

<b>Zeitschrift:</b>	Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerischer Juristenverein
<b>Band:</b>	35 (1916)
<b>Artikel:</b>	Le cinématographe et la liberté d'industrie
<b>Autor:</b>	Guex, R.
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-896558">https://doi.org/10.5169/seals-896558</a>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 23.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Verhandlungen des schweizerischen Juristenvereins 1916.

---

## Le cinématographe et la liberté d'industrie.

---

### RAPPORT

présenté par

**R. GUEX,**

Greffier du Tribunal fédéral.

---

#### I.

La fortune du cinématographe a été extrêmement rapide et brillante. Les premières représentations publiques ont été données par les frères Lumière en 1896 et à l'heure actuelle les salles de spectacles cinématographiques se comptent par dizaines de milliers. La France en possède 1000, dont 100 à Paris, l'Italie 3000, les Etats-Unis 14,000, l'Allemagne 3000, dont 300 à Berlin, l'Angleterre 5000 dont plus de 500 à Londres. A part quelques pays — notamment l'Allemagne — où le développement paraît avoir été enrayé depuis peu par des mesures de contrôle et surtout par des mesures fiscales, la marche ascendante continue: en Angleterre par exemple 1400 théâtres cinématographiques se sont ouverts au cours de l'année 1913. Les fabriques et les agences de location de films se multiplient également. Des milliards de francs (pour la seule Angleterre un milliard et demi) sont investis dans des entreprises de cinématographe. En Angleterre le nombre des personnes employées dans cette industrie nouvelle a passé en 7 ans de 900 à 120,000. Et le nombre des personnes pour lesquelles le cinématographe est devenu un passe-temps nécessaire augmente dans la même

proportion: on calcule qu'en Allemagne chaque jour près de un million et demi de spectateurs fréquentent le cinématographe.<sup>1)</sup>

L'éclat même de ces succès devait provoquer l'hostilité des industriels dont les intérêts se trouvent compromis par le cinématographe, la résistance de tous ceux qui ont une méfiance instinctive ou raisonnée à l'égard des plaisirs et l'attention de l'Etat — qui est rarement bienveillante. L'hostilité contre le cinématographe groupe aujourd'hui des alliés hétéroclites: aubergistes et maîtres d'école, directeurs de théâtres et ecclésiastiques sont d'accord pour demander à l'Etat de lutter contre une nouvelle puissance trop envahissante, et l'Etat, généralement disposé à étendre le cercle de son action, s'occupe d'autant plus volontiers de cette matière que c'est une matière imposable.

Quelle que soit l'opinion qu'on puisse avoir sur l'opportunité des mesures proposées contre le cinématographe, on doit reconnaître que celui-ci a donné lieu et donne lieu encore à des critiques justifiées et que les craintes exprimées au sujet de son influence démoralisatrice, si parfois elles sont empreintes de quelque exagération, ne sont cependant pas chimériques.

Au début c'étaient les paysages et les événements du jour qui fournissaient presque exclusivement la matière des représentations cinématographiques; la fiction n'y figurait que sous la forme de courtes scènes comiques. Aujourd'hui encore les programmes comprennent d'ordinaire quelques numéros de „films documentaires“ („Naturaufnahmen“), actualités, voyages, vues à prétentions

<sup>1)</sup> Ces chiffres sont extraits pour la plupart des statistiques publiées dans la presse spéciale, en particulier dans les journaux et périodiques suivants: Der Kinematograph, Bild und Film, Cinéma-Journal, Cinéma-Revue. Leur exactitude me paraît fort sujette à caution, certaines des sources dans lesquelles, à défaut de statistiques officielles, on a été obligé de puiser ne méritant qu'une confiance limitée; mais ils donnent une idée au moins approximative de l'importance prise par le cinématographe.

scientifiques. Mais ce sont là des hors d'œuvre, que le public le plus souvent n'apprécie guère et qui dans tous les cas ne suffisent pas à satisfaire son appétit. En fait c'est seulement depuis qu'on a réservé dans le répertoire une place très considérable à la fiction (le 1<sup>er</sup> drame filmé date de 1900) que la rage du cinématographe a commencé et il n'est guère douteux qu'elle tomberait le jour où l'on éliminerait des programmes les pièces à sensation. Or se jetant dans le domaine de la fiction le cinématographe devait forcément produire un art dont le moins qu'on puisse dire c'est qu'il suppose chez le spectateur et qu'en même temps il aggrave une bassesse de goût écoeurante. Merveilleusement propre à reproduire les événements les plus compliqués, le cinématographe, dans son état actuel<sup>2)</sup>, ne peut traduire que les sentiments les plus simples, ceux qui s'expriment par des gestes immédiatement intelligibles. Les „auteurs“ de drames cinématographiques sont donc réduits, presque fatallement, ou à intercaler entre les tableaux des notices explicatives — expédient médiocre, contraire à l'essence même du cinématographe et très lassant pour le spectateur — ou à imaginer des scénarios dont toute psychologie est exclue et qui comportent une succession d'actions rapides et brutales. Pour se faire comprendre les acteurs sont obligés d'exagérer leurs gestes: seuls les sentiments portés à leur paroxysme s'accordent d'une mimique aussi violente; d'où la fréquence des scènes de terreur, de haine, de passion. On aboutit ainsi à un comique ou à un tragique élémentaires qui agissent fortement sur les nerfs et qui ne laissent aucune place à la réflexion. Or cette esthétique se trouve être justement celle qui convient le mieux au

---

<sup>2)</sup> Depuis longtemps on cherche à réaliser une combinaison du cinématographe et du phonographe. Mais les résultats de ces essais — dont les plus récents sont le „Chronophone Gaumont“ et le „Kinetophone“ inventé par Edison — ne sont pas encore satisfaisants, le synchronisme absolu entre les gestes et les paroles étant fort difficile à réaliser.

public auquel, par la modicité de ses prix, le cinématographe s'adresse en premier lieu; les classes les moins cultivées de la société, celles qui naguère se repassaient de romans-feuilletons et se délectaient aux mélodrames, ont eu leurs aspirations réalisées de la façon la plus adéquate par le cinématographe. Celui-ci, parfaitement capable de donner ce qu'on lui demandait, ne s'est, on le comprend, guère préoccupé d'élever le goût de son public d'élection. Ce n'est que tout récemment et pour répondre aux critiques de ses adversaires qu'il a songé à transposer des œuvres de grands écrivains et, malgré le succès de certaines de ces entreprises, on ne peut pas dire qu'il ait réussi à conserver ce qui faisait la valeur des modèles. Le plus souvent il les a outrageusement défigurés et rien ne fait mieux voir que ces adaptions malheureuses l'insuffisance des moyens dont dispose le cinématographe<sup>3)</sup>. En dépit des efforts sincères de ceux qui désirent le réformer, il paraît condamné à exploiter le genre qui lui a réussi jusqu'à présent et qui, déplorable au point de vue artistique, implique presque nécessairement d'assez graves dangers au point de vue moral et aussi au point de vue économique, puisqu'il attire les classes les moins fortunées, qui dépensent pour ce divertissement des sommes considérables.

On comprend donc qu'on se soit ému d'un succès d'aussi mauvais aloi et qu'on ait songé à prendre des mesures énergiques de protection sociale. Dans quelques rares pays, notamment en France,<sup>4)</sup> le cinématographe jouit encore d'une liberté presque illimitée; partout ailleurs on a jugé que, pour réprimer les excès, le droit commun ne fournissait pas des armes suffisantes, et on l'a

<sup>3)</sup> Ce qui ne l'empêche pas de s'attaquer à des œuvres inspirées d'une esthétique directement opposée à celle qui lui est propre: une société a récemment demandé au fils d'Ibsen l'autorisation de filmer les drames de son père. Je ne désespère pas de voir un jour au cinématographe le second Faust ou Bérénice.

<sup>4)</sup> Même en France il commence à être question d'instituer la censure des spectacles cinématographiques.

soumis à un traitement spécial parfois fort rigoureux; c'est le cas surtout dans les pays scandinaves, dans les Etats allemands, en Autriche et en Italie où, au cours des dernières années, les lois et les règlements de police contre le cinématographe se sont multipliés.<sup>5)</sup>

La Suisse n'est pas demeurée étrangère à ce mouvement. Si le cinématographe y est peut-être moins développé qu'ailleurs, on y compte cependant plus de cent entreprises permanentes de spectacles, chiffre relativement élevé pour un pays qui ne possède guère de grandes villes et de grands centres industriels. Aussi, s'inspirant surtout de la réglementation allemande, la plupart des Cantons ont-ils édicté des prescriptions visant à prévenir les abus constatés.<sup>6)</sup> Nous allons passer en revue les mesures adoptées ou proposées, rechercher si elles sont compatibles avec les garanties constitutionnelles fédérales et, éventuellement, si la législation fédérale elle-même devrait en cette matière compléter ou remplacer le travail législatif cantonal.

## II.

### Les garanties constitutionnelles applicables au cinématographe.

#### 1<sup>o</sup> La liberté du commerce et de l'industrie.

Le 14 août 1883 (v. F. féd. 1884/2 p. 651—652) le Conseil fédéral a jugé que les représentations théâtrales ne bénéficient pas de la garantie de l'art. 31 Const. féd. par le motif „que l'exercice de la vocation d'acteur ne

<sup>5)</sup> On trouve réunis dans l'excellent ouvrage de A. Hellwig, *Rechtsquellen des öffentlichen Kinematographenrechts*, la plupart de ces actes législatifs.

<sup>6)</sup> Les renseignements qu'on trouvera dans la suite de cette étude sur la réglementation cantonale et communale m'ont été très obligamment fournis à la fin de 1913 et au début de 1914 par les chancelleries cantonales; étant donné l'activité législative intense qui règne dans ce domaine, il est probable qu'à l'heure où paraîtront ces lignes ils auront cessé d'être complètement exacts.

saurait être assimilé à celui d'une profession dans l'acception ordinaire du terme, les productions dramatiques étant avant tout de nature à influer sur le public au point de vue esthétique et moral". Si ce principe était exact, il conduirait par analogie à refuser également aux entreprises de cinématographe la garantie de l'art. 31. Mais il est clair que la décision du Conseil fédéral restreignait à tort la notion du commerce et de l'industrie, laquelle comprend toute activité lucrative exercée professionnellement, quelle que soit d'ailleurs l'influence qu'elle peut avoir sur le public; cette influence peut être prise en considération pour déterminer les restrictions à apporter dans l'intérêt général à la liberté de telle industrie, mais elle n'entre pas en ligne de compte quant à la question de savoir s'il s'agit d'une industrie au sens de l'art. 31. Aussi bien le Conseil fédéral a-t-il dans la suite abandonné cette jurisprudence et a-t-il décidé de la façon la plus catégorique que l'exploitation d'un cinématographe — tout comme celle d'un théâtre — est comprise dans la notion générale de l'industrie (arrêté du 10 Février 1911, aff. Hofmann et Meyer: F. féd. 1911, 3 p. 979 et sv.). Le Tribunal fédéral n'a pas hésité à adopter la même manière de voir (R. O. 38/I p. 439 cons. 3, 39/I p. 15—16 cons. 1) dont la justesse est encore moins discutable pour les entreprises de cinématographe, qui poursuivent exclusivement un but de lucre, que pour les entreprises théâtrales qui ont, parfois tout au moins, un caractère plus désintéressé.

Bien que les cinématographes bénéficient de la garantie de la liberté du commerce et de l'industrie, l'Etat n'est pas pour autant désarmé à leur égard. Malgré les termes, à première vue très compréhensifs, de l'art. 31 Const. féd., la portée de la garantie qu'il institue est fort limitée. L'art. 31 consacre le régime économique de la libre concurrence; à l'état pur, ce régime consiste dans la possibilité pour chacun d'exercer n'importe quel métier et de l'exercer de n'importe quelle façon. Mais la jurisprudence n'a jamais admis que l'art. 31 garantît une liberté aussi absolue:

outre qu'elle est formellement exclue à l'égard de certaines branches d'activité (art. 31 litt. a, b, c, d), à l'égard des autres elle peut être restreinte (art. 31 litt. e.). Et les restrictions qui ont été jugées licites sont si nombreuses et si importantes qu'il devient assez difficile de dire ce qui demeure du principe. A l'époque où la Constitution a été adoptée la liberté du commerce paraissait un idéal dont il importait de se rapprocher le plus possible; mais peu à peu des tendances opposées se sont fait jour et actuellement le principe de l'art. 31, relique d'un libéralisme suranné, sert tout au plus de frein à une réglementation à outrance. Il s'oppose encore à ce que l'Etat limite la nombre de ceux qui exploitent une industrie, à ce qu'il soumette à des traitements différents ceux qui exercent un même métier, et enfin à ce que les conditions d'exercice d'une profession soient réglées d'une façon si rigoureuse (p. ex. par la fixation du prix des produits) que la concurrence devienne en fait illusoire (v. Burckhardt p. 274—275). Pour le surplus les cantons restent libres d'imposer toutes restrictions en vue de l'intérêt général, entendu dans le sens le plus large, pourvu que les mesures édictées soient en rapport avec le but poursuivi. Ces mesures peuvent même aller jusqu'à l'interdiction absolue de telle profession, lorsque l'ordre public l'exige (p. ex. interdiction du métier de somnambule, prohibition des loteries, de la vente de l'absinthe etc.).

#### **2<sup>e</sup> La liberté de la presse.**

C'est surtout en Allemagne et à propos de l'institution de la censure préalable qu'on a discuté la question de savoir si la représentation de films est au bénéfice de la garantie de la liberté de la presse. Quoique la loi d'empire du 7 mai 1874 donne de la presse une définition très large (elle comprend, § 2 al. 1, „alle Erzeugnisse der Buchdruckerpresse, sowie alle anderen durch mechanische oder chemische Mittel bewirkten, zur Verbreitung bestimmten Vervielfältigungen von Schriften und bildlichen

Darstellungen mit oder ohne Schrift und von Musikalien mit Text oder Erläuterungen), la doctrine et la jurisprudence sont tombées d'accord pour admettre qu'elle est inapplicable aux représentations cinématographiques.<sup>7)</sup> Cette opinion commune est motivée, il est vrai, de façons divergentes. Certains auteurs et le Tribunal administratif supérieur estiment que la projection de films échappe à l'application de la loi sur la presse, parce qu'il ne s'agit pas de la diffusion ou de l'exposition d'images préexistantes, l'image vivante présentée au public étant tout autre que celle qui se trouve sur les films. La plupart des auteurs, en particulier Hellwig, repoussent cette théorie, admettent l'identité de l'image perçue et de l'image qui se trouve sur les films, mais font remarquer qu'il n'y a publicité, et par conséquent application de la loi sur la presse, que lorsque le corps même de l'imprimé est rendu accessible au public; il ne suffit pas que son contenu soit rendu public, par exemple par la déclamation ou la projection lumineuse: la liberté de la presse ne s'étend pas plus à la projection de l'image figurant sur des films, eux-mêmes invisibles, qu'à la lecture à haute voix à des auditeurs d'un imprimé, lui-même non répandu dans le public ou exposé en public.

En Suisse la notion de la „presse“ n'est pas définie par la constitution et n'a pas, à notre connaissance, été précisée par la doctrine ou la jurisprudence. A la prendre dans son sens historique elle n'embrasse évidemment pas la photographie et encore moins la cinématographie. Mais une interprétation purement historique serait, croyons-nous, trop étroite et il ne convient pas d'exclure de la garantie constitutionnelle certains moyens de divulgation de la pensée par cela seul qu'ils étaient encore inconnus lorsque la Constitution a été adoptée. Cependant si, pris

---

<sup>7)</sup> Voir notamment sur cette question: A. Hellwig, Die Kinematographenzensur, Annalen des deutschen Reiches 1910, p. 100 et sv. et 907 et sv.

en eux-mêmes, les films peuvent par une interprétation très large être considérés comme des produits de la presse, leur mode de présentation au public est trop particulier pour qu'on puisse l'assimiler à la publicité dont l'art. 55 a entendu supprimer les entraves. L'analogie doit s'établir bien plutôt avec les représentations théâtrales qu'avec les imprimés répandus dans le public. Quoiqu' obtenue par des moyens purement mécaniques la scène qui se déroule sur l'écran donne aux spectateurs l'impression d'une scène vivante et une exhibition de ce genre a tout à fait le caractère d'une pantomime, soit d'une représentation qui, à coup sûr, ne peut pas bénéficier de la garantie de la liberté de la presse. Le phonographe donne l'illusion de la parole, le cinématographe donne l'illusion de mouvements; peu importe qu'à la base de cette illusion il y ait un dispositif muet et inerte qu'on peut à la rigueur comparer à la feuille imprimée: mis en oeuvre il éveille chez les spectateurs les sensations mêmes que provoquerait l'audition ou la vue d'une personne vivante. Par les résultats obtenues, sinon par les moyens employés, les productions cinématographiques sortent du domaine auquel s'applique la garantie de l'art. 55.

La question pourrait au premier abord paraître plus discutable en ce qui concerne les affiches et réclames imprimées qui sont exposées ou distribuées. Mais il est admis, avec raison croyons-nous, que la garantie constitutionnelle ne s'étend pas à tous les produits de la presse et qu'en particulier elle doit être refusée aux écrits qui poursuivent uniquement un but commercial et industriel. C'est ce que le T.F. a jugé à propos de prospectus et de brochures recommandant l'emploi de moyens anti-conceptionnels (R. O. 36/I p. 41 et arrêt du 6 mars 1914, aff. Briet c. Vaud; cf. Burckhardt p. 563) et c'est ce qui doit, par identité de motif, s'appliquer aux affiches des représentations cinématographiques; destinées, non à propager des idées, mais seulement à servir de réclame pour une entreprise industrielle, elles participent du

caractère de cette dernière et ne sont donc pas plus qu'elle soumises à la protection de l'art. 55.

### **3<sup>e</sup> La garantie de l'égalité de traitement.**

Que toutes les entreprises de cinématographe doivent (bien entendu, lorsque les conditions de leur exploitation sont semblables) être soumises au même traitement c'est ce qui découle déjà du principe de libre concurrence. Mais elles pourraient en outre invoquer la protection spéciale de l'art. 4 Const. féd. pour combattre les mesures dont elles seraient l'objet alors que les mesures ne seraient pas appliquées à des entreprises ayant cependant le même caractère et présentant les mêmes dangers. Et en effet les mesures prises à l'égard des cinématographes sont pour la plupart de nature tout exceptionnelle et n'ont pas été étendues à des établissements similaires, tels que les théâtres et les music-halls. Les propriétaires de cinémas protestent hautement contre des rigueurs qui contrastent avec la mansuétude dont on fait preuve à l'égard d'établissements qu'ils ne jugent pas plus inoffensifs que les leurs. On devra donc, à propos de chacune des mesures appliquées aux cinématographes, rechercher si l'inégalité de traitement signalée se justifie par des différences de fait existant entre ces spectacles et ceux qu'organisent d'autres entreprises.

## III.

### **Les mesures adoptées ou proposées à l'égard des cinématographes.**

Nous allons examiner les plus importantes des mesures qui dans divers pays ont été prises contre les cinémas. Nous laissons cependant de côté celles qui visent seulement à assurer la sécurité matérielle des spectateurs et du personnel: partout on a édicté des prescriptions détaillées à ce sujet, en vue de prévenir en particulier les dangers d'incendie. Cette réglementation de nature technique n'est pas de notre compétence. D'ailleurs son utilité et

sa légitimité ne sont pas discutables et ne sont pas contestées par les intéressés. On peut observer qu'en tenant la main à sa stricte observation les autorités arrivent indirectement à empêcher que les cinématographes se multiplient outre mesure: à une certaine époque on aménageait sans frais n'importe quelle salle en théâtre cinématographique; aujourd'hui cela n'est plus possible. Il semble même que parfois les motifs de sécurité invoqués ne soient qu'un simple prétexte et que le véritable but poursuivi soit de restreindre autant que possible l'ouverture de nouvelles salles de spectacles. Il arrive assez fréquemment qu'une concession soit refusée dans une commune pour défaut de besoin et que, la décision ayant été cassée comme inconstitutionnelle, la commune allègue alors, pour motiver un nouveau refus, que l'immeuble pour lequel la concession est demandée n'offre pas toutes les garanties de sécurité nécessaires. Motivé de cette façon le refus sera le plus souvent inattaquable.

#### **1<sup>o</sup> L'interdiction complète des cinématographes et la limitation de leur nombre.**

La mesure la plus radicale — et qui est préconisée par certains adversaires irréductibles — consisterait à prohiber comme contraire aux bonnes moeurs l'exploitation de toute entreprise de cinématographe. Un canton pourrait-il, sans violer l'art. 31 Const. féd., édicter une défense semblable? Nous ne le croyons pas. Nous n'avons pas dissimulé les dangers, d'ordre il est vrai encore plus esthétique que moral, que représente, surtout pour un public peu cultivé, le cinématographe et nous insisterons encore sur ce point. Mais ces dangers peuvent être supprimés ou dans tous les cas fortement atténués par des moyens moins draconiens que l'interdiction pure et simple. Il n'est pas de l'essence même du cinématographe d'être immoral; certains des spectacles qu'il offre (à vrai dire, ce sont ceux qui attirent le moins de monde) sont certainement inoffensifs; par un contrôle très sévère — qui porterait d'ailleurs une grave atteinte aux intérêts économiques des

propriétaires — on pourrait arriver à éliminer des programmes tous les films dangereux à un titre quelconque. Or l'interdiction complète ne se justifierait que si elle était le seul moyen de prévenir le mal. En outre (sous peine de violer l'art. 4 Const. féd.) elle devrait nécessairement s'étendre aussi aux autres spectacles — ce que nul n'ose proposer, l'évolution qui tend à nous ramener au régime des lois somptuaires n'étant pas encore assez avancée.

Un Canton ou une Commune pourrait encore bien moins limiter le nombre des cinématographes autorisés sur son territoire. Si cette industrie est en principe licite, le régime de la libre concurrence a pour conséquence forcée que le nombre de ceux qui peuvent l'exploiter doit être illimité et les autorités fédérales ont toujours admis que la situation exceptionnelle créée par l'art. 31 litt. e) pour les aubergistes consiste justement en ceci qu'une patente d'auberge peut être refusée ou retirée pour défaut de besoin dans la localité tandis qu'une mesure semblable est inconstitutionnelle à l'égard de toutes autres professions. C'est pourquoi par l'arrêté du 10 février 1911 cité ci-dessus le Conseil fédéral a cassé la décision du Conseil d'Etat de Lucerne qui avait refusé l'autorisation d'un second cinématographe à Lucerne, jugeant qu'un seul suffisait amplement aux besoins de la localité. Dans la suite, des refus basés sur le même motif ont été opposés dans plusieurs communes à des demandes d'ouverture de théâtres cinématographiques; mais les décisions communales ont chaque fois été annulées par les autorités supérieures du canton intéressé (Argovie, Fribourg, Vaud) qui se sont ainsi conformées à la jurisprudence du Conseil fédéral; le Tribunal fédéral n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer à ce sujet, mais il paraît certain qu'il se rallierait à cette jurisprudence.

Si une patente ne peut pas être refusée pour défaut de besoin, nous estimons par contre qu'elle peut l'être et qu'elle peut aussi être retirée lorsque le postulant ne

présente pas les garanties morales nécessaires pour une exploitation convenable. Il a été jugé que l'autorité est en droit d'exiger des garanties d'honorabilité personnelle de la part d'un aubergiste (v. Burckhardt p. 299), du directeur d'une agence de placement pour domestiques (F. féd. 1880 II p. 624) et même d'un marchand de comestibles (F. féd. 1888 IV p. 488). Cette exigence se justifie également à l'égard de directeurs de cinématographes dont la mentalité se reflète forcément dans la composition des programmes des représentations et qui peuvent exercer par les spectacles qu'ils offriront au public une véritable oeuvre de démoralisation.<sup>8)</sup> De telles garanties personnelles („die nötigen Garantien für klaglosen Betrieb“) sont exigées dans l'arrêté cantonal neuchâtelois et dans les règlements communaux d'Aarau, de Coire, de Davos, de Wil, de Rorschach, de Schaffhouse, de Soleure, de Winznau et de Zurich.

#### 2<sup>o</sup> L'exclusion des enfants.

Le cinématographe attire très puissamment la jeunesse. Il satisfait mieux que n'importe quel autre spectacle, son goût pour les aventures et l'extravagance des événements représentés, loin de la choquer, l'enchante. On s'est ému de bonne heure de l'influence néfaste qu'il peut exercer sur des intelligences et des sensibilités encore en voie de formation et les craintes exprimées à ce sujet paraissent fondées. Le programme ordinaire des théâtres cinématographiques n'est guère fait pour des enfants: indépendamment des scènes proprement immorales, il comprend presque toujours des drames violents qui pour des adultes peuvent être inoffensifs, mais qui sont de nature

---

<sup>8)</sup> On peut cependant se demander si une exigence semblable est encore admissible, lorsque les programmes sont soumis à la censure préalable de l'autorité; nous serions disposé à répondre affirmativement, car, de la part d'un individu malhonnête, le risque subsiste qu'il fasse passer des films qui n'ont pas été soumis à la censure ou qu'elle a interdits.

à exciter outre mesure des imaginations qui ne sont encore ni émoussées ni contrôlées par la réflexion. Il est bien rare qu'en l'espace d'une soirée le spectateur n'assiste pas à un certain nombre de rixes, de meurtres, de suicides, d'enlèvements et de vols — sans parler des incendies, des rencontres de trains, des naufrages et autres événements sensationnels. Tout ce qui au théâtre est en récits, au cinématographe est en action et quelle action! la plus mouvementée, la plus violente, la plus brutale. Des faces grimaçantes, des yeux hagards, des bouches convulsées, des gesticulations, des fuites éperdues, des sauts de bête fauve sur sa victime, c'est toute une humanité d'épileptiques qui défile sur l'écran et l'enfant, peu habitué à séparer le vrai du faux et à faire la part de l'illusion théâtrale, perçoit de la vie une image déformée, mais si vive et se mouvant dans un milieu si fidèlement rendu qu'il ne peut pas ne pas être atteint au plus profond de sa sensibilité. Et il suffit de se rappeler son instinct bien connu d'imitation pour être sûr que ce spectacle lui suggérera des envies et lui fournira des modèles dangereux. Aussi lit-on continuellement dans les journaux que tel jeune délinquant a raconté que c'est au cinématographe qu'il a pris la première idée de son délit et les directeurs des maisons de correction sont en général d'accord pour estimer que le cinématographe joue un rôle capital dans la formation criminelle de leurs pupilles. Peut-être exagère-t-on quelque peu l'importance de ce rôle et attribue-t-on avec trop de complaisance au cinématographe la paternité de fautes qui même sans lui auraient été commises; il y a tels mauvais instincts qui savent toujours trouver leur pâture et rien n'est plus difficile que de reconstituer après coup la genèse d'un crime. Mais cependant il n'est pas douteux que le cinématographe exerce souvent une influence néfaste sur la santé morale de l'enfant et l'on peut ajouter qu'il n'est pas non plus sans dangers pour sa santé physique, en particulier pour sa vue — bien que les perfectionnements apportés aient beaucoup atténué le papillotage des films qui, il y a quelques années, rendait intolérables les spectacles cinématographi-

ques un peu prolongés. Enfin on estime avec raison qu'il pousse les enfants à des dépenses tout à fait excessives; il résulte d'une statistique récente qu'à Stettin cette clientèle apporte aux cinématographes plus de 100,000 Mk. par an; la majorité de ces jeunes habitués appartient aux classes pauvres et il n'est pas rare que ce soit par la mendicité et par le vol qu'ils se procurent les ressources nécessaires pour se rendre à leur lieu de récréation favori.

Pour combattre l'influence démoralisante du cinématographe sur la jeunesse on a proposé et essayé divers moyens. Sans exclure les enfants des représentations ordinaires on a voulu en épurer les programmes de telle sorte que les enfants aussi bien que les adultes pussent y assister sans danger. C'est par exemple le système bavarois: la circulaire du ministère de l'Intérieur du 14 janvier 1911 dit nettement: „Les représentations doivent convenir aux enfants comme aux adultes. L'organisation de représentations spéciales pour adultes est interdite, afin d'éviter jusqu'à l'apparence qu'on pourrait à leur égard se montrer plus coulant“. Cela conduit à appliquer une censure excessivement sévère et en somme à traiter en enfants tous les spectateurs. Ce système nous paraît inadmissible. Il est évident qu'il y a un grand nombre de films qui peuvent sans inconvénients sérieux être vus par tout le monde sauf par des enfants; les prohiber par égard pour cette seule classe de spectateurs constitue une mesure inutilement rigoureuse; on n'a pas le droit, parce que certaines personnes ont les yeux délicats, d'ordonner que toute la population portera des lunettes noires.

Ailleurs — c'est le régime adopté dans les cantons de Bâle-ville et du Valais,<sup>9)</sup> dans les villes de Genève, Lausanne et Schaffhouse — on s'en remet à la prudence et au jugement des personnes qui ont la surveillance des

---

<sup>9)</sup> Dans ces cantons il s'agit d'une défense adressée aux enfants eux-mêmes, sans qu'aucune peine soit prévue à l'égard des propriétaires de cinématographe qui permettraient l'accès de leurs établissements à des enfants non accompagnés.

enfants: ceux-ci seront admis à toutes les représentations, mais à condition d'être accompagnés de leurs parents, de leurs instituteurs, ou, plus généralement, d'adultes. A première vue ce système pourrait paraître assez satisfaisant; en fait il donne des résultats médiocres. On est surpris de voir à quels spectacles beaucoup de parents mènent leurs enfants, les uns par manque de discernement, d'autres par négligence; le plus souvent en outre ils ignorent ce qu'on va leur montrer et, une fois entrés, ils n'osent plus sortir. De plus un enfant qui veut à toutes forces aller au cinématographe trouve toujours un adulte complaisant qui consentira à l'accompagner; il y a même, paraît-il, dans les grandes villes des personnes qui en font métier.

L'insuffisance de cette mesure de protection étant manifeste, on tend à la remplacer par l'interdiction complète de l'accès des enfants aux représentations ordinaires; ils ne sont admis qu'à des représentations spéciales, dont le programme est préalablement soumis au contrôle des autorités, lesquelles s'adjoignent souvent pour cet examen des pédagogues. Ce système — appliqué dans plusieurs Etats allemands, en Autriche, en Suède — a été adopté par un assez grand nombre de cantons ou de communes suisses (cantons d'Appenzell Rh. int., d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Lucerne, de Neuchâtel, de Nidwald, de St-Gall, de Schwyz, de Soleure, de Thurgovie, d'Uri, de Zoug et de Zurich; communes de Baden, de Bellinzone, de Coire, de Davos, de Herisau, etc.). Il est le seul qui paraisse satisfaisant; il protège les enfants, sans les priver d'une distraction à laquelle ils tiennent, sans imposer à tous les adultes des spectacles édulcorés et sans enlever complètement aux propriétaires de cinématographes une importante source de gains. Sans doute, il présente certains inconvénients. Il diminue dans une mesure appréciable les recettes des cinématographes, car les enfants se rendent avec beaucoup moins d'enthousiasme aux représentations organisées exprès pour eux qui, surtout si elles ont été préparées avec l'aide de leurs maîtres, ont

un caractère scolaire trop marqué pour leur goût. En outre il substitue à l'autorité des parents l'autorité de l'Etat et il restreint la liberté des enfants. Mais s'il est constaté que les parents sont impuissants à empêcher des abus qui mettent en péril la formation intellectuelle et morale de la jeunesse, il est du droit et, croyons-nous, du devoir de l'Etat de prendre en mains cette oeuvre de préservation sociale. Autant il nous paraît essentiel que l'homme arrivé à l'âge dit de raison jouisse, à ses risques et périls, de la plus grande somme de liberté compatible avec l'ordre social, autant nous estimons justifié qu'à l'égard de jeunes gens qui n'ont pas encore la maturité suffisante pour faire un choix réfléchi, l'Etat assure, même contre leur gré, les conditions propres à permettre leur développement normal et leur interdise des distractions de nature à pervertir leur intelligence et leur sensibilité. La difficulté est de fixer la limite de l'âge de protection; il ne sert à rien de la fixer trop bas (en Italie, d'après le projet Calabrese, 12 ans, à Dresde, 14 ans) et, en la fixant trop haut, on s'expose au reproche de traiter en incapables des personnes déjà complètement formées. Dans la plupart des pays l'âge adopté est celui de 16 ans révolus (ainsi en Prusse, en Alsace, en Autriche, en Suède); c'est aussi celui qui est admis dans les cantons de Genève, de Neuchâtel, de Soleure,<sup>10)</sup> d'Uri et de Zoug et dans les communes de Baden, Coire, Davos, Herisau, Lausanne. Dans les cantons d'Appenzell Rh. int., de Lucerne, de St-Gall et de Zurich et dans la commune de Bellinzone, l'âge est de 15 ans; enfin l'interdiction est prévue pour les enfants „astreints à la fréquentation scolaire“ dans les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Nidwald, de Schaffhouse, de Schwyz, du Valais et de Thurgovie et dans le projet fribourgeois. A notre avis — et bien que nous reconnaissions que toute

---

<sup>10)</sup> Dans son projet de loi le gouvernement avait proposé 18 ans; après une longue et intéressante discussion on est descendu à 16 ans.

limite d'âge sera forcément arbitraire — il conviendrait d'aller plus loin et de ne considérer comme des adultes que les personnes qui ont 18 ans révolus. On pourrait en outre, comme c'est le cas à Berlin, interdire complètement d'amener au cinématographe (même aux représentations spéciales) les enfants au dessous de 6 ans; cette interdiction correspond à la fois à leur intérêt et à celui des autres spectateurs.

Quand au moyen de rendre effective l'interdiction, il consiste en des amendes qui peuvent être prononcées soit contre le propriétaire du cinématographe, soit contre l'enfant, soit contre les parents. Mais en général le taux de ces amendes est dérisoire; il y aurait lieu de l'élever suffisamment — au moins à l'égard du propriétaire de cinématographe — pour qu'il ne trouve pas son intérêt pécuniaire à violer la loi. En cas de contraventions graves et répétées la patente peut en outre être retirée.

Il résulte de tout ce qui précéde que l'interdiction de l'accès des enfants aux représentations ordinaires des cinématographes constitue, à notre avis, une restriction licite de la liberté du commerce et de l'industrie, puisqu'elle s'inspire de considérations de police justifiées et que d'ailleurs le moyen employé ne dépasse pas le but poursuivi. La question a été résolue catégoriquement dans ce sens par le Tribunal fédéral à l'occasion d'un recours dirigé par deux propriétaires de cinématographe contre l'ordonnance de la Direction de Police zurichoise interdisant d'admettre les enfants de moins de 15 ans, même accompagnés, aux représentations qui n'auraient pas été organisées à leur usage avec le consentement de l'autorité; le Tribunal fédéral a admis que cette mesure rentre dans le cercle de celles que les cantons ont le droit de prendre à l'égard de l'industrie en vertu de l'art. 31 litt. e) Const. féd. (R. O. 39 I p. 15 et sv. cons. 1).

Plus délicate peut-être est la question de savoir si une telle mesure, prise uniquement à l'égard des entreprises de cinématographe, ne viole pas à leur préjudice

le principe de l'égalité de traitement et si par conséquent, pour être valable, elle ne devrait pas être étendue aussi aux théâtres et surtout aux music-halls, dont les spectacles ne sont guère non plus recommandables pour la jeunesse. Cependant on doit observer qu'en fait les enfants fréquentent fort peu ces établissements; leurs programmes ne les attirent pas et les prix d'entrée relativement élevés les retiennent. De plus les parents ne songent pas à les y amener. On peut donc admettre que les conditions de fait sont assez différentes pour qu'on applique, sur le point qui nous occupe, un traitement exceptionnel aux cinématographes. C'est pourquoi, dans l'arrêt cité ci-dessus, le Tribunal fédéral a aussi écarté (p. 17 consid. 2) le grief tiré de la violation de l'art. 4 Const. féd.

### 3<sup>o</sup> La censure.

Nous entendons par là le droit de l'autorité d'interdire la représentation de films jugée par elle contraire à l'ordre public. Ce droit peut être exercé soit au cours ou à la suite de la représentation, soit avant toute représentation: cette dernière forme de la censure, la censure préventive, implique le droit de l'autorité de soumettre à un examen préalable les films, avant qu'ils soient donnés en public; ce contrôle peut aussi s'exercer, plus simplement mais plus incomplètement, sous la forme de l'examen des programmes détaillés des représentations annoncées, sans examen des films eux-mêmes.

Les motifs pour lesquels l'interdiction de la représentation d'un film peut être prononcée sont indiqués de façon très diverse dans les nombreuses prescriptions édictées un peu partout à l'heure qu'il est à ce sujet. Tantôt ils sont énoncés de façon toute générale: sont interdites les images „inconvenantes et immorales“ (Appenzell Rh. ext., Coire, Davos, Wil, Schaffhouse, Zurich, St-Gall, Rheineck, Rapperswyl, Tablat, Rorschach), „celles qui sont de nature en elles-mêmes ou d'après leur sens à blesser les sentiments de morale“ (Appenzell Rh. ext.),

„celles qui ne sont pas complètement irréprochables au point de vue religieux ou moral“ (Nidwald, Schwyz, Zoug). Tantôt, ces exigences générales sont commentées ou complétées par l'indication de sujets qui sont exclus des représentations ou du point de vue auquel doit se placer le censeur: Argovie: „La représentation de scènes de meurtre, de brigandage et d'adultère est interdite“ (même disposition dans l'ordonnance lucernoise); Fribourg: (projet) „La représentation de scènes criminelles et de spectacles contraires aux bonnes moeurs ou à l'ordre social est interdite“; Genève: „Il est formellement interdit de mettre sous les yeux du public aucune vue de crime ou de violences ou qui soit de nature à provoquer des manifestations bruyantes“; Soleure: „La représentation de crimes est interdite“; Lugano: „Il est défendu de représenter des délits, des crimes, des suicides, des scènes brutales ou licencieuses, immorales ou contraires à l'éducation civique ou qui puissent provoquer des altercations entre spectateurs“; Neuchâtel: „Sont interdites les vues ou exhibitions de toute nature représentant des agissements criminels ou des scènes immorales“; Zoug: „Doivent être exclues des représentations en particulier les images qui ne sont pas irréprochables au point de vue religieux ou moral, de même que celles qui sont de nature à éveiller des sentiments brutaux ou à surexciter l'imagination, etc. etc.“; Suède: „Les censeurs doivent refuser l'autorisation aux films dont la représentation serait contraire aux lois ou aux bonnes moeurs, serait de nature à dépraver ou à surexciter les spectateurs ou contribuerait à faire perdre le clair sentiment du bien et du mal. Doivent également être exclus les films qui représentent des scènes de terreur, de suicide ou de crimes graves de telle manière qu'ils peuvent avoir un effet semblable“. L'énumération la plus détaillée se trouve dans l'arrêté ministériel italien du 20 février 1913 qui prescrit que l'autorisation doit être refusée chaque fois qu'il s'agit:

- a) de scènes contraires aux bonnes moeurs,

b) de scènes qui portent atteinte à l'honneur national ou à la dignité du royaume ou qui sont contraires à l'ordre public ou qui sont de nature à troubler les relations internationales,

c) de la représentation de crimes sensationnels et de scènes qui peuvent servir d'enseignement à des malfaiteurs ou qui par leur caractère brutal et sinistre peuvent provoquer chez les spectateurs une excitation malsaine, et sont de nature en particulier à nuire aux enfants ou aux personnes impressionnables,

d) de scènes qui portent atteinte à l'honneur et à la considération des autorités publiques notamment des autorités et agents de la police,

e) de scènes de cruauté et de brutalité envers les animaux ainsi que d'actions de nature à éveiller des sentiments de terreur, comme par exemple la représentation d'opérations chirurgicales.

Même diversité en ce qui concerne la façon dont la censure est organisée. Dans plusieurs pays les fonctions de censeurs sont confiées à des fonctionnaires spéciaux ou à l'autorité de police à laquelle sont adjoints des pédagogues; en Suisse elles sont exercées en général par la police. Le contrôle préalable des films eux-mêmes est prévu en Suisse dans les lois et règlements cantonaux et communaux d'Appenzell Rh. ext., d'Argovie, d'Aarau, de Baden, de Davos, de Lucerne, de Neuchâtel, de St-Gall, de Rheineck, de Rapperswyl, de Tablat, de Rorschach, de Zurich. Les autres lois et règlements ou sont muets au sujet de l'organisation du contrôle ou prescrivent seulement l'examen des programmes. Même là où les films eux-mêmes doivent être soumis à l'avance à l'autorité, celle-ci, au lieu d'en prendre connaissance, peut se contenter — et en fait, croyons-nous, se contente — d'examiner les programmes ou d'exercer son contrôle pendant la représentation. Nulle part en Suisse, à notre connaissance, la censure préalable des films n'est vraiment organisée — comme elle l'est par exemple dans les pays scandinaves et dans la plupart des Etats allemands

où, avant que l'autorisation soit accordée, les censeurs passent minutieusement en revue les films et prennent une décision à l'égard de chacun d'eux: un tel système nécessite naturellement des fonctionnaires spéciaux et toute une installation ad hoc.

Que la police doive exercer un contrôle sur les représentations de cinématographe, qu'elle puisse, dans ce domaine comme dans tous autres, interdire les actes contraires aux moeurs et à l'ordre public, c'est ce qui n'est contesté par personne. Où l'on peut par contre différer d'opinion c'est quant à la rigueur du contrôle et à la façon dont il doit être exercé. Ainsi qu'on aura pu le voir par les prescriptions citées ci-dessus, on va parfois très loin dans la lutte contre les abus; on ne se contente pas de prohiber la représentation de scènes proprement immorales ou attentatoires à l'ordre public; on proscrit tous les films dont la vue risque d'avoir des conséquences fâcheuses pour le spectateur, soit en surexcitant son imagination, soit en pervertissant sa sensibilité ou son goût, soit en lui suggérant des moyens de satisfaire ses instincts coupables. Cette rigueur, naturelle lorsqu'il s'agit de films destinés à des enfants ou à des adolescents, est moins admissible lorsque le public est composé exclusivement d'adultes. Elle est en accord avec la tendance actuelle qui est de considérer tous les humains comme des mineurs sous la tutelle de l'Etat et de restreindre le cercle des plaisirs licites. L'exagération de cette réglementation est parfois manifeste et c'est par exemple un défi au bon sens d'interdire sans distinction la représentation de tous délits: il y a bien peu de pièces de théâtre, même dans les classiques les plus respectés, qui satisferaient à une telle exigence et cette mesure simpliste qui englobe dans une même condamnation Hamlet et Nick Carter est inutilement vexatoire. L'on a beau être sceptique au sujet des possibilités artistiques du cinématographe, on doit, semble-t-il, blâmer des restrictions aussi considérables dans le choix des sujets qu'il peut traiter. Il conviendrait, à notre

avis, d'éviter de proscrire absolument tel genre déterminé de scènes; une disposition générale interdisant les vues immorales ou contraires à l'ordre public suffit pour protéger efficacement le public et, appliquée avec intelligence, ne limite pas au delà du nécessaire la liberté des propriétaires de cinématographes.

Mais c'est cette application intelligente au sujet de laquelle il est permis d'avoir des doutes. Et l'on peut craindre aussi bien une rigueur abusive qu'une trop large tolérance. L'on tendra, croyons-nous, à l'un ou à l'autre de ces extrêmes — tout interdire ou ne rien interdire — suivant que l'on fera choix de l'un ou de l'autre des deux systèmes de censure — la censure préventive ou la censure seulement répressive. On doit reconnaître que la première est la seule qui soit complètement efficace, qui protège entièrement le public; si l'on se contente d'interdire la continuation de la représentation d'un film, il aura déjà produit ses effets sur les spectateurs qui ont assisté aux représentations avant que l'autorité ait pu prononcer la défense. Cependant indirectement on peut rendre très rares les exhibitions vraiment scandaleuses en prévoyant contre les propriétaires de cinématographes des peines sévères: à ce point de vue, il est certain que des amendes dérisoires — de fr. 3 ou fr. 5.— — telles qu'elles sont prévues dans certains règlements sont sans aucune utilité, le chiffre de l'amende étant hors de toute proportion avec la recette qu'on peut espérer d'un spectacle immoral et sensationnel. D'autre part un avantage de la censure préventive qu'on a souvent invoqué pour la faire paraître supportable aux directeurs de théâtre — c'est-à-dire qu'elle est moins coûteuse pour eux, puisque les interdictions sont prononcées avant que les frais, souvent considérables, qu'entraîne la préparation d'un spectacle théâtral aient été faits — n'existe qu'à un degré bien faible en ce qui concerne les spectacles cinématographiques: il est assez rare qu'un film soit immoral en son entier; il ne comprend en général qu'un certain nombre de passages inadmissibles; or rien n'est

plus simple que de les supprimer en faisant des raccords que le public de cinémas, habitué aux histoires sans queue ni tête et qui a renoncé une fois pour toutes à comprendre, acceptera sans protester; on peut impunément saboter les films, tandis qu'une pièce de théâtre supporte mal les amputations. A d'autres point de vue encore il serait injuste d'appliquer sans autre à la censure préalable des films les arguments qui ont été invoqués pour ou contre la censure théâtrale. Notamment le risque qu'on court d'empêcher la représentation et par là indirectement l'éclosion de chefs d'oeuvre dramatiques est à peu près négligeable pour le domaine de l'art cinématographique qui n'a pas produit jusqu'ici et qui ne paraît guère apte à produire des oeuvres de valeur. Mais justement à cause du peu de mérite des oeuvres soumises à la censure celle-ci sera portée envers eux à une sévérité qu'elle n'ose pas montrer à l'égard de pièces de théâtre; n'étant pas retenue par des scrupules d'ordre esthétique, elle sera souvent impitoyable; ayant à statuer sur le sort d'un film inepte, elle n'hésitera pas à le condamner s'il n'est pas entièrement irréprochable. Du moins c'est le cas lorsque la censure s'exerce avant la représentation; au lieu de se demander si tel film est dangereux et de n'interdire que ceux qui le sont vraiment, les censeurs ont une tendance à interdire tous ceux dont la représentation ne leur paraît pas opportune; ils s'arrogent facilement à l'égard des films qu'ils examinent le même pouvoir discrétionnaire de sélection qu'exerce un directeur de théâtre à l'égard de manuscrits qui lui sont soumis et ils ne sont jamais embarrassés de justifier leurs décisions par des considérations tirées de l'intérêt public. Il est dans la nature même des choses qu'ils auront une tout autre attitude s'ils contrôlent seulement après coup les représentations: lorsqu'un film a déjà été donné en public il faut qu'il soit réellement bien critiquable pour que l'autorité s'oppose à ce qu'on continue à le représenter; elle laisse souvent libre carrière à des exhibitions qu'elle aurait certainement interdites si

elle avait été consultée avant qu'elles eussent commencé. C'est donc très naturellement là où la censure préalable existe qu'on rencontre les exemples les plus marqués de défenses ridicules, tandis que là où la censure est seulement répressive on constate parfois qu'elle est illusoire. Entre ces deux inconvénients qui, sans être absolument inhérents au système adopté, sont cependant favorisés par lui, on peut se demander lequel est le plus grave. Nos préférences vont résolument au système le plus libéral (pour autant, bien entendu, qu'il est accompagné de mesures spéciales pour la protection de la jeunesse) qui est suffisant pour réprimer les abus les plus choquants et qui risque moins que l'autre de créer une sorte de goût officiel auquel devront se plier les entrepreneurs de spectacles cinématographiques. Il nous déplaît de voir l'Etat s'ériger en juge rigoureux des plaisirs permis et choisir, à la place de l'individu, ce que celui-ci peut sans danger voir et entendre. Dernièrement la censure a interdit en Prusse la représentation d'un drame cinématographique dans lequel on voyait un chirurgien qui par pur esprit de lucre et sans aucune nécessité pratiquait sur une riche cliente une opération dont l'issue était fatale; elle a estimé qu'un drame semblable était de nature à ébranler la confiance du public dans l'honnêteté du corps médical. De telles décisions, qui montrent à quel point la notion de l'ordre public est élastique, sont caractéristiques de la censure préalable et, à notre avis, la condamnent. Pratiquement en outre il y a lieu de songer à la difficulté de recruter des personnes capables de juger sainement de la valeur morale des pièces qui leur sont soumises; cette difficulté se fera sentir surtout dans de très petites localités — et l'on sait qu'il y a maintenant des cinématographes jusque dans des villages. Dans plusieurs pays on y a remédié en centralisant la censure: c'est le cas en Danemark, en Norvège et en Suède, en Autriche, en Italie, en Bavière et plus ou moins en Prusse en ce sens que les autorités locales ont le droit d'autoriser sans aucun

examen les films qui ont été admis par la censure berlinoise.

La centralisation répond aux intérêts des fabricants ou loueurs de films que l'incohérence de multiples décisions contradictoires compromet gravement. Elle a cependant l'inconvénient de nécessiter un organe administratif nouveau — mais à notre époque cela ne passe pas généralement pour un inconvénient — et en outre, vu le nombre énorme de films présentés<sup>11)</sup> et le temps forcément assez long\* que prend leur examen, elle entraîne dans la mise des films sur le marché des retards qui peuvent être très préjudiciables. Ils le sont surtout lorsqu'il s'agit de films dits documentaires qui ont pour sujet les événements du jour; aussi parfois sont-ils dispensés de la censure ou du moins doivent-ils passer avant les autres.

Malgré le peu de sympathie que nous avons pour la censure préalable et quoiqu'elle porte une atteinte très grave à la liberté du commerce, nous ne pensons pas qu'elle soit contraire à l'art. 31 Const. féd., tel qu'il a été interprété par la jurisprudence.<sup>12)</sup> Le Tribunal fédéral n'a pas eu encore à se prononcer à ce sujet — ce qui est de nature à laisser supposer que jusqu'à présent les censeurs n'ont pas eu le ciseau trop facile. On peut sans doute différer d'opinion sur la question de l'opportunité de l'institution; mais c'est là une question de politique législative qui échappe à la compétence du Tribunal fédéral et d'autre part les motifs invoqués en faveur de la censure — protection de l'ordre public et de la moralité publique — sont suffisamment sérieux pour mettre cette mesure de police à l'abri du reproche

<sup>11)</sup> Dans de grands pays c'est par dizaines de milliers de mètres que se fabriquent quotidiennement les films.

<sup>12)</sup> Il est bien entendu que nous ne parlons ici que de l'institution de la censure en elle-même. Quand à son application dans tel cas particulier, elle pourra constituer une violation de l'art. 31, soit que les censeurs interdisent la représentation d'un film sans aucun motif valable, soit qu'ils l'interdisent dans un établissement tout en l'autorisant dans un autre.

d'inconstitutionnalité. Des restrictions tout aussi importantes apportées à l'exercice de certains métiers — fripiers, prêteurs sur gage, cochers, liquidations de commerce etc. — ont été déclarées compatibles avec le principe de l'art. 31 Const. féd.; les considérations d'intérêt public dont elles s'inspiraient existent à un degré au moins aussi marqué en ce qui concerne la censure des films et en outre certaines d'entre elles (par exemple la fixation de tarifs imposés aux voituriers) violaient le principe économique même de la libre concurrence, ce qui n'est pas le cas de la mesure que nous étudions.

Si les spectacles cinématographiques étaient au bénéfice de la garantie de la liberté de la presse, il n'est pas douteux que la censure préalable devrait être déclaré inconstitutionnelle, l'art. 55 Const. féd. ayant pour but essentiel la suppression de la censure. Mais nous avons vu ci-dessus que cette garantie constitutionnelle n'est pas applicable aux cinématographes. Il est d'ailleurs légitime d'accorder à la presse une situation privilégiée par rapport aux spectacles: d'une part, elle poursuit — ou du moins peut poursuivre — un but plus élevé que le but purement récréatif qui est celui du cinématographe et, d'autre part, il semble bien qu'en général une chose vue agisse plus fortement sur la sensibilité qu'une chose simplement lue; les entraves apportées au libre exercice de l'industrie cinématographique lèsent donc des intérêts moins respectables que ceux que compromettrait la censure appliquée à la presse et elles sont destinées à prévenir des abus plus dangereux que ceux qu'implique la liberté de la presse.

Enfin, en se plaçant au point de vue de l'art. 4, on peut avoir des doutes sérieux sur la constitutionnalité de la censure lorsqu'elle est appliquée aux cinématographes seulement, à l'exclusion des autres spectacles publics. Les différences qui peuvent exister entre ces divers genres d'établissements quant à la composition du public ou quant au caractère scandaleux de tels numéros des programmes ne nous paraissent pas assez marquées pour

justifier une pareille inégalité de traitement. Tout au plus, comme c'est le cas dans certains pays, pourrait-on admettre une distinction suivant le niveau artistique plus ou moins élevé des productions ordinaires des différentes entreprises de spectacles: on ferait une classe spéciale pour les établissements où l'on cultive les formes élevées de l'art, mais du moins à l'égard des autres les mesures édictées devraient-elles être identiques: il n'est vraiment pas équitable d'éplucher les programmes des cinématographes et de laisser passer sans contrôle ceux des music-halls et des cafés-chantants.

Nous n'avons parlé jusqu'ici que de la censure des films. Si nous avons fait quelques réserves quant à son opportunité, nous n'en faisons aucune en ce qui concerne la nécessité de la censure des affiches. Elles sont très souvent pires, plus inconvenantes, plus grossières, plus terrifiantes que les spectacles qu'elles annoncent et, comme elles s'étalent à la vue de chacun, il est indispensable de les soumettre à un contrôle sévère, sinon les mesures prises pour protéger la jeunesse seraient insuffisantes. Lorsqu'on a vu dans nos rues les groupes d'enfants qui se forment dès que l'afficheur a passé et lorsqu'on a écouté leurs commentaires, on est édifié sur la curiosité malsaine qu'excitent ces placards hideusement bariolés.

#### **4<sup>e</sup> Les mesures fiscales.**

Le cinématographe a traversé une période d'extraordinaire prospérité. Aujourd'hui, les établissements s'étant multipliés, sa situation est beaucoup moins brillante et c'est maintenant justement que la main du fisc devient plus lourde. Dans la plupart des pays il est question d'élever les impôts qui frappent les entreprises de cinématographe; en Allemagne notamment les communes prélèvent des impôts, dits „Lustbarkeitssteuern“ d'un taux exorbitant. Le fisc paraît obéir à un double mobile, d'une part augmenter ses ressources et d'autre part

enrayer le développement de cette industrie peu estimée: ce second but est très apparent et d'ailleurs avoué en Allemagne où, suivant les villes, l'impôt est de 15 (Berlin), 17 (Hambourg), 30, 50 et même 70 % des recettes brutes des cinématographes. C'est là certainement un moyen, sinon élégant, du moins efficace de lutter contre une industrie jugée dangereuse. Le résultat s'est fait immédiatement sentir; d'après les statistiques récentes, le nombre des cinématographes serait tombé à Berlin de 450 à 300, et, à Hambourg, au courant de l'année 1913, 20 établissements sur 83 auraient dû fermer leurs portes.

En Suisse — et nous ne croyons pas qu'il faille le regretter — cette croisade fiscale n'est pas possible. Sans doute l'Etat a le droit d'exiger des émoluments pour le travail particulier que lui occasionnent les cinématographes — surveillance des représentations, police du feu etc.; c'est ainsi que le Tribunal fédéral a jugé avec raison que l'ordonnance de la ville de Lucerne qui met à la charge des entreprises de cinématographes une redevance de frs. 3 par jour de représentation avec un minimum de frs. 75 par mois n'est en rien contraire à l'art. 31 Const. féd. (RO 38/I p. 534 cons. 2, arrêt du 31 octobre 1912 Meyer-Guggenbühl et consorts c. Lucerne); là où la censure préalable est organisée, ces redevances peuvent naturellement monter assez haut; elles sont généralement calculées à tant par mètre de film examiné. Il n'est pas non plus, croyons nous, contraire à la liberté du commerce de soumettre les cinématographes à des impôts proprement dits d'un taux plus élevé que celui des impôts qui frappent d'autres industries: les cantons sont libres dans l'organisation de leur système fiscal de tenir compte, non seulement des ressources financières d'une industrie, mais aussi du degré plus ou moins grand d'utilité qu'elle présente; ils peuvent l'imposer plus fortement lorsqu'ils la jugent inutile et même nuisible (v. Burckhardt p. 294). Mais cette liberté n'est cependant pas illimitée; la jurisprudence a toujours considéré comme inconstitutionnels les impôts

prohibitifs, c'est-à-dire ceux dont le taux est tel qu'ils rendent pratiquement impossible l'exploitation rationnelle d'une entreprise (v. F. féd. 1902 IV p. 541 et sv. et p. 819, 1903 I p. 452, RO 38/I p. 424 et sv. cons. 3). Ce principe n'est pas d'une application aisée; notamment il ne suffit pas de constater qu'une entreprise travaille à perte pour que l'impôt auquel elle est soumise doive être déclaré inadmissible (v. arrêts du C. F. cités ci-dessus); dans chaque cas on devra rechercher si c'est vraiment le taux de l'impôt qui l'empêche de vivre et souvent il sera impossible de le déterminer avec certitude; que devra-t-on par exemple décider lorsque dans une localité la moitié des cinématographes réalisent des bénéfices nonobstant l'impôt et que les autres, qui auparavant faisaient des affaires suffisantes, se trouvent hors d'état de continuer leur exploitation? Nous pensons qu'on devra considérer comme prohibitif déjà un impôt qui, sans empêcher complètement la marche d'une industrie, la rend difficile au point que seuls certains établissements particulièrement bien organisés et achalandés peuvent le supporter. Si l'on adopte cette manière de voir, les taxes allemandes indiquées ci-dessus, qui ont eu pour effet immédiat de provoquer la faillite d'établissements auparavant viables, ne pourraient pas être tolérées en Suisse. Un seul cas d'imposition excessive des cinématographes a été soumis jusqu'à présent au Tribunal fédéral.<sup>13)</sup> Il s'agissait d'une taxe communale de la Chaux-de-Fonds de 7% de la recette brute des cinématographes; le Tribunal fédéral l'a jugé prohibitive après avoir constaté

---

<sup>13)</sup> Le Tribunal fédéral vient de rendre un nouvel arrêt sur cette question, aff. Rochaix c. Genève, arrêt du 2 juillet 1914. Il a déclaré admissible un impôt cantonal de 3% des recettes brutes; le recourant offrait de prouver que son établissement faisait de mauvaises affaires et qu'il était donc hors d'état de payer l'impôt; le Tribunal fédéral a jugé que ce fait n'était pas décisif, du moment que les autres cinématographes de Genève subsistent et se développent malgré des taxes plus lourdes que celle qui est réclamée au recourant.

que les 3 établissements de la localité travaillaient à perte et que, si même, par suite d'une fusion des entreprises, la situation s'améliorait avec le temps, l'impôt demeurerait hors de toute proportion avec les bénéfices vraisemblablement modiques que laisserait l'exploitation (arrêt du 27 septembre 1912 Cinéma-théâtre et Bianchetti c. Chaux-de-Fonds, RO 38/I p. 435 et sv.). On ne peut naturellement pas tirer de cet arrêt la conclusion qu'un impôt de 7% sur les recettes brutes est toujours prohibitif; cela dépend du temps et du lieu. Il n'est pas possible de fixer une fois pour toute la quotité maximum de l'impôt admissible, mais du moins on peut être certain que l'autorité fédérale s'opposerait aux tentatives caractérisées de spoliation telles que celles dont, dans d'autres pays, les cinématographes ont été les victimes.

#### IV.

#### **Les cinématographes et la législation fédérale.**

L'art. 34ter Const. féd. donne à la Confédération le droit de statuer des prescriptions uniformes dans le domaine des arts et métiers et de la discussion, d'ailleurs extrêmement confuse, qui a précédé le vote de cet article (v. Bulletin sténographique 1905, 1907 et 1908) il paraît résulter que le législateur fédéral n'est pas lié par le principe de la liberté du commerce. Convient-il qu'il fasse usage de cette compétence nouvelle pour participer à la lutte contre les cinématographes? Nous ne le croyons pas. Pour qu'il y eût un véritable intérêt à ce que l'autorité fédérale légiférât, il faudrait ou que la législation cantonale fût impuissante, ou que les cantons se fussent désintéressés d'une oeuvre cependant nécessaire, ou que l'uniformité de la législation en cette matière présentât des avantages marqués. Or tel n'est pas le cas. Nous avons vu que — sous réserve de la limitation du nombre des cinématographes, dont il sera question plus loin — l'art. 31 Const. féd. ne s'oppose pas à ce que les cantons

prennent les mesures propres à prévenir et à réprimer les abus qu'entraînerait la liberté complète de l'exploitation des cinématographes: ils peuvent exiger des industriels des garanties d'honorabilité personnelle, ils peuvent interdire l'accès des cinématographes à la jeunesse c'est-à-dire à la partie de la population qui risque le plus d'être corrompue par ces spectacles, ils peuvent enfin soumettre les films, les programmes et les affiches à un contrôle sévère. Ils disposent donc des moyens nécessaires pour lutter. Et ils en usent. Les cantons d'Appenzell Rh.-int., d'Argovie, de Bâle-ville, de Genève, de Lucerne, de Neuchâtel, de Nidwald, de Schwyz, de Soleure, de Thurgovie, d'Uri, de Zoug ont des prescriptions détaillées soit sur la censure, soit surtout sur l'exclusion des enfants. Les cantons d'Appenzell Rh.-ext., de St-Gall et du Tessin ont procédé par voie de circulaires enjoignant aux communes intéressées de prendre les mesures indiquées, ce qui a été fait; de même dans le canton de Schaffhouse la réglementation communale tient lieu de dispositions cantonales qui font défaut. A Zurich, il n'existe pas non plus de loi cantonale, mais lors de l'octroi de la patente l'autorité de police impose aux postulants, avec la commination du refus ou du retrait de la patente, la condition de ne pas donner accès aux enfants aux représentations ordinaires. Enfin des lois, contenant pour la plupart des prescriptions très sévères, sont en préparation dans les cantons de Bâle-ville, de Berne, de Fribourg, des Grisons, du Valais et de Vaud.<sup>14)</sup> Les seuls cantons qui soient restés inactifs sont ceux de Glaris et d'Obwald — et cela provient de ce qu'il n'existe pas de cinématographes sur leur territoire. Enfin on doit observer que la législation cantonale se double d'une réglementation communale généralement très stricte. On ne peut donc certainement pas dire que les cantons aient failli à leur tâche et que la Confédération doive

---

<sup>14)</sup> Dans le canton de Vaud il s'agit non d'une loi mais d'un arrêté du Conseil d'Etat, qui a reçu du Grand Conseil pleins pouvoirs à cet effet.

prendre leur place. De plus l'uniformité dans la réglementation de cette manière ne nous paraît pas désirable. Bien qu'il y ait, en principe, certains avantages à centraliser la censure, on conçoit difficilement un collège de censeurs fédéraux; les habitudes, la culture, les goûts diffèrent trop de canton à canton pour qu'on puisse admettre qu'un seul et même critère s'applique uniformément pour toute la Suisse à la sélection des films. Les fabricants constatent que leurs œuvres sont jugées de façon entièrement différente suivant les pays et que tel film admis sans coupures en Italie par exemple est prohibé en Allemagne et inversément. Cela est très naturel dans un domaine où les questions de morale et de goût sont intimement mêlées et il n'y a pas de raison pour qu'on fasse subir des exigences semblables à des publics de composition toute différente. La censure cantonale est donc préférable à la censure fédérale, rien n'empêchant d'ailleurs certains cantons ayant entre eux des affinités spéciales d'instituer une censure commune.

A défaut d'une loi fédérale, on pourrait songer à une révision constitutionnelle destinée à supprimer la seule barrière sérieuse qui s'oppose aux efforts des cantons pour combattre le développement du cinématographe. Il suffirait d'étendre à l'exploitation des cinématographes la disposition édictée à l'art. 31 litt. e) Const. féd. au sujet des auberges et du commerce au détail des boissons spiritueuses, et qui permet aux cantons de limiter ou de réduire le nombre des auberges au chiffre correspondant aux besoins réels de la population. Dans l'état actuel de la législation les autorités locales ne peuvent pas refuser une concession de cinématographe en invoquant le défaut de besoin; il est manifeste qu'elles recevraient volontiers cette compétence nouvelle et qu'elles en feraient un usage énergique. Le droit de tenir compte des besoins locaux pour l'octroi de concession de cinématographes est reconnu aux autorités dans quelques pays, en particulier en Autriche et en Norvège et il est probable qu'il sera

consacré prochainement en Allemagne par une revision du § 33 de la Gewerbeordnung.

En faveur de cette limitation du nombre des cinématographes on invoque les arguments mêmes qui ont été invoqués pour justifier la limitation du nombre des auberges: le cinématographe offre un divertissement malsain; il importe de ne pas le rendre trop facilement accessible; plus il y a de cinématographes, plus le cercle de ceux qui les fréquentent s'étend; l'ouverture d'un nouvel établissement ne satisfait pas à un besoin préexistant, il le provoque artificiellement; l'organe crée le besoin; l'âpreté de la concurrence a pour conséquence un abaissement du niveau artistique et moral des spectacles, la clientèle devant être attirée à tout prix par n'importe quels moyens etc.

Nous ne méconnaissons pas la part de vérité qu'il y a dans cette argumentation. Ceux qui vantent les qualités esthétiques, morales, éducatrices du cinématographe sont pour la plupart trop directement intéressés à la prospérité de cette industrie pour qu'on puisse prendre très au sérieux leurs dithyrambes. L'esthétique du cinématographe est fort grossière, les enseignements moraux qu'il offre sont d'un ordre généralement assez bas et son côté instructif est négligeable, la vue d'un film dit scientifique n'enrichissant pas plus la mémoire du spectateur que la lecture hâtive d'un article de journal.<sup>15)</sup> C'est, somme toute, un divertissement peu relevé. Mais c'est un divertissement et à ce titre seul il mérite d'être traité avec bienveillance. Il est venu combler une lacune et

<sup>15)</sup> Je ne parle, cela va sans dire, que des représentations des cinématographes publics; l'emploi du cinématographe à l'école, tel qu'on l'introduit de plus en plus dans de nombreux pays, peut donner les meilleurs résultats; il constitue également un instrument utile de recherches scientifiques; il sera aussi pour l'historien un auxiliaire inappréciable etc. Mais il peut remplir toutes ces fonctions, quelle que soit la réglementation adoptée à l'égard des entreprises de spectacles publics.

apporter du plaisir à des classes de la population qui en étaient trop sevrées. C'est le théâtre du pauvre; le prix des places est très peu élevé; on y va sans avoir l'obligation de faire toilette; les spectacles qu'il donne n'exigent aucun effort de réflexion; l'ouvrier fatigué d'une journée de travail y trouve un délassement parfaitement approprié à ses goûts.<sup>16)</sup> Qu'il en tire parfois des enseignements fâcheux, cela est possible — mais encore ne doit-on pas désespérer des efforts faits pour épurer le répertoire. Qu'il y laisse de l'argent, cela est certain — mais le plus souvent il l'aurait dépensé ailleurs et à des distractions qui ne valent pas mieux. Dans les villes où il y a beaucoup de cinématographes, on constate, paraît-il une diminution très sensible des recettes des cafés et aussi bien les aubergistes sont-ils — avec les directeurs de théâtres — les adversaires les plus résolus du cinématographe. Supprimer une source de plaisir ou du moins en rendre plus difficile l'accès est toujours une entreprise hasardeuse: on risque d'appauvrir la vie de tous ceux qui y trouvaient une récréation inoffensive et de rejeter sur des plaisirs plus malsains encore ceux qu'on voulait protéger. Il faut d'ailleurs observer que, pour rapide qu'il ait été et qu'il soit encore actuellement, le développement du cinématographe n'est pas indéfini; étant donné les exigences justifiées de la police en ce qui concerne les locaux, l'ouverture d'un nouvel établissement ne va pas sans frais assez considérables; c'est là une garantie indirecte que, dans leur propre intérêt, les industriels consulteront attentivement les besoins réels de la population avant de créer des nouveaux théâtres. Il sera donc assez rare que l'autorité soit en droit de refuser une concession à raison du défaut de besoin; à moins que cela ne devienne un

---

<sup>16)</sup> Sur la composition du public des spectacles cinématographiques et sur ses goûts voir l'ouvrage récent et fort intéressant de Emilie Altenloh: *Zur Soziologie des Kino.* Eug. Diederich, éditeur. Jena 1914.

simple prétexte pour empêcher l'ouverture d'établissement ou pour fermer des établissements existants qui répondent à un besoin, mais à un besoin que l'autorité considère comme malsain. Nous croyons que c'est ce qui arriverait et la crainte de l'arbitraire, jointe à notre répugnance pour une nouvelle limitation de la liberté du commerce, nous rend peu favorable à l'extension aux cinématographes des mesures restrictives prises contre les auberges.

*Thèses.*

*I. La constitution fédérale ne s'oppose pas à ce que les cantons luttent contre les abus du cinématographe, en interdisant l'accès aux enfants, en exigeant des exploitants des garanties de gestion convenable et en soumettant à un contrôle les films, les programmes et les affiches.*

*II. Il n'y a pas lieu pour la Confédération de légiférer en cette matière.*

*III. L'extension aux cinématographes de la clause du défaut de besoin ne se justifie pas.*

---