



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Loi fédérale sur la protection des mineurs en matière de films et de jeux vidéo (LPMFJ)

Rapport explicatif sur l'avant-projet

mars 2019

Synthèse

L'évolution constante des nouvelles technologies et des comportements adoptés par les enfants et les jeunes dans l'utilisation des médias placent la protection des mineurs devant une multitude de défis.

Une protection moderne des mineurs doit englober des mesures réglementaires permettant de préserver les enfants et les jeunes des contenus médiatiques susceptibles de nuire à leur développement personnel (volet réglementaire) et des mesures visant à leur transmettre, ainsi qu'aux personnes en charge de leur éducation, les compétences médiatiques dont ils ont besoin pour saisir les opportunités tout en évitant de s'exposer aux risques présentés par les médias (volet éducatif).

Le présent avant-projet de loi régit la protection des mineurs contre les contenus médiatiques (représentations de violence ou de sexe, scènes effrayantes, etc.) de films et de jeux vidéo qui pourraient porter préjudice à leur développement physique, mental, psychique, moral ou social. Il est indispensable d'agir dans ce domaine, en l'occurrence par la création d'une loi fédérale sur la protection des mineurs en matière de films et de jeux vidéo. Celle-ci se fonde sur l'art. 95, al. 1, de la Constitution fédérale, qui autorise la Confédération à légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées. Afin de protéger les mineurs contre des contenus inadéquats de films et de jeux vidéo, les organisateurs qui rendent accessibles des films et des jeux vidéo lors d'événements publics, les prestataires de films et de jeux vidéo sur des supports audiovisuels et les prestataires de services à la demande doivent remplir des exigences en matière d'indication de l'âge minimal et de contrôle de l'âge. Ces mesures seront mises en œuvre dans le cadre d'une corégulation par laquelle les acteurs du secteur du film et ceux du secteur du jeu vidéo peuvent développer chacun un système de classification et une réglementation en matière de protection des mineurs. Les acteurs qui travaillent dans le domaine de la fabrication, de la location, de la distribution, de l'importation, du commerce de gros et du commerce intermédiaire, les prestataires de supports audiovisuels, les prestataires de services à la demande ainsi que les organisateurs qui rendent accessibles des films ou des jeux vidéo lors d'événements publics s'associent pour, dans leur secteur respectif, former une organisation de protection des mineurs et élaborer une réglementation en matière de protection des mineurs. Ils peuvent déposer une demande de déclaration de force obligatoire de leur réglementation respective pour les acteurs qui ne sont pas membres de ces organisations. Le Conseil fédéral décide de donner force obligatoire à ces réglementations, qui doivent pour cela répondre aux exigences minimales fixées par la loi. Elles doivent par exemple prévoir un système de classification d'âge uniforme incluant notamment des descripteurs de contenus susceptibles de porter préjudice au développement des mineurs (par ex. représentations de violence ou de sexe), mais aussi l'institution d'un référent en matière de protection des mineurs. En outre, elles régissent la répartition des coûts et la surveillance de la mise en œuvre par les acteurs, et elles prévoient des sanctions à l'encontre des membres des organisations qui enfreignent la réglementation. Si aucune réglementation n'a été déclarée de force obligatoire dans un délai de deux ans suivant l'entrée en vigueur de la loi, si une demande de déclaration de force obligatoire est rejetée ou est devenue caduque, il revient au Conseil fédéral d'édicter, dans le sens d'un scénario de repli, une réglementation dans le secteur du film et une dans celui du jeu vidéo.

En ce qui concerne les services à la demande et les services de plateforme, la Suisse entend s'aligner sur la réglementation européenne. S'ils sont basés en Suisse, ces services doivent prévoir des systèmes de contrôle de l'âge, des systèmes de contrôle parental et des systèmes de notification des contenus non adaptés aux mineurs s'inspirant de la directive européenne Services de médias audiovisuels (SMA).

Conformément à l'avant-projet, les organisations de protection des mineurs veillent au respect de leur réglementation respective et sanctionnent leurs membres qui l'enfreignent. Toutefois, le

respect des obligations concernant l'indication de l'âge, les descripteurs de contenu et le contrôle de l'âge eu égard à l'accès aux films ou aux jeux vidéo est aussi soumis au contrôle des cantons (sur les sites de diffusion) et à celui de l'Office fédéral des assurances sociales OFAS (commerce en ligne, services à la demande et services de plateforme), et des sanctions peuvent être prononcées en cas d'infraction à la loi. Les cantons sont responsables des procédures pénales.

Selon l'avant-projet, l'OFAS est chargé de la coordination des mesures de protection des mineurs dans le secteur du film et dans celui du jeu vidéo, et est tenu d'évaluer régulièrement l'efficacité des mesures prises en vertu de la loi ainsi que de rédiger un rapport périodique à l'intention du Conseil fédéral.

L'avant-projet ne contient pas de dispositions concernant la protection des mineurs face aux programmes télévisés, à la télévision en différé et aux autres contenus journalistiques de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR), ces contenus étant entièrement régis par les dispositions de la loi sur la radio et la télévision (LRTV), qui est en cours de révision. L'avant-projet de la loi sur les médias électroniques (LME), appelée à remplacer la LRTV, couvre également les services à la demande fondés sur un mandat de prestations. Il est prévu d'harmoniser les dispositions de protection des mineurs de la LPMFJ et celles de la LME. L'avant-projet ne contient pas non plus de dispositions concernant les prestataires de jeux d'argent, ces derniers étant exclusivement soumis aux dispositions de la loi sur les jeux d'argent.

Une première analyse d'impact de la réglementation montre que les nouvelles dispositions de la LPMFJ occasionneront des dépenses supplémentaires pour les acteurs du secteur du film ainsi que ceux du secteur du jeu vidéo et les autorités publiques. La plupart des acteurs interrogés sont d'avis que la corégulation permettra de combler au moins partiellement les lacunes actuelles (par ex. manque d'uniformité, inefficacité des initiatives sectorielles). Par contre, il émane des doutes quant à capacité de la LPMFJ à mieux protéger les mineurs contre l'exposition à des contenus inadéquats dans les films et les jeux vidéo, notamment en raison du principe de territorialité du droit suisse, qui ne confère à la corégulation qu'une emprise limitée sur les prestataires étrangers (comme Netflix, YouTube, etc.).

Table des matières

| | |
|---|------------|
| Synthèse | I |
| Table des matières | III |
| Liste des abréviations utilisées | V |
| 1 Présentation du projet | 1 |
| 1.1 Contexte | 1 |
| 1.1.1 Rapports publiés par le Conseil fédéral et projets de législation en cours en matière de films et de jeux vidéo | 1 |
| 1.1.2 Programme national de promotion des compétences médiatiques | 3 |
| 1.1.3 Interventions parlementaires et initiatives cantonales | 3 |
| 1.1.4 Mandat du Conseil fédéral | 5 |
| 1.2 Jeunes et médias : évolutions et enjeux actuels | 6 |
| 1.2.1 Utilisation des médias et progrès technique | 6 |
| 1.2.2 Problématiques propres aux enfants et aux jeunes et nécessité d’agir | 8 |
| 1.2.3 Formes de réglementation possibles pour protéger les mineurs face aux médias | 11 |
| 1.3 La régulation dans le domaine de la protection des mineurs face aux médias à l’échelle internationale | 13 |
| 1.3.1 Régulation à l’échelle européenne | 13 |
| 1.3.2 Collaboration internationale dans le cadre de l’autorégulation et de la corégulation | 15 |
| 1.3.3 Régulation propre à chaque pays | 17 |
| 1.4 Réglementation actuelle en matière de films et de jeux vidéo en Suisse | 19 |
| 1.4.1 Réglementation en matière de supports audiovisuels | 19 |
| 1.4.2 Réglementation en matière de télévision et de radio | 20 |
| 1.4.3 Réglementation en matière de services à la demande et de services de plateforme | 21 |
| 1.4.4 Réglementation en matière d’événements publics | 22 |
| 1.4.5 Vue d’ensemble de la réglementation actuelle en matière de films et de jeux vidéo | 23 |
| 1.4.6 Les problèmes de la réglementation actuelle en matière de films et de jeux vidéo | 23 |
| 1.5 Buts de la loi | 26 |
| 1.6 Réglementation proposée | 26 |
| 1.7 Justification et appréciation de la solution proposée | 30 |
| 1.8 Coûts découlant des nouvelles dispositions légales | 33 |
| 1.9 Mise en œuvre | 33 |
| 1.10 Classement d’interventions parlementaires | 33 |
| 2 Commentaire des dispositions | 35 |
| 3 Effets | 55 |
| 3.1 Conséquences financières pour la Confédération et effets sur son état du personnel | 55 |
| 3.2 Conséquences pour les cantons | 55 |
| 3.3 Conséquences économiques | 55 |
| 3.3.1 Conséquences économiques pour des catégories spécifiques d’acteurs | 55 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.3.2 | Implications pour l'économie dans son ensemble | 57 |
| 3.4 | Conséquences sociales | 58 |
| 3.5 | Comparaison des coûts et des avantages | 58 |
| 4 | Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral | 59 |
| 4.1 | Relation avec le programme de la législature | 59 |
| 4.2 | Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral | 59 |
| 4.2.1 | Stratégie Suisse numérique | 59 |
| 4.2.2 | Stratégie nationale Addictions | 59 |
| 5 | Aspects juridiques | 60 |
| 5.1 | Constitutionnalité | 60 |
| 5.2 | Relation avec le droit européen et le droit international | 60 |
| 5.3 | Forme de l'acte à adopter | 61 |
| 5.4 | Frein aux dépenses | 61 |
| 5.5 | Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale | 62 |
| 5.6 | Délégation de compétences législatives | 62 |
| 5.7 | Protection des données | 62 |

Liste des abréviations utilisées

| | |
|----------|---|
| AP-LME | Avant-projet de loi sur les médias électroniques |
| AP-LPMFJ | Avant-projet de loi sur la protection des mineurs en matière de film et de jeu vidéo |
| asut | Association suisse des télécommunications |
| ASV | Association suisse du vidéogramme |
| CAJ-E | Commission des affaires juridiques du Conseil des États |
| CCDJP | Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police |
| CDIP | Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique |
| CP | Code pénal suisse |
| Cst. | Constitution fédérale |
| DFI | Département fédéral de l'intérieur |
| DFJP | Département fédéral de justice et police |
| CETT | Convention européenne sur la télévision transfrontière |
| FSK | Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH (système allemand d'auto-contrôle du secteur du film) |
| JIF | Commission nationale du film et de la protection des mineurs |
| LETC | Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce |
| LJAr | Loi fédérale sur les jeux d'argent |
| LPD | Loi fédérale sur la protection des données |
| LRTV | Loi fédérale sur la radio et la télévision |
| LTC | Loi sur les télécommunications |
| OFAS | Office fédéral des assurances sociales |
| p-LPTab | Projet de loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques |
| PEGI | Pan European Game Information |
| SCOCI | Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet |
| SIEA | Swiss Interactive Entertainment Association |
| simsa | Swiss Internet Industry Association |
| SMA | Services de médias audiovisuels |
| USK | Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (système allemand d'auto-contrôle des logiciels de divertissement) |
| VoD | Video on Demand (services à la demande) |

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Il est difficile de concevoir aujourd'hui un monde sans médias numériques. Les enfants et les jeunes les utilisent durant leur temps libre, à l'école et sur leur lieu de formation. Ces dernières années, les progrès techniques fulgurants ont eu un impact sur la manière dont les enfants et les jeunes utilisent les médias et sur les opportunités et les risques associés à leur utilisation. Cette évolution et les risques qui en découlent ont d'ailleurs fait l'objet de nombreuses interventions parlementaires. Le Conseil fédéral a déjà publié plusieurs rapports en réponse à des interventions portant sur des aspects concrets, tels que la violence et les nouveaux médias, la cyberintimidation, l'utilisation excessive d'Internet ou les médias sociaux. En outre, de 2011 à 2015, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a mis en œuvre le programme national Jeunes et médias sur mandat du Conseil fédéral. Sur la base de ces travaux, le Conseil fédéral a publié en mai 2015 un rapport très complet incluant un état des lieux de la protection des enfants et des jeunes face aux médias en Suisse et une évaluation de la nécessité d'agir. Il a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'examiner l'opportunité de légiférer au niveau fédéral en matière de film et de jeu vidéo. Les principales interventions et les travaux les plus importants réalisés à ce jour sont résumés ci-après.

1.1.1 Rapports publiés par le Conseil fédéral et projets de législation en cours en matière de films et de jeux vidéo

Le Conseil fédéral a adopté, le 20 mai 2009, le **rapport « Les jeunes et la violence – Pour une prévention efficace dans la famille, l'école, l'espace social et les médias »**. Ce rapport répond aux questions formulées dans les postulats Leuthard 03.3298 « Violence des jeunes » du 17 juin 2003, Amherd 06.3646 « Violence des jeunes. Pour que la prévention ait davantage d'impact et d'efficacité » du 6 décembre 2006 et Galladé 07.3665 « Médias de divertissement. Protéger les enfants et les adolescents de la violence » du 4 octobre 2007. Le Conseil fédéral y refuse de légiférer au niveau national sur la protection des enfants et des jeunes face aux médias, comme l'exige le postulat Galladé, tout en annonçant qu'il veillera à mettre en place au niveau fédéral les mesures réglementaires nécessaires si les cantons et les associations professionnelles ne remplissent pas leur mandat ou si les mesures prises ne sont pas efficaces.

Le Conseil fédéral a publié d'autres rapports sur divers aspects de la protection des enfants et des jeunes face aux médias. Le 26 mai 2010, il a par exemple adopté le rapport **« Protection contre la cyberintimidation »** en réponse au postulat Schmid-Federer 08.3050 du même nom, déposé le 11 mars 2008. Dans ce rapport, le Conseil fédéral constate qu'il n'existe aucune disposition dans le droit suisse qui interdise explicitement la cyberintimidation. Il conclut cependant que les actes de harcèlement, d'intimidation ou de dénigrement à la base de ce phénomène peuvent faire l'objet de poursuites efficaces et de sanctions appropriées en appliquant l'instrumentaire pénal existant et qu'il n'y a donc pas lieu de légiférer.

Le rapport sur les risques associés à Internet et aux jeux vidéo intitulé **« Gefährdungspotenzial von Internet und Online-Games »** et publié le 30 mars 2012 par le Conseil fédéral répond aux postulats Forster-Vannini 09.3521 du 9 juin 2009 et Schmid-Federer 09.3579 du 10 juin 2009. Il en ressort qu'en 2009, environ 2,3 % des jeunes et des jeunes adultes en Suisse avaient un usage excessif et donc problématique d'Internet. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral a décidé que l'encouragement de l'intervention et du repérage précoces devait être intensifié¹. En outre, il recommandait d'améliorer les données scientifiques au sujet de l'utilisation excessive d'Internet et de les documenter dans le cadre

¹ Dans le cadre du troisième programme de mesures en vue de réduire les problèmes de drogue (ProMeDro III 2012-2016) et, depuis 2017, dans le cadre de la stratégie nationale Addictions 2017-2024

d'un monitoring. À cette fin, l'Office fédéral de la santé publique a intégré dans le Monitoring suisse des addictions des questions concernant l'utilisation d'Internet.

Le 9 octobre 2013, le Conseil fédéral a publié le rapport « **Cadre juridique pour les médias sociaux** » en réponse au postulat Amherd 11.3912 du 29 septembre 2011. Selon les conclusions de ce rapport, l'expérience montre que le droit suisse ne présente pas de grosses lacunes en ce qui concerne les réseaux sociaux comme Twitter, Facebook ou les blogs, qui sont soumis aux lois en vigueur, telles que la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)² ou le code pénal (CP)³. Appliquées à bon escient, ces dispositions apportent une réponse adéquate à la plupart des problèmes que posent ou que pourraient poser ces plateformes aux particuliers et à la collectivité. Pour certains aspects du droit des télécommunications, pour les réglementations concernant la responsabilité civile des exploitants de plateforme et des fournisseurs d'accès ainsi que pour la protection des jeunes face aux médias et pour la protection des données, il faudra procéder à des analyses approfondies. Le **rapport complémentaire du Conseil fédéral « Un cadre juridique pour les médias sociaux : Nouvel état des lieux »** du 10 mai 2017 expose les résultats des examens réalisés dans ces domaines. S'agissant du droit des télécommunications, le rapport constate que de très nombreux fournisseurs de télécommunication proposent aujourd'hui des services basés sur Internet, ce qui implique de nouvelles solutions en matière de réglementation. Dans son **message concernant la révision de la loi sur les télécommunications (LTC)** du 6 septembre 2017⁴, le Conseil fédéral déclare vouloir définir dans la loi des compétences claires pour l'édiction de réglementations relatives à la protection de la jeunesse. Ces compétences l'autoriseraient, par voie d'ordonnance, à contraindre les fournisseurs de services de télécommunication à donner aux parents des conseils sur les possibilités de protection des enfants et des jeunes lors de la vente d'abonnements de téléphonie mobile et d'accès fixes à Internet. Les possibilités de protection passent par le choix, l'installation et le réglage de filtres. La révision de la loi sur les télécommunications est en cours d'examen au Parlement.

Dans son rapport du 11 décembre 2015⁵ sur **la responsabilité civile des fournisseurs de services Internet**, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion qu'une législation générale, couvrant tous les domaines du droit, ne s'imposait pas à l'heure actuelle en matière de responsabilité civile des fournisseurs⁶. Il approuve la procédure de notification et de retrait de contenu illicite⁷ inscrite dans les conditions générales de certains réseaux sociaux comme Facebook et Twitter, mais il ne prévoit pas d'inclure dans la loi de telles mesures d'autorégulation.

Les lacunes apparues dans la LPD du fait de l'évolution technique fulgurante doivent être comblées dans le cadre de la **révision totale de la LPD et de la modification d'autres lois fédérales**. Dans son message⁸, le Conseil fédéral explique que l'objectif de la révision est en particulier de rendre aux personnes concernées le contrôle de leurs données. Avec l'évolution de la société numérique, les données font en effet l'objet de collectes massives (*big data*) et de traitements qui sont de moins en moins transparents (par ex. profilage basé sur des algorithmes). En outre, dans le cadre de sa stratégie « Suisse numérique » adoptée en avril

² RS 235.1

³ RS 311.0

⁴ FF 2017 6185

⁵ Conseil fédéral (2015) : La responsabilité civile des fournisseurs de services Internet. Rapport du Conseil fédéral du 11.12.2015. Cf. <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2015/2015-12-110/ber-br-f.pdf> (consulté le 19.02.2019).

⁶ Contre rémunération, les hébergeurs de sites (*hosting provider*) mettent à disposition une infrastructure technique (espace mémoire, capacité de calcul, capacité de transmission) pour la mise en ligne automatisée de données. Les fournisseurs d'accès (*access provider*) garantissent l'accès (total ou partiel) de l'hébergeur aux serveurs. Les *access provider* sont des fournisseurs de services de télécommunication au sens de la LTC.

⁷ Une notification peut être envoyée à l'hébergeur en cas de soupçon de contenu inadéquat. L'hébergeur peut alors bloquer entièrement ou partiellement l'accès au site concerné, le temps que les tribunaux ou les autorités compétentes aient clarifié la situation.

⁸ Message du 15.9.2017 concernant la loi fédérale sur la révision totale de la loi fédérale sur la protection des données et sur la modification d'autres lois fédérales, FF 2017 6565

2016, le Conseil fédéral a fait analyser la situation juridique en Suisse, dans l'UE et dans quelques autres pays comparables en matière d'utilisation des données personnelles, des données techniques et des données anonymisées afin d'identifier les éventuels besoins concernant la réglementation. Les résultats seront pris en compte dans les travaux de révision de la LPD.

Enfin, le Conseil fédéral a adopté, le 13 mai 2015, le rapport « **Jeunes et médias.**

Aménagement de la protection des enfants et des jeunes face aux médias en Suisse » en réponse à la motion 10.3466 Bischofberger « Internet. Renforcer la protection des jeunes et la lutte contre la cybercriminalité ». Ce rapport synthétise les études réalisées au sujet de la protection des enfants et des jeunes face aux médias. Il identifie les problématiques prioritaires et les enjeux généraux et propose différentes mesures, dont l'opportunité de prévoir dans les secteurs du film et du jeu vidéo une législation fédérale visant à protéger les enfants et les jeunes contre les contenus inadéquats. Cette mesure est concrétisée dans le présent avant-projet.

1.1.2 Programme national de promotion des compétences médiatiques

Dans son rapport de 2009 sur les jeunes et la violence, le Conseil fédéral a souligné l'importance des offres de promotion des compétences médiatiques et de prévention de la violence. À cette fin, par arrêté du 11 juin 2010, il a notamment chargé l'OFAS d'assumer la responsabilité du pilotage et de la mise en œuvre opérationnelle du programme national Jeunes et médias, limité à cinq ans et visant à protéger les enfants et les jeunes face aux médias et à promouvoir les compétences médiatiques. Le programme a été mené de 2011 à 2015 en collaboration avec les branches intéressées, les cantons et les services compétents de la Confédération⁹. Son principal objectif était d'encourager les enfants et les jeunes à utiliser les médias numériques de façon sûre, responsable et adaptée à leur âge. Il offrait aux parents, aux enseignants et aux professionnels des informations ciblées, un soutien et des conseils sur la meilleure façon d'accompagner les enfants et les jeunes. En dirigeant le programme, la Confédération a assumé des tâches de coordination et a encouragé la collaboration entre les différents acteurs et leur mise en réseau. À l'issue du programme, en 2015, le Conseil fédéral a chargé l'OFAS de poursuivre les mesures fédérales pour protéger les jeunes face aux médias (soutien et coordination) et de lui rendre compte tous les cinq ans de l'avancement des mesures et des résultats obtenus.

1.1.3 Interventions parlementaires et initiatives cantonales

Ces dix dernières années, de nombreuses interventions parlementaires concernant la protection des jeunes face aux médias ont été soumises au Conseil fédéral. Plusieurs initiatives cantonales lui ont aussi été présentées. Les principales interventions et initiatives cantonales ayant trait à la régulation de la protection des enfants et des jeunes face aux médias sont résumées ci-après.

Interdiction de jeux vidéo violents : motion Hochreutener 07.3870, motion Allemann 09.3422 et six initiatives cantonales

La **motion Hochreutener 07.3870** « Interdiction des jeux électroniques violents » du 21 décembre 2007 charge le Conseil fédéral d'élaborer un projet de loi visant à empêcher l'accès des enfants et des adolescents aux jeux d'ordinateur à contenu violent (jeux où le joueur peut tirer lui-même sur des cibles, réservés à des classes d'âge 16+ ou 18+ d'après la classification du *Pan European Game Information* [PEGI]¹⁰) en interdisant ou en limitant les ventes. Pour protéger en particulier les enfants et les adolescents de ces représentations de la violence, il convient d'examiner s'il est préférable d'instaurer une interdiction générale de vente

⁹ Cf. OFAS (2010) : Programme national Protection de la jeunesse face aux médias et compétences médiatiques. Berne : OFAS.

¹⁰ Cf. <https://pegi.info/> (consulté le 19.02.2019).

de ces jeux aux enfants et aux adolescents, ou si une protection plus large de cette tranche d'âge serait plus appropriée. L'auteur de la motion mentionne le Code de conduite (cf. chap. 1.4.1). Il demande au Conseil fédéral d'examiner les possibilités d'inscrire cette initiative volontaire d'autorégulation dans la loi.

La **motion Allemann 09.3422** « Interdiction des jeux violents » du 30 avril 2009 exige une interdiction absolue des jeux violents : le Conseil fédéral est chargé d'interdire la production, la publicité, l'importation, la vente et la diffusion de programmes de jeux dans lesquels de terribles actes de violence commis contre des êtres humains ou humanoïdes contribuent au succès du jeu. Une interdiction généralisée de ces jeux semble donc appropriée et proportionnée à la situation. Les directives d'âges (système PEGI, par ex.) définies par les producteurs et les concessionnaires ne constituent pas une alternative à une interdiction, car elles peuvent aisément être contournées. Une possibilité de mettre en œuvre la motion serait de concrétiser l'art. 135 du CP.

Le Conseil fédéral a proposé le rejet de ces deux motions en soulignant que l'art. 135 CP interdisait déjà les représentations de la violence illustrant des actes de cruauté. Dans sa réponse à la motion Allemann, le Conseil fédéral constate néanmoins qu'il est nécessaire de mieux protéger les jeunes contre les représentations de la violence et qu'il serait envisageable (au-delà des dispositions du CP) d'interdire la vente ou la diffusion de représentations ne tombant pas sous le coup de l'art. 135 CP, mais susceptibles d'avoir des conséquences néfastes pour certains groupes d'âge. La Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-E), dans son rapport du 15 février 2010, émet quant à elle des réserves concernant l'efficacité d'une interdiction générale des jeux telle que proposée par la motion Allemann. Elle estime toutefois à l'unanimité que la vente de jeux violents à des jeunes de moins de 16 ou 18 ans devrait être interdite au moyen d'un système de classification contraignant. Elle considère en outre qu'il y a lieu de clarifier et d'uniformiser la situation à l'échelle suisse et juge qu'il serait judicieux de prévoir des réglementations contraignantes concernant les jeux électroniques violents. Pour tous ces motifs, la CAJ-E a proposé l'adoption des deux motions. La motion Hochreutener et la motion Allemann ont donc été soumises au Conseil fédéral le 18 mars 2010. Ce dernier n'est cependant pas entré en matière compte tenu des travaux en cours dans le cadre du programme Jeunes et médias et du présent avant-projet.

Plusieurs **initiatives cantonales** visant une interdiction des jeux vidéo violents à l'échelle suisse ou un système de classification d'âge uniforme pour les médias numériques et audiovisuels ont par ailleurs été soumises à l'Assemblée fédérale. Il s'agit de l'initiative du canton de Berne 08.316 « Interdiction des jeux vidéo violents » du 18 juin 2008, de celle du canton de Saint-Gall 09.313 « Mieux protéger les enfants et les jeunes contre la violence dans les jeux vidéo et les médias » du 26 mai 2009, de celle du canton du Tessin 09.314 « Révision de l'article 135 CP » du 27 mai 2009, de celle du canton de Fribourg 09.332 « Interdiction des jeux vidéo violents » du 16 novembre 2009, de l'initiative du canton de Zoug 10.302 « Interdiction des jeux vidéo violents » du 5 janvier 2010 et de celle du canton de Lucerne 11.301 pour « Protéger les jeunes contre les jeux et les sports violents » déposée le 24 janvier 2011. Le traitement de ces initiatives cantonales a été suspendu pour plus d'un an¹¹ compte tenu des travaux du programme Jeunes et médias – à l'exception de l'initiative soumise par le canton de Lucerne qui demandait, outre l'interdiction des jeux vidéo violents, une interdiction de la pratique d'arts martiaux mixtes comme l'*ultimate fighting* et à laquelle il n'a pas été donné suite.

Pornographie sur Internet : motion Savary 11.3314

La **motion Savary 11.3314** soumise le 18 mars 2011 sous le titre « Pornographie sur Internet. Agir en amont » chargeait le Conseil fédéral de prendre des mesures pour contraindre les opérateurs actifs sur Internet à recourir systématiquement à l'état de la technique la plus

¹¹ Cf. décisions du Conseil des États du 10.3.2011 et du Conseil national du 17.6.2011.

avancée afin de filtrer la violence et la pornographie en amont. Dans son rapport sur le marché suisse des télécommunications¹² publié le 19 novembre 2014, le Conseil fédéral a décidé qu'il fallait mieux protéger les jeunes en inscrivant dans la loi une obligation de conseil, à respecter par les fournisseurs de services de télécommunication, sur les mesures techniques de protection de la jeunesse et plus particulièrement sur les logiciels de filtrage. Une telle réglementation a été incluse dans le message concernant la révision de la LTC (cf. chap. 1.1.1).

Interventions concernant la protection des données

Ces dernières années, la protection des données a également fait l'objet de nombreuses interventions parlementaires demandant une révision de la LPD pour l'adapter aux évolutions technologiques¹³. Le message du 15 septembre 2017 concernant la loi fédérale sur la révision totale de la loi fédérale sur la protection des données et sur la modification d'autres lois fédérales¹⁴ contient les propositions du Conseil fédéral pour procéder aux adaptations nécessaires (cf. chap. 1.1.1).

1.1.4 Mandat du Conseil fédéral

Le rapport « Jeunes et médias. Aménagement de la protection des enfants et des jeunes face aux médias en Suisse », adopté par le Conseil fédéral le 13 mai 2015, arrive à la conclusion que, pour garantir une protection adéquate des enfants et des jeunes face aux médias, il faut prendre des mesures tant dans le domaine éducatif que dans le domaine réglementaire. Le Conseil fédéral a donc chargé le DFI de poursuivre les mesures du **volet éducatif de la protection des enfants et des jeunes face aux médias** élaborées dans le cadre du programme Jeunes et médias. Il s'agit notamment d'informer activement les parents, les enseignants et les personnes de référence afin qu'ils acquièrent les compétences nécessaires pour accompagner les mineurs dans leur découverte des médias au quotidien (promotion des compétences médiatiques), mais aussi de donner des impulsions au développement et au contrôle de la qualité des mesures spécialisées, ainsi que d'encourager la mise en réseau des différents acteurs et leur coopération.

En ce qui concerne le **volet réglementaire de la protection des enfants et des jeunes face aux médias**, un **besoin d'intervenir** particulier a été identifié **au niveau de la problématique des contenus de films ou de jeux vidéo non adaptés à certains groupes d'âge**¹⁵. De ce fait, le Conseil fédéral a chargé le DFI d'examiner, en collaboration avec le Département fédéral de justice et police (DFJP), l'opportunité de légiférer à l'échelle fédérale en matière de films et de jeux vidéo, sur la base de l'art. 95, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)¹⁶, et de déterminer la forme à donner à cette réglementation. Les résultats de ces examens et une proposition pour la marche à suivre ont été présentés au Conseil fédéral le 19 octobre 2016. Par la suite, le Conseil fédéral a chargé le DFI d'élaborer, en concertation avec les cantons et les principales associations du secteur du film et du jeu vidéo, un projet de corégulation destiné à la consultation. La responsabilité de rédiger l'avant-projet a été confiée à l'OFAS. Ce dernier a été accompagné par un groupe de travail composé de représentants :

¹² Conseil fédéral (2014) : Rapport 2014 sur l'évolution du marché suisse des télécommunications ainsi que sur les enjeux législatifs y afférents. Rapport du Conseil fédéral du 19 novembre 2014 en réponse au postulat 13.3009, cf. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/l-ofcom/organisation/bases-legales/dossiers-du-conseil-federal/rapport-2014-sur-les-telecommunications.html> (consulté le 19.02.2019).

¹³ Conseil fédéral (2017), une liste des interventions se trouve dans le message concernant la loi fédérale sur la révision totale de la loi fédérale sur la protection des données et sur la modification d'autres lois fédérales, FF **2017** 6682-6586.

¹⁴ FF **2017** 6565

¹⁵ Par jeux vidéo, on entend tous les programmes de jeu numériques, indépendamment du support et du système de traitement des données utilisés.

¹⁶ RS **101**

- de la Confédération : OFAS, Office fédéral de la justice, Office fédéral de la communication, Office fédéral de la police, Office fédéral de la culture, Bureau fédéral de la consommation, Pro Helvetia ;
- des cantons : Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ainsi qu'un représentant de chacun des cantons de Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Vaud et Zurich ;
- des associations des secteurs du film et du jeu vidéo : ProCinema, filmdistribution suisse, Association suisse du vidéogramme (ASV), Association cinématographique suisse, Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA), Association suisse des télécommunications (asut), Swiss Internet Industry Association (simsa), Swiss Game Developers Association (association indépendante des développeurs de jeux suisses SGDA), Radio Télévision Suisse ,
- des consommateurs : GameRights, Swiss Gamers Network, Fédération romande des consommateurs.

1.2 Jeunes et médias : évolutions et enjeux actuels

L'évolution technique conduit à un foisonnement des offres de services médiatiques et de communication, qui ne cessent de changer et de se diversifier. Les enfants et les jeunes utilisent ces services durant leur temps libre, à l'école et sur leur lieu de formation (professionnelle). En participant activement à notre société médiatique, les enfants apprennent non seulement à lire, écrire et calculer, mais acquièrent également des techniques aujourd'hui indispensables pour gérer de nombreuses situations de la vie quotidienne ou professionnelle. L'utilisation des médias numériques comporte cependant aussi des risques, qui peuvent avoir des conséquences néfastes pour la santé physique et psychique des enfants et des jeunes. Ci-après sont exposées les principales tendances d'utilisation et les dernières évolutions techniques, les problématiques qui en découlent pour les enfants et les jeunes, ainsi que les défis pour la protection de ces derniers.

1.2.1 Utilisation des médias et progrès technique

Utilisation des médias

Les chiffres de l'étude JAMES menée en 2018¹⁷ révèlent les tendances d'utilisation des médias numériques parmi les jeunes en Suisse : en 2018, 99 % des **jeunes de 12 à 19 ans** possèdent un smartphone. Tous les jeunes qui disposent d'un téléphone mobile l'utilisent régulièrement, à savoir tous les jours ou plusieurs fois par semaine. 96 % des jeunes surfent régulièrement sur Internet. La proportion des jeunes qui utilisent Internet sur un mobile est passée de 68 % en 2012 à 89 % en 2018. La proportion des jeunes qui regardent des vidéos sur Internet a aussi nettement augmenté : de 40 % en 2012, elle est passée à 82 % en 2018. Les jeunes sont actifs en ligne durant environ deux heures et demie par jour. Le week-end ou pendant les vacances, cette durée passe à quatre heures par jour en moyenne. Les jeunes passent la majeure partie de ce temps à communiquer par tchat ou sur les réseaux sociaux. 94 % des jeunes Suisses sont inscrits sur au moins un réseau social, les plus populaires étant Instagram (87 %) et Snapchat (86 %), suivis de Google+ (62 %) et de Facebook (52 %). Les jeunes utilisent aussi les services de communication mobiles comme WhatsApp ou Threema pour communiquer. 95 % des jeunes qui possèdent un portable utilisent ces applications plusieurs fois par semaine, et 88 % le font quotidiennement. L'utilisation sur mobile des réseaux sociaux est passée de 59 % en 2012 à 90 % en 2018 et le visionnage de vidéos sur Internet a même bondi de 40 % à 85 % sur cette même période.

¹⁷ Cf. Suter / Waller / Bernath / Külling / Willemse / Süss (2018) : JAMES – Jeunes, activités, médias – enquête Suisse. Zurich : Haute école zurichoise de sciences appliquées ZHAW.

En Suisse, 69 % des jeunes regardent régulièrement la télévision (chaque jour ou plusieurs fois par semaine). Environ 29 % des jeunes regardent au moins un DVD toutes les deux semaines, et près de 52 % vont au cinéma au moins une fois par mois.

Quelque 70 % des jeunes suisses indiquent qu'ils jouent au moins de temps en temps à des jeux vidéo, et c'est d'ailleurs le domaine où la différence entre les sexes est la plus grande : cette pratique concerne 91 % des garçons et seulement 48 % des filles. Interrogés sur leurs trois jeux préférés, les jeunes ont cité le plus souvent des jeux de tir à la première et à la troisième personne¹⁸ (30 %) comme Fortnite ou Call of Duty, puis des jeux de sport (14 %) comme FIFA ou NHL, et des jeux en monde ouvert¹⁹ (13 %) comme Minecraft.

Dans l'étude JAMESfocus 2017²⁰, une équipe de recherche a comparé les préférences des jeunes en matière de films et de jeux avec leur âge. Il en est ressorti que les jeunes sont plus nombreux à respecter les limites d'âge pour ce qui est des films (68 %) qu'ils ne le sont dans le domaine des jeux vidéo (34 %).

L'étude MIKE 2017²¹ a examiné le comportement en matière d'utilisation des médias des **enfants de 6 à 13 ans** en Suisse. Les résultats ont montré que, parmi les enfants en âge d'aller à l'école primaire, regarder la télévision était l'activité médiatique la plus répandue, suivie d'écouter de la musique et de lire des livres. Seuls 3 % des enfants suisses dans cette catégorie d'âge ne regardent jamais la télévision. Le téléphone mobile est leur appareil préféré. 79 % des enfants l'utilisent au moins occasionnellement, et 48 % possèdent leur propre téléphone. Le téléphone mobile est surtout utilisé pour jouer, écouter de la musique et visionner des vidéos en ligne, ainsi que pour envoyer ou recevoir des messages. 34 % des enfants possèdent une tablette, et 76 % des enfants en utilisent une au moins de temps en temps, 86 % surfent au moins occasionnellement sur Internet. Jouer à des jeux vidéo est l'activité de loisirs médiatique préférée des enfants : 66 % y jouent au moins une fois par semaine, 34 % jouent presque tous les jours, tandis que 10 % seulement n'y jouent pas du tout. Les garçons jouent nettement plus que les filles.

S'agissant de l'**âge auquel les enfants commencent à utiliser Internet**, les tendances suivantes se dessinent : dans toute l'Europe, cet âge baisse continuellement. D'après des études allemandes²², un quart des enfants de 7 ans utilisent Internet plusieurs fois par semaine. L'utilisation d'Internet augmente progressivement : elle est de 2 % chez les enfants de 1 an, de 9 % à 2 ans, de 11 % à 3 ans, de 16 % à 4 ans et de 24 % à 5 ans. En outre, 11 % des enfants de 1 an, 26 % des enfants de 2 ans, 31 % des enfants de 3 ans et 37 % des enfants de 4 ans ont déjà utilisé des applications. En moyenne, les enfants allemands regardent la télévision pendant 43 minutes par jour (de 2 à 3 ans : 34 min., de 4 à 5 ans : 52 min.).

¹⁸ D'après Wikipedia, « le jeu de tir à la première personne ou en vue subjective, souvent appelé *Doom-like* et FPS, sigle pour l'expression anglaise *first-person shooter*, est un type de jeu vidéo de tir basé sur des combats en vision subjective [...], c'est-à-dire que le joueur voit l'action à travers les yeux du protagoniste » (https://fr.wikipedia.org/wiki/Jeu_de_tir_%C3%A0_la_premi%C3%A8re_personne ; consulté le 19.02.2019).

¹⁹ Selon Wikipedia, les jeux en monde ouvert ou en monde libre (*open world*) reposent sur un concept dans lequel le joueur a la possibilité de parcourir librement un monde virtuel dans lequel il peut agir sur différents facteurs (tels des objets ou des éléments du décor). La particularité de ces jeux est que le joueur a d'emblée toute la liberté de mouvement qu'il souhaite. Il choisit lui-même des éléments qu'il souhaite explorer dans ce monde virtuel et le rythme auquel il le fait (https://fr.wikipedia.org/wiki/Monde_ouvert ; consulté le 19.02.2019).

²⁰ Willemse / Genner / Waller / Suter / Süß (2017) : JAMESfokus. Films – Jeux vidéo – YouTubeurs. Zurich : Haute école zurichoise de sciences appliquées ZHAW.

²¹ Genner / Suter / Waller / Schoch / Willemse / Süß (2017) : MIKE. Medien / Interaktion / Kinder / Eltern. Rapport sur les résultats de l'étude MIKE 2017 (en allemand avec résumé en français). Zurich : Haute école zurichoise de sciences appliquées ZHAW.

²² Enquête « Kinder am Tablet - Beobachtungen zur Medienaneignung zwei- bis sechsjähriger Kinder » du Deutsches Jugendinstitut (DJI), 2016 ; sondage du DJI mené auprès de parents ayant des enfants âgés de 1 à 15 ans, 2015 ; Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest : miniKIM 2014.

Globalement, les tendances d'utilisation des médias par les enfants et les jeunes peuvent être résumées de la manière suivante²³ : l'âge auquel les enfants commencent à utiliser les médias électroniques baisse sans cesse. Cela vaut non seulement pour la télévision, mais aussi et surtout pour les ordinateurs (ou tablettes), les téléphones mobiles et tout ce qui permet d'accéder à Internet. Parallèlement, la durée d'utilisation quotidienne des médias augmente chez les enfants et les jeunes. L'utilisation des médias se déplace progressivement de la simple consommation de contenus standardisés vers l'interactivité et la communication, voire la représentation de soi. L'importance de YouTube et des services à la demande comme Netflix ne cesse d'augmenter. YouTube est de loin le site web préféré des jeunes en Suisse, et les vidéastes font partie intégrante de la culture des jeunes. Une tendance significative est l'utilisation mobile des médias, en particulier d'Internet. Les jeunes portent en permanence un smartphone sur eux. Étant donné qu'ils possèdent presque tous un tel appareil, ils sont toujours plus autonomes dans l'usage qu'ils en font, ce qui limite les possibilités de contrôle de leurs parents.

Progrès technique

L'évolution technique a favorisé l'apparition d'une offre multiple et variée en médias et en services de communication, que les enfants et les jeunes peuvent utiliser et auxquels ils peuvent participer de façon active.

- Les appareils mobiles tels que smartphones et tablettes sont de plus en plus petits et performants, et leur nombre augmente de façon exponentielle.
- Le volume de données croît également de façon constante. En outre, de plus en plus souvent, les données ne sont plus stockées sur des appareils locaux, mais dans des centres de calcul externes (*cloud*).
- La convergence des appareils, des services et des contenus progresse. Aujourd'hui, le smartphone donne accès à Internet et fait à la fois office de téléphone, d'ordinateur, d'appareil photo, de caméra, de lecteur audio, de réveil, de calendrier, etc. En même temps, différents appareils permettent d'accéder aux mêmes services (par ex. Facebook) et contenus (par ex. des films ou des jeux). Les appareils sont également toujours plus faciles à utiliser.
- Un nombre croissant d'applications qui utilisent la technologie de géolocalisation est développé pour les appareils mobiles, ce qui permet de fournir aux utilisateurs des informations pertinentes en fonction de la zone où ils se trouvent. Ainsi, les opérateurs et les fournisseurs de services techniques et de téléphonie mobile ont la possibilité non seulement d'enregistrer des données personnelles, mais aussi d'établir des profils de déplacement.

Les progrès techniques conduisent à une « hyperconnexion » et garantissent une accessibilité numérique permanente ainsi que l'accès aux données, aux informations et à la communication en tout temps et en tous lieux. Les possibilités de communication en temps réel et de transmission des données en direct entraînent une accélération générale²⁴.

1.2.2 Problématiques propres aux enfants et aux jeunes et nécessité d'agir

Les constats relatifs au progrès technique et aux tendances d'utilisation permettent d'identifier plusieurs problématiques concernant l'utilisation des médias numériques par les enfants et les

²³ Cf. Dreyer / Hasebrink / Lampert / Schröder (2013) : Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz (Évolutions et tendances d'utilisation dans le domaine des médias numériques et défis qui en résultent pour la protection de la jeunesse face aux médias, rapport en allemand avec résumé en français). Berne : OFAS, P. 25 ; Waller / Willemse / Genner / Suter / Süss (2016) : JAMES. Jeunes, activités, médias – enquête Suisse. Zurich : ZHAW

²⁴ Genner Sarah (2017) : Digitale Transformation. Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche in der Schweiz – Ausbildung, Bildung, Arbeit, Freizeit. Zurich : ZHAW. Éditeur : Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, p. 14.

jeunes. Force est de constater que ceux-ci ne sont plus seulement des récepteurs passifs qui visualisent des contenus standardisés (films, jeux vidéo, etc.), mais qu'ils deviennent de plus en plus des acteurs prenant part aux marchés et à la communication. Ils peuvent être confrontés à différents risques, qui sont illustrés de manière systématique dans le tableau 1.

Tableau 1 : Problématiques nécessitant une action

| Contexte des problèmes | | Problèmes du ressort des fournisseurs de contenu | | Problèmes liés au processus de communication | | |
|-------------------------|---|--|--|---|---|--|
| | | Contenus standardisés | Contacts directs avec le fournisseur | Contacts personnels avec d'autres interlocuteurs | Action de l'enfant | |
| Rôle de l'enfant | | <i>Récepteur</i> | <i>Agent économique</i> | <i>Interlocuteur</i> | <i>Acteur</i> | |
| Types de risque | Risques liés aux valeurs | Violence | Contenus violents, effrayants, haineux | Pression (par ex. financière), menace assortie de sanctions contractuelles | Victime de harcèlement, de tracasseries, d'intimidation ou de cyberharcèlement | Harcèlement, intimidation ou cyberharcèlement |
| | | Sexualité | Contenus indésirables à caractère sexuel ou pornographique | Pourriels à contenu érotique | Réception de messages obscènes, contact avec des pédophiles | Harcèlement sexuel, réalisation et publication de matériel pornographique |
| | | Autres | Propos racistes, conseils et informations tendancieux ou trompeurs (par ex. sur les drogues, l'anorexie, l'automutilation) | Appels contraires aux mœurs adressés aux consommateurs ou aux clients | Incitation par des tiers à s'automutiler ou à adopter des comportements sociaux inadéquats ou criminels | Publication de contenus problématiques, par ex. sur le suicide ou l'anorexie, incitation à l'imitation |
| | Risques liés au système commercial | Publicité, sponsoring, publicité déguisée, pourriels | Micropaiements, achats intégrés, jeux de hasard, abonnements abusifs, escroqueries, tromperies | Pression du groupe, pression réciproque (jeux sur les réseaux sociaux) | Téléchargements illégaux ou nuisibles, piratage, jeux de hasard | |
| | Risques liés à une utilisation excessive | Présentation et mise en scène encourageant une utilisation excessive | Tarifs forfaitaires, bonus et rabais | Pression du groupe, compétition | Obsession de la performance, au détriment d'autres activités | |
| | Risques liés aux données personnelles | - | Opacité concernant l'utilisation ou la transmission des données personnelles | Surveillance et collecte des données personnelles par les autres interlocuteurs | Formes problématiques de représentation de soi (drogues, opinions politiques, orientation sexuelle) | |

Légende :

- champs nécessitant une action urgente
- autres champs d'action importants

Source : Dreyer / Hasebrink / Lampert / Schröder (2015) : Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz (Évolutions et tendances d'utilisation dans le domaine des médias numériques et défis qui en résultent pour la protection de la jeunesse face aux médias). Rapport partiel II. Berne : OFAS.

Dans son rapport Jeunes et médias de mai 2015, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que **quatre problématiques prioritaires** devaient être traitées par des mesures d'ordre réglementaire pour protéger les enfants et les jeunes face aux médias :

- contenus faisant l'objet d'une interdiction générale (pédopornographie, actes de cruauté, racisme, etc.) ;
- contenus n'étant pas adaptés à certaines catégories d'âge (pornographie douce, actes de violence légère, scènes effrayantes, etc.) ;
- messages préjudiciables dans le cadre de la communication individuelle (cyberharcèlement, cybergrooming, sexting, etc.) ;
- manque de transparence dans le traitement des données personnelles, avec des conséquences difficiles à évaluer (obtention, utilisation et diffusion de données de tiers, etc.).

Pour chacune de ces problématiques, le Conseil fédéral présente la **réglementation existante en vue de protéger les enfants et les jeunes**²⁵ :

Les **contenus médiatiques faisant l'objet d'une interdiction générale** sont réglementés dans le CP. L'art. 135 CP prévoit l'interdiction de toute représentation de violence perpétrée contre des êtres humains ou des animaux et ne présentant aucune valeur d'ordre culturel ou scientifique digne de protection. L'art. 197, al. 4 et 5, CP interdit également la pornographie dure, soit les objets et les représentations ayant comme contenu des actes d'ordre sexuel avec des animaux, ou des actes de violence entre adultes ou avec des mineurs. Les propos discriminatoires au sens de l'art. 261^{bis} CP constituent également des contenus interdits. Les fournisseurs suisses d'accès à Internet sont soutenus par le Service national de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet (SCOCl) qui les aide à repérer et à bloquer les sites web contenant de la pornographie infantile, animale et violente. Ce service met notamment à leur disposition une liste constamment mise à jour des sites web étrangers qui contiennent (vraisemblablement) de la pornographie interdite. Les fournisseurs d'accès à Internet peuvent ainsi bloquer l'accès aux pages criminelles et rediriger les utilisateurs vers une « page d'interdiction d'accès ». L'initiative sectorielle de l'asut prévoit la disposition suivante concernant la liste du SCOCl : « Les signataires intègrent cette liste dans leurs systèmes, bloquent les adresses incriminées et empêchent leurs clients d'accéder depuis la Suisse à des pages internationales de pornographie infantile »²⁶. Outre les fournisseurs d'accès à Internet, les hébergeurs sont aussi concernés par la problématique des contenus potentiellement illicites. Contre rémunération, ils mettent à la disposition de tiers l'infrastructure technique (espace mémoire, capacité de calcul, capacité de transmission) pour la mise en ligne de données. S'ils n'assument pas la responsabilité rédactionnelle des contenus mis en ligne, les hébergeurs peuvent néanmoins bloquer l'accès aux contenus problématiques enregistrés sur leurs serveurs. Le code de conduite Hébergement (CCH)²⁷ de la simsa prévoit une procédure de notification et de retrait de contenus illicites par laquelle il est possible de signaler à un hébergeur que l'un de ses clients a publié un contenu réputé illicite. Sont réputés illicites entre autres les contenus « qui portent atteinte à la loi (notamment dans les domaines de la pornographie, de la représentation de la violence, du racisme et de la diffamation) »²⁸. S'il est très probable que la notification concerne des contenus illicites ou si l'hébergeur risque d'être tenu responsable sur le plan pénal ou civil, ce dernier peut décider librement de bloquer

²⁵ Conseil fédéral (2015) : Jeunes et médias. Aménagement de la protection des enfants et des jeunes face aux médias en Suisse. Berne : OFAS, chap. 4.-7.

²⁶ Asut (2016) : Nouvelle initiative sectorielle de l'asut pour la protection de la jeunesse dans les nouveaux médias, p. 4, soutenue par Sunrise Communications SA, UPC Suisse Sàrl, Salt Mobile SA et Swisscom SA.

²⁷ <https://simsa.ch/ Ressources/Persistent/2260a505424ef1e0c8100899a6f38a06e4a4ecff/130201-simsa-cch-public-f.pdf> (consulté le 19.02.2019) ; cf. aussi chap 1.2.2.

²⁸ Simsa (2013) : Code de conduite Hébergement (CCH). Procédure de notification et de retrait de contenu illicite, chap. 4.1.

partiellement ou complètement l'accès au site Internet en question jusqu'à ce que l'affaire ait été réglée entre les personnes concernées ou par des tribunaux ou autorités.

Concernant les actes de harcèlement, d'intimidation ou de dénigrement à la base des phénomènes tels que le **cyberharcèlement, le grooming et le sexting**, l'instrumentaire pénal existant peut être utilisé, puisque les dispositions du CP s'appliquent aussi à Internet et aux réseaux sociaux en Suisse.

Les problématiques liées au **manque de transparence dans l'obtention, l'utilisation et la transmission de données** relèvent de la LPD. Cette loi sera adaptée aux progrès techniques et ses faiblesses seront éliminées dans le cadre de la révision totale prévue (cf. chap. 1.1.1).

Reste la problématique des **contenus médiatiques non adaptés à certaines catégories d'âge, en particulier dans des films ou des jeux vidéo**, dans laquelle le Conseil fédéral a constaté une nécessité d'agir en raison des lacunes et des faiblesses des réglementations actuelles (cf. chap. 1.4.6).

En outre, le Conseil fédéral a mentionné en 2015 que, dans certains domaines problématiques, la réglementation comporte des limites et que l'amélioration des compétences médiatiques (protection des enfants et des jeunes face aux médias par le biais de l'éducation) permet davantage d'atteindre les objectifs escomptés. C'est principalement le cas des problèmes où les enfants sont eux-mêmes actifs ou agissent en tant qu'agents économiques.

1.2.3 Formes de réglementation possibles pour protéger les mineurs face aux médias

S'agissant de la réglementation de la protection des enfants et des jeunes face aux médias, il importe de prévenir l'usage abusif des médias, d'évaluer les dangers potentiels des contenus médiatiques et de réglementer l'accès à ces contenus et leur disponibilité. Cela peut se faire par des interdictions relevant du droit pénal ou par d'autres mesures de réglementation.

Latzer et al. (2015) définissent la réglementation comme une intervention intentionnelle sur les marchés, qui limite le comportement des acteurs du marché afin d'atteindre des objectifs de nature publique, en l'occurrence la protection des mineurs²⁹. Une distinction peut être faite entre la réglementation par l'État et d'autres formes de régulation (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Classification des formes de réglementation

| | | | |
|-------------------------|-----------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Réglementation étatique | Autres formes de régulation | | |
| | Corégulation | Autorégulation au sens large | Autorégulation au sens strict |

Source : Latzer / Saurwein / Dörr / Just / Wallace (2015) : Évaluation des mesures d'autorégulation en matière de protection des jeunes face aux médias dans les domaines des films, des jeux vidéo, des télécommunications et d'Internet. Berne : OFAS (2015), p. 6, adapté par l'OFAS.

On entend par *réglementation étatique* des mesures législatives prises par la Confédération ou par les cantons, ainsi que leur mise en œuvre par les autorités compétentes. Les autres formes de réglementation se différencient de celle-ci en ce qu'elles impliquent des acteurs privés.

Selon Latzer et al. (2015) on parle de *corégulation* lorsque les arrangements d'ordre réglementaire sont fondés sur une base juridique unilatérale explicite³⁰. Autrement dit, la

²⁹ Latzer / Saurwein / Dörr / Just / Wallace (2015) : Évaluation des mesures d'autorégulation en matière de protection des jeunes face aux médias dans les domaines des films, des jeux vidéo, des télécommunications et d'Internet. Berne : OFAS, p. 5.

³⁰ Cf. Latzer / Saurwein / Dörr / Just / Wallace (2015) : Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet. Berne : OFAS, p. 6

solution adoptée pour la réglementation est définie dans la loi et les activités réglementaires sont surveillées par les pouvoirs publics. La corégulation est soumise à des prescriptions concernant la structure, les objectifs ou la transparence. En l'absence d'un arrangement inscrit dans la loi, les auteurs parlent d'*autorégulation au sens large*³¹ ou *au sens strict*³².

Selon Müller/Uhlmann (2013), la *corégulation* (appelée également autorégulation contrôlée ou réglementée) signifie que les acteurs étatiques s'adressent à des acteurs privés (associations professionnelles ou organisations similaires) ou mènent des négociations avec eux pour mettre en place ou améliorer la réglementation³³. Il est cependant souligné que la corégulation, qui implique généralement une délégation des pouvoirs législatifs de l'État à des personnes privées, n'est possible que dans des limites étroites. L'intérêt public et la proportionnalité doivent toujours être respectés. En outre, la corégulation doit être soumise à une surveillance étatique. Il est exclu de priver les citoyens du recours légal, ce qui signifie que les voies de droit et la nature des relations juridiques doivent être réglées dans la loi.

Le préfixe « co » de corégulation signifie que la réglementation implique des acteurs tant privés qu'étatiques³⁴.

Les connaissances scientifiques et les résultats des études comparatives réalisées dans différents pays³⁵ montrent que, dans le domaine de la protection des mineurs face aux médias, ce sont les systèmes d'autorégulation et de corégulation qui fonctionnent le mieux et peuvent être identifiés en principe comme exemples de bonnes pratiques. Ils sont les plus à même de permettre de relever les défis liés à la réglementation des médias numériques, pour faire face à l'évolution fulgurante dans ce domaine et aux grands volumes de contenus, et pour s'adapter promptement aux changements. Le cas échéant, une corégulation appropriée peut garantir le contrôle de l'État sur les acteurs, leurs processus ou leurs décisions.

En vue de la révision de la directive de l'UE sur les services de médias audiovisuels (SMA ; cf. chap. 1.3.1), le groupe *European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (ERGA) a publié, fin 2015, un rapport qui aborde également les questions d'autorégulation et de corégulation. Pour réglementer les contenus inappropriés pour les mineurs, une large majorité des membres d'ERGA préfère le système de corégulation, dont les avantages sont la flexibilité, une adaptation rapide aux changements, la sécurité juridique, l'efficacité de la mise en œuvre et une meilleure adhésion aux réglementations. De l'avis général, l'interférence de l'État doit se limiter au strict nécessaire pour garantir les droits fondamentaux comme les libertés d'opinion et d'information. Pour être efficace, un système de corégulation doit remplir les exigences minimales suivantes :

- une organisation rigoureuse et une faible charge administrative ;
- des décisions rapides en cas de recours ;
- une prise en compte systémique des différences culturelles ;
- la mise en place d'un cadre réglementaire efficace offrant toutes les garanties d'un État de droit ;

et Latzer / Just / Saurwein / Slominski (2002) : Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor. Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt. Wiesbaden : Westdeutscher Verlag, pp. 41 - 45.

³¹ Cela signifie que, en l'absence de prescriptions légales, les institutions étatiques interviennent dans des solutions d'autorégulation, par exemple par des aides financières ou par une participation en ressources humaines. Cf. Latzer et al. (2015) : 7.

³² Cela signifie qu'une association d'acteurs privés visant à atteindre un objectif commun opère sans aucune participation de l'État. Cf. Latzer et al. (2015) : 7s. ; Latzer et al. (2002) : 45.

³³ Müller Georg et Uhlmann Felix (2013) : Elemente einer Rechtssetzungslehre. p. 308.

³⁴ Latzer / Just / Saurwein (2013) : Self- and co-regulation. Evidence, legitimacy and governance choice. In : Price, Monroe E ; Verhulst, Stefaan G ; Morgan, Libby. Routledge Handbook of Media Law. Abingdon, Oxon, New York : Routledge, p. 377.

³⁵ Schulz / Dreyer / Dankert / Puppis / Künzler / Wassmer (2015) : Comparaison internationale et identification des bonnes pratiques en matière de protection des jeunes face aux médias. Berne : OFAS.

- de solides mécanismes de contrôle qui permettent de sanctionner le non-respect des règles ;
- le respect des principes fondamentaux d'une bonne corégulation (légalité, indépendance, transparence, efficacité, responsabilité) ;
- un mécanisme d'évaluation.

Il a également été jugé essentiel d'établir un scénario de repli au cas où les objectifs réglementaires n'étaient pas atteints.

1.3 La régulation dans le domaine de la protection des mineurs face aux médias à l'échelle internationale

Ce chapitre dresse un état des lieux de la réglementation actuelle sur la protection des mineurs face aux médias à l'échelle européenne, ainsi que des principales initiatives internationales d'autorégulation et de corégulation. Il présente également les systèmes de régulation propres à une sélection de pays.

1.3.1 Régulation à l'échelle européenne

À l'échelle européenne, il existe la réglementation de l'UE et celle du Conseil de l'Europe.

Directive « Services de médias audiovisuels » (directive SMA)

La directive 2010/13/EU « Services de médias audiovisuels » (directive SMA) a été adoptée le 10 mars 2010. Elle crée un cadre légal harmonisé qui permette de lever les obstacles à la production et à la distribution de programmes télévisuels, de garantir des conditions de concurrence loyale et de veiller à la libre circulation des informations et à l'échange des points de vue au sein de la Communauté. La directive s'applique actuellement autant aux services de médias audiovisuels linéaires (programmes télévisuels) qu'aux services de médias audiovisuels à la demande (services à la demande), ces derniers étant toutefois moins strictement réglementés que les programmes télévisuels, en particulier dans le domaine de la protection des mineurs. En vertu de cette directive, les contenus des programmes télévisuels traditionnels qui pourraient « nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs », par exemple les contenus comprenant des scènes de pornographie ou de violence gratuite, sont interdits. Les contenus qui risqueraient de nuire au développement des mineurs ne sont autorisés que s'il est assuré que, par le choix de l'heure de l'émission ou par toute mesure technique, les mineurs ne sont normalement pas susceptibles de voir ou d'entendre ces émissions (art. 27 directive SMA). Pour les services à la demande, la seule restriction porte sur le fait que les fournisseurs de services doivent protéger les mineurs des contenus susceptibles de leur « nuire gravement » (art. 12 directive SMA). Le législateur justifie la différence de traitement entre la radiodiffusion télévisuelle et les services à la demande par le choix et le contrôle que l'utilisateur peut exercer dans le cadre des services à la demande et par le moindre impact de ces derniers sur la société (considérant 58 de la directive SMA). Les États membres de l'UE sont tenus de transposer la directive SMA dans leur droit national. Ils peuvent également édicter des règles plus détaillées ou plus strictes que les normes minimales de la directive SMA (art. 4, al. 1, directive SMA). La directive se base sur le principe du pays d'origine, c'est-à-dire que les fournisseurs de services sont soumis aux prescriptions de l'État membre dans lequel se trouve leur siège principal. Les fournisseurs qui, comme Netflix ou Amazon, ont leur siège principal en dehors de l'UE mais des filiales établies sur le territoire de l'UE sont également concernés par la directive SMA.

Dans le cadre de sa stratégie pour un marché unique numérique, l'UE a procédé à la révision de la directive SMA. Le but était d'en élargir le champ d'application et de renforcer les obligations en matière de protection des mineurs. Il est notamment mis fin à la différence de traitement susmentionnée entre la radiodiffusion télévisuelle et les services à la demande. À l'avenir, les organismes de radiodiffusion télévisuelle et les fournisseurs de services à la

demande seront soumis aux mêmes obligations eu égard aux mesures de protection des mineurs à mettre en place. Il s'agira notamment d'appliquer les mesures les plus strictes (cryptage, systèmes efficaces de contrôle parental, etc.) aux contenus les plus préjudiciables, en particulier à la violence gratuite et à la pornographie. En outre, les fournisseurs de radiodiffusion télévisuelle et de services à la demande seront tenus de mettre en place des systèmes qui signalent suffisamment les contenus potentiellement préjudiciables (par ex. au moyen de descripteurs). Ces fournisseurs ne pourront pas non plus utiliser à des fins commerciales les données de mineurs collectées dans le cadre des mesures de protection de la jeunesse. Enfin, il est recommandé de promouvoir la corégulation en matière de protection des mineurs.

La révision de la directive SMA régit également les services gérant des plateformes de partage de vidéos (telles que YouTube) sur lesquelles un très grand nombre de vidéos d'utilisateurs accessibles au grand public est enregistré. Bien qu'ils n'aient pas de décisions rédactionnelles à prendre, les fournisseurs de plateformes de partage de vidéos doivent mettre en place des mesures appropriées pour protéger les mineurs. Cette obligation découle également des principes inscrits aux art. 12 à 15 de la directive 2000/31/EU sur le commerce électronique, qui stipulent que les services de la société d'information ne peuvent être tenus pour responsables du simple transport, du stockage dit « caching » ou de l'hébergement d'informations sans que leurs fournisseurs en soient conscients. Les mesures prévues dans la directive SMA vont de la formulation de conditions générales à des mécanismes de signalement de contenus préjudiciables pour les mineurs, en passant par des systèmes de contrôle de l'âge et des systèmes de contrôle parental. Les services à la demande et les services de plateforme dans le secteur du jeu vidéo ne sont pas concernés par la directive SMA.

La directive SMA révisée est entrée en vigueur le 28 novembre 2018 en étant publiée dans le Journal officiel de l'Union européenne. Les États membres de l'UE ont jusqu'au 19 septembre 2020 pour transposer les nouvelles dispositions dans leur droit national. La directive SMA ne présente pas de caractère contraignant pour la Suisse. Toutefois, l'avant-projet de la LPMFJ se fonde dans une large mesure sur cette directive (cf. chap. 5.2), ce qui est judicieux pour assurer un niveau de protection des mineurs similaire dans toute l'Europe.

Convention européenne sur la télévision transfrontière

La Suisse a ratifié en 1991 la Convention européenne sur la télévision transfrontière³⁶ du Conseil de l'Europe. Cette convention établit que tous les éléments des services de programmes doivent, par leur présentation et leur contenu, respecter la dignité de la personne humaine et les droits fondamentaux d'autrui. Ils ne doivent pas contenir de pornographie, ni mettre en valeur la violence, ni inciter à la haine raciale. De plus, les éléments des services de programmes qui sont susceptibles de porter préjudice à l'épanouissement physique, psychique et moral des enfants ou des adolescents ne doivent pas être transmis lorsque ces derniers sont susceptibles, en raison de l'horaire de transmission et de réception, de les regarder. La plupart des programmes télévisuels européens qui peuvent être captés en Suisse sont soumis aux dispositions de cette convention.

Activités du Conseil de l'Europe

Récemment, le Conseil de l'Europe est également devenu actif dans le domaine de la protection des mineurs face aux médias. En mars 2016, il a défini sa stratégie pour les droits de l'enfant (2016 - 2021)³⁷, dans laquelle les droits de l'enfant dans l'environnement numérique constituent un domaine prioritaire à part entière. Les États membres et les autres groupes cibles sont appelés à modifier leur législation et leurs politiques pour mieux protéger les enfants

³⁶ RS 0.784.405

³⁷ <https://www.dkhw.de/schwerpunkte/kinderrechte/koordinierungsstelle-kinderrechte/die-kinderrechte-strategie-des-euoparates/> (consulté le 19.02.2019)

dans l'environnement numérique. Par ailleurs, le Comité des Ministres aux États membres a récemment adopté la nouvelle recommandation CM/Rec(2018)7 du 4 juillet 2018 sur les Lignes directrices relatives au respect, à la protection et à la réalisation des droits de l'enfant dans l'environnement numérique³⁸. Ce texte recommande aux États membres entre autres d'encourager le développement et la production de systèmes de contrôle parental (ch. 54) et d'imposer l'utilisation de systèmes de vérification de l'âge (ch. 56).

Bien que cette recommandation ne soit pas juridiquement contraignante, elle est soutenue par la Suisse en tant que membre du Conseil de l'Europe et peut servir de guide.

Pas de réglementation européenne dans le secteur du jeu vidéo

Dans le secteur du jeu vidéo, il n'existe pas encore de réglementation légale ni de directive applicable à l'échelle européenne. Le mécanisme d'autorégulation PEGI s'est toutefois établi dans toute l'Europe (cf. chapitre suivant).

1.3.2 Collaboration internationale dans le cadre de l'autorégulation et de la corégulation

Au vu de la dimension mondiale des composants des médias numériques, des coopérations internationales et supranationales ont vu le jour dans le cadre d'un système d'autocontrôle volontaire destiné à protéger les mineurs et sur lequel repose partiellement la réglementation de plusieurs États.

Dans le **secteur du jeu vidéo**, le système européen PEGI, est en vigueur depuis 2003³⁹. Élaboré par la Fédération européenne des logiciels de loisirs (*Interactive Software Federation of Europe*), fournit des indications sur le caractère approprié ou non, eu égard à la protection des mineurs, des jeux vidéo en fonction des différentes classes d'âge. Les symboles PEGI sont imprimés sur le devant et au dos de l'emballage et font référence aux classes d'âge suivantes : 3, 7, 12, 16 ou 18 ans. Des descripteurs de contenu indiquent par ailleurs si le jeu comporte certains types de scènes (violence, langage grossier ou représentations pornographiques) ou de fonctions (jeu de hasard) ne convenant pas pour tous les âges. Le système PEGI est appliqué dans les 38 pays européens suivants : Albanie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Kosovo, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Macédoine, Malte, Moldavie, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède et Suisse. Le système bénéficie de l'appui des principaux fabricants de consoles (Sony, Microsoft, Nintendo, etc.) ainsi que des éditeurs et développeurs de jeux à travers toute l'Europe.

Le système PEGI repose sur le principe de l'auto-classification effectuée par les développeurs de jeux sur la base d'un questionnaire. Ces auto-classifications sont examinées par deux organes de surveillance indépendants, l'un situé aux Pays-Bas, l'autre au Royaume-Uni⁴⁰. Le système PEGI est repris par le droit interne de plusieurs pays européens, dans lesquels il revêt ainsi un caractère obligatoire. En Suisse, il sert également de base à l'autorégulation de la Swiss Interactive Entertainment Association (SIEA) (cf. chap. 1.4.1). Le système PEGI constitue un exemple d'harmonisation européenne dans le domaine de la protection de la jeunesse ainsi qu'un modèle de corégulation aboutie.

Le Conseil du PEGI émet des recommandations pour que les évolutions du système PEGI soient communiquées et mises en application. Les membres du Conseil sont issus des pays utilisant le système PEGI, et sont nommés pour un mandat de deux ans. Il s'agit

³⁸ <https://www.coe.int/fr/web/children/-/new-recommendation-adopted-on-children-s-rights-in-the-digital-environment> (consulté le 19.02.2019)

³⁹ <https://pegi.info/> (consulté le 19.02.2019).

⁴⁰ L'institut néerlandais de classification des médias audiovisuels (NICAM) examine les jeux destinés aux classes d'âge 3 et 7 ans, et le Video Standards Council britannique (VSC), les jeux destinés aux classes d'âge 12, 16 et 18 ans ; cf. <https://pegi.info/fr/page/comment-les-jeux-sont-ils-évalués> (consulté le 19.02.2019).

essentiellement de professionnels issus des domaines de la psychologie, des médias, de l'administration et du conseil juridique spécialisés dans la protection des mineurs en Europe. Depuis 2009, la Suisse est représentée au Conseil du PEGI par une personne de l'OFAS spécialisée dans les questions de l'enfance et de la jeunesse.

L'Allemagne est l'un des rares pays européens qui n'a pas adhéré au système PEGI. Cela s'explique toutefois par des raisons historiques : le système USK (*Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle*) y a en effet été mis en place dès 1994, soit bien avant la création du PEGI. L'USK est un système d'autorégulation volontaire de l'industrie du jeu vidéo, et l'organe compétent pour examiner les jeux vidéo en Allemagne⁴¹.

À l'échelle internationale, l'*International Age Rating Coalition* (IARC) a été créée en 2013. Dans le cadre de cette coalition, les principales institutions de classification par âge des médias de divertissement interactifs d'Europe (PEGI, USK) et d'Amérique du Nord (*Entertainment Software Rating Board*), ainsi que des organes de classification brésiliens et australiens ont uni leurs forces pour proposer ensemble une solution destinée au marché mondial des applications (applis) et des jeux. Une procédure a été mise au point permettant aux développeurs d'applications et de jeux qui diffusent leurs produits sur des plateformes numériques d'obtenir des classifications par âge pour plusieurs territoires et plateformes en répondant à un seul questionnaire. Tous les développeurs qui distribuent leurs jeux ou applications sur une plateforme participante ont accès au système. À l'heure actuelle, les plateformes de vente en ligne suivantes ont introduit le système de l'IARC : Google Play Store, Microsoft Windows Store, Nintendo® eShop et Sony PlayStation® Store.

Il n'existe pas de système paneuropéen dans le **secteur du film**. Un grand nombre de pays européens ont développé leur propre système basé sur des classes d'âge différentes. Dans le cadre de l'autorégulation de l'Association suisse du vidéogramme (ASV), la Suisse a déjà partiellement recours au système allemand développé par l'association d'autocontrôle volontaire FSK (cf. chap. 1.4.1)⁴². La FSK est une institution gérée par la Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V. (SPIO), organisation faîtière des associations allemandes de l'industrie du film, de la télévision et de la vidéo. Les organisations professionnelles appartenant à la SPIO exigent de leurs membres qu'ils n'offrent au public que des produits examinés par la FSK. La FSK examine de sa propre initiative la question des limites d'âge pour les films et les supports audiovisuels destinés à être distribués ou projetés en Allemagne. Ces limites sont fixées, sur demande, en fonction de cinq catégories d'âge (à partir de 0, 6, 12, 16 ou 18 ans). En collaboration avec une institution partenaire étrangère, la FSK développe actuellement en Allemagne un système international d'auto-classification pour les contenus audiovisuels. Ce système permet aux titulaires des droits d'obtenir en quelques minutes des classifications d'âge valides pour tous les contenus cinématographiques. Il se base sur un questionnaire multilingue composé de questions identiques, qu'il suffit de remplir une fois par contenu (*single input*) pour qu'il génère des classifications d'âge adaptées à chaque pays (*multiple output*), de sorte que le système puisse également être utilisé dans d'autres pays européens. Sa mise en service est prévue pour 2019.

Parmi les systèmes utilisés dans plusieurs pays (Pays-Bas, Islande, Slovénie, Turquie) figure par ailleurs le système Kijkwijzer⁴³, développé par l'Institut néerlandais de classification des médias audiovisuels (cf. chap. 1.3.3).

Il n'existe pas encore de système européen ou international pour les **services à la demande et les services de plateforme** (par ex. Netflix et YouTube). Plusieurs fournisseurs ont déjà introduit des instruments de contrôle (par ex. systèmes de notification) et mis en place diverses mesures (classes d'âge, rubrique 18+, visibilité restreinte, suppression de contenus). En outre, la directive SMA contraindra désormais les services gérant des plateformes de partage de vidéos à introduire des systèmes de contrôle de l'âge, des systèmes de notification, etc.

⁴¹ Cf. <http://www.usk.de/> (consulté le 19.02.2019).

⁴² Plus d'informations sur <http://www.fsk.de> (consulté le 19.02.2019).

⁴³ Cf. <https://www.kijkwijzer.nl/nicam> (consulté le 19.02.2019).

1.3.3 Régulation propre à chaque pays

Les auteurs d'une comparaison internationale des systèmes de régulation⁴⁴ ont mis en évidence la dimension politique et sociétale de la protection des mineurs face aux médias dans les quatorze pays examinés. Tous les États étudiés s'engagent tant sur le volet réglementaire que sur le volet éducatif de la protection des mineurs. Aucun d'entre eux ne dispose néanmoins d'un cadre général de protection des mineurs englobant tous les types de médias, ni n'envisage de mettre en place une telle stratégie de régulation. Les mesures réglementaires introduites par les États membres de l'UE portent principalement sur les types de médias au sujet desquels des directives européennes ont été édictées. Citons en particulier la directive SMA, qui régit à ce jour la télévision linéaire et les services à la demande. Les autres contenus diffusés par voie électronique qui ne relèvent pas du champ d'application de la directive SMA sont rarement réglementés. Les projections publiques de films constituent la seule exception, puisqu'elles font depuis de nombreuses années l'objet de la législation nationale de plusieurs États européens.

Des formes de corégulation existent dans plusieurs pays européens, parmi lesquels les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Irlande, l'Islande, la Norvège, la Slovaquie, la Turquie et l'Italie.

Aux **Pays-Bas** a été créé l'Institut néerlandais de classification des médias audiovisuels (NICAM), un institut de droit privé qui couvre l'ensemble du paysage médiatique. Il forme les codeuses et les codeurs qui procèdent aux classifications en fonction d'un questionnaire établi sur des bases scientifiques (catégories d'âge : 0, 6, 9, 12 et 16 ans). Le NICAM est financé conjointement par le gouvernement néerlandais et l'industrie audiovisuelle. Des mécanismes de contrôle sont prévus à plusieurs niveaux : le NICAM effectue des contrôles aléatoires, la surveillance est du ressort de l'organisme néerlandais responsable des médias (*Commissariat voor de Media*) et les consommatrices et consommateurs ont la possibilité de porter plainte contre des classifications. D'après les chiffres actuels, plus de 95 % des parents néerlandais utilisent ce système, nommé « Kijkwijzer », et le trouvent utile. Ce système a été repris par l'**Islande**, la **Slovaquie** (sous une forme légèrement adaptée) et la **Turquie** (version adaptée). Pour les fournisseurs de films destinés au cinéma, de contenus télévisuels, de jeux vidéo et de contenus mobiles, le cadre légal prévoit l'indication d'un âge minimal par le NICAM. Pour les jeux vidéo, le NICAM se base sur le système PEGI. Pour les services à la demande, la règle est la suivante : les contenus susceptibles de nuire gravement au développement physique, mental ou éthique des personnes de moins de 16 ans ne doivent en principe pas être vus ni entendus par ces dernières⁴⁵.

Au **Royaume-Uni**, une loi donne la possibilité au ministre compétent de désigner un organe de classification. La classification des films destinés au cinéma et des DVD est aujourd'hui assurée par le *British Board of Film Classification*, un organisme de droit privé créé dans le sillage de cette loi. Les catégories d'âge sont : U (universel), PG (universel, précisant que certaines scènes ne sont pas adaptées aux enfants de moins de 8 ans), 12A (autorisé à partir de 12 ans, les enfants de moins de 12 ans étant acceptés dans les cinémas s'ils sont accompagnés d'un adulte), 12, 15 et 18 ans. Exclusivement financé par les taxes perçues pour assurer son fonctionnement, le British Board of Film Classification doit régulièrement faire rapport. Dans le secteur du jeu vidéo, une corégulation est également pratiquée : un organisme non gouvernemental reconnu par l'État décide des classifications ayant force obligatoire sur la base du système PEGI. La télévision est soumise à la surveillance de l'État. En ce qui concerne les services à la demande, jusqu'à la fin 2015, l'État pouvait déléguer certaines

⁴⁴ Schulz / Dreyer / Dankert / Puppis / Künzler / Wassmer (2015) : Comparaison internationale et identification des bonnes pratiques en matière de protection des jeunes face aux médias. Berne : OFAS. Cf. aussi Observatoire européen de l'audiovisuel (2012) : La protection des mineurs et les contenus audiovisuels à la demande. IRIS plus 2012, pp. 14 à 17.

⁴⁵ Observatoire européen de l'audiovisuel : AVMSDatabase (<http://avmsd.obs.coe.int/>), Art. 12 On-demand services and minors (consulté le 19.02.2019).

tâches à une autorité de corégulation ad hoc. Depuis 2016, ce secteur relève exclusivement de la responsabilité de l'État⁴⁶. L'accès, via les services à la demande, à des films susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement physique, psychique ou moral de mineurs doit être contrôlé par un système de contrôle d'accès aux contenus et interdit aux moins de 18 ans.

En **Allemagne**, une forme de corégulation est également pratiquée. Pour la classification des films destinés au cinéma, des DVD et des jeux vidéo, les Länder ont conclu un accord avec des structures d'autorégulation de l'industrie du film et du jeu vidéo (FSK et USK). Les classifications par âge sont réalisées par des bénévoles sur mandat de la FSK ou de l'USK, sous la surveillance de l'organisme de régulation étatique (commission de protection des jeunes face aux médias). Dans les secteurs de la télévision, des services à la demande et des plateformes en ligne, l'autorégulation est surveillée par l'État. Les services à la demande ne peuvent diffuser des contenus préjudiciables aux mineurs qu'à la condition que l'horaire de diffusion soit approprié (par ex. à partir de 22 h pour les films autorisés aux 16 ans et plus) ou que des moyens techniques soient mis en place (cryptage, blocage ou utilisation de programmes de protection des mineurs) pour éviter que des enfants ou des adolescents des classes d'âge non autorisées puissent, dans des conditions normales, y être exposés⁴⁷.

En **Finlande**, dans les secteurs de la télévision, des services à la demande, du cinéma et des films sur supports audiovisuels, l'autorité de régulation (*National Audiovisual Institute*) contrôle directement les personnes en charge de la classification des programmes chez les différents fournisseurs privés. Le régulateur assure même la formation des personnes responsables de la classification, qui accomplissent leur travail sur la base de directives. Pour les films, les classes d'âge en vigueur sont les suivantes : 0, 7, 12, 16 et 18 ans. Les services à la demande sont également soumis aux classifications et à d'autres mesures de protection des mineurs. Ils doivent en outre veiller à la non-accessibilité des contenus par les enfants n'ayant pas atteint l'âge minimal requis. Dans le secteur du jeu vidéo, un organisme non gouvernemental est habilité par l'État à procéder aux classifications, qui ont force obligatoire. En Finlande également, cette classification s'effectue sur la base du système PEGI.

En **Italie**, les projections de films sont contrôlées par l'État (organisme de classification désigné par l'État). La télévision et les services à la demande sont réglementés par un organisme d'autorégulation surveillé par l'État. Une distinction est établie entre les contenus tous publics, les contenus destinés aux enfants, les contenus pour lesquels un accompagnement parental est recommandé et les contenus inappropriés pour les enfants. Les secteurs du film sur supports audiovisuels et du jeu vidéo ne sont pas réglementés.

En **France**, les projections de films et les jeux vidéo sont réglementés, les premières par un organisme de classification désigné par l'État, les seconds par la validation du système PEGI. La télévision est également soumise à une surveillance de l'État (autorité de régulation établie par la loi). S'agissant des services à la demande, la classification des contenus audiovisuels en différentes catégories d'âge et l'affichage de cette classification sont obligatoires. Les horaires de diffusion des contenus inappropriés pour certaines catégories d'âge sont restreints ou l'accès à ces contenus s'effectue à l'aide d'un code personnel. Les films sur supports audiovisuels doivent également faire l'objet d'une classification. Les catégories d'âge suivantes sont définies : tous publics, 12, 16 et 18 ans.

⁴⁶ Cabrera Blázquez F. / Cappello M. / Fontaine G. / Valais S. (2016). Services à la demande et champ d'application matériel de la Directive SMA. IRIS Plus, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, p. 38.

⁴⁷ Cf. *Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien* (forme abrégée : Jugendmedienschutz-Staatsvertrag [Traité inter-Länder sur la protection de la dignité humaine et des mineurs dans les médias] JMStV)

1.4 Réglementation actuelle en matière de films et de jeux vidéo en Suisse

Les secteurs du film et du jeu vidéo se sont énormément développés sur le plan technique ces dernières années. Il est aujourd'hui possible de diffuser et de consommer des films et des jeux vidéo sur les canaux les plus divers, ce qui pose de nouveaux défis en matière d'accompagnement et de protection des enfants et des jeunes (tableau 3).

Tableau 3 : Types de médias et canaux médiatiques

| Canal médiatique / Type de média | Supports audiovisuels | Réseau de données | Événement |
|----------------------------------|---------------------------------------|--|--|
| Film | CD, DVD, autres supports audiovisuels | TV, services à la demande (vidéo à la demande VoD), services gérant des plateformes de partage de vidéos, téléchargement | Cinéma |
| Jeu vidéo | CD, DVD, autres supports audiovisuels | Jeux en ligne (plateformes de jeux, sur navigateur ou non), téléchargement | Salons et compétitions de jeux vidéo, etc. |

Source : Office fédéral des assurances sociales OFAS

La réglementation dans les secteurs du film et du jeu vidéo se caractérise par sa grande complexité : en fonction du média concerné, elle est soit du ressort de la Confédération (télévision), soit du ressort des cantons (cinéma, films, jeux vidéo). Toutefois, la plupart des cantons renoncent à légiférer en la matière. Plusieurs organisations faitières ont par ailleurs adopté des mesures d'autorégulation. Les chapitres suivants détaillent la réglementation actuelle en matière de films et de jeux vidéo pour les différents canaux médiatiques, et le chapitre 1.4.5 (tableau 4) en propose une vue d'ensemble.

1.4.1 Réglementation en matière de supports audiovisuels

La compétence législative dans le domaine des films sur support physique (DVD, Blu-ray, vidéo) appartient au premier chef aux cantons. Bien qu'en vertu de l'art. 95, al. 1, Cst. la Confédération ait la compétence de légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées (à ce sujet, cf. aussi chap. 5.1), elle n'en a pas fait usage à ce jour dans ce domaine. Il n'existe donc pas de règles de droit fédéral sur la protection des mineurs face aux films et aux jeux vidéo.

À l'échelon intercantonal, la Commission nationale du film et de la protection des mineurs (JIF) a été fondée le 18 septembre 2012⁴⁸. Tous les cantons ont signé la convention, à l'exception du Tessin et de Zurich. La commission a pour but d'émettre des recommandations aux cantons et à la branche au sujet de l'âge d'accès aux projections publiques de films et aux **films sur support audiovisuel**. Pour rendre ses décisions, elle se base sur les décisions prises par la FSK en Allemagne et sur les cinq catégories d'âge de cette dernière (à partir de 0, 6, 12, 16 ou 18 ans). Lorsqu'un film n'a pas encore été classifié par la FSK, comme c'est souvent le cas pour les films suisses, italiens ou francophones, il est examiné par la Commission nationale du film et de la protection des mineurs, sur la base notamment d'un visionnement du film. La commission classe le film à partir des catégories suivantes : à partir de 0, 6, 8, 10, 12, 14, 16 et 18 ans. Elle peut également attribuer à un film une catégorie d'âge différente de celle fixée

⁴⁸ Convention sur une commission nationale du film et de la protection des mineurs entre la CCDJP, ProCinema, l'ASV et la CDIP du 26.10.2011 : http://filmrating.ch/pdf/VereinbarungKommissionJugendschutz-Film_f.pdf (consulté le 19.02.2019).

par la FSK. Dans la pratique, elle ne le fait toutefois que pour les films projetés dans les salles de cinéma (cf. chap. 1.4.4).

En matière de films sur support audiovisuel, seuls les cantons de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville, de Neuchâtel, de Vaud et du Valais se sont dotés de dispositions légales de protection des mineurs.

L'adoption, en 2007, du « Movie-guide Code of Conduct » par l'ASV constitue un exemple de mesure d'autorégulation de la branche encadrant la vente et la location de films sur support audiovisuel⁴⁹. Ce code de conduite engage les signataires à signaler les limites d'âge sur les supports numériques et à en contrôler la distribution. Pour la vente par correspondance et la distribution en ligne (VoD), les détaillants s'engagent à introduire des instruments de contrôle appropriés. Ces mesures ne s'appliquent toutefois qu'aux produits classés 16 ans et plus. Le Code de conduite contient en outre un dispositif de sanctions. D'après les estimations de l'ASV, l'autorégulation couvre 97 % du marché du DVD et de la vidéo en Suisse⁵⁰.

La responsabilité pour légiférer en matière de protection des mineurs en rapport avec les **jeux vidéo** appartient également au premier chef aux cantons. Il existe des dispositions de protection des mineurs réglementant la vente et la location de jeux vidéo dans les cantons de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville, de Neuchâtel, de Vaud et du Valais ; aucune réglementation n'existe à l'échelon fédéral.

La SIEA – l'association faîtière des fabricants, développeurs et éditeurs de jeux vidéo – a adopté en 2006 le « Code de conduite SIEA/PEGI pour la protection des jeunes »⁵¹ à titre de mesure d'autorégulation. Les signataires de cette convention s'engagent, lors de la mise en vente des produits pour lesquels il existe une recommandation PEGI, à ne le faire que s'ils sont qu'accompagnés de cette dernière. Le Code de conduite prévoit l'obligation de contrôler, au moyen d'une pièce d'identité, l'âge des acheteurs de jeux. Cette règle ne s'applique toutefois qu'aux jeux pour lesquels la limite d'âge est de 16 ou 18 ans. Le Code de conduite prévoit également un dispositif de sanctions. D'après les estimations de la SIEA, le système PEGI couvre 90 à 95 % des jeux en vente en Suisse⁵².

Les mesures d'autorégulation de la SIEA et de l'ASV en matière de films et de jeux vidéo ont été étendues en 2009 (SIEA) et en 2014 (ASV) aux contenus en ligne (**domaine d'Internet**). Les dispositions relatives aux catégories d'âge et aux contrôles lors de la distribution s'appliquent ainsi également à la vente en ligne et par correspondance réalisée par les entreprises signataires. Sur ce point, les détaillants ont l'obligation de mettre en place des instruments de contrôle de l'âge adaptés et suffisants.

La réglementation en matière de films et de jeux vidéo sur support audiovisuel repose donc sur l'autorégulation des associations faîtières. Il n'existe de dispositions légales que dans les cantons susmentionnés.

1.4.2 Réglementation en matière de télévision et de radio

Sur le plan international, la Suisse a ratifié en 1991 la Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe (CETT, cf. chap. 1.3.1).

En Suisse, la diffusion, le conditionnement technique, la transmission et la réception des programmes de radio et de télévision – également désignés dans la directive SMA par

⁴⁹ Cf. http://www.svv-video.ch/downloads/coc/CoC_2_1_f.pdf (consulté le 19.02.2019).

⁵⁰ Latzer, Michael / Saurwein, Florian / Dörr, Konstantin / Just, Natascha / Wallace, Julian (2015) : Évaluation des mesures d'autorégulation en matière de protection des jeunes face aux médias dans les domaines des films, des jeux vidéo, des télécommunications et d'Internet. Berne : Office fédéral des assurances sociales. p. 28

⁵¹ <https://www.siea.ch/wp-content/files/CodeofConduct-Version-Oct-2017-F.pdf> (consulté le 19.02.2019).

⁵² Latzer, Michael / Saurwein, Florian / Dörr, Konstantin / Just, Natascha / Wallace, Julian (2015) : Évaluation des mesures d'autorégulation en matière de protection des jeunes face aux médias dans les domaines des films, des jeux vidéo, des télécommunications et d'Internet. Berne : Office fédéral des assurances sociales. p. 42

« services de médias audiovisuels linéaires » – sont régis par la loi sur la radio et la télévision (LRTV)⁵³. L'art. 5 LRTV contient une disposition de protection des mineurs qui oblige les diffuseurs de programmes de radio et de télévision à veiller, en fixant l'horaire de diffusion de manière adéquate ou en prenant d'autres mesures, à ce que les mineurs ne soient pas exposés à des émissions susceptibles de porter préjudice à leur épanouissement. Une nouvelle loi fédérale sur les médias électroniques (LME), destinée à remplacer la LRTV, est en préparation. Son champ d'application devrait se limiter aux offres médiatiques linéaires et non linéaires diffusées par voie électronique et faisant l'objet d'une concession ou d'une convention de prestations, ainsi qu'aux programmes de télévision sans mandat de prestations⁵⁴.

Il n'existe pas en Suisse d'organisation faîtière des diffuseurs de programmes de radio ou de télévision.

1.4.3 Réglementation en matière de services à la demande et de services de plateforme

La directive SMA de l'UE (cf. chap. 1.3.1) ne présente pas de caractère contraignant pour la Suisse.

L'art. 93, al. 1, Cst. donne à la Confédération la compétence de légiférer sur la radio et la télévision ainsi que « sur les autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques », dont Internet fait partie. La Confédération n'a encore jamais fait usage de cette compétence régulatrice : il n'existe pas à ce jour de réglementation légale spécifique, autre que les dispositions pénales, pour protéger les enfants et les jeunes contre les contenus inadéquats diffusés sur Internet ou via des services à la demande ou de plateforme.

En Suisse, les entreprises de télécommunication et les diffuseurs de programmes de télévision proposent des services de médias audiovisuels à la demande, tels que la VoD⁵⁵. Certaines entreprises étrangères proposent toutefois également des **services à la demande** sur Internet. Enfin, des vidéos à télécharger sur Internet sont mises en ligne par certains détaillants. Il n'existe pas à ce jour en Suisse de dispositions légales de protection des mineurs visant les services à la demande.

Les **services de plateforme** (par ex. YouTube) organisent l'hébergement d'un très grand nombre de films, de jeux vidéo ou de vidéos d'utilisateurs accessibles au grand public. Le fournisseur de plateforme n'assume aucune responsabilité rédactionnelle. Il n'existe pas non plus de dispositions légales visant les services de plateforme à ce jour en Suisse, ni de mesures d'autorégulation.

Pour sa part, la branche des médias a adopté deux conventions d'autorégulation prévoyant des mesures dans le **domaine d'Internet en général**.

La « Nouvelle initiative sectorielle de l'asut pour la protection de la jeunesse dans les nouveaux médias » oblige les entreprises de télécommunication signataires à mettre à disposition des informations sur le thème de la protection des mineurs face aux médias « destinées à promouvoir les compétences médiatiques des jeunes, des parents, des éducateurs et des enseignants »⁵⁶. Les entreprises signataires s'engagent par ailleurs à mettre à la disposition de leurs clients des filtres Internet efficaces et, si elles proposent une offre de VoD, à permettre à

⁵³ RS 784.40

⁵⁴ Cf. avant-projet LME (consultation : projet de loi fédérale sur les médias électroniques. Rapport explicatif de juin 2018) ; <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-71213.html> (consulté le 19.02.2019).

⁵⁵ Les deux modes de diffusion de la VoD sont les suivants : le téléchargement (avant le visionnement) et le streaming (lecture en continu, pendant le téléchargement). Cf. https://fr.wikipedia.org/wiki/Video_a_la_demande (consulté le 19.02.2019).

⁵⁶ https://asut.ch/asut/resources/documents/initiative_sectorielle_protection_junesse_medias.pdf (consulté le 19.02.2019), p. 5

leurs clients de bloquer les films soumis à une limite d'âge à l'aide d'une fonction de protection de la jeunesse.

Le « Code de conduite Hébergement (CCH) » de la simsa prévoit une procédure de notification et de retrait de contenu illicite, tel que la pornographie mettant en scène des enfants⁵⁷.

1.4.4 Réglementation en matière d'événements publics

Comme pour les films sur support audiovisuel, la responsabilité de réglementer dans le domaine des **projections publiques de films** appartient au premier chef aux cantons. Bien qu'en vertu de l'art. 95, al. 1, Cst. la Confédération ait la compétence de légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées (à ce sujet, cf. aussi chap. 5.1), elle n'en a pas encore fait usage à ce jour dans ce domaine. Il n'existe donc pas de règles de droit fédéral sur la protection des mineurs lors de projections publique.

La Commission nationale du film et de la protection des mineurs formule non seulement des recommandations au sujet de l'âge d'accès aux films sur support audiovisuel (cf. chap. 1.4.1), mais aussi au sujet de l'âge d'accès aux projections publiques de films.

La question de la protection des mineurs dans le cadre des projections publiques de films fait l'objet d'une réglementation dans quinze cantons⁵⁸. Onze cantons obligent les organisateurs de projections publiques de films à indiquer des catégories d'âge pour les films proposés⁵⁹. Six cantons opèrent des contrôles afin de vérifier que les organisateurs de projections se conforment à la réglementation de protection des mineurs⁶⁰.

L'**organisation de salons ou de tournois de jeux vidéo publics**, ou de tout autre événement apparenté, ne fait l'objet d'aucune réglementation.

⁵⁷ Cf. aussi chap. 1.2.2.

⁵⁸ Cf. Huegeli, Eveline / Bolliger, Christian (2015) : Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone in Bezug auf den Jugendmedienschutz. Berne : OFAS. p. 13, actualisé par l'OFAS. Il s'agit des cantons BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SO, TI, VD, VS et ZH.

⁵⁹ Il s'agit des cantons BL, BS, GE, GL, GR, LU, NE, SG, VD, VS et ZH. Cf. Conseil fédéral (2015) : Jeunes et médias. Aménagement de la protection des enfants et des jeunes face aux médias en Suisse. Berne : OFAS. La loi sur les films du canton de Zoug a été abrogée au 9.5.2015.

⁶⁰ Il s'agit des cantons de BL, BS, GE, GL, VD et ZH. Cf. Conseil fédéral (2015).

1.4.5 Vue d'ensemble de la réglementation actuelle en matière de films et de jeux vidéo

Le tableau 4 offre une vue d'ensemble de la réglementation actuelle, très complexe et fragmentée, en matière de films et de jeux vidéo.

Tableau 4 : Réglementation actuelle en matière de films et de jeux vidéo (pour les contenus non adaptés à certaines catégories d'âge)

| Films / jeux vidéo | | | | |
|----------------------------|---|--|---|---|
| Bases | Supports audiovisuels (CD/DVD, etc.) | Réseau de données TV et radio, services à la demande et services de plateforme | | Événement (cinéma, salons de jeux vidéo, etc.) |
| Droit international | | TV uniquement : CETT (Conseil de l'Europe) Directive SMA (non contraignante pour la Suisse) | Services à la demande : Directive SMA (non contraignante pour la Suisse) | |
| Constitution | Art. 95, al. 1, Cst. | Art. 93, al. 1, Cst. | Art. 93, al. 1, Cst. Art. 95, al. 1, Cst. | Art. 95, al. 1, Cst. |
| Lois | Art. 135 CP (Représentation de la violence) et art. 197 CP (Pornographie) | | | |
| | Aucune réglementation fédérale Bases légales dans certains cantons concernant l'indication de l'âge minimal requis et le contrôle de la distribution | LRTV : art. 5 (Émissions préjudiciables aux mineurs) ; art. 82 (AIEP) ; art. 91 (Organes de médiation) ; ORTV : art. 4 (signal acoustique, symbole optique) | Aucune réglementation fédérale Bases légales dans certains cantons concernant les jeux en ligne et la VoD | Aucune réglementation fédérale Bases légales dans certains cantons concernant l'indication de l'âge minimal requis et le contrôle d'accès |
| Autorégulation | <i>Commission du film et de la protection des mineurs</i> : convention (CCDJP, CDIP, ProCinema, ASV) ASV : reprise des limites d'âge FSK, recommandations de la commission du film et contrôle au moment de la vente SIEA : reprise du système PEGI et/ou USK et contrôle au moment de la vente | Mesures des unités d'entreprise régionales de la SSR | Services à la demande : ASV/SIEA : systèmes de vérification de l'âge dans le commerce de détail en ligne (VoD) asut : fonction de protection des mineurs pour la VoD avec blocage des films soumis à une limite d'âge Services de plateforme : aucune initiative sectorielle | <i>Commission du film et de la protection des mineurs</i> : convention (CCDJP, CDIP, ProCinema, ASV) ProCinema : aucune initiative sectorielle Secteur du jeu vidéo : aucune initiative sectorielle |

Source : Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

1.4.6 Les problèmes de la réglementation actuelle en matière de films et de jeux vidéo

L'analyse de la réglementation dans le domaine de la protection des mineurs dans le secteur du film et celui du jeu vidéo en Suisse fait non seulement état d'une situation extrêmement fragmentée et hétérogène, mais également de diverses lacunes et faiblesses de la

réglementation, ainsi que de problèmes de mise en œuvre⁶¹. Les problèmes de la réglementation actuelle sont résumés ci-après pour chacun des secteurs (film et jeu vidéo).

1.4.6.1 Les problèmes de la réglementation actuelle en matière de films

Dans le domaine des **projections publiques de films**, la Commission nationale du film et de la protection des mineurs émet des recommandations au sujet de l'âge d'accès aux films. La convention prévoit l'application nationale de ces recommandations. Cependant, très peu de cantons prescrivent une indication de l'âge minimal et des contrôles d'accès lors des projections publiques de films. Le secteur du cinéma n'a pas non plus mis en place de mesures d'autorégulation. Cette situation se traduit à l'échelle nationale par une mise en œuvre hétérogène de l'indication de l'âge minimal et des contrôles d'âge. D'un canton à l'autre, une catégorie d'âge différente peut être attribuée à un même film et il peut y avoir des différences dans l'indication de l'âge minimal ainsi que, en particulier, dans les contrôles d'accès. L'indication de l'âge minimal ainsi que la réalisation de contrôles d'accès ne sont vérifiées que dans un petit nombre de cantons.

Concernant les **films sur support audiovisuel**, les entreprises signataires de la convention sectorielle de l'ASV s'engagent à indiquer l'âge minimal requis pour les films et à en contrôler la distribution, y compris dans le cadre de la vente en ligne et de la vente par correspondance. Le contrôle de l'âge est obligatoire pour tous les films classés 16 ans et plus. La mise en œuvre de ces mesures n'est pas contrôlée par le secteur. Les entreprises non signataires de la convention sectorielle ne sont par ailleurs pas concernées par ces règles. En effet, les organisations faïtières ne peuvent pas contraindre les acteurs du marché à participer aux initiatives d'autorégulation. Les possibilités de sanction en cas de violation de la réglementation sectorielle sont par ailleurs limitées. Certains acteurs du marché ne respectent pas les conventions sectorielles dans la mesure où ils n'indiquent pas l'âge minimal ou n'en contrôlent pas le respect. Ces entreprises ne sont guère inquiétées, car l'indication de l'âge minimal et les contrôles au moment de la vente ne sont obligatoires que dans un petit nombre de cantons. L'envoi direct, par des entreprises de vente en ligne étrangères, de films et de jeux vidéo sur support audiovisuel à des consommateurs suisses pose également problème. En 2013, pour examiner l'efficacité de l'initiative d'autorégulation de l'ASV, Latzer et al. ont fait réaliser des achats test sur mandat de l'OFAS. Des testeurs de 14 ans ont tenté d'acheter des films et des jeux vidéo signalés « à partir de 16 ans » et « à partir de 18 ans ». Les jeunes ont pu se procurer un produit non adapté à leur âge dans 49 % des cas. Les mesures de protection des mineurs se sont révélées nettement plus efficaces lorsque la limite d'âge était élevée (18 ans) que lorsqu'elle était plus basse (16 ans). Dans ce dernier cas, les produits ont pu être achetés dans 64 % des cas, alors qu'ils n'ont pu l'être que dans 32 % des cas lorsque la limite d'âge était fixée à 18 ans. Cette étude montre clairement que le contrôle de l'âge doit être amélioré, de même que l'indication systématique de l'âge minimal.

La protection est également lacunaire dans le domaine des **services à la demande**, qui ne font l'objet d'aucune réglementation en matière de protection des mineurs en Suisse à ce jour. En signant l'initiative d'autorégulation de l'asut, les entreprises de télécommunication qui proposent une offre de VoD doivent uniquement donner la possibilité à leurs clients de bloquer les films soumis à une limite d'âge à l'aide d'une fonction de protection de la jeunesse. Les fournisseurs de services à la demande ayant leur siège dans l'UE sont tenus d'appliquer les dispositions de protection des mineurs de la directive SMA. S'agissant des **films diffusés sur des plateformes ou des sites Internet**, il n'existe encore aucune disposition de protection des mineurs ni initiative d'autorégulation, que ce soit en Suisse ou à l'échelle internationale. Dans ce domaine, la protection des mineurs dépend de l'engagement des entreprises concernées. La directive SMA révisée réglera à l'avenir également les services gérant des plateformes de partage de vidéos (telles que YouTube) au sein de l'UE. De manière générale,

⁶¹ Cf. Conseil fédéral (2015) : Jeunes et médias. Aménagement de la protection des enfants et des jeunes face aux médias en Suisse. Berne : OFAS.

il existe un potentiel de développement dans le domaine de la mise en œuvre des systèmes de contrôle de l'âge, car les solutions techniques efficaces font encore défaut.

La réglementation fédérale dans le **domaine de la télévision** (LRTV) présente également certaines lacunes en matière de protection des mineurs, dans la mesure où aucune indication différenciée de l'âge minimal n'est prescrite. La loi impose uniquement l'utilisation d'un signal acoustique ou d'un symbole optique pour les émissions dangereuses pour les mineurs, ainsi qu'une heure de diffusion adéquate. Tout comme les services à la demande, les nouvelles fonctionnalités techniques (*replay*) de la télévision posent des défis supplémentaires en matière de protection des enfants et des jeunes.

Dans le secteur du film de manière générale, il manque un système de classification d'âge uniforme appliqué à tous les canaux médiatiques : dans les domaines des projections publiques de films et des films sur support audiovisuel, la classification s'effectue dans certains cas sur la base du système de la commission JIF, dans d'autres sur la base de celui de la FSK. L'ASV reprend toujours la classification de la FSK et ne se réfère aux limites d'âge de la commission JIF que pour les films non classifiés. Pour les films de cinéma déjà classifiés selon la FSK, il arrive que la commission JIF fixe des limites d'âge différentes. En conséquence, les films en salle sont souvent classés différemment des films diffusés sur support audiovisuel ou via les services à la demande. Pour ces derniers comme pour la télévision, il n'existe aucune disposition contraignante en matière d'indication de l'âge minimal.

1.4.6.2 Les problèmes de la réglementation actuelle en matière de jeux vidéo

Les **événements publics dans le secteur du jeu vidéo** font notamment référence aux compétitions (sport électronique) et aux salons de jeux vidéo, où des enfants et des jeunes consomment des jeux vidéo en tant que spectateurs ou en tant que participants. Il s'agit de phénomènes récents associés à un marché en forte croissance. La protection des mineurs n'y est nullement réglementée à ce jour, ni en Suisse ni dans aucun autre pays.

Concernant la protection des mineurs dans le domaine des **jeux vidéo sur support audiovisuel**, la réglementation sectorielle de la SIEA prévoit l'indication de l'âge minimal sur les jeux vidéo diffusés sur support audiovisuel, ainsi que des contrôles de l'âge au moment de la vente. Cependant, ces mesures ne sont obligatoires que pour les entreprises signataires. Seuls quelques cantons disposent d'une réglementation dans ce domaine. Comme dans le secteur du film, les organisations faïtières du secteur du jeu vidéo ne peuvent pas contraindre les acteurs du marché à participer aux initiatives d'autorégulation. La problématique du manque d'uniformité dans la classification de l'âge se pose toutefois moins dans ce secteur que dans celui du film, puisque pratiquement tous les jeux vidéo reprennent la classification PEGI. La réglementation sectorielle ne prévoit le contrôle de l'âge que pour les jeux classés 16 ou 18 ans et plus, comme dans le secteur du film. Bien que la SIEA, contrairement à l'ASV, contrôle le respect de l'initiative sectorielle par les entreprises signataires, des achats test réalisés en 2013 sur mandat de l'OFAS n'ont pas donné de bien meilleurs résultats que dans le secteur du film. Dans le secteur du jeu vidéo, les testeurs de 14 ans ont pu se procurer en ligne et hors ligne des jeux vidéo non adaptés à leur âge dans 45 % des cas.

La protection des mineurs dans le domaine des **jeux vidéo diffusés via les services à la demande ou les services de plateforme** n'est réglementée ni en Suisse ni à l'échelle internationale. La directive SMA de l'UE ne s'applique pas aux services à la demande ni aux services de plateforme dans le secteur du jeu vidéo, et aucune initiative d'autorégulation n'a été lancée à ce jour.

En résumé, on constate aujourd'hui que les enfants et les jeunes ne sont pas suffisamment protégés contre les contenus préjudiciables : ils peuvent en effet consommer des films ou des jeux vidéo sur de nombreux canaux (cinéma, support audiovisuel, ordinateur, console de jeu, téléphone mobile, télévision), et parfois même indépendamment du lieu. L'accompagnement par des adultes n'est par conséquent pas toujours garanti. La problématique observée des contenus inadéquats pour certaines catégories d'âge met donc en

évidence une nécessité d'agir dans le domaine de la protection des mineurs face aux médias. Le caractère très clairsemé de la réglementation et l'hétérogénéité des pratiques d'un canton à l'autre se traduisent par une protection légale lacunaire des mineurs face aux contenus inadéquats. Ce constat est particulièrement problématique dans un domaine comme celui de la protection de la jeunesse. Les mesures de protection prévues par les initiatives sectorielles ne sont pas contraignantes pour tous les acteurs du marché et présentent des problèmes de mise en œuvre. S'ajoutent à cela les difficultés liées au caractère international d'Internet et du marché concerné.

1.5 Buts de la loi

Compte tenu de l'essor des médias numériques et de leur capacité de nuisance élevée par rapport aux médias imprimés, il est nécessaire de prendre des mesures pour protéger les enfants et les jeunes contre les risques et les dangers des médias numériques. L'avis des experts sur ce qui peut être qualifié de dangereux ou de préjudiciable pour les mineurs a certes évolué au cours des dernières décennies, dans la mesure où les jeunes sont jugés plus critiques et plus matures sur le plan politique que par le passé. Néanmoins, les études réalisées sur les effets des médias posent le postulat que les enfants et les jeunes sont influençables, car leur psychisme et leur personnalité sont encore en construction⁶². Les contenus violents, menaçants, haineux ou à caractère sexuel peuvent nuire à leur développement. Ils peuvent avoir un impact direct sur leur bien-être s'ils génèrent de la peur, des traumatismes, du dégoût, de la tristesse, des troubles du sommeil, etc. Ils peuvent également avoir des conséquences à moyen et à long terme sur la capacité des enfants concernés à agir de manière responsable et à vivre en communauté⁶³.

En comblant les lacunes et les faiblesses réglementaires décrites (cf. chap. 1.4.6), la réglementation proposée vise à garantir la **protection des mineurs face aux contenus de films et de jeux vidéo susceptibles de porter préjudice à leur développement physique, mental, psychique, moral ou social**. Le secteur du film et celui du jeu vidéo s'emploient d'ores et déjà à s'autoréguler dans le domaine de la protection des mineurs. Le présent avant-projet vise à inscrire cette autorégulation dans la loi et à la soumettre au contrôle de l'État. Elle constituera la première norme uniforme à l'échelon national destinée à protéger les enfants et les jeunes contre des contenus inadéquats lors de la consommation de films ou de jeux vidéo. Le présent avant-projet vise également à assurer une évaluation régulière et complète de l'efficacité de la protection des mineurs face aux médias prévue par la LPMFJ en Suisse, en tenant compte des progrès techniques, des tendances dans l'utilisation des médias par les enfants et les jeunes et des évolutions sur le plan international.

1.6 Réglementation proposée

Les mesures ci-après doivent permettre de garantir la protection des mineurs face aux contenus de films et de jeux vidéo non adaptés à leur âge.

Tous les films et les jeux vidéo qui, dans le cadre d'une activité économique, sont rendus accessibles sur des supports audiovisuels, à l'occasion d'événements publics ou via un service à la demande doivent être munis d'une **indication clairement visible de l'âge minimal** (art. 5). L'âge minimal est celui à partir duquel le film ou le jeu vidéo est autorisé et son indication est complétée par des descripteurs de contenu renseignant sur les types de contenus susceptibles de représenter une menace pour le développement des mineurs. Ces indications permettent aux parents ainsi qu'aux enfants et aux jeunes de savoir si le film ou le

⁶² Hajok, D. und Hildebrandt, D. (2017) : Jugendgefährdung im Wandel der Zeit: Perspektiven des Jugendmedienschutzes auf das Gefährdungspotenzial von Medien und den besonderen Schutzbedarf von Kindern und Jugendlichen. In : Diskurs Kindheits- und Jugendforschung Heft 1-2017, p. 83.

⁶³ Dreyer / Hasebrink / Lampert / Schröder (2013) : Entwicklungs- und Nutzungstrends im Bereich der digitalen Medien und damit verbundene Herausforderungen für den Jugendmedienschutz. Berne : OFAS. p. 44

jeu vidéo concerné est adapté à leur âge. Les prestataires et les organisateurs⁶⁴ qui rendent accessibles des supports audiovisuels, un film ou un jeu vidéo doivent procéder à un **contrôle de l'âge** (art. 6). Cette obligation s'applique à toutes les catégories d'âge et à tous les points de vente. Les mineurs n'ayant pas encore l'âge requis ne doivent pas avoir accès au film ou au jeu vidéo. Le contrôle de l'âge n'est pas nécessaire si les mineurs sont accompagnés d'une personne majeure, sauf pour les films ou les jeux vidéo comportant des scènes à caractère pornographique ou pour les événements publics rendant accessibles des films ou des jeux vidéo destinés aux seules personnes majeures⁶⁵. Les prestataires de services à la demande prennent les mesures nécessaires (système de contrôle de l'âge, système de contrôle parental) afin que les mineurs n'aient pas accès à des contenus non adaptés à leur âge (art. 7). La LPMFJ oblige donc toutes les personnes physiques et morales qui, dans l'exercice de leur activité économique, sont directement en contact avec les consommateurs, à mettre en place les mesures de protection des mineurs susmentionnées. Ces personnes physiques et morales sont les prestataires de supports audiovisuels (par ex. commerce de détail), les prestataires de services à la demande (par ex. entreprises de télécommunication) ou les organisateurs d'événements publics (par ex. exploitants de cinéma, organisateurs de salons de jeux vidéo).

Ces mesures sont mises en œuvre **dans le cadre d'une corégulation** par laquelle les acteurs du secteur du film et ceux du secteur du jeu vidéo peuvent développer chacun un système de classification d'âge ainsi que des règles relatives à l'indication de l'âge minimal, aux descripteurs de contenu et au contrôle de l'âge. Il est important que toute la chaîne de création de valeur des secteurs du film et du jeu vidéo soit associée à ce processus. Les acteurs concernés, personnes physiques ou morales, sont les suivants :

- Producteurs (producteurs de films et développeurs de jeux vidéo) : ils produisent des films ou des jeux vidéo et assument la responsabilité de leur contenu, y compris des scènes présentant un caractère violent ou sexuel. Ils décident de la catégorie d'âge à laquelle s'adresse le film ou le jeu vidéo et peuvent se référer aux systèmes de classification d'âge en vigueur dès le processus de production. Les producteurs suisses, en particulier, pourraient déjà (faire) procéder à une classification selon le système en vigueur en Suisse⁶⁶. Au terme du processus de production, ils transmettent les droits d'exploitation des films ou des jeux vidéo aux distributeurs de films ou aux éditeurs de jeux vidéo.
- Distributeurs et éditeurs : il s'agit de sociétés internationales de distribution (de films produits par des studios américains par ex.), de leurs succursales situées en Suisse ou de preneurs de licence nationaux qui achètent les droits des films ou des jeux vidéo, commercialisent des films ou des jeux vidéo, établissent des copies et les distribuent à des entreprises qui rendent des films ou des jeux vidéo accessibles aux consommateurs sur différents canaux d'exploitation. Ces entreprises peuvent être des organisateurs d'événements (par ex. des exploitants de cinéma), des prestataires de supports audiovisuels (commerce de détail) ou de services à la demande. Certains distributeurs ou éditeurs participent à la production dans la mesure où ils la cofinancent. Ils peuvent donc souvent avoir une influence sur le processus de production et intervenir si nécessaire sur les questions relatives à la protection des mineurs. Ils jouent en outre un rôle important dans la détermination de la catégorie et dans l'indication de l'âge minimal applicable au film ou au jeu vidéo. Dans ce contexte, ils sont tenus de respecter le système de classification d'âge en vigueur dans le pays d'exploitation.
- Organisateurs, prestataires de supports audiovisuels, prestataires de services à la demande : ils rendent des films ou des jeux vidéo accessibles aux consommateurs et doivent donc respecter les dispositions en vigueur en matière de protection des mineurs. En

⁶⁴ Les prestataires de supports audiovisuels et les organisateurs d'événements peuvent être aussi bien des personnes physiques ou des personnes morales (voir définitions à l'art. 4 de l'AP-LPMFJ).

⁶⁵ Un contrôle de l'âge peut néanmoins s'avérer nécessaire pour vérifier si la personne qui accompagne le mineur est elle-même bien majeure.

⁶⁶ Le système de classification d'âge à définir pourrait se baser soit sur le principe de l'autoévaluation, soit sur celui de l'évaluation par des tiers indépendants des limites d'âge applicables aux films et aux jeux vidéo.

vertu de l'avant-projet de la LPMFJ, ils ne peuvent diffuser que des films ou des jeux vidéo munis d'une indication de l'âge minimal clairement visible ainsi que de descripteurs de contenu et doivent procéder à un contrôle de l'âge avant de rendre les films ou les jeux vidéo accessibles.

D'autres acteurs de la chaîne de création de valeur, qui commercialisent des films ou des jeux vidéo ou qui sont issus des domaines de l'importation, du commerce de gros ou du commerce intermédiaire, peuvent également contribuer à la mise en œuvre des mesures de protection des mineurs. Il arrive également qu'une même entreprise endosse plusieurs rôles dans la chaîne de création de valeur.

Les acteurs susmentionnés du secteur du film et ceux du secteur du jeu vidéo peuvent s'associer pour former une **organisation de protection des mineurs** dans leur secteur respectif et pour élaborer une **réglementation relative à la protection des mineurs** (art. 8 et 9). Ces organisations peuvent déposer une requête de déclaration de force obligatoire de la réglementation auprès de l'OFAS (art. 13). Pour être déclarées de force obligatoire, les réglementations doivent non seulement inclure le système de classification de l'âge applicable, mais également des règles d'indication de l'âge minimal et de contrôle de l'âge ainsi que des règles relatives aux descripteurs de contenu. Elles doivent donc définir les rôles des différents acteurs participant à la mise en œuvre des dispositions de protection des mineurs. Elles doivent par ailleurs comprendre l'institution d'un référent pour la protection des mineurs et l'information du public sur les contenus de la réglementation. Enfin, elles doivent porter sur la répartition des frais de leur mise en œuvre, sur le contrôle de leur mise en œuvre et sur les sanctions applicables en cas de violation par les membres des organisations de protection des mineurs (art. 10). La décision concernant la déclaration de force obligatoire des réglementations relatives à la protection des mineurs pour les acteurs qui ne sont pas membres d'une organisation revient au Conseil fédéral (art. 15).

L'avant-projet de loi définit les **exigences minimales que doivent remplir les réglementations des secteurs**, entre autres :

- Classification d'âge (art. 11) : un système *uniforme* de classification d'âge doit être mis en place *dans chaque secteur* (film et jeu vidéo), avec au moins cinq catégories d'âge différentes, la plus élevée prévoyant obligatoirement d'autoriser l'accès uniquement aux personnes majeures. La notion d'uniformité signifie que dès lors qu'un âge minimal est requis pour un film, il doit s'appliquer à la projection en salle de cinéma, à la diffusion sur DVD ou tout autre support audiovisuel et via les services à la demande. Le système de classification de l'âge doit comprendre des descripteurs de contenu. Cette harmonisation vise à simplifier la tâche des personnes détentrices de l'autorité parentale. La classification d'un film ou d'un jeu vidéo doit être identique dans toutes les régions linguistiques et dans tous les cantons de Suisse. Les lois cantonales prévoyant des dispositions divergentes concernant la classification d'âge de films et de jeux vidéo ne seront plus admises, pas plus que le système actuellement utilisé dans le secteur du film qui se base sur la classification d'âge de la FSK et, en partie, sur une classification différente issue de la commission JIF. Pour le reste, les dispositions de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)⁶⁷ doivent être respectées pour la mise en place des systèmes de classification par âge. Elles doivent, à cette fin, si possible être compatibles avec les prescriptions des principaux partenaires commerciaux de la Suisse (art. 4, al. 2, LETC).
- Référent pour la protection des mineurs (art. 12) : chaque organisation de protection des mineurs institue un référent chargé de traiter les réclamations portant sur la classification d'un film ou d'un jeu vidéo, ou sur le non-respect de la réglementation. Le référent répond par ailleurs aux questions d'ordre général sur la protection des mineurs. Les organisations

⁶⁷ RS 946.51 L'art. 4, al. 1 et 2, LETC exige que les prescriptions techniques soient formulées de manière à ne pas engendrer d'entraves techniques au commerce. Elles doivent, à cette fin, si possible être compatibles avec les prescriptions des principaux partenaires commerciaux de la Suisse (art. 4, al. 2, LETC).

rapportent à l'OFAS le nombre, le contenu et les résultats des réclamations traitées ainsi que leurs éventuelles conséquences.

Si aucune réglementation n'a été déclarée de force obligatoire dans un délai de deux ans suivant l'entrée en vigueur de la loi, si la déclaration de force obligatoire a été révoquée ou est devenue caduque, il revient au Conseil fédéral d'édicter, dans le sens d'un **scénario de repli**, une réglementation dans le secteur du film et une dans celui du jeu vidéo, afin d'atteindre les objectifs réglementaires (art. 17). Là aussi, les dispositions de la LETC doivent être respectées.

De plus en plus de films et de jeux vidéo sont également rendus accessibles via des **services à la demande** ou des **services de plateforme** ayant leur siège en Suisse ou à l'étranger. Le présent avant-projet de loi vise à tendre vers le niveau de protection assuré par la directive SMA révisée de l'UE (cf. chap. 1.3.1). L'objectif est que les prestataires de services à la demande et de services de plateforme ayant leur siège en Suisse doivent se conformer à des obligations légales comparables à celles qui concernent les exploitants ayant leur siège au sein de l'UE. Ils doivent également garantir, au moyen de mesures adaptées, que les mineurs n'aient pas accès aux contenus non adaptés à leur âge. Par analogie à la directive SMA, les prestataires de services à la demande doivent non seulement indiquer l'âge minimal requis, mais aussi mettre en place un système de contrôle de l'âge ainsi qu'un système de contrôle parental (art. 7). Il peut être judicieux de contrôler l'âge de l'utilisateur lors de la conclusion du contrat ou de la création du compte d'utilisateur, lequel est indispensable pour pouvoir utiliser un service à la demande. La LPMFJ oblige également les prestataires de services de plateforme à introduire au moins un système de contrôle de l'âge ainsi qu'un système permettant aux utilisateurs de signaler un contenu non adapté aux personnes mineures (art. 18). Selon le type de service de plateforme, on peut aussi imaginer d'autres mesures, telles que l'instauration d'un système de contrôle parental ou d'un système de classification automatique⁶⁸. Contrairement à celui de la directive SMA, le champ d'application de la LPMFJ s'étend aussi aux services à la demande et aux services de plateforme qui rendent accessibles des jeux vidéo.

Il découle du principe de corégulation que la **surveillance du respect des réglementations relatives à la protection des mineurs** est prioritairement assurée par les organisations de protection des mineurs elles-mêmes, qui doivent par ailleurs prendre les mesures nécessaires en cas de violation de la réglementation en question par l'un de leurs membres (art. 24). Ces sanctions de droit privé pourraient par exemple prendre la forme de peines conventionnelles. Toutefois, le respect des obligations concernant l'indication de l'âge, les descripteurs de contenu et le contrôle de l'âge eu égard à l'accès aux films ou aux jeux vidéo est aussi soumis au contrôle des cantons (sur les sites de diffusion, art. 25) et à celui de l'Office fédéral des assurances sociales OFAS (commerce en ligne, services à la demande et services de plateforme, art. 26). Dans le cadre de leurs tâches de surveillance, les organisations de protection des mineurs, les cantons et l'OFAS peuvent réaliser ou faire réaliser des achats test et des entrées test, et créer ou faire créer des comptes test (art. 19 à 23).

Les **contraventions** décrites à l'art. 32 **relèvent du droit pénal**. L'avant-projet prévoit des amendes pouvant aller jusqu'à 40 000 francs. Pour déterminer le montant de l'amende, il faut examiner s'il s'agit d'un contournement systématique de la réglementation relative à la protection des mineurs, par exemple si aucun système de contrôle de l'âge ou aucun système de contrôle parental n'est mis en place, ou si le non-respect des obligations en matière d'indication de l'âge minimal ou de contrôle de l'âge ne concerne qu'un cas isolé. Les cantons poursuivent et jugent les infractions visées à l'art. 32 (art. 34). Dans leur réglementation, les organisations de protection des mineurs peuvent prévoir de renoncer à la sanction de droit privé ou de la rembourser ultérieurement si l'État a prononcé une amende. Cela permet d'éviter

⁶⁸ Cf. art. 28a, al. 3, de la directive SMA révisée.

que les membres des organisations de protection des mineurs soient sanctionnés deux fois, contrairement aux non-membres⁶⁹.

L'avant-projet de loi régleme nte également la **coordination** des mesures prises dans le domaine de la protection des mineurs (art. 27). L'OFAS coordonne les mesures et veille à l'échange d'informations et d'expériences entre les acteurs impliqués. S'il s'avère nécessaire de conclure un traité international, par exemple pour participer à un système de classification international ou à toute autre mesure équivalente, le Conseil fédéral peut habiliter l'OFAS à conclure un tel traité. Cette compétence peut être accordée à l'OFAS en vertu de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (art. 7a et 48a LOGA)⁷⁰, à condition qu'il s'agisse d'un traité international de portée mineure servant à clarifier des questions administratives et techniques, ce qui semble être le cas. L'OFAS est également tenu de publier un **rapport annuel** sur les activités de surveillance de la Confédération et des cantons ainsi que sur les peines prononcées par les cantons (art. 28). Les organisations de protection des mineurs publient chaque année un rapport portant sur les réclamations traitées par les référents, sur la surveillance qu'elles ont exercée et sur les mesures prises en cas de violation de la réglementation par leurs membres. Enfin, l'OFAS doit régulièrement évaluer l'efficacité des mesures de protection des mineurs prévues à la LPMFJ et rédiger tous les cinq ans un rapport sur les résultats de cette **évaluation** à l'intention du Conseil fédéral (art. 29). Les médias numériques ne cessent de se développer et offrent des fonctionnalités toujours plus étendues. Il s'ensuit que les habitudes d'utilisation des enfants et des jeunes évoluent elles aussi constamment, de même que les risques et les problèmes qui y sont liés⁷¹. Pour assurer une protection efficace des enfants et des jeunes face aux médias, il est donc nécessaire d'observer les évolutions techniques et les tendances dans l'utilisation des médias, d'examiner périodiquement si la réglementation actuelle en matière de protection des mineurs dans les domaines du film et du jeu vidéo remplit toujours l'objectif visé et si elle protège suffisamment les enfants et les jeunes en Suisse face aux problèmes connus et aux problèmes émergents.

1.7 Justification et appréciation de la solution proposée

Le but du présent avant-projet de loi est de protéger les mineurs contre les atteintes à leur développement physique, mental, psychique, moral ou social que peuvent induire les contenus médiatiques non adaptés à leur âge, en comblant les lacunes et les faiblesses de la réglementation actuelle. Pour atteindre cet objectif, le présent avant-projet prévoit une obligation d'indiquer l'âge minimal requis et de contrôler l'âge, une surveillance du respect de ces obligations et des possibilités de sanction en cas de violation des dispositions légales dans les secteurs du film et du jeu vidéo où des contenus sont rendus accessibles lors d'événements publics, sur des supports audiovisuels ou par des services à la demande. **Le secteur du film et celui du jeu vidéo devront créer chacun un système de classification d'âge valable dans toute la Suisse et pour tous les types de médias.** Ce système sera fixé dans une réglementation de protection des mineurs propre à chaque secteur, que le Conseil fédéral pourra déclarer de force obligatoire pour tous les acteurs. Les systèmes de classification serviront de base à l'indication de l'âge minimal exigé par la loi. En outre, **tous les prestataires de supports audiovisuels et les organisateurs auront désormais l'obligation légale de contrôler l'âge des enfants et des jeunes avant de leur rendre accessible un film ou un jeu vidéo.** Ils devront refuser l'accès au film ou au jeu vidéo aux mineurs qui n'auront pas l'âge requis. Une exception à cette règle sera possible dans certains cas pour l'accès à un film ou à un jeu vidéo par un mineur accompagné d'une personne

⁶⁹ Cette pratique est déjà utilisée dans le domaine de l'interdiction de la publicité agressive (cf. convention concernant les restrictions à la publicité et la prévention dans le domaine des crédits privés et des leasings de biens de consommation du 27.11.2015, section D : <https://konsumfinanzierung.ch/files/229/konvention-werbung-u-pr-vention-f-27-11-15.pdf> (consulté le 19.02.2019).

⁷⁰ RS 172.010

⁷¹ Cf. Conseil fédéral (2015) : Jeunes et médias. Aménagement de la protection des enfants et des jeunes face aux médias en Suisse. Berne : OFAS, chap. 10.4.

majeure. Les organisations de protection des mineurs, le canton et la Confédération surveilleront la mise en œuvre des dispositions légales et sanctionneront les acteurs qui les enfreignent. Il est également prévu de renforcer la protection des mineurs dans le domaine télévisuel en y adaptant les dispositions aux mesures ci-dessus. Ces dispositions seront intégrées dans la LRTV à l'occasion de sa révision totale, raison pour laquelle elles ne figurent pas dans le présent avant-projet. Les dispositions des deux actes législatifs seront harmonisées⁷².

La nouvelle réglementation prévue n'offrira cependant pas de réponse à la problématique du **commerce en ligne de films et de jeux vidéo sur supports audiovisuels à des consommateurs en Suisse par des entreprises établies à l'étranger**. En raison du principe de territorialité, de manière générale, les normes nationales ne sont applicables et ne peuvent être imposées que sur le territoire de l'État qui les a édictées. Dans les situations transfrontalières – comme la distribution à des consommateurs en Suisse de films et de jeux vidéo sur des supports audiovisuels provenant de l'étranger – une norme peut néanmoins avoir une incidence internationale et déployer ses effets en dehors du territoire suisse. Étant donné que la vente de films et de jeux vidéo sur des supports audiovisuels n'indiquant pas d'âge minimal et n'étant soumis à aucun contrôle de l'âge peut nuire à la santé et au développement des enfants et des jeunes en Suisse, les prestataires étrangers seront également tenus de respecter les règles de protection des mineurs en vigueur dans notre pays. Par analogie avec la mise en œuvre de l'ordonnance sur l'indication des prix⁷³, les indices suivants pourront être utilisés pour déterminer si un fournisseur vend des produits à des consommateurs en Suisse : indication des prix en francs suisses ; envoi depuis ou à une adresse en Suisse ; adresse URL avec un domaine national de premier niveau « .ch ». Pour soumettre expressément les fournisseurs étrangers de films et de jeux vidéo à l'obligation d'indiquer l'âge minimal conformément à la réglementation en vigueur en Suisse, il faudra aussi examiner l'opportunité d'une dérogation au principe Cassis-de-Dijon pour protéger la santé des enfants et des jeunes. Lors de la requête de déclaration de force obligatoire des réglementations relatives à la protection des mineurs instaurant le système de classification d'âge, il sera donc demandé au Conseil fédéral de prévoir une dérogation à ce principe conformément à l'art. 16a, al. 2, let. e, LETC pour les films et les jeux vidéo sur supports audiovisuels et, dans la mesure du possible⁷⁴, pour ceux qui peuvent être téléchargés en ligne. La difficulté consistera à faire appliquer le droit par les entreprises étrangères de commerce en ligne ainsi que par les services à la demande et les services de plateforme établis à l'étranger. La motion Glättli 18.3306 « Renforcer l'application du droit sur Internet en obligeant les grandes plateformes commerciales à avoir un domicile de notification » du 15 mars 2018 demande au Conseil fédéral de renforcer l'application du droit sur Internet. Le Conseil fédéral a proposé l'acceptation de cette motion, tout en estimant que l'obligation juridique de désigner une représentation ou d'indiquer un domicile de notification ne réglerait pas le problème de l'applicabilité du droit. Il a néanmoins considéré qu'il était probable que de telles mesures facilitent la communication avec les entreprises sises à l'étranger aussi bien pour les autorités que pour les consommatrices et les consommateurs en Suisse. La motion a été acceptée par le Conseil national le 17 septembre 2018 et doit encore être traitée par le Conseil des États. Les expériences faites lors de l'application d'autres lois montrent qu'il suffit souvent d'assurer envers les prestataires étrangers une communication proactive et transparente sur la situation juridique en Suisse, de sorte qu'il n'est plus nécessaire d'imposer une application formelle du droit. Concernant l'application du droit, en dernier recours, il serait envisageable de bloquer des

⁷² Cf. explications concernant l'art. 8 de l'avant-projet de la LME de juin 2018.

⁷³ RS 942.211

⁷⁴ Des discussions sont en cours au niveau international pour déterminer dans quelle mesure le contenu en ligne peut être considéré comme un produit (au sens de la LETC) ou comme une prestation qui ne tombe pas sous le coup de la LETC. Il faut par exemple faire une distinction selon qu'un jeu vidéo ou un film est uniquement diffusé (*streaming*) ou qu'il est téléchargé, examiner la façon dont les mises à jour sont faites, etc. Aucune décision définitive n'a encore été prise en la matière.

sites Internet, pour empêcher l'accès à des offres de fournisseurs étrangers de films et de jeux vidéo qui ne respectent pas les réglementations suisses de protection des mineurs et mettent ainsi en danger la santé des enfants et des jeunes⁷⁵. La même mesure pourrait être prise à l'encontre des prestataires suisses qui, malgré une contravention, enfreignent de manière répétée les dispositions de protection des mineurs. Lors de l'élaboration du présent avant-projet, il a cependant été décidé de renoncer à cette mesure pour des raisons de proportionnalité et parce qu'il est de toute façon possible de contourner de tels blocages.

Il est très difficile de réglementer le domaine de l'Internet en raison de l'énorme volume des contenus en ligne et de sa dimension internationale. Grâce à l'alignement de la réglementation suisse sur la directive SMA de l'UE, il sera au moins possible de garantir un niveau de protection comparable en Europe dans le secteur du film pour les services à la demande et les services de plateforme. Ce faisant, on évite que des prestataires étrangers tentent de contourner les nouvelles dispositions plus strictes de l'UE en s'établissant en Suisse. Lors de l'élaboration du présent avant-projet, l'opportunité d'inclure dans les dispositions légales une réglementation des sites Internet ayant des contenus (images, textes, sons) inadéquats pour les enfants et les jeunes a également été examinée. Toutefois, compte tenu du caractère international d'Internet, ce n'est pas faisable. En raison du principe de territorialité du droit suisse, il serait difficile d'appliquer ou de faire exécuter les dispositions légales correspondantes puisque le fournisseur n'intervient pas activement en Suisse pour y rendre accessible ou y diffuser ses contenus⁷⁶. D'ailleurs, en raison de l'énorme quantité de contenus sur Internet, une telle régulation serait pratiquement impossible à mettre en œuvre. S'agissant des hébergeurs Internet, il a été examiné dans quelle mesure ils pourraient être tenus pour responsables. La procédure de notification et de retrait instaurée par le Code de conduite Hébergement constitue déjà une mesure efficace pour protéger les enfants et les jeunes contre les contenus *illicites* tels que la pédopornographie ou la pornographie violente (cf. chap. 1.2.2). Cependant, les hébergeurs ne font que fournir l'infrastructure technique (espace mémoire, capacité de calcul, etc.) pour la mise en ligne de données et n'assument pas la responsabilité (éditoriale) des contenus enregistrés ni celle du contrôle d'accès aux données en fonction de l'âge. Il ne leur incombe donc pas d'indiquer l'âge minimal requis pour l'accès à des contenus qui ne sont pas en soi interdits, mais seulement *non adaptés à certaines catégories d'âge*.

La réglementation prévue dans le secteur du film et dans celui du jeu vidéo est fondée sur le principe de la corégulation. La LPMFJ formule les exigences minimales requises en matière de protection des mineurs et laisse aux différents acteurs des secteurs du film et du jeu vidéo la responsabilité d'en organiser la mise en œuvre. Pour autant qu'elles respectent les exigences légales, les réglementations de protection des mineurs de chaque secteur pourront être déclarées de force obligatoire par le Conseil fédéral afin qu'elles soient assimilées à des dispositions légales et qu'elles s'imposent par conséquent aussi aux acteurs qui ne sont pas membres d'une des organisations de protection des mineurs. La corégulation permet ainsi de fixer, au niveau étatique, les exigences minimales nécessaires pour garantir la protection des mineurs et de les imposer à tous les acteurs, mais aussi de veiller à ce que ces règles soient judicieuses en pratique et faciles à mettre en œuvre. **Pour différentes raisons, il a été jugé qu'une réglementation purement étatique ne permettrait pas d'atteindre les objectifs.** D'une part, si la classification d'âge obligatoire devait être assurée par l'État, ce dernier supporterait des dépenses toujours plus importantes en raison du nombre croissant de produits. D'autre part, on suppose que des mesures réglementaires définies dans le cadre d'un secteur, fondées sur le principe d'une corégulation, sont plus flexibles et donc mieux adaptées à ce domaine très dynamique. **L'option de maintenir le statu quo caractérisé par une réglementation très fragmentée ne contraignant pas tous les acteurs du secteur du film et de celui du jeu vidéo n'est pas non plus retenue.**

⁷⁵ Par analogie aux dispositions de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJA, RS 935.51)

⁷⁶ Cf. réponse du Conseil fédéral à l'IP 17.3277 « Les sanctions judiciaires actuelles suffisent-elles à dompter les géants d'Internet ? » déposée par le conseiller national Schwaab le 2.5.2017.

À elles seules, les mesures réglementaires n'offrent pas de protection suffisante des enfants et des jeunes contre les contenus inadéquats. **En complément, il est donc nécessaire de prévoir des mesures préventives de promotion des compétences médiatiques**, pour permettre aux enfants et aux jeunes d'utiliser les médias de manière sûre, responsable et adaptée à leur âge. Ces mesures visent aussi à sensibiliser les parents, les enseignants et les adultes de référence (par ex. sur les différents systèmes de classification d'âge existant en Suisse) et à les soutenir afin qu'ils endossent un rôle d'accompagnement actif et sachent utiliser les instruments techniques de protection des mineurs à leur disposition (par ex. système de contrôle parental sur un service à la demande). Les mesures de prévention qui existent au niveau fédéral (cf. chap. 1.1.2) sont maintenues et complètent les mesures réglementaires prévues.

1.8 Coûts découlant des nouvelles dispositions légales

Selon l'avant-projet, les coûts engendrés par l'édiction et l'application des réglementations visant à protéger les mineurs ou liés à l'obligation d'indiquer l'âge minimal et de contrôler l'âge sont à la charge des acteurs du secteur du film et de celui du jeu vidéo ainsi que des prestataires de services de plateforme. La Confédération et les cantons prendront à leur charge les frais d'application de la loi dans leur domaine de compétences respectif (surveillance, contrôle, sanctions, coordination, évaluation). Les conséquences financières de l'avant-projet sont détaillées dans le chapitre 3.

1.9 Mise en œuvre

Différents éléments de l'avant-projet de loi devront être concrétisés au niveau réglementaire (cf. chap. 5.6).

En outre, ce seront principalement les organisations de protection des mineurs qui répondront de l'aménagement concret et de la mise en œuvre des dispositions légales. Le présent avant-projet de loi exige la coopération active des acteurs des secteurs du film et du jeu vidéo. À défaut, le Conseil fédéral pourra édicter les prescriptions nécessaires.

1.10 Classement d'interventions parlementaires

Proposition est faite de classer les interventions parlementaires suivantes :

2010 Mo. 07.3870 Interdiction des jeux électroniques violents
(CN 3.6.09 ; CE 18.3.10)

Cette motion charge le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un message visant à barrer l'accès des enfants et des adolescents aux jeux d'ordinateur à contenu violent (jeux où le joueur peut tirer lui-même sur des cibles, réservés à des classes d'âge 16+ ou 18+ d'après la classification PEGI) en interdisant ou en limitant les ventes. Par la nouvelle loi faisant l'objet du présent avant-projet, le Conseil fédéral veut protéger les enfants et les jeunes face aux jeux vidéo susceptibles de nuire à leur développement. À cette fin, il définit les exigences minimales que doivent remplir les réglementations proposées par les organisations de protection des mineurs et il exige non seulement un système de classification d'âge, mais aussi l'indication de l'âge minimal et un contrôle de l'âge pour l'accès aux jeux vidéo. Outre les mesures visant à protéger les enfants et les jeunes imposées aux membres des organisations de protection des mineurs, la loi prévoit des dispositions pénales. En cas d'infraction commise par un vendeur ou un autre acteur du secteur, la loi prévoit des sanctions efficaces. Les propositions formulées par le Conseil fédéral dans le présent avant-projet répondent ainsi aux demandes de la motion.

2010 Mo. 09.3422 Interdiction des jeux violents
(CN 3.6.09 ; CE 18.3.10)

Le Conseil fédéral est chargé de présenter au Parlement une base légale permettant d'interdire la production, la publicité, l'importation, la vente et la diffusion de programmes de jeux dans lesquels de terribles actes de violence commis contre des êtres humains ou humanoïdes contribuent au succès du jeu. Dans son rapport du 15 février 2010, la Commission des affaires juridiques émet des réserves quant à l'efficacité d'une interdiction générale de ces jeux. Elle estime néanmoins que la vente de jeux violents à des jeunes de moins de 16 ou de 18 ans doit être interdite au moyen d'une classification contraignante. Elle considère en effet qu'il convient de poser des conditions claires à l'échelle suisse et de prévoir des réglementations contraignantes concernant les jeux électroniques violents. Les propositions formulées par le Conseil fédéral dans le présent avant-projet remplissent ces exigences et satisfont aux demandes de la motion.

2 Commentaire des dispositions

Récapitulatif

Le chapitre 1 traite des dispositions générales (*art. 1 à 4*). Le chapitre 2 aborde ensuite les films et les jeux vidéo qui sont rendus accessibles sur des supports audiovisuels, dans des événements publics et via des services à la demande. Dans ce chapitre, la section 1 règle les exigences en matière d'indication de l'âge minimal et de contrôle de l'âge (*art. 5 à 7*), et la section 2 régit le processus de déclaration de force obligatoire des réglementations relatives à la protection des mineurs (réglementations) rédigées par les organisations de protection des mineurs ainsi que les exigences concernant lesdites organisations et réglementations (*art. 8 à 16*). Au besoin et sous certaines conditions, le Conseil fédéral peut, selon la section 3, édicter des dispositions d'exécution à la place des organisations visées à l'art. 9 (*art. 17*). Le chapitre 3 présente les exigences que doivent remplir les services de plateforme en matière de protection des mineurs (*art. 18*). Le chapitre 4 aborde les achats test, les entrées test et les comptes test (*art. 19 à 23*). Le chapitre 5 est consacré à l'activité de surveillance des différents organes impliqués (*art. 24 à 26*). Le chapitre 6 définit la coordination (*art. 27*). Le chapitre 7 traite des rapports annuels (*art. 28*) ainsi que de l'évaluation et de la rédaction de ces rapports par l'office fédéral des assurances sociales (OFAS ; *art. 29*). Les chapitres 8 et 9 se rapportent respectivement au financement de l'exécution (*art. 30 et 31*) et aux dispositions pénales (*art. 32 à 34*). Enfin, le chapitre 10 contient les dispositions finales (*art. 35 à 37*).

Préambule

L'avant-projet de la LPMFJ se fonde sur l'art. 95 de la Constitution fédérale (Cst.), qui autorise la Confédération à légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées.

Chapitre 1 Dispositions générales

Art. 1 But

Le présent avant-projet de loi vise à protéger le développement des mineurs. Lorsque l'avant-projet parle de « protection des mineurs », cela concerne donc aussi bien les enfants que les jeunes mineurs.

Le présent avant-projet se limite aux deux types de médias audiovisuels suivants : les *films*, et les *jeux vidéo*. Il ne porte donc pas sur de simples images, textes, enregistrements sonores ou combinaisons de tels contenus, car ces derniers, du fait de leur caractère moins direct, risquent moins de porter préjudice au développement des mineurs.

Les différents aspects pouvant être préjudiciables correspondent sur le plan matériel à ceux visés à l'art. 5 de la loi du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV) en vigueur, qui règle aussi la protection des mineurs dans le domaine de la télévision en s'inspirant de la Convention européenne sur la télévision transfrontière. La formule « porter préjudice à leur développement physique, mental, psychique, moral ou social » apporte une précision d'ordre sémantique ; elle s'applique dans toute l'Europe pour le domaine télévisuel selon une exécution identique ou semblable.

Art. 2 Champ d'application

Al. 1 : Le présent avant-projet vise deux principaux destinataires : d'une part, les acteurs des secteurs du film et du jeu vidéo (cf. art. 4, let. a) et, d'autre part, les prestataires de services de plateforme (cf. art. 4, let. e), toujours dans l'exercice de leur activité économique.

L'exigence d'un lien avec une activité économique limite le champ d'application : c'est seulement lorsqu'il rend des films ou des jeux vidéo accessibles *dans l'exercice de son activité économique* (même s'il ne s'agit que d'une mesure de marketing par ex.) que le prestataire est soumis aux exigences du présent avant-projet. Par contre, le prêt entre personnes privées par exemple n'engage pas la moindre intention économique, ce qui l'écarte du champ d'application de la disposition constitutionnelle sur laquelle se fonde le présent avant-projet (art. 95 Cst., *Activité économique lucrative privée* ; cf. commentaire du chap. 5.1). Si les films ou les jeux vidéo sont rendus accessibles sans lien avec une activité économique, c'est en principe aux parents qu'incombe la responsabilité de protéger leurs enfants mineurs.

Le champ d'application personnel est résolument vaste, étant donné que l'objectif visé est d'établir un principe de corégulation : les personnes physiques et morales en contact direct avec les consommateurs, qui se trouvent à la fin de la chaîne de valeur, ne sont pas les seules à devoir jouer un rôle dans la protection des mineurs. Celles qui interviennent dans le processus de création peuvent et doivent, en raison de leur proximité avec les milieux du film et du jeu vidéo, faciliter l'élaboration et l'application d'une réglementation sur la protection des mineurs dans ces deux secteurs.

Par ailleurs, les prestataires de services de plateforme entrent aussi dans le champ d'application de l'avant-projet. Du fait de l'immense quantité de contenus qu'ils proposent, il leur est certes impossible d'indiquer un âge minimal pour tous les films et tous les jeux vidéo et de se baser dessus pour réaliser un contrôle de l'âge, mais ils n'en restent pas moins tenus de respecter certaines exigences minimales.

Al. 2 : La LRTV prévoit déjà des dispositions de protection des mineurs pour les diffuseurs suisses et leurs programmes télévisés. Afin d'éviter toute redondance, le présent avant-projet définit ces dispositions de la LRTV comme étant exclusivement applicables dans ce domaine. Il en va de même pour la télévision en différé. La LRTV règle également le « contenu des autres services journalistiques de la SSR », qui doit continuer à relever exclusivement de cette loi. Ces autres services, tout comme les programmes télévisuels de la SSR, sont financés par des émoluments et réglés explicitement dans la concession. Le « contenu des autres services journalistiques de la SSR » inclut par exemple les contenus en ligne de la SSR ou le télétexte.

À l'avenir, en raison du remplacement de la LRTV par la future loi sur les médias électroniques, il se peut que des modifications de cet alinéa soient requises en vue d'éviter des redondances, par exemple concernant les services à la demande, qui auront conclu une convention de prestations conformément à cette nouvelle loi.

Al. 3 : Les prestataires de jeux d'argent sont depuis début 2019 soumis à la nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent, qui règle notamment la situation des jeux d'argent sur Internet. Étant donné que ce type de jeux peut aussi en principe être assimilé aux jeux vidéo, il est désormais soumis exclusivement à la législation spécifique de la loi sur les jeux d'argent.

Art. 3 Objet

Let. a : Le présent avant-projet distingue les manières dont les films et les jeux vidéo sont rendus accessibles : certains peuvent l'être sur des supports physiques (par ex. sur DVD et Blu-ray), d'autres peuvent être consommés sur place (par ex. au cinéma) ou via des réseaux de données et Internet (par ex. en vidéo à la demande ou sur des plateformes de partage de vidéos). Comme tous ces canaux ont un fonctionnement propre, des règles spécifiques doivent être définies pour chacun.

Par supports audiovisuels, on entend, dans le présent avant-projet, les dispositifs de stockage physiques courants qui se trouvent dans le commerce. Aujourd'hui, cela concerne principalement les DVD et les Blu-ray. Cette définition exige des contenus *audiovisuels*, ce qui exclut les supports sur lesquels sont enregistrés exclusivement des contenus audio (CD de musique, livres audio). Tout film ou jeu vidéo acheté ou loué via un service à la demande est

enregistré, au moins pour une courte durée, sur un support – en l’occurrence un disque dur. Mais ce qui est déterminant ici, c’est que le contenu acheté ou loué soit rendu accessible uniquement sous forme numérique, sans qu’un objet physique fasse partie de la transaction. Lorsqu’un consommateur enregistre lui-même sur un support audiovisuel (par ex. un DVD) un contenu qu’il a obtenu sur un service à la demande, ce contenu relève du champ d’application concernant les services à la demande, étant donné que le support audiovisuel ne faisait pas partie de la transaction.

Dans le présent avant-projet, l’action de rendre accessible est systématiquement constitutive de la dernière étape de la chaîne de valeur menant au consommateur, c’est-à-dire à la personne qui consommera le produit pour son usage personnel. Sont par exemple concernés les prestataires de supports audiovisuels, principalement pour les activités de vente et de location, et les organisateurs qui diffusent des films et montrent des jeux vidéo lors d’événements publics (projections, manifestations, tournois, etc.).

Les exigences minimales de l’avant-projet visent avant tout les personnes physiques et morales qui, dans l’exercice de leur activité économique, rendent directement accessibles aux consommateurs des films et des jeux vidéo sur des supports audiovisuels, dans des événements publics ou via des services à la demande. Il leur incombe de garantir le respect des prescriptions du présent avant-projet en ce qui concerne l’indication de l’âge minimal et les descripteurs de contenu (art. 5) ainsi que le contrôle de l’âge (art. 6 et 7).

Let. b : Une réglementation spécifique est nécessaire pour les prestataires de services de plateforme. En effet, en raison du nombre incalculable de contenus générés par les utilisateurs et du fait de leur positionnement, leurs responsabilités ne sont pas identiques à celles des autres acteurs des secteurs du film et du jeu vidéo (art. 18). La réglementation proposée doit toutefois créer une norme minimale analogue à celle qui s’applique au sein de l’Union européenne.

Let. c : Le principe de corégulation prend tout son sens au regard de l’élaboration d’une réglementation relative à la protection des mineurs : la Confédération fournit le cadre à respecter pour certains domaines (art. 10 à 12) et, dans ce cadre, les organisations visées à l’art. 9 sont libres d’organiser leur propre réglementation.

Let. d : Le présent avant-projet répartit les compétences entre différentes instances, en particulier en raison du principe de corégulation qui sous-tend l’organisation de la protection des mineurs. Ainsi, acteurs privés (organisations au sens de l’art. 9) et acteurs étatiques (Confédération et cantons) ont un rôle propre à jouer (art. 24 à 26 et 32 à 34).

Let. e : Il revient à l’OFAS d’assurer la coordination dans le cadre de la présente loi (art. 27).

Art. 4 Définitions

Let. a : *Acteurs des secteurs du film ou du jeu vidéo*

Cette désignation fait référence à plusieurs groupes de personnes : d’une part, elle vise les personnes physiques et morales qui participent directement au processus de fabrication ou de distribution ; il s’agit en général des ayants droit (du moins à des fins d’exploitation) des films ou des jeux vidéo. On entend par là en particulier les fabricants (producteurs de films ou développeurs de jeux vidéo), les distributeurs de films et les éditeurs de jeux vidéo. D’autre part, elle vise les personnes physiques et morales qui participent au marché dans le secteur du film ou dans celui du jeu vidéo, qu’elles prennent part à l’importation ou au commerce intermédiaire ou qu’il s’agisse de prestataires de supports audiovisuels, de prestataires de services à la demande ou d’organisations rendant des contenus directement accessibles aux consommateurs.

Sont donc incluses toutes les personnes physiques et morales impliquées dans la chaîne de valeur, de la fabrication à la mise à disposition des contenus.

Let. b : Prestataire

Un prestataire est une personne physique ou morale qui est en contact direct avec les consommateurs et qui rend accessible à ces derniers un film ou un jeu vidéo. Par « contact direct », on n'entend pas seulement un contact personnel, en face à face, on fait aussi et surtout référence au commerçant qui propose par exemple le support audiovisuel sur Internet.

Sont inclus dans cette définition les prestataires de services à la demande (art. 4, let. d) qui rendent accessibles des contenus audiovisuels via des réseaux de données, c'est-à-dire sans composante physique. Toutefois, les prestataires de supports audiovisuels qui proposent aussi une offre à la demande sur Internet entrent dans la catégorie des prestataires de services à la demande. La réglementation applicable dépend du canal de distribution utilisé.

Le terme « consommateurs » désigne les personnes qui se trouvent à la toute fin de la chaîne de valeur. Cette précision doit permettre de clarifier le fait que, par exemple, la vente à un intermédiaire n'est pas soumise aux exigences du présent avant-projet réglant l'indication de l'âge minimal, la classification et le contrôle de l'âge pour un film ou un jeu vidéo. Les intermédiaires achètent en effet des films et des jeux vidéo non pour leur consommation personnelle, mais en vue de les revendre ; c'est la raison pour laquelle il est inutile d'exiger que ces supports audiovisuels indiquent l'âge minimal requis à ce stade de la chaîne de valeur. On peut cependant envisager que les réglementations imposent aux intermédiaires de vendre uniquement des films et des jeux vidéo indiquant l'âge minimal de leurs destinataires finaux.

Let. c : Organisateur d'événements

Un organisateur, au sens du présent avant-projet, rend un contenu audiovisuel accessible à un grand nombre de personnes dans l'exercice de son activité économique. Cette catégorie d'acteurs comprend en premier lieu les entreprises et les festivals de cinéma suisses, mais aussi un nombre croissant de salons et de tournois de jeux vidéo. Dans les salons, le public peut tester lui-même un jeu vidéo ou assister à la présentation d'extraits d'un jeu sous forme de film. Dans les tournois, il peut, comme dans les manifestations sportives classiques, regarder des joueurs professionnels ou expérimentés s'affronter lors de compétitions.

Les événements pris en considération ont pour point commun leur caractère public : ils sont en principe ouverts à un grand nombre de personnes, sous réserve des restrictions fixées par le présent avant-projet.

Cependant, si le cercle des participants est fixe et limité et si ces participants ont des liens personnels entre eux ou avec l'organisateur (ce qui est le cas, par ex., lors de fêtes d'association, de rencontres de famille ou de projections faites en classe), d'autres règles s'appliquent. Les films et les jeux vidéo qui sont rendus accessibles dans un cercle privé ou dans le cadre de rapports personnels ou de confiance ne sont donc pas visés par le présent avant-projet.

Let. d : Service à la demande

Un service à la demande permet à un prestataire de rendre un film ou un jeu vidéo accessible au public via un réseau de données. Il s'agit soit de téléchargement (sur un support de données), soit de *streaming* (téléchargement et lecture simultanés : les données téléchargées sont supprimées dès qu'elles ne sont plus nécessaires pour la lecture).

Afin de faire la distinction avec les offres de NVOD (*near video on demand*), des offres *linéaires* de films diffusés en différé et à intervalles fixes sur plusieurs canaux, la présente disposition introduit la condition selon laquelle le consommateur doit être en mesure de choisir *librement* le moment où il regarde un film ou joue à un jeu vidéo. Les offres de NVOD sont actuellement réglées dans la LRTV et, à l'avenir, le seront dans la future loi sur les médias électroniques.

La télévision de rattrapage (*catch-up TV*), ou télévision en rediffusion (*replay TV*), n'entre pas non plus dans le champ d'application du présent avant-projet, car il s'agit simplement d'une offre *régulière* permettant de visionner pendant un certain temps des *programmes de télévision*

intégralement et en différé. Ce domaine sera aussi réglementé par la future loi sur les médias électroniques.

Par ailleurs, la définition de la let. d exclut expressément les services qui rendent accessibles des contenus uniquement sous la forme de programmes d'actualités. Cela concerne notamment les portails d'informations, dont le but premier est de publier des textes journalistiques et de les compléter parfois par de courtes vidéos. Les portails vidéo qui proposent à la demande uniquement des contenus rédactionnels, tels que des émissions d'actualités, de formation, de divertissement et de sport, ne relèvent pas non plus du champ d'application du présent avant-projet concernant les services à la demande, car il serait disproportionné et inefficace de contraindre les prestataires de programmes d'actualités à procéder à une classification de l'âge ainsi qu'à indiquer l'âge minimal pour des programmes quotidiens d'informations journalistiques. Sur ce point, le présent avant-projet se distingue délibérément de la directive « Services de médias audiovisuels » (SMA).

Let. e : Service de plateforme

Comme pour les services à la demande, les prestataires de services de plateforme ne rendent des films et des jeux vidéo accessibles que sous forme numérique (en téléchargement ou en *streaming*). Cependant, un service de plateforme met à disposition uniquement une plateforme électronique sur laquelle les contenus audiovisuels doivent être téléchargés par les *utilisateurs* ; le prestataire du service de plateforme ne gère que l'organisation de l'offre (l'agencement visuel), par exemple au moyen de systèmes automatiques ou d'algorithmes. Ainsi, ce sont les utilisateurs eux-mêmes qui sont responsables des contenus disponibles. Parmi les services de plateforme les plus connus, on peut citer YouTube (dont le siège ne se trouve toutefois pas en Suisse).

Les prestataires d'infrastructures qui, par exemple, entretiennent les serveurs sur lesquels les contenus audiovisuels sont enregistrés (fournisseurs d'hébergement) ne sont pas considérés comme des prestataires de services de plateforme. Seuls les exploitants des pages Internet concernées en Suisse sont visés.

Let. f : Descripteurs de contenu

Un descripteur de contenu est la représentation d'un symbole correspondant à un type de contenu susceptible de menacer le développement des mineurs et signalant la présence d'un tel contenu dans un film ou un jeu vidéo. Il peut par exemple indiquer qu'un film ou un jeu vidéo contient des scènes à caractère violent ou sexuel.

Chapitre 2 Films et jeux vidéo proposés sur des supports audiovisuels, dans des événements publics ou par l'intermédiaire de services à la demande

Section 1 Indication de l'âge minimal et contrôle de l'âge

Art. 5 Indication de l'âge minimal et descripteurs de contenu

Al. 1 : Les indications concernant l'âge minimal ont pour fonction de faire apparaître clairement la catégorie d'âge à laquelle est destiné un film ou un jeu vidéo particulier, en association avec les descripteurs de contenu. L'utilisation de descripteurs (symboles indiquant la présence de contenus particuliers, par ex. violence, sexualité ou langage grossier) permet d'indiquer précisément pour quelles raisons un film ou un jeu vidéo n'est pas soumis à une limite d'âge plus basse. Les descripteurs peuvent être particulièrement utiles pour aider les parents. Ainsi, des systèmes existants, comme PEGI ou Kijkwijzer, utilisent divers descripteurs (cf. chap. 1.3.3).

L'indication de l'âge minimal et les descripteurs de contenu peuvent par exemple prendre la forme d'une étiquette imprimée ou collée (supports audiovisuels) ou d'une indication de la catégorie d'âge à côté du produit (offres en ligne). Concernant les supports audiovisuels, il faut

indiquer un âge minimal et des descripteurs de contenu sur chaque film et chaque jeu vidéo, sans quoi ceux-ci seront interdits aux mineurs.

L'indication de l'âge minimal et les descripteurs de contenu doivent être *clairement visibles* sur l'emballage du film ou du jeu vidéo. En d'autres termes, ils doivent permettre de savoir au premier coup d'œil à quelle catégorie d'âge le produit est destiné et quels types de contenus justifient cette catégorie. Une indication discrète au dos de la jaquette d'un DVD ne suffit pas. Dans un souci de lisibilité, il serait *judicieux* que les organisations visées à l'art. 9 créent ou reprennent des symboles visuels pour chaque catégorie d'âge et les distinguent aussi par des couleurs différentes. Les indications utilisées actuellement dans des systèmes comme PEGI ou FSK peuvent servir de repères.

Al. 2 : Les films et les jeux vidéo qui sont rendus accessibles lors d'événements publics ne disposent pas de supports audiovisuels sur lesquels l'âge minimal requis et les descripteurs de contenu peuvent être indiqués. C'est pourquoi les organisateurs sont tenus de communiquer clairement cet âge minimal d'une autre manière.

L'âge minimal requis et les descripteurs de contenu doivent être indiqués non seulement sur les lieux des événements, mais aussi sur les points de vente. Les points de vente comprennent les caisses physiques et les guichets en ligne. En l'occurrence, peu importe qu'il s'agisse d'effectuer juste une réservation en ligne ou d'acheter un ticket.

Al. 3 : Les films et les jeux vidéo sur lesquels est indiqué l'âge le plus bas possible ne comportent pas de descripteurs de contenu, car ils ne représentent aucune menace pour le développement des mineurs.

Art. 6 Contrôle de l'âge par les prestataires de supports audiovisuels et les organisateurs d'événements

Al. 1 : Le présent alinéa crée l'obligation, pour les prestataires de supports audiovisuels et les organisateurs d'événements, de réaliser un contrôle de l'âge auprès des mineurs avant de pouvoir leur rendre accessibles un film ou un jeu vidéo. Si un mineur n'a pas l'âge requis, l'accès au film ou au jeu vidéo en question doit lui être refusé. Là où différents contenus sont rendus accessibles, par exemple dans un salon de jeux vidéo, il faut s'assurer que tous les visiteurs ne peuvent pas avoir accès librement à toutes les parties du salon : les mineurs doivent pouvoir accéder uniquement à celles pour lesquelles ils ont l'âge requis.

Al. 2 : Le contrôle obligatoire est relativisé sous certaines conditions :

Let. a : Un film ou un jeu vidéo sur support audiovisuel peut être rendu accessible à un mineur à condition que ce dernier soit accompagné d'un adulte. Dans cette situation, on estime que la présence d'un adulte « neutralise » une catégorie d'âge qui pourrait être considérée comme trop élevée. En effet, un contrôle de la pièce d'identité par le personnel de vente n'a pas lieu d'être dans ce cas de figure : l'adulte pourrait tout à fait acheter le produit en son nom propre pour le donner ensuite à un mineur.

Let. b : Dans des événements publics, les mineurs peuvent aussi être autorisés à avoir accès à des contenus pour lesquels ils n'ont pas l'âge requis s'ils sont accompagnés de personnes majeures. Les films et les jeux vidéo qui sont autorisés à partir de 18 ans font exception : il faut toujours en refuser systématiquement l'accès aux mineurs. De ce fait, tout parent ou toute personne de référence responsable d'un enfant a l'interdiction d'emmener ce dernier à un événement dont l'accès est réservé aux plus de 18 ans.

Pour ces deux dispositions dérogatoires (let. a et b), on a volontairement renoncé à parler de *parent* du mineur, car ce dernier peut aussi bien être accompagné d'une tante, d'un grand-père ou d'une autre personne proche dont on peut supposer qu'elle assume la responsabilité en matière de protection des mineurs. En pratique, il est impossible pour le prestataire de vérifier si la personne est véritablement investie de l'autorité parentale vis-à-vis du mineur. C'est la

raison pour laquelle seul l'accompagnement d'une personne adulte est requis. De ce fait, il reste possible, en théorie, qu'une personne à peine majeure emmène un frère ou une sœur de 15 ans au cinéma pour voir un film réservé aux plus de 16 ans.

D'aucuns soutiendront que l'objectif de protection des mineurs n'est ainsi pas atteint. Des adultes qui ne s'intéressent pas aux réglementations en matière de protection des mineurs ou qui n'en ont pas ou que peu connaissance peuvent emmener leurs enfants voir des contenus pour lesquels ces derniers n'ont pas l'âge requis. En même temps, la proposition actuelle semble plus conforme à la réalité et à la pratique que l'interdiction ferme de tout accès malgré la présence d'un adulte. Les organisateurs peuvent en outre prévoir dans leur règlement interne des règles plus strictes pour les cas extrêmes (par ex. si des parents veulent voir un film réservé aux plus de 16 ans avec leur enfant de 6 ans). De tels cas restent, d'après les expériences actuelles, très rares. La présente réglementation a été choisie pour son caractère réalisable.

Dans le domaine de la pornographie, les dispositions du CP vont plus loin, c'est pourquoi les let. a et b y renvoient.

Let. c : Les *participants* à des tournois de jeux vidéo représentent un cas spécial : pour eux, aucun contrôle de l'âge n'est nécessaire, car ils ont déjà passé d'innombrables heures à jouer aux jeux en question et on peut supposer qu'ils ont pour cela reçu l'aval de la personne investie de l'autorité parentale. Il serait donc injustifié de leur refuser l'accès à un tournoi au simple motif qu'ils n'ont pas l'âge requis. Toute personne mineure *peut* accéder au tournoi pour autant qu'elle remette à l'organisateur l'autorisation écrite d'une personne investie de l'autorité parentale. C'est à l'organisateur de décider s'il souhaite exclure totalement les mineurs du tournoi. Cette exception s'applique toutefois uniquement aux participants, et non aux éventuels spectateurs du tournoi. Le cas échéant, la réglementation visée à l'art. 10 peut prévoir d'autres exigences plus détaillées.

Art. 7 Contrôle de l'âge par les prestataires de services à la demande

Al. 1 et 2 : Les prestataires de services à la demande devront contrôler l'âge d'une manière différente de celle utilisée par les prestataires de supports audiovisuels et les organisateurs d'événements. Les services à la demande seront tenus de mettre en œuvre les moyens techniques dont ils disposent pour que les mineurs n'aient pas accès aux contenus non adaptés à leur âge (*al. 1*). L'*al. 2* pose deux prescriptions cumulatives comme exigence minimale : la création et l'exploitation d'un système de contrôle de l'âge (*let. a*) et la mise à disposition d'un système de contrôle parental (*let. b*).

Let. a : Un système permettant de vérifier l'âge de l'utilisateur doit être mis en place. Il peut être judicieux de procéder à ce contrôle lors de la conclusion du contrat ou de la création du compte, lequel est indispensable pour pouvoir utiliser un service à la demande. Si l'utilisation d'un tel service est autorisée aux mineurs, il faut s'assurer que ces derniers n'aient pas accès aux contenus qui sont répertoriés comme n'étant pas adaptés à leur âge. Au regard de la protection des mineurs, rien ne s'oppose à ce qu'un jeune de 14 ans ait par exemple accès à un service à la demande, pour autant que les contenus signalés comme non adaptés à son âge ne lui soient pas accessibles. Cela permettra de garantir l'égalité de traitement avec les prestataires de supports audiovisuels et les organisateurs, qui sont soumis aux mêmes restrictions. La future loi fédérale sur les services d'identification électronique (loi e-ID⁷⁷), actuellement en cours d'élaboration, pourrait créer une base permettant, à l'avenir, de procéder relativement facilement à une vérification de l'âge en ligne. Il n'est pas prévu d'imposer un contrôle de l'âge avant chaque visionnage d'un film ou chaque utilisation d'un jeu vidéo puisque l'âge a déjà été contrôlé lors de l'inscription auprès du service concerné.

⁷⁷ cf. <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/gesetzgebung/e-id.html> (consulté le 19.02.2019).

Let. b : Le système de contrôle parental exigé doit permettre aux parents (ou aux personnes investies de l'autorité parentale) de remplir plus facilement leurs obligations en matière d'éducation en mettant à la disposition des mineurs uniquement des contenus adaptés à leur âge. À cet effet, le service à la demande peut par exemple aménager un système de saisie d'un numéro d'identification personnelle (NIP, ou *PIN* en anglais) ou d'un mot de passe sans lequel certains contenus resteraient inaccessibles. C'est au prestataire du service à la demande de régler l'aménagement concret de ce système.

L'utilisation effective du système de contrôle mis en place reste de la responsabilité des parents. S'ils décident *volontairement* de ne pas utiliser ce système, cette décision doit être acceptée et, in fine, ne peut pas être reprochée au prestataire du service à la demande. Cela correspond au cas des parents qui se procurent un film ou un jeu vidéo sur un support audiovisuel et qui le mettent à la disposition de leur enfant, sans que ce dernier ait l'âge requis.

Al. 3 : Tout comme la directive SMA révisée, l'avant-projet prévoit également une protection des mineurs en matière de protection des données. Ainsi, les services à la demande ont l'interdiction d'utiliser à des fins commerciales les données recueillies sur des mineurs. Il est inévitable que de telles données soient traitées dans le cadre de l'utilisation d'un service à la demande, mais leur exploitation doit être strictement limitée à ce cadre.

Section 2 Déclaration de force obligatoire des réglementations relatives à la protection des mineurs

Cette section règle la procédure de déclaration de force obligatoire des réglementations. Elle définit les exigences posées aux organisations de protection des mineurs ainsi qu'à leurs réglementations relatives à la protection des mineurs afin que ces dernières puissent être déclarées de force obligatoire.

Art. 8 Principe

Cet article pose le principe de la corégulation. Avec le présent avant-projet, la Confédération fixe le cadre légal, tandis que les organisations de protection des mineurs sont responsables de l'élaboration des dispositions d'exécution sous la forme de réglementations relatives à la protection des mineurs. Ces dernières peuvent ensuite être déclarées de force obligatoire, pour autant qu'elles satisfassent aux exigences de la loi.

Art. 9 Conditions que doivent remplir les organisations de protection des mineurs

Al. 1 : Cet alinéa règle les conditions cumulatives que doivent remplir les organisations de protection des mineurs afin que les réglementations qu'elles élaborent puissent être déclarées de force obligatoire. Dans le but de renforcer la protection des mineurs, il est attendu des différents acteurs qu'ils s'associent pour former deux organisations de protection des mineurs, soit une dans le secteur du film et une dans celui du jeu vidéo.

Let. a : Afin de pouvoir poursuivre l'objectif de renforcer la protection des mineurs de manière plausible, il est nécessaire que les organisations exercent principalement des activités dédiées à la protection des mineurs.

Let. b et c : L'intention visée par l'objectif de représentativité est claire : il n'est pas souhaitable que la réglementation, qui sera déclarée de force obligatoire par le Conseil fédéral et s'appliquera à tout un secteur, soit le fait d'un groupe restreint d'acteurs. Il faut qu'un maximum d'acteurs des secteurs concernés prennent directement part à la réflexion dès le départ. Par conséquent, l'organisation doit être ouverte à tous les acteurs qui seront soumis à la réglementation lorsqu'elle aura été déclarée de force obligatoire. Cela présuppose une bonne communication et une grande coordination entre les acteurs, sans quoi plusieurs organisations

parallèles risquent d'être mises sur pied. Il incombe au Conseil fédéral de définir dans une ordonnance la représentativité souhaitée (*al.* 3). La priorité est de couvrir les actuels marchés du film et du jeu vidéo.

Let. d : Étant donné que les réglementations ont vocation à être appliquées sur l'ensemble du territoire national, les deux organisations doivent être actives dans toute la Suisse. Les différences culturelles dans notre pays ne sont pas suffisamment marquées pour justifier des solutions diverses. C'est pour cette raison que les organisations doivent aussi être établies à l'échelle nationale.

Let. e : Le système prône l'institution, par chaque organisation, d'un référent en matière de protection des mineurs ; celui-ci doit donc être engagé par l'organisation en question (cf. art. 12).

Art. 10 Conditions générales que doivent remplir les organisations de protection des mineurs

Cet article définit ce que doivent au moins contenir les réglementations en matière de protection des mineurs. La responsabilité quant à l'élaboration et au contenu de ces réglementations relève exclusivement des organisations – dans le cadre des prescriptions du présent avant-projet. Par ailleurs, en dehors de cette disposition, il est laissé au soin de chaque organisation de rédiger d'éventuelles règles plus poussées dans leurs réglementations. De telles règles s'imposeraient toutefois uniquement aux membres affiliés à l'organisation en question, car seuls les points listés ci-après auront force obligatoire.

Let. a : Le système de classification d'âge est l'une des pierres angulaires de la présente réglementation. C'est aux organisations de protection de mineurs de décider quel système elles souhaitent reprendre. Le commentaire de l'art. 11 donne plus d'informations sur le système de classification d'âge.

Let. b : Les réglementations devront traiter en détail des dispositions concernant l'indication de l'âge minimal, les descripteurs de contenu et le contrôle de l'âge. Sur ce point, le présent avant-projet ne fixe que les exigences minimales (art. 5 à 7). Il revient aux organisations de créer des codes visuels pour indiquer clairement l'âge requis, mais aussi de décider comment et éventuellement à quel moment (à la caisse ou dès l'entrée ?) l'âge des consommateurs doit être contrôlé.

Les organisations de protection des mineurs devront aussi gérer la procédure à suivre avec les courts-métrages et les vidéos publicitaires (en particulier avant la projection d'un film). On peut par exemple imaginer une obligation de choisir les courts métrages et les vidéos publicitaires en fonction de la catégorie d'âge correspondant au film ou au jeu vidéo principal.

Les réglementations devront aussi prévoir l'approche à adopter au sujet des films et des jeux vidéo qui étaient sur le marché avant qu'elles ne soient déclarées de force obligatoire.

Let. c et d : Cf. commentaire de l'art. 12.

Let. e : Les organisations et leurs membres devront, avec les moyens qui s'imposent et surtout juste après l'entrée en vigueur des nouvelles réglementations, faire connaître au grand public en priorité le système de classification appliqué, ainsi que les catégories d'âge, les indications relatives à l'âge minimal et les descripteurs de contenu qui en découlent. Il appartiendra aux organisations de définir la manière dont ces informations seront transmises, mais on peut s'attendre à ce qu'elles leur consacrent une page Internet, afin que les renseignements fournis à leur propos soient durables.

Let. f et g : En vertu du principe de corégulation que le présent avant-projet vise à mettre en place, les organisations seront responsables de la mise en œuvre, du contrôle et de l'application de leur réglementation. Elles devront donc mentionner dans leur réglementation la manière dont elles entendent l'appliquer, ainsi que les mesures qu'elles pourraient prendre contre leurs membres qui y contreviendraient. On peut imaginer par exemple des sanctions

relevant du droit privé. Les réglementations peuvent aussi prévoir qu'il soit renoncé aux sanctions de droit privé ou qu'elles soient remboursées après coup lorsque l'État prononce une amende. Cela permet d'éviter qu'un membre d'une organisation soit sanctionné deux fois⁷⁸.

Par contre, seul un signalement aux services étatiques compétents sera possible lorsque le cas concernera un acteur affilié à aucune des deux organisations.

Il incombera par conséquent aux organisations de faire en sorte que les acteurs de leur secteur respectent leurs propres règles. De leur côté, la Confédération et les cantons réaliseront des contrôles ; les cantons infligeront des amendes si nécessaire (art. 32 à 34). La Confédération et les cantons agiront également de leur propre initiative pour effectuer des tests (achats, entrées et comptes test).

Let. h : Les réglementations établiront de quelle manière seront répartis les frais que leur mise en œuvre occasionne pour les organisations. Étant donné que même les acteurs non affiliés à une organisation participeront aux frais (art. 30, al. 2), cette répartition sera un moyen de les inciter à s'impliquer activement dans les organisations et à participer à l'élaboration des réglementations.

Art. 11 Systèmes de classification d'âge

Al. 1 : À l'heure actuelle, le secteur suisse du film utilise différents systèmes de classification d'âge. Avec l'introduction de la présente loi, les acteurs du secteur du film et ceux du secteur du jeu vidéo devront *chacun* se mettre d'accord sur *leur propre et unique* système de classification d'âge. Ainsi, il ne sera plus possible d'utiliser un système pour les films accessibles sur supports audiovisuels et un autre pour les films projetés en salle. L'essentiel reste que le système choisi tienne compte des connaissances les plus récentes en matière de protection des mineurs et respecte les exigences qui en découlent.

Un film ou un jeu vidéo devra être systématiquement classifié au moyen de critères et de procédures clairement définis. Dans chaque cas d'espèce, les personnes chargées de la classification devront être capables d'identifier les raisons pour lesquelles un film ou un jeu vidéo est destiné à une catégorie. Les résultats devront être reproductibles ; autrement dit, reproduite, la procédure de classification devra toujours attribuer la même catégorie d'âge au même film ou au même jeu vidéo.

Les organisations seront libres d'adopter les modalités d'organisation du système qui leur conviennent, sous réserve des prescriptions de la LETC : elles pourront avoir recours à des personnes pour procéder à la classification, pour autant que ces personnes se conforment à un protocole donné et prennent leurs décisions sur la base de certains critères. On peut aussi envisager un système de classification automatique : un système pourrait être repris et « calculer » automatiquement la catégorie d'âge au moyen d'un algorithme et sur la base d'un questionnaire à remplir. Le fabricant pourrait ainsi indiquer lui-même les catégories d'âge. Dans ce cas, les organisations devraient employer les moyens nécessaires pour s'assurer qu'un tel système exclue toute utilisation abusive. À cet effet, il faudrait créer une possibilité d'intervenir et de corriger la classification au besoin, d'une part, et prendre des mesures de prévention, d'autre part, afin de cela ne se produise pas ou ne se reproduise plus. Un système de classification automatique présenterait en outre l'avantage de définir facilement les catégories d'âge, sans charges excessives, y compris pour les plus petites entreprises, par exemple celles du secteur du jeu vidéo.

Al. 2 :

Let. a : Les systèmes de classification devront remplir plusieurs exigences : d'une part, ils devront fixer des critères clairement définis, qui indiquent quels types de contenus mènent à quelle catégorie d'âge. Cela permet de garantir la transparence quant aux raisons et aux

⁷⁸ Cf. par exemple l'autorégulation en matière de publicité agressive pour les crédits à la consommation.

représentations qui entraînent l'attribution d'une catégorie d'âge à tel film ou à tel jeu vidéo. Des critères *uniformes* permettront en particulier d'évaluer de la même manière un film ou un jeu vidéo sur tous les canaux de distribution. Un film ne doit plus pouvoir être classé différemment selon qu'il est projeté au cinéma ou vendu sur un support audiovisuel. De même, il ne doit plus être possible qu'un film projeté en salles soit destiné à des catégories d'âge différentes selon les cantons. Cela garantira le principe selon lequel une seule catégorie d'âge vaut pour un même film ou un même jeu vidéo. Il sera possible de déroger à ce principe uniquement lorsqu'il existera, en plus de la version originale, une version proposant un montage différent et expurgée des scènes sensibles du point de vue de la protection des mineurs, en vue d'abaisser l'âge minimal requis. Dans ce cas, on peut d'une certaine manière estimer qu'il s'agit d'un autre film ou d'un autre jeu vidéo, ce qui justifie l'attribution d'une nouvelle catégorie d'âge (et l'indication d'un autre âge minimal).

Let. b : Le présent avant-projet prévoit que les systèmes de classification comprennent au moins cinq catégories d'âge différentes. Les organisations sont libres de décider si elles souhaitent en créer davantage. Toutefois, plus les catégories seront petites, plus il sera difficile de les délimiter et de les justifier clairement. Le présent avant-projet exige par ailleurs que la catégorie la plus élevée soit obligatoirement « à partir de 18 ans » afin d'interdire l'accès des mineurs aux contenus qui leur sont le moins adaptés (bien que légaux). En outre, il va de soi que les catégories choisies seront soumises à l'objectif général de protection des mineurs et devront déployer un ordre susceptible d'être ensuite déclaré de force obligatoire par le Conseil fédéral.

Les deux organisations ne sont pas tenues de se concerter et de se mettre d'accord sur un système de classification d'âge commun. Ainsi, il est possible qu'un secteur définisse une catégorie « à partir de 15 ans », tandis que l'autre choisira « à partir de 16 ans ». C'est seulement au sein d'un même secteur que les variantes sont proscrites : un contenu ne peut pas y être soumis à des classifications d'âge différentes.

Let. c : Afin d'aboutir à une application globale des systèmes de classification d'âge et d'empêcher leur contournement, la catégorie « à partir de 18 ans » est introduite par défaut. Ainsi, au sens de la protection des mineurs, il ne sera pas possible, par exemple, qu'un film extrêmement violent *échappe* à la classification, ou qu'il soit classé par ses producteurs dans une catégorie d'âge inférieure à celle qui devrait lui être normalement imposée. Cela concerne en particulier les cantons qui fixent par principe l'âge minimal de 16 ans pour les films projetés en salle. Le présent avant-projet n'autorise plus aucune dérogation aux catégories d'âge pour le cinéma.

Let. d : Les systèmes de classification d'âge doivent en outre prévoir des descripteurs de contenu (voir commentaire de l'art. 5, al. 1).

Al. 3 : Les systèmes de classification d'âge doivent être adaptés en permanence aux connaissances les plus récentes en la matière. Si, par exemple, des évolutions sociétales ou de nouvelles découvertes scientifiques font apparaître qu'un système ne respecte plus les exigences désormais reconnues comme pertinentes, l'organisation compétente sera chargée de procéder à son adaptation.

Art. 12 Référent en matière de protection des mineurs et réclamations

Al. 1 : Chaque organisation doit mettre en place un référent pour la protection des mineurs. Il s'agit d'un interlocuteur compétent pour toutes les demandes qui portent sur la protection des mineurs dans le secteur concerné. Toute personne se posant une question d'ordre général sur la protection des mineurs dans le domaine du film ou du jeu vidéo, n'étant pas d'accord avec une certaine catégorie d'âge ou souhaitant dénoncer une infraction aux réglementations peut s'adresser à ce référent. Elle peut pour cela émettre une réclamation, que le référent devra impérativement traiter selon une procédure standardisée, ou soumettre une question de manière informelle. Quoi qu'il en soit, elle n'aura aucuns frais à avancer à cette fin. Les

référénts font office d'éléments de liaison principaux entre les deux organisations et les citoyens, qui sont aussi les consommateurs.

Les expériences faites à l'étranger montrent que la création d'une telle structure, accessible facilement et compétente pour répondre aux questions sur la protection des mineurs, permet de régler un très grand nombre de cas sans ouvrir de procédure formelle. En effet, il s'agit dans la plupart des cas non pas de critiques concrètes portant sur un cas précis, mais de questions de compréhension ou de demandes d'explication du système de classification ou d'une catégorie d'âge en particulier. Et bien que, par exemple, le système PEGI prévoit déjà une procédure de recours, à l'échelle européenne, seul un très faible nombre de cas doivent effectivement être traités par les organes de recours compétents.

Al. 2 et 3 : Néanmoins, la possibilité de déposer une réclamation via une procédure standardisée est nécessaire, car tous les cas ne peuvent être résolus moyennant un simple courrier. Une réclamation exprime le désaccord de son auteur concernant un cas particulier concret. Ces réclamations doivent toutefois être envoyées par écrit et dûment motivées afin que les référénts ne soient pas submergés par quantité de réclamations irréfléchies. De son côté, le référént est tenu de faire parvenir une réponse écrite à l'auteur de la réclamation dans un délai de 30 jours au plus, réponse dans laquelle il communique le résultat de son investigation et le justifie.

Al. 4 et 5 : Aucune instance étatique n'est compétente pour corriger la réponse que le référént a rendue à propos des cas traités. Toutefois, plusieurs garanties sont prévues afin que les secteurs ne soient pas intégralement livrés à eux-mêmes : d'une part, le référént rédigera chaque année un rapport à l'intention de l'OFAS indiquant toutes les informations déterminantes concernant les réclamations traitées. D'autre part, l'OFAS pourra en tout temps exiger de consulter les documents ayant été soumis ou traités à l'occasion d'une réclamation. Ainsi, l'OFAS pourra se faire une idée de l'application du système de classification et repérer les éventuels problèmes qu'elle suscite, ce qui lui permettra d'intervenir à bon escient.

Au reste, le référént ne peut aucunement agir au niveau de l'exécution de la réglementation. S'il estime qu'une réclamation a été envoyée à juste titre, c'est à l'organisation compétente de prendre les mesures qui s'imposent.

D'autre part, toutes les personnes ayant envoyé une réclamation à un référént et n'étant pas d'accord avec les résultats pourront se tourner vers l'OFAS (art. 26, al. 2). Comme mentionné précédemment, l'OFAS ne pourra pas intervenir dans des cas d'espèce. Toutefois, si le cumul des cas d'espèce devait faire apparaître un problème majeur au niveau de la classification ou, plus généralement, de la réglementation, alors l'OFAS pourrait intervenir, examiner les points problématiques de la réglementation et, le cas échéant, faire révoquer la déclaration de force obligatoire (art. 16, al. 1).

Art. 13 Requête visant à l'obtention de la déclaration de force obligatoire d'une réglementation

Chaque organisation doit élaborer une réglementation, puis demander par écrit à l'OFAS que celle-ci soit déclarée de force obligatoire. Les réglementations doivent être fournies dans les trois langues officielles (allemand, français et italien), étant donné qu'elles s'appliqueront partout en Suisse et prendront ainsi la qualité d'ordonnances du Conseil fédéral, une fois déclarées de force obligatoire⁷⁹.

Art. 14 Vérification de la réglementation

Al. 1 : L'OFAS examine de manière approfondie si les réglementations respectent les prescriptions légales. Outre cette vérification matérielle, il vérifie aussi que les organisations remplissent les exigences posées à l'art. 9.

⁷⁹ Au sens de l'art. 70 Cst. et de l'art. 5 de la loi du 5.10.2007 sur les langues (RS 441.1).

Al. 2 : Au cours de cet examen, les cantons sont invités à faire connaître leur position par la voie la plus appropriée, par exemple en consultant la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). L'OFAS a également la possibilité de faire appel à des experts indépendants.

Al. 3 et 4 : Au cours de son examen, l'OFAS peut prendre contact avec les organisations et les charger de retravailler les dispositions qu'il juge incomplètes ou entachées d'erreurs. C'est seulement lorsque la réglementation satisfait à toutes les exigences du présent avant-projet qu'elle est soumise au Conseil fédéral pour déclaration de force obligatoire.

Art. 15 Déclaration de force obligatoire et publication de la réglementation

Al. 1 et 2 : Une fois la vérification de l'OFAS terminée, le Conseil fédéral décide s'il déclare ou non de force obligatoire la réglementation qui lui est soumise et, le cas échéant, fixe la date de son entrée en vigueur. Étant donné que les mesures prévues en cas de violation des réglementations par les membres d'une organisation ne s'étendent pas aux acteurs non affiliés à celle-ci, ce point échappe à la déclaration de force obligatoire.

Al. 3 : En cas de décision positive, la réglementation est publiée dans la FOSC et dans la Feuille fédérale, car elle institue des règles de droit.

Art. 16 Révocation et caducité de la déclaration de force obligatoire

Al. 1 : Si une réglementation déjà déclarée de force obligatoire ne respectait plus toutes les prescriptions de la présente loi (par ex. en raison de modification de celle-ci, ou si le système de classification d'âge ne correspond plus aux connaissances actuelles en matière de protection des mineurs), le Conseil fédéral en révoque la déclaration de force obligatoire.

Al. 2 : Pour qu'une modification d'une réglementation puisse être déclarée de force obligatoire, il faut soumettre à nouveau cette réglementation modifiée au Conseil fédéral. La déclaration de force obligatoire initiale est caduque si la modification de la réglementation entre en vigueur sans avoir été déclarée de force obligatoire par le Conseil fédéral.

Section 3 Réglementation subsidiaire du Conseil fédéral

Art. 17

Al. 1 : Si le Conseil fédéral n'a déclaré aucune réglementation de force obligatoire, ou si la réglementation déclarée de force obligatoire a été révoquée ou est devenue caduque, cet article contient un scénario de repli. Dans de tels cas, il revient au Conseil fédéral d'édicter dans une nouvelle ordonnance les dispositions nécessaires pour garantir la protection des mineurs. Concrètement, il édicte les dispositions d'exécution conformément aux éléments mentionnés à l'art. 10, al. 1, de l'avant-projet (exceptées les let. g et h). Cette ordonnance devra prescrire aux acteurs, outre l'application d'un certain système de classification d'âge, des règles concernant l'indication de l'âge minimal, les descripteurs de contenu et le contrôle de l'âge.

Al. 2 : L'exécution des dispositions que le Conseil fédéral doit le cas échéant édicter peut être déléguée à des tiers. De toute évidence, il convient dans ce cas aussi d'avoir recours aux connaissances spécialisées disponibles, en particulier en ce qui concerne le référent, pour les connaissances qui ne se trouvent pas nécessairement au sein de l'administration fédérale.

Chapitre 3 Films et jeux vidéo proposés par l'intermédiaire de services de plateforme

Art. 18

Al. 1 : Tout comme les services à la demande, les services de plateforme sont accessibles uniquement via un réseau de données. Cependant, à de très rares exceptions près, ce ne sont pas de grandes entreprises qui mettent les films et les jeux vidéo à disposition, mais les utilisateurs du service eux-mêmes. C'est la raison pour laquelle, selon la taille de la plateforme électronique, il devient parfois impossible de connaître le nombre de contenus, ce qui fait qu'on ne peut pas leur appliquer le même traitement qu'à ceux des services à la demande. Ainsi, il est impossible d'appliquer une classification d'âge à tous les contenus. Les prestataires doivent cependant prendre des mesures appropriées pour garantir une protection des mineurs efficace et faire en sorte que les services de plateforme ne soient pas en reste.

Al. 2 : Afin de pouvoir atteindre cet objectif, le présent avant-projet prévoit deux mesures de protection des mineurs comme exigences minimales : le prestataire doit mettre en place et exploiter un système de contrôle de l'âge (*let. a* ; correspond globalement aux exigences concernant les services à la demande), d'une part, et un système de signalement des contenus inappropriés (*let. b*), d'autre part. Comme il n'est pas possible d'instaurer un système de classification d'âge, le contrôle de l'âge ne saurait porter sur les mêmes catégories que celles instaurées par les systèmes de classification retenus par les organisations de protection des mineurs. Le système de signalement doit permettre aux utilisateurs du service de plateforme d'assumer eux-mêmes une certaine responsabilité concernant la protection des mineurs en ayant la possibilité de signaler les contenus non adaptés aux mineurs. L'autorégulation est ainsi étendue au niveau des citoyens.

Dans l'ensemble, ces exigences concernant les services de plateforme sont similaires aux dispositions européennes de la directive SMA.

Al. 3 : À l'instar des prestataires de services à la demande, les prestataires de services de plateforme n'ont pas le droit d'utiliser à des fins commerciales les données recueillies sur les mineurs.

Chapitre 4 Tests

Art. 19 Achats test et entrées test

Al. 1 : Cet article permet aux différentes parties prenantes, dans le cadre de leurs activités de surveillance respectives, de réaliser des achats et entrées test avec le concours de personnes mineures. Ces tests peuvent être effectués ou commandés aussi bien par les organisations de protection des mineurs que par la Confédération ou les cantons. Ils prendront la forme de contrôles au hasard ; il n'est pas prévu d'effectuer des achats test sur l'ensemble du territoire.

Al. 2 : Les achats test consisteront uniquement à tenter de faire acheter par un mineur des films ou des jeux vidéo sur supports audiovisuels. Les achats seront effectués chez des commerçants sur le terrain (sous la compétence des cantons) ou dans des boutiques en ligne (sous la compétence de l'OFAS).

Afin de faciliter la lecture, le terme d'*achat test* a été retenu, même s'il vise en réalité tout type d'acquisition d'un support audiovisuel, y compris la location.

Al. 3 : Les entrées test sont régies par les mêmes règles que les achats : sans la présence d'une personne mineure, aucune vérification du respect du contrôle de l'âge n'est raisonnablement possible.

Ces tests sont réalisés sur mandat de la Confédération, d'un canton ou l'une des deux organisations de protection des mineurs.

Art. 20 Création de comptes test

Al. 1 et 2 : Contrairement aux achats et entrées test, la création de comptes test n'est pertinente que pour les organisations de protection des mineurs et pour la Confédération, car les cantons n'assument aucune tâche dans le domaine d'Internet. La possibilité offerte aux organisations de protection des mineurs de créer des comptes test ne s'applique qu'aux services à la demande, tandis que la Confédération peut également ouvrir des comptes test sur les services de plateforme.

Al. 3 : Contrairement aux achats et entrées test, la création d'un compte test ne nécessite pas systématiquement l'intervention d'une personne mineure, car Internet ne requiert pas de contact en personne. Les comptes test peuvent donc être créés par des adultes prenant un âge fictif dans le but de vérifier si les restrictions d'accès sont appliquées et si les mesures de protection des mineurs prévues par la loi sont prises. La présence d'une personne mineure peut toutefois être parfois nécessaire, par exemple lorsqu'un prestataire de service à la demande exige une copie d'une pièce d'identité.

Art. 21 Coordination des tests

Al. 1 : Afin d'éviter les redondances et la répétition des mêmes travaux, l'OFAS coordonnera ses achats test avec ceux des cantons.

Al. 2 : Les organisations de protection des mineurs devront au préalable signaler aux autorités fédérales (au canton concerné ou à la Confédération, selon le test envisagé) les tests qu'elles comptent réaliser, afin d'éviter que le même acteur soit contrôlé plusieurs fois. L'OFAS ou les autorités cantonales d'exécution pourront, le cas échéant, se joindre aux achats test prévus, ce qui permettrait de maintenir au plus bas la charge des entreprises sans pour autant négliger la surveillance. Par contre, la Confédération et les cantons ne communiqueront pas leurs propres tests aux organisations de protection des mineurs afin de préserver leur fonction de surveillance : il importe qu'ils puissent en tout temps réaliser un test auprès d'un prestataire ou d'un organisateur sans l'en avertir au préalable.

Art. 22 Exploitation des résultats des tests dans des procédures pénales

En fonction des résultats des achats et des entrées test, il doit être possible d'infliger des amendes en vertu de l'art. 32 du présent avant-projet. Les résultats de ces tests doivent donc pouvoir être exploités comme moyens de preuve dans des procédures pénales.

La jurisprudence a toutefois mis en doute l'admissibilité de telles preuves : dans un arrêt rendu en 2012, le Tribunal fédéral a qualifié les achats test d'alcool d'« investigation secrète ». Les résultats d'un achat test ne seraient exploitables dans une procédure pénale que si les conditions fixées par l'ancienne loi fédérale sur l'investigation secrète étaient remplies⁸⁰. Depuis 2013, la conclusion de transactions fictives dans le cadre d'une enquête pénale est réglée dans le CPP. Les « recherches secrètes » ne sont licites qu'en cas de soupçon de crime ou de délit. En outre, elles ne peuvent être menées que par les membres d'un corps de police (art. 298a, al. 1, CPP). Les tests prévus aux art. 19 et 20 du présent avant-projet n'ont pas lieu dans le cadre d'une enquête pénale. Les personnes testées ne le sont pas sur la base de soupçons d'actes punissables ; il s'agit simplement de vérifier si elles se conforment à la loi. Les tests constituent donc une mesure préventive visant à collecter des informations. La présente disposition va au-delà : elle estime licite l'exploitation des résultats de tests préventifs menés avec le concours de personnes mineures pour apporter la preuve d'une infraction (qui correspond à la catégorie de délits la moins grave).

Toutefois, dans son arrêt mentionné précédemment, le Tribunal fédéral a aussi précisé que les achats test en tant que mesure de prévention jouaient un rôle important dans la protection des

⁸⁰ Arrêt du Tribunal fédéral 6B_334/2011 du 10 janvier 2012, consid. 4.2.

mineurs. Il appartient au législateur de décider si une réglementation spécifique pour les achats test (d'alcool ou d'autre chose) est justifiée. Une telle réglementation devrait fixer non seulement les conditions et les modalités des achats test, mais aussi les conditions auxquelles les résultats obtenus par ce biais peuvent être utilisés dans des procédures pénales⁸¹. Le Conseil fédéral estime que les tests ne peuvent déployer leurs effets bénéfiques en matière de protection des mineurs que si leurs résultats peuvent également être exploités dans des procédures pénales. Il s'est déjà exprimé, sur le principe, en faveur de la possibilité d'exploiter les résultats des tests, puisqu'il l'a déjà prévue dans le projet de loi sur les produits du tabac⁸².

Al. 1 : Sont exploitables uniquement les résultats des tests qui ont été réalisés ou commandés soit par les cantons, soit par l'OFAS. Par contre, les résultats des tests réalisés ou commandés par les organisations de protection des mineurs ne peuvent pas être utilisés comme moyen de preuve dans une procédure pénale.

Al. 2 : Les let. a) à f) du présent avant-projet contiennent les conditions devant être remplies pour pouvoir procéder à des tests. Elles reprennent la teneur de dispositions prévues à l'art. 22 du projet de loi sur les produits du tabac. Ces conditions visent à garantir la protection des personnes mineures qui participent aux tests, mais aussi les droits des prestataires et des organisateurs testés qui peuvent se voir infliger une amende à la suite d'un test. Par exemple, aucune mesure ne peut être prise pour dissimuler l'âge réel des mineurs (let. e).

L'encadrement par un adulte ne signifie pas que l'adulte doit se trouver à proximité immédiate du mineur, car cela pourrait fausser le test : en vertu de l'art. 6, al. 2, let. a et b, le personnel de vente est autorisé à rendre accessibles aux mineurs accompagnés de personnes majeures tous les contenus (voir commentaire de l'art. 6). L'encadrement du mineur pendant les achats test doit se faire de manière à ne pas compromettre le test.

Art. 23 Dispositions d'exécution concernant les tests

Cet article reprend l'art. 22, al. 4, du projet de loi sur les produits du tabac. Il fixe ce que le Conseil fédéral peut régler par voie d'ordonnance.

Le Conseil fédéral est chargé de définir en particulier les critères que doit remplir une personne mineure pour pouvoir participer aux tests, et dans quelle mesure elle doit être au préalable préparée et informée. Il devra également fixer les conditions permettant de garantir l'anonymat des personnes effectuant les tests. Concernant la protection de ces personnes, le Conseil fédéral règlera en particulier la manière dont les organisations spécialisées ou les autorités mandatées devront préparer les personnes mineures avant que ces dernières ne participent effectivement aux tests. Il devra également préciser dans quel délai et sous quelle forme les prestataires et les organisateurs testés devront être informés des résultats du test.

Chapitre 5 Surveillance

Art. 24 Tâches des organisations de protection des mineurs

Les organisations de protection des mineurs sont en premier lieu responsables du respect de leurs propres réglementations. Concernant leur activité de surveillance, elles doivent prévoir dans leur réglementation la manière dont elles procéderont aux contrôles et les mesures qu'elles prendront en cas d'infraction (art. 10, let. f et g).

Étant donné que les réglementations sont des conventions de droit privé et que les organisations de protection des mineurs n'ont pas les compétences de la puissance publique, seuls les acteurs affiliés à une organisation de protection des mineurs peuvent être l'objet de mesures prises par celle-ci. L'organisation de protection des mineurs peut par exemple prévoir des sanctions relevant du droit privé.

⁸¹ Arrêt du Tribunal fédéral 6B_334/2011 du 10 janvier 2012, consid. 4.5.

⁸² Cf. art. 22 du projet de loi sur les produits du tabac.

Art. 25 Tâches des cantons

Al. 1 : Les cantons sont responsables sur leur territoire du respect des obligations inscrites dans la présente loi. Cela inclut la surveillance des prestataires locaux de supports audiovisuels et les organisateurs qui rendent des films et des jeux vidéo accessibles dans leurs locaux (par ex. un magasin ou un cinéma).

Al. 2 : La Confédération et les cantons exercent leur activité de surveillance en parallèle ; les cantons doivent donc rapporter chaque année leur activité de surveillance à l'OFAS. Ce dernier publie ensuite un rapport annuel qui rend notamment compte des activités de surveillance effectuées par les autorités étatiques (art. 28).

Art. 26 Tâches de l'OFAS

Al. 1 : L'OFAS est compétent pour la surveillance dans les domaines où les films et les jeux vidéo ne sont pas rendus accessibles sur un lieu physique. Cela concerne, d'une part, les boutiques en ligne (*let. a*), qui rendent certes aussi accessibles des supports audiovisuels, mais qui réalisent des transactions avec des consommateurs indépendamment du lieu où ils se trouvent. L'accès par Internet ne relevant pas directement de la compétence d'un canton en particulier, l'OFAS est chargé de la surveillance de ces prestataires. Il est également compétent pour la surveillance des prestataires de services à la demande (*let. b*), via lesquels des films et des jeux vidéo sont rendus accessibles indépendamment du lieu où se trouvent le service lui-même et le consommateur, comme c'est le cas avec les boutiques en ligne. Enfin, l'OFAS est aussi compétent pour la surveillance des services de plateforme (*let. c*), pour la même raison qu'il est chargé de surveiller les services à la demande.

Al. 2 : Toute personne qui, ayant déposé une réclamation auprès d'un référent en matière de protection des mineurs, n'est pas satisfaite des résultats des investigations de ce dernier peut se tourner vers l'OFAS.

Cette disposition a pour but de permettre à l'OFAS d'être informé des éventuels problèmes que posent les réglementations et de demander aux organisations de protection des mineurs, le cas échéant, d'adapter celles-ci. L'OFAS n'a toutefois pas la compétence de vérifier les résultats que le référent a communiqués dans les cas d'espèce, ni même les annuler. Ses compétences vis-à-vis des référents se limitent ici à une stricte activité de surveillance (cf. commentaire de l'art. 12).

Chapitre 6 Coordination

Art. 27

Il revient à l'OFAS d'assurer la coordination dans le domaine de la protection des mineurs en matière de films et de jeux vidéo. Outre la coordination dans l'exécution immédiate du présent avant-projet, le rôle de coordinateur doit porter sur tous les domaines de la protection des mineurs face aux films et aux jeux vidéo. L'OFAS aura notamment pour tâche d'inciter tous les services de la Confédération et les instances privées à échanger davantage au sujet des dispositions sur la protection des mineurs dans le domaine d'Internet.

Chapitre 7 Rapports annuels et évaluation

Art. 28 Rapports annuels

Les organisations de protection des mineurs et l'OFAS publient chaque année un rapport en vue d'informer le public des actions entreprises dans le domaine de la protection des mineurs face aux films et aux jeux vidéo.

Al. 1 : Le rapport de l'OFAS concerne la surveillance exercée par la Confédération et par les cantons. Il indique entre autres le nombre de contrôles, d'achats test et d'entrées test effectués. Il mentionne également les peines prononcées par les cantons en vertu des dispositions de loi.

Al. 2 : Les organisations de protection des mineurs rédigent chaque année un rapport sur leur activité de surveillance. Ce rapport indique, d'une part, les réclamations traitées par les référents et leurs suites éventuelles. Il précise, d'autre part, le nombre de contrôles effectués, le nombre d'infractions traitées et les mesures prises. Les organisations n'ont pas à y consigner les noms des personnes physiques et morales ayant enfreint leur réglementation.

Art. 29 Évaluation et rapport destiné au Conseil fédéral

Afin d'avoir une idée de l'efficacité du présent avant-projet, l'OFAS devra mener régulièrement des évaluations et rédiger un rapport à l'intention du Conseil fédéral. Dans ce domaine très jeune et dynamique qui évolue en permanence, il importe d'avoir régulièrement un aperçu de l'application des dispositions de la loi afin de pouvoir, si nécessaire, réagir rapidement aux (nouveaux) défis qui se posent.

Chapitre 8 Financement

Art. 30 Partage des frais

Al. 1 : Cet alinéa pose le principe selon lequel toute entité prenant part à l'exécution (acteurs des secteurs du film et du jeu vidéo, prestataires de services de plateforme, cantons et Confédération) doit assumer elle-même ses propres dépenses, y compris les frais dus à la création des organisations de protection des mineurs, à l'élaboration des réglementations, au contrôle de leur respect, etc. Les cantons assument les coûts de leurs propres activités de surveillance et de contrôle, et la Confédération, ses propres frais, sauf pour la perception des émoluments visés à l'art. 31, al. 1, du présent avant-projet.

Al. 2 : Déclarée de force obligatoire, la réglementation engagera tous les acteurs ; ces derniers devront donc eux aussi participer de manière adaptée à ses frais d'élaboration et de mise en œuvre. Rien ne saurait justifier le fait qu'un acteur ne faisant pas partie d'une organisation ait à supporter moins de frais qu'un acteur qui en est membre. Il convient donc de définir, dans la réglementation, de quelle manière les frais sont répartis au sein de chaque secteur.

Al. 3 : Compte tenu de la réglementation subsidiaire de l'art. 17 du présent avant-projet, il est fixé que les acteurs de chaque secteur sont, quoi qu'il arrive, tenus d'assumer les frais de mise en œuvre des réglementations, quand bien même le Conseil fédéral règle les dispositions à leur place. Cela se justifie par le fait que les acteurs ont toute latitude pour rédiger une réglementation via une organisation. Mais s'ils n'utilisent pas ou pas suffisamment cette possibilité, ils ne peuvent et ne doivent pas non plus être libérés de leur obligation d'appliquer correctement la réglementation. Il est évident que le fait de ne pas élaborer de réglementation ne peut dispenser les acteurs de participer au financement des frais occasionnés, de fait, par sa mise en œuvre.

Art. 31 Émoluments

Pour les tests effectués par l'OFAS ou les cantons dans le cadre de la surveillance prévue par les dispositions du présent avant-projet, des émoluments peuvent être réclamés aux entreprises et aux personnes contrôlées. Le montant de ces émoluments est fixé par le Conseil fédéral, mais il est perçu uniquement dans les cas où une infraction a été constatée. Il n'est pas opportun de répercuter les coûts d'un test réalisé chez un acteur sur ce dernier s'il se conforme intégralement aux prescriptions du présent avant-projet.

Chapitre 9 Dispositions pénales

Ce chapitre fixe les dispositions pénales qui permettent aux autorités pénales d'intervenir et de prononcer des peines en cas d'infractions contre le présent avant-projet.

Art. 32 Contraventions

L'article énonçant le but de la loi décrit le bien juridique protégé par l'art. 32 du présent avant-projet : il s'agit du développement physique, mental, psychique, moral et social des mineurs, qui peut être menacé par des contenus inappropriés de certains films et jeux vidéo (art. 1). Il est alors question d'une mise en danger abstraite du bien juridique protégé.

L'al. 1 de cet article décrit les actes punissables. Il s'agit d'omissions : il y a violation des obligations lorsque les mesures prescrites par la loi ne sont pas mises en œuvre. Conformément au principe de la corégulation, chaque organisation élabore une réglementation en matière de protection des mineurs. La loi fixe cependant certaines exigences minimales : ainsi, les prestataires de supports audiovisuels et les services à la demande ne peuvent rendre des films ou des jeux vidéo accessibles que si ces derniers indiquent clairement un âge minimal ainsi que les descripteurs de contenu (art. 5, al. 1) ; les organisateurs d'événements doivent faire de même dans les points de vente et sur les lieux des événements publics (art. 5, al. 2). La let. a précise qu'est punissable la personne physique qui omet de munir d'une indication de l'âge minimal le produit qui sera vendu par un prestataire ou un organisateur d'événements.

Les prestataires de supports audiovisuels et les organisateurs d'événements ont également l'obligation de procéder à un contrôle de l'âge avant de rendre accessible un film ou un jeu vidéo à un mineur (art. 6). Les prestataires de services à la demande ou de services de plateforme doivent créer et exploiter un système de contrôle de l'âge (art. 7, al. 2, let. a, et 18, al. 2, let. a). Toute violation des obligations concernant le contrôle de l'âge en vertu de la let. b est passible d'amende.

La loi définit par ailleurs des exigences spécifiques à remplir par les prestataires de services à la demande et les prestataires de services de plateforme. En vertu de ces exigences, sont punissables les personnes qui omettent de mettre à disposition un système de contrôle parental sur les services à la demande (art. 7, al. 2, let. b). En vertu de la let. d est punissable quiconque omet de créer et d'exploiter sur un service de plateforme un système permettant de signaler les contenus non adaptés aux mineurs (art. 18, al. 2, let. b).

En cas d'infraction, les dispositions générales du CP s'appliquent, ainsi que son système de sanctions (art. 333, al. 1, CP). En l'occurrence, la sanction prend la forme d'une contravention (art. 103 CP) : la peine encourue est une amende pouvant aller jusqu'à 40 000 francs. La tentative et la complicité sont également punissables (al. 2).

Selon le principe de légalité en matière pénale posé à l'art. 1 CP, un acte ne peut donner lieu à une peine ou à une mesure que s'il est expressément réprimé par la loi. Les comportements interdits ou encouragés doivent être décrits de manière suffisamment précise dans la loi⁸³. La définition des omissions pénalement répréhensibles se rattache aux exigences minimales fixées dans le présent avant-projet concernant les réglementations relatives à la protection des mineurs. Pourtant, les dispositions pertinentes en matière de punissabilité seront celles des réglementations élaborées par les organisations et déclarées de force obligatoire par le Conseil fédéral. Ce sont elles qui décriront avec exactitude et précision le système de classification d'âge retenu, ainsi que les règles relatives à l'indication de l'âge minimal et au contrôle de l'âge.

⁸³ Stratenwerth Günter, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I : Die Straftat, 4^e édition, Berne 2011, § 4 N 14 ss.

Art. 33 Infractions commises dans une entreprise

La loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)⁸⁴ n'est directement applicable que lorsqu'une autorité administrative fédérale est chargée de poursuivre et de juger des infractions (art. 1 DPA). Le présent article définit deux dispositions du DPA comme étant aussi applicables aux procédures menées devant les autorités pénales cantonales. Il s'agit des dispositions pénales relatives aux infractions commises dans une entreprise, visées aux art. 6 et 7 DPA.

En vertu de l'art. 6, al. 1, DPA, les dispositions pénales sont applicables aux personnes physiques qui ont failli à leur obligation, ici en violant l'obligation d'indiquer l'âge minimal, de contrôler l'âge des clients ou de créer les systèmes requis. L'art. 6, al. 2, DPA autorise l'autorité administrative à infliger la sanction pénale au chef d'entreprise, à l'employeur, au mandant ou au représenté. En effet, il incombe au personnel dirigeant de garantir le respect des obligations prévues par le droit administratif au sein de l'entreprise. Ces personnes sont pénalement punissables au sens de l'art. 6, al. 2, DPA lorsqu'elles omettent de prendre les mesures nécessaires ou d'émettre des instructions en la matière⁸⁵.

En vertu de l'art. 7 DPA, lorsque l'enquête à l'égard de la personne physique punissable rendrait nécessaire des mesures hors de proportion avec la peine encourue, et en cas d'amende d'un faible montant, il est possible de condamner l'entreprise à payer cette amende à la place de cette personne.

Art. 34 Poursuite pénale

Cet article prévoit que les poursuites pénales sont assurées par les cantons. La surveillance sur Internet relève quant à elle de la compétence de l'OFAS (art. 26). Pour cette raison, il est logique que l'OFAS dénonce auprès de l'autorité de poursuite pénale cantonale compétente les infractions qu'il constate dans le cadre de son activité de surveillance et qui sont susceptibles de constituer des contraventions. L'al. 2 institue donc un droit de dénonciation.

Chapitre 10 Dispositions finales

Art. 35 Prescriptions cantonales

Les cantons doivent édicter ou adapter leurs dispositions d'exécution dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent avant-projet. Les lois sur le cinéma qui existent déjà au niveau cantonal et qui contiennent des dispositions sur la protection des mineurs, désormais réglée au niveau fédéral, doivent être adaptées dans le même délai.

Les cantons n'ont pas la possibilité d'édicter des réglementations plus restrictives, telles qu'une obligation d'indiquer un « âge recommandé » en plus de l'âge minimal. Les exigences relatives à l'âge minimal relèvent exclusivement de la compétence des organisations de protection des mineurs.

Art. 37 Référendum et entrée en vigueur

Al. 2 : La loi entrera en vigueur de façon échelonnée, car la plupart des articles ne pourront s'appliquer que lorsque les réglementations relatives à la protection des mineurs auront été déclarées de force obligatoire. Doivent donc être mises en vigueur dans un premier temps les dispositions relatives à la validation des réglementations puis, dans un second temps, celles relatives à l'indication de l'âge minimal et au contrôle de l'âge.

⁸⁴ RS 313.0

⁸⁵ ATF 142 IV 315, consid. 2.

3 Effets

Les effets de la LPMFJ pour la Confédération, les cantons, l'économie et la société ont été évalués par un institut privé⁸⁶ dans le cadre d'une analyse d'impact simplifiée. L'évaluation des effets d'un projet de loi à un stade précoce est toujours délicate, mais elle est rendue encore plus difficile par le principe de corégulation, qui fait que certaines obligations en matière de portée, de contenu, de fréquence et d'intensité ne seront concrétisées que dans les futures réglementations de protection des mineurs, d'où la difficulté d'en évaluer les conséquences. Pour cette raison, les effets rapportés doivent être compris dans le sens d'une première estimation sommaire.

3.1 Conséquences financières pour la Confédération et effets sur son état du personnel

Conformément à la LPMFJ, la Confédération devra assumer de nouvelles tâches liées notamment à l'examen des réglementations relatives la protection des mineurs, au contrôle du respect des obligations par les acteurs concernés et de l'exécution de la loi par les cantons, à la rédaction d'un rapport annuel et à l'évaluation régulière de l'efficacité des mesures de protection des mineurs prévues par la LPMFJ.

Selon l'analyse d'impact, la Confédération doit s'attendre à supporter des frais courants de près de 75 000 francs par année pour la mise en œuvre de la LPMFJ. S'y ajoutera un montant unique de 40 000 francs pour le premier examen des réglementations relatives à la protection des mineurs déposées par les organisations de protection des mineurs. S'agissant de l'état du personnel de la Confédération, la mise en œuvre du projet devrait correspondre à un poste de travail à l'OFAS. Ce chiffre découle d'une première estimation grossière fondée sur l'analyse d'impact. Les besoins supplémentaires en personnel et leur financement seront attentivement réexaminés en vue de l'entrée en vigueur de la LPMFJ.

3.2 Conséquences pour les cantons

Conformément à l'avant-projet de la LPMFJ, les cantons seront chargés de veiller à ce que les prestataires de supports audiovisuels et les organisateurs respectent leurs obligations en ce qui concerne l'indication de l'âge minimal et le contrôle de l'âge. Les cantons seront aussi compétents pour sanctionner les acteurs qui enfreignent les dispositions et rédigeront chaque année un rapport à l'intention de l'OFAS sur leur activité de contrôle et sur les sanctions prononcées. L'accomplissement de ces activités devrait occasionner des frais initiaux uniques de 6000 francs et des frais annuels courants de bien et de personnel de 9000 francs par canton selon l'analyse d'impact. Pour l'ensemble des cantons, les frais supplémentaires initiaux se chiffreront donc à environ 160 000 francs et les charges administratives annuelles à environ 230 000 francs.

3.3 Conséquences économiques

3.3.1 Conséquences économiques pour des catégories spécifiques d'acteurs

Organisations de protection des mineurs

À l'avenir, deux organisations de protection des mineurs assumeront d'importantes tâches d'exécution, l'une dans le secteur du film, l'autre dans le secteur du jeu vidéo, par exemple pour élaborer la réglementation relative à la protection des mineurs, pour contrôler le respect de cette

⁸⁶ Meier et al. (2018) : Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zum Vorentwurf für eine Ko-Regulierung im Film- und Videospielebereich. Bâle : B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG: www.ofas.admin.ch > Politique sociale > Politique de l'enfance et de la jeunesse > Protection de l'enfance

réglementation, pour prendre des mesures concernant leurs membres ayant commis une infraction, pour instituer et rémunérer un référent et pour rédiger des rapports. L'analyse d'impact indique un montant initial de 150 000 francs pour chacune des organisations de protection des mineurs (principalement pour la création de l'organisation et pour l'élaboration de la réglementation). Ensuite, selon l'analyse d'impact, les frais administratifs annuels se chiffreront à environ 135 000 francs par organisation.

Distributeurs et éditeurs

Les tâches les plus importantes qui incomberont aux distributeurs de films et aux éditeurs de jeux vidéo selon l'avant-projet de la LPMFJ seront le classement des films et des jeux vidéo selon le système de classification d'âge défini dans la réglementation, ainsi que l'indication de l'âge minimal requis pour des films et des jeux vidéo. Les acteurs de ce domaine d'activité interrogés pour l'analyse d'impact supposent que les futures réglementations continueront de s'appuyer sur les systèmes de classification FSK ou PEGI.

Dans le secteur du film, les acteurs interrogés s'attendent à des coûts initiaux uniques de 10 000 francs par entreprise pour l'instauration des processus liés au système de classification d'âge. Par extrapolation, les coûts initiaux se chiffreront à 500 000 francs pour l'ensemble du secteur. Les coûts annuels dus à la classification des films selon les catégories d'âge sont estimés à 156 000 francs ; ils concernent les films qui n'ont pas été classés selon la classification de la FSK. Si la future réglementation relative à la protection des mineurs renonce au visionnement des films (cf. chap. 1.4.1), il pourrait en résulter une économie de 54 000 francs par an, ce qui porterait les coûts annuels à 102 000 francs. Par contre, si la future réglementation relative à la protection des mineurs dans le secteur du film ne devait plus s'appuyer sur la FSK, mais exiger la création d'un système de classification propre à la Suisse, les entreprises interrogées estiment qu'il en résulterait des coûts considérables, susceptibles d'avoir un impact négatif sur le plan économique.

Dans le secteur du jeu vidéo, on part de l'idée que la grande majorité des distributeurs n'auraient pas à supporter de grandes dépenses administratives supplémentaires, parce que la majeure partie des jeux vidéo vendus en Suisse disposent déjà d'une classification d'âge dans le système PEGI.

Cinémas et organisateurs d'événements publics dans le secteur du jeu vidéo

Toutes les entreprises cinématographiques interrogées, quels que soient leur taille, le nombre de cinémas exploités ou l'emplacement des salles, supposent que la nouvelle loi n'occasionnera pas de coûts supplémentaires, étant donné qu'il existe déjà un contrôle de l'âge et que l'avant-projet de la LPMFJ admet l'accès au cinéma sans contrôle de l'âge pour les mineurs accompagnés d'un adulte.

Dans le secteur du jeu vidéo, un seul organisateur d'événements publics a participé à l'enquête menée pour l'analyse d'impact. Il n'a pas pu quantifier les coûts supplémentaires attendus. Cet organisateur de salons de jeu vidéo estime cependant qu'un contrôle d'accès rigoureux pour toutes les catégories d'âge occasionnerait énormément de travail et donc des coûts élevés. La mise en œuvre d'une telle réglementation exigerait l'installation d'une zone de projection avec contrôle d'accès pour chaque jeu vidéo, alors que, jusqu'à présent, ce n'était nécessaire que pour les jeux vidéo de la catégorie d'âge 18+. Selon l'organisateur, il ne serait plus possible de tenir des salons de jeux vidéo dans de telles conditions. L'impact sur ce secteur d'activités serait donc très important.

Commerce de détail du secteur du film et du secteur du jeu vidéo

Conformément à l'avant-projet de la LPMFJ, les détaillants qui vendent des films et des jeux vidéo doivent veiller à ce que tous leurs produits indiquent clairement un âge minimal. En outre, ils doivent effectuer des contrôles lors de la vente. La plupart des grandes entreprises interrogées dans le cadre de l'analyse d'impact ne s'attendent pas pour autant à des frais d'investissement. Une entreprise estime néanmoins devoir acheter des caisses enregistrées

qui permettent d'assurer un contrôle de l'âge, ce qui occasionnerait une dépense supplémentaire unique de 240 000 francs. Les coûts annuels pour le contrôle de l'âge, qui serait obligatoire pour toutes les catégories d'âge (alors qu'il ne l'est que pour les catégories 16+/18+ à l'heure actuelle), sont estimés à environ 15 000 francs par entreprise tant dans le secteur du film que dans celui du jeu vidéo (frais de formation du personnel et frais de contrôle). Pour six grands détaillants en Suisse, cela représentera un coût total d'environ 180 000 francs par an.

L'analyse d'impact n'a pas permis d'évaluer les coûts supplémentaires qui découleront de la nouvelle loi pour les détaillants de taille moyenne ou petite.

Prestataires de services à la demande

Conformément à l'avant-projet de la LPMFJ, les prestataires de services à la demande seraient obligés d'instaurer des systèmes de contrôle de l'âge et de contrôle parental. Selon l'analyse d'impact, les principales entreprises de télécommunication suisses proposant des services à la demande supposent que leurs systèmes actuels répondent déjà aux exigences de la future loi et qu'elles n'auront donc pas à supporter de coûts supplémentaires ou, le cas échéant, seulement des coûts modestes.

Il n'existe pas d'estimations concernant les coûts supplémentaires attendus pour les **services de plateforme**. Tous les leaders de ce marché sont situés à l'étranger. Il n'est pas non plus possible d'indiquer un coût pour les **acteurs qui fabriquent des films ou des jeux vidéo** (producteurs de films et développeurs de jeux vidéo), dont la plupart sont également basés à l'étranger. La nouvelle loi ne devrait pas entraîner de coûts supplémentaires pour eux, surtout si la réglementation relative à la protection des mineurs, qui sera désormais obligatoire en Suisse, se fonde sur des systèmes de classification d'âge existants (tels que FSK et PEGI). Si une réglementation propre à la Suisse devait être introduite, les acteurs qui distribuent des films ou éditent des jeux vidéo en Suisse seraient chargés d'établir la classification d'âge pour les films et les jeux vidéo produits à l'étranger. Les fabricants suisses pourraient aussi classer eux-mêmes leurs films et jeux vidéo. Dans ce cas, une partie des coûts encourus actuellement par les distributeurs ou les éditeurs susmentionnés seraient alors à la charge des fabricants suisses.

3.3.2 Implications pour l'économie dans son ensemble

Conséquences sur la concurrence

Lors de l'enquête menée pour l'analyse d'impact, certains acteurs interrogés ont déclaré qu'en raison de la future LPMFJ et des coûts qui en découlent, ils s'attendaient à subir des désavantages concurrentiels par rapport aux entreprises étrangères, si celles-ci n'étaient pas soumises à la réglementation. Ce serait notamment le cas pour le secteur des services en ligne (commerce en ligne, services à la demande et services de plateforme), où les offres étrangères sont facilement accessibles. De telles craintes ont surtout été exprimées par les représentants du secteur du jeu vidéo.

Conséquences pour les prix des films et des jeux vidéo

Les acteurs interrogés dans le cadre de l'analyse d'impact estiment que les coûts supplémentaires de la nouvelle réglementation se traduiront principalement par une baisse des bénéfices et non par une hausse des prix des produits, parce que, notamment dans le domaine numérique, les consommateurs peuvent facilement se tourner vers des offres étrangères en cas d'augmentation des prix en Suisse. Les auteurs de l'analyse d'impact relativisent quelque peu ces craintes, car les entreprises suisses, ne connaissant pas encore la forme concrète que prendra la corégulation, envisagent le pire en faisant l'hypothèse d'un impact maximal. En revanche, si la corégulation se contente de maintenir de nombreuses exigences du principe actuel d'autorégulation, les retombées de la nouvelle réglementation sur les bénéfices des entreprises devraient être beaucoup moins importantes.

3.4 Conséquences sociales

L'objectif de la LPMFJ est de protéger les mineurs contre les contenus inadéquats, susceptibles de nuire à leur développement physique, mental, psychique, moral ou social, et donc à leur santé. Dans le cadre de l'analyse d'impact, une enquête a été menée auprès des représentants des cantons, des associations professionnelles et des entreprises concernant **l'efficacité de la réglementation prévue**. De manière générale, les acteurs interrogés sont d'avis que la corégulation prévue permettra de combler certaines lacunes dans la protection actuelle des mineurs dans les secteurs du film et du jeu vidéo, en particulier celles dues à l'absence de réglementation, à une réglementation incohérente ou à des règles qui ne sont pas contraignantes pour tous. Une classification d'âge et une indication de l'âge minimal uniformes permettront par ailleurs d'accroître la transparence pour les consommateurs. Les enfants, les adolescents, les parents et les autres personnes investies de l'autorité parentale sauront plus facilement si un film ou un jeu vidéo est adapté ou non selon la catégorie d'âge de l'enfant. Les acteurs interrogés doutent davantage de l'efficacité de la protection dont bénéficieront réellement les mineurs. Ces doutes s'expliquent notamment par le fait que les enfants et les jeunes utilisent de plus en plus de médias (comme les services de plateforme) domiciliés à l'étranger, qui échappent pour la plupart à la législation suisse.

C'est pourquoi Meier et al (2018) considèrent qu'il est très important d'identifier toutes les possibilités qui permettent d'assurer l'égalité de traitement entre les acteurs suisses soumis à la réglementation et les acteurs étrangers. De leur point de vue, il faudra fournir des efforts supplémentaires pour garantir une protection efficace des mineurs, notamment en collaborant avec les acteurs étrangers, en participant aux mesures de protection des mineurs européennes et internationales et en améliorant les compétences médiatiques des parents, des enfants et des jeunes.

3.5 Comparaison des coûts et des avantages

En comparaison de la situation actuelle, la réglementation prévue engendrerait des coûts supplémentaires pour les acteurs des secteurs du film et du jeu vidéo (classification d'âge, contrôles d'âge supplémentaires, etc.) et pour les autorités (surveillance, contrôles, sanctions, etc.).

Selon l'analyse d'impact, il est très difficile d'évaluer avec certitude l'efficacité de la réglementation proposée : la corégulation prévue permettra certes de combler certaines lacunes de la réglementation actuelle et instaurera des dispositions uniformes et contraignantes en matière de protection des mineurs dans les secteurs du film et du jeu vidéo. Par contre, les canaux de vente basés à l'étranger comme les plateformes de *torrent*, les fournisseurs de *streaming* et d'hébergement mutualisé, mais aussi les services à la demande et les services de plateforme comme YouTube ou Netflix (...), qui sont particulièrement populaires auprès des enfants et des jeunes, ne seront pas directement couverts par la corégulation suisse⁸⁷. En revanche, les exigences imposées aux services à la demande et aux services de plateforme basés en Europe ou ayant une succursale dans un pays de l'UE (tels que Netflix et YouTube) seront au moins similaires à celles de la Suisse. Reste à voir dans quelle mesure les enfants et les jeunes auront recours à des plateformes alternatives qui ne sont pas réglementées, ou du moins pas dans la même mesure, pour obtenir des contenus inappropriés.

⁸⁷ Meier et al. (2018) : 52.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

En soi, le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁸⁸ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁸⁹. Il s'inscrit toutefois dans la stratégie Suisse numérique, dont la mise en œuvre, conformément au programme de la législature, vise à créer les conditions-cadres nécessaires pour que la numérisation puisse contribuer à garantir et à accroître la prospérité en Suisse (objectif 3).

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.2.1 Stratégie Suisse numérique

Le but prioritaire de la stratégie Suisse numérique⁹⁰ est de saisir toutes les opportunités offertes par la numérisation afin de positionner la Suisse comme un espace de vie attractif et un pôle économique et scientifique innovant tourné vers l'avenir. Pour y parvenir, la stratégie fixe les lignes directrices régissant l'action de l'État. Elle indique comment les autorités, l'économie, les milieux scientifiques, la société civile et les acteurs politiques doivent collaborer afin que la Suisse puisse tirer pleinement profit du processus de transformation que constitue la numérisation.

Le plan d'action Stratégie Suisse numérique recense les mesures que l'administration fédérale compte prendre pour appliquer la stratégie. Le champ d'action Sécurité et confiance mentionne notamment l'élaboration d'un projet de consultation sur une corégulation dans le secteur du film et dans celui des jeux vidéo afin de favoriser la protection de la jeunesse et de protéger les mineurs contre l'exposition à des contenus inappropriés.

4.2.2 Stratégie nationale Addictions

À la mi-novembre 2015, le Conseil fédéral a approuvé la stratégie nationale Addictions. Les mesures correspondantes ont été développées courant 2016⁹¹ et le Conseil fédéral en a pris connaissance. Ce plan de mesures servira de base à la mise en œuvre dont les préparatifs ont débuté en 2017.

Un des objectifs du champ d'action Réglementation et exécution de la loi prévoit que les lois au niveau fédéral et cantonal soutiennent les visées de la prévention, du traitement et de la réduction des risques, contribuent à la protection de la santé et sont mises en œuvre de manière systématique. Le présent avant-projet contribue à protéger les enfants et les jeunes face aux contenus de films et de jeux vidéo qui pourraient nuire à leur développement physique, mental, psychique, moral ou social. En ce sens, il est conforme aux objectifs fixés dans la stratégie nationale Addictions.

⁸⁸ FF 2016 981

⁸⁹ FF 2016 4999

⁹⁰ cf. <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/suisse-numerique-et-internet/strategie-suisse-numerique.html> (consulté le 19.02.2019).

⁹¹ cf. <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-sucht.html> (consulté le 19.02.2019).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

L'avant-projet se fonde sur l'art. 95, al. 1, de la Cst.⁹², qui autorise la Confédération à légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées. En règle générale, les films et les jeux vidéo sont rendus accessibles dans le cadre d'une activité économique privée qui est couverte par le champ d'application de la disposition constitutionnelle susmentionnée.

Le libellé de l'art. 95, al. 1, Cst. n'étant soumis à aucune restriction en termes de contenu, la Confédération est libre de définir ses objectifs législatifs. L'obligation inscrite dans l'avant-projet d'indiquer l'âge minimal requis et de contrôler l'âge constitue une restriction de la liberté économique, restriction qui est cependant proportionnée et justifiée par un intérêt public prépondérant. La loi prévue a une incidence sur les libertés d'opinion et d'information (art. 16 Cst.) et sur le droit à la vie et à la liberté personnelle (art. 10, al. 2, Cst.). Ces restrictions peuvent être justifiées par le droit des enfants et des jeunes à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement (art. 11 et 36, al. 2, Cst.). L'intervention de la Confédération se justifie en particulier dans les domaines où une harmonisation du droit est nécessaire, parce que les cantons n'ont pas pris de mesures, que celles-ci sont restées inefficaces ou que la réglementation cantonale n'est pas judicieuse sur le plan technique. En l'occurrence, il semble indiqué d'apporter une solution fédérale fondée sur l'art. 95, al. 1, Cst. pour combler les lacunes de la législation cantonale et pour instaurer des règles uniformes pour toute la Suisse.

En tant que compétence fédérale avec effet dérogatoire rétroactif, la compétence réglementaire découlant de l'art. 95, al. 1, Cst. est en concurrence avec la compétence cantonale : les cantons peuvent exercer leurs compétences dans la mesure où celles-ci ne s'opposent pas à la législation fédérale. Dès que la Confédération fait usage de sa compétence réglementaire, ses décisions l'emportent sur la compétence et les éventuelles réglementations cantonales.

5.2 Relation avec le droit européen et le droit international

La Suisse a ratifié la Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe (cf. chap. 1.3.1). Les dispositions de l'avant-projet sont compatibles avec cette convention.

La directive SMA révisée de l'UE (cf. chap. 1.3.1) oblige les États membres, entre autres, à adopter des réglementations pour protéger les mineurs utilisant des services à la demande et désormais aussi les services de plateforme. La directive SMA n'est pas contraignante pour la Suisse. Toutefois, afin d'assurer un niveau de protection des mineurs similaire dans toute l'Europe, l'avant-projet de la LPMFJ s'en inspire largement.

Sur le fond, les dispositions prévues par la LPMFJ pour protéger les mineurs utilisant des services à la demande et des services de plateforme sont conformes à celles de la directive SMA. Les prestataires de services à la demande et de services de plateforme doivent prendre des mesures adéquates pour garantir que les mineurs n'aient pas accès à des contenus inappropriés. Conformément à l'avant-projet, les prestataires de services à la demande, par analogie aux dispositions de la directive SMA, doivent exploiter un système de contrôle de l'âge et mettre à disposition un système de contrôle parental, et fournir des informations suffisantes sur les contenus susceptibles de nuire au développement physique, mental, psychique, moral ou social des mineurs (descripteurs de contenu). Les exigences pour les prestataires de services de plateforme sont également les mêmes que celles de la directive SMA. Selon l'avant-projet, les prestataires de services de plateforme doivent exploiter un

⁹² « La Confédération peut légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées. »

système de contrôle de l'âge ainsi qu'un système permettant aux utilisateurs de signaler au service de plateforme un contenu non adapté aux mineurs. Si les prestataires de services à la demande et de services de plateforme recueillent des données sur les mineurs dans le but de protéger ces derniers conformément à la LPMFJ et par analogie aux dispositions de la directive SMA, ils ont l'interdiction de les utiliser à des fins commerciales.

L'avant-projet présente une différence par rapport aux dispositions de la directive SMA révisée en ce qui concerne le champ d'application des dispositions visant à protéger les mineurs. Contrairement à la directive SMA, le champ d'application de l'avant-projet ne s'étend pas aux services à la demande qui ne fournissent que des contributions audiovisuelles sous la forme de programmes d'actualités. Cela signifie, par exemple, qu'un sous-domaine du site web d'un journal ou d'un portail d'informations proposant de courtes vidéos sur des thèmes d'actualité, de sport ou de divertissement ne tombe pas sous le coup de la LPMFJ, car il n'est pas considéré comme un service à la demande au sens du présent avant-projet. Ainsi, les fournisseurs de médias journalistiques ne sont pas soumis aux dispositions de protection des mineurs de la LPMFJ. Les contributions audiovisuelles sous la forme de programmes d'actualités n'ont pas été évoquées dans les motions et initiatives cantonales à la base du présent avant-projet, c'est pourquoi elles ne sont pas réglementées dans la LPMFJ.

La politique européenne de la Suisse explique que la législation suisse s'inspire dans une certaine mesure de la directive SMA. Si une harmonisation complète avec la directive SMA révisée devait être discutée dans le cadre de nouvelles négociations avec l'UE sur la participation au programme « Europe créative », il faudrait envisager une adaptation de la législation suisse. Il faudrait également prendre en considération la différence actuelle dans le domaine de la protection des jeunes face aux médias.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le présent avant-projet contient des dispositions importantes sur les droits et les obligations des prestataires et des organisateurs ainsi que des personnes physiques et morales qui, dans les secteurs du film et du jeu vidéo, fabriquent, louent, distribuent ou sont actives dans le domaine de l'importation, du commerce de gros et du commerce intermédiaire. Lorsque ces acteurs lanceront leurs produits ou services sur le marché, ils devront satisfaire aux exigences fixées, notamment en ce qui concerne l'indication de l'âge minimal et le contrôle de l'âge. La nouvelle loi reposera sur le principe de la corégulation. Sa mise en œuvre incombera en grande partie aux deux organisations de protection des mineurs, et elle fixera les exigences minimales que devront remplir les réglementations élaborées pour qu'elles puissent être déclarées de force obligatoire. La surveillance du respect des réglementations relatives à la protection des mineurs relèvera en premier lieu des organisations. Les cantons et la Confédération procéderont à des contrôles supplémentaires. La création d'une nouvelle loi est justifiée par le fait qu'il n'existe pas actuellement à l'échelle fédérale de réglementation qui protège les mineurs dans le secteur du film et dans celui du jeu vidéo.

5.4 Frein aux dépenses

Dans le but de limiter les dépenses, l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. prévoit que les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil.

Le présent avant-projet n'occasionnera pas une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs pour la Confédération, et les nouvelles dépenses courantes engendrées par l'application de la LPMFJ (en particulier les art. 14 à 17, 26 et 27 à 29) n'atteindront de loin

pas la limite de deux millions de francs par année. Au vu de ces chiffres, l'avant-projet ne tombe pas sous le coup du frein aux dépenses.

5.5 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

L'évolution rapide du secteur du film et de celui du jeu vidéo, les immenses quantités de contenus et le caractère international des médias numériques posent des défis majeurs à la réglementation, défis qui ne sauraient être relevés qu'au niveau national et par une coopération internationale. Confier la régulation dans ce domaine aux cantons n'est ni judicieux ni efficace et conduit à une réglementation incohérente de la protection des mineurs en Suisse comme l'a montré l'analyse de la situation actuelle. La réglementation fédérale proposée dans l'avant-projet repose sur le **principe de subsidiarité** (art. 5a et 43a, al. 1, Cst.).

Conformément au principe de corégulation, les acteurs du secteur du film et de celui du jeu vidéo élaborent les réglementations relatives à la protection des mineurs. Ils sont également responsables de la mise en œuvre (indication de l'âge minimal, contrôle de l'accès, contrôle du respect des réglementations) et supportent les coûts qui en découlent. Cette autorégulation des secteurs se fonde sur une base légale étatique et est supervisée par la Confédération (commerce en ligne, services à la demande et services de plateformes) et par les cantons (sur les sites de diffusion). La Confédération est chargée de l'examen des réglementations relatives à la protection des mineurs et déclare ces dernières de force obligatoire, tandis que les cantons sont responsables des procédures pénales. Les acteurs du secteur du film et de celui du jeu vidéo, les prestataires de services de plateforme, la Confédération et les cantons supportent chacun dans leur domaine de compétence les coûts engendrés par l'application de cette loi et contribuent ensemble à la protection des mineurs contre les contenus de film et de jeux vidéo qui pourraient nuire à leur développement. Ainsi, le **principe d'équivalence fiscale** (art. 43a, al. 2 et 3, Cst.) est respecté.

5.6 Délégation de compétences législatives

Le présent avant-projet contient un certain nombre de dispositions déléguant des compétences législatives. Le Conseil fédéral a ainsi la possibilité d'édicter, par voie d'ordonnance, les dispositions d'exécution spécifiques nécessaires à la mise en œuvre de la loi, telles que les modalités des achats test, entrées test et comptes test ainsi que les émoluments pour les contrôles effectués par l'OFAS.

En outre, le Conseil fédéral est compétent pour édicter les dispositions nécessaires si, deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, aucune réglementation pour le secteur du film ou celui du jeu vidéo n'a été déclarée de force obligatoire, si une déclaration de force obligation a été révoquée ou si elle est devenue caduque.

5.7 Protection des données

L'utilisation de systèmes de contrôle de l'âge en ligne peut soulever des questions liées au droit de la protection des données pour les fournisseurs. Dans ce domaine, les dispositions de la LPD et celles de la future loi fédérale sur les moyens d'identification électronique reconnus (loi e-ID) seront applicables⁹³. Ces dispositions sont suffisantes pour assurer la protection des données dans le domaine du contrôle d'accès aux films et aux jeux vidéo. En outre, l'avant-projet de la LPMFJ stipule que les prestataires de services à la demande et de services de plateforme qui recueillent des données auprès de mineurs dans le cadre de la protection des mineurs conformément à la loi ne peuvent pas utiliser ces données à des fins commerciales (art. 7 et 18).

⁹³ Cf. avant-projet du 22.2.2017 : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/gesetzgebung/e-id.html> (consulté le 19.02.2019).