-projet de règlement grand-ducal sont également applicables à son article 4 (catégorie III).

## *Article 6 :*

L'avant-projet de loi ne propose aucune obligation en termes de signalétique et d'affichage du pictogramme relatif à la catégorie V. L'Autorité considère cette omission comme une lacune, alors que ce sont justement ces programmes qui risquent de préjudicier aux jeunes. Le fait que leur diffusion est limitée à la période de minuit à 5 heures du matin ne devrait pas constituer un argument pour les dispenser de signalétique.

## *Article 8 :*

Aux termes de l'article 8 de l'avant-projet de règlement grand-ducal, le législateur prévoit que le fournisseur dont les services de médias audiovisuels linéaires sont principalement destinés au public d'un autre Etat dans lequel un système de classification et de protection équivalent est appliqué, peut opter pour un alignement sur le système en vigueur dans cet Etat. Cette faculté soulève tout d'abord la question de savoir ce qu'il faut entendre par « principalement destiné au public d'un autre Etat ». Aux questions de conflit de compétence entre autorités risque de s'ajouter un conflit de compétence entre législations.

L'avant-projet prévoit que l'accord pour appliquer un autre système émane du Ministre ayant les Médias dans ses attributions. Dans la mesure où l'application de ces règles incombe en fin de compte à l'Autorité, celle-ci se demande s'il ne serait pas opportun de confier le soin d'avaliser le choix de l'opérateur à l'Autorité, sinon du moins de prévoir qu'elle doit être consultée avant toute décision afférente.

L'Autorité s'est enfin interrogée sur la question de savoir si le choix de l'opérateur est définitif, s'il vaut pour une durée minimum, ou s'il peut opérer à la carte, soumettant ses différents éléments de programmes tantôt à un régime, tantôt à un autre régime, ou encore s'il lui est possible de demander à tout moment une modification du régime applicable. L'Autorité estime que le choix doit s'inscrire dans une certaine durée, et couvrir par exemple, sauf circonstances exceptionnelles, la durée d'une concession. Il y aurait lieu de préciser ce point dans le texte.

## *Article 9 §1:*

L'article 9 §1 dispose que le fournisseur d'un service de médias audiovisuels à la demande doit procéder à la classification des services de médias à la demande a) soit par référence aux catégories visées à l'article 1 du règlement, b) soit par référence à la classification effectuée dans le pays d'origine de l'œuvre, c) soit, lorsque son service de médias audiovisuels à la demande est

# ALIA

AUTORITÉ  
LUXEMBOURGEOISE  
INDÉPENDANTE  
DE L'AUDIOVISUEL

principalement destiné au public d'un autre Etat dans lequel un système de classification et de protection équivalent est d'application par l'alignement sur le système en vigueur dans cet Etat.

Dans l'hypothèse b) d'un alignement sur la classification en vigueur dans le pays d'origine de l'œuvre, l'Autorité considère qu'il serait avisé de ne permettre cette substitution que si le régime étranger en question est au moins équivalent au système luxembourgeois.

Dans l'hypothèse c) d'un alignement d'un service à la demande principalement destiné au public d'un autre Etat à un système de classification équivalent, le Conseil estime, dans un souci de clarification et d'un minimum garanti de protection, qu'il serait utile de mentionner que ce système devra être équivalent au système luxembourgeois et non à celui du pays d'origine de l'œuvre.

Ainsi fait et délibéré lors de la réunion de l'Autorité du 7 mai 2014, où étaient présents :

Thierry Hoscheit, Président  
Valérie Dupong, Membre  
Claude Wolf, Membre  
Jeannot Clement, Membre  
Marc Thewes, Membre

Pour expédition conforme.

Thierry Hoscheit  
Président