



Bruxelles, le 9.12.2015
COM(2015) 626 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Vers un cadre moderne et plus européen pour le droit d'auteur

1. LE DROIT D'AUTEUR DANS LE MARCHÉ UNIQUE NUMÉRIQUE

Les technologies numériques, la généralisation des connexions à haut débit et le recours à l'internet dans la vie quotidienne ont transformé la manière dont les contenus créatifs sont produits, diffusés et utilisés.

L'internet est devenu un canal de distribution essentiel. En 2014, 49 % des internautes de l'Union ont écouté de la musique, visionné des vidéos ou joué à des jeux en ligne¹. Des modèles économiques qui n'existaient pas il y a encore 15 ans et de nouveaux acteurs tels que les plateformes en ligne sont aujourd'hui bien établis, et les services en ligne sont désormais pour les consommateurs un moyen normal d'accéder à des contenus créatifs, qui complètent les formats physiques tels que les livres ou les DVD. La création de copies de contenus numériques est facile et rapide. Beaucoup d'utilisateurs s'attendent à pouvoir accéder à des contenus numériques sur différents appareils, partout et à tout moment dans le marché unique, et lorsqu'ils ne bénéficient pas de cet accès, ils se demandent pourquoi.

Les règles du droit d'auteur de l'Union doivent être adaptées afin que tous les acteurs du marché et tous les citoyens puissent profiter du potentiel qu'offre ce nouvel environnement. Un cadre plus européen est nécessaire pour surmonter la fragmentation et les frictions au sein d'un marché unique fonctionnel.

La modernisation de la politique de l'Union en matière de droit d'auteur a été annoncée par le président Juncker dans ses orientations politiques pour la nouvelle Commission et détaillée dans la stratégie pour un marché unique numérique en Europe². Elle vise à assurer une large disponibilité des contenus créatifs dans toute l'Union, à faire en sorte que les règles européennes du droit d'auteur continuent à donner aux titulaires de droits un niveau élevé de protection, et à maintenir, dans l'environnement numérique, un bon équilibre avec d'autres objectifs d'intérêt public tels que l'éducation, la recherche, l'innovation et l'égalité d'accès pour les personnes handicapées³.

Ces objectifs sont importants pour le progrès économique et social, la compétitivité internationale et la diversité culturelle de l'Europe. Ils répondent aux besoins tant des titulaires de droits que des utilisateurs de contenus protégés par le droit d'auteur.

La protection du droit d'auteur encourage à être créatif et à investir dans des contenus créatifs. Un cadre pour le droit d'auteur qui offre un niveau de protection élevé est le fondement de la compétitivité internationale des industries créatives européennes⁴. Au même titre que les principes de libre circulation des biens et des services du marché intérieur, les règles de concurrence de l'Union et les politiques culturelles et des médias, le droit d'auteur est l'un des éléments qui régissent la diffusion de contenus créatifs dans l'Union européenne.

¹ Eurostat, Enquête communautaire sur l'utilisation des TIC par les ménages et les particuliers, 2014.

² COM(2015) 192 final.

³ Conformément à la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, à laquelle l'UE est partie.

⁴ Entre 2008 et 2010, les principaux secteurs créant et produisant des œuvres protégées par le droit d'auteur représentaient 3,2 % de l'emploi total et 4,2 % du PIB de l'Union (Office européen des brevets/Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, *Intellectual property rights intensive industries: contribution to economic performance and employment in the EU*, septembre 2013).

L'interaction entre le droit d'auteur et ces autres domaines détermine de quelle manière la production et la diffusion des œuvres crée de la valeur⁵, et comment celle-ci est transmise aux participants du marché.

Se fondant sur les actions annoncées dans la stratégie pour un marché unique numérique, la présente communication expose comment la Commission compte atteindre l'objectif consistant à «moderniser le cadre en matière de droit d'auteur et le rendre plus européen». Elle présente un plan comportant des actions ciblées, avec des propositions pour le très court terme et notamment une proposition sur la «portabilité» des services de contenu en ligne présentée en même temps que la présente communication, une série de propositions prévues pour 2016 et une vision à long terme. Le plan sera mis en œuvre dans le respect des principes du «mieux légiférer»; il s'appuie sur les travaux préparatoires menés au cours des dernières années sur le cadre actuel⁶, qui comprennent notamment une vaste consultation publique en 2013-2014⁷. Il tient compte des points de vue exprimés par le Parlement européen dans sa récente résolution sur la mise en œuvre de la directive sur le droit d'auteur dans la société de l'information⁸ et des conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015⁹.

Dans ce contexte, la Commission considère qu'il est nécessaire:

- d'insuffler plus de marché unique dans les règles de l'Union en matière de droit d'auteur et, lorsqu'il y a lieu, de les harmoniser davantage, notamment en ciblant les aspects liés à la territorialité des droits;
- le cas échéant, d'adapter les règles du droit d'auteur aux nouvelles réalités technologiques de façon à ce que ces règles continuent à satisfaire à leur finalité.

Le droit d'auteur et la législation connexe n'existent pas hors de tout contexte. Le cinéma, le théâtre, la musique, la littérature, les écrits scientifiques, le patrimoine culturel et le reste de la production créative européenne ne continueront de s'épanouir et de jouer un rôle significatif pour la croissance de l'Europe, pour son identité et pour son progrès social que s'il y existe des industries du contenu compétitives et que les mécanismes de marché nécessaires y sont en place. Les mesures de soutien, financier et autres, prises par les pouvoirs publics, dans les limites prévues par le droit de la concurrence, joueront également un rôle à cet égard. Ainsi, l'Union apporte-t-elle notamment son aide par son programme «Europe créative» et par le financement de la recherche et de l'innovation, en particulier par l'intermédiaire du programme «Horizon 2020». Enfin, pour être efficaces en pratique, les règles de l'Union

⁵ Dans le présent document, on entend par «œuvres» tant les œuvres protégées par le droit d'auteur que les autres objets protégés par des droits voisins, selon le contexte.

⁶ Le cadre est un ensemble de 10 directives, comprenant notamment la directive sur le droit d'auteur dans la société de l'information (2001/29/CE) et la directive relative au respect des droits de propriété intellectuelle (2004/48/CE), laquelle concerne la propriété intellectuelle en général. Ce cadre est également le reflet des obligations internationales découlant des traités internationaux auxquels l'Union ou ses États membres sont parties.

⁷ Le rapport final est disponible à l'adresse:

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/copyright-rules/docs/contributions/consultation-report_en.pdf

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0273&language=FR>.

⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/fr/pdf>.

relatives au droit d'auteur doivent être à jour, correctement transposées et bien appliquées et comprises sur le terrain.

2. ASSURER UN PLUS LARGE ACCES AUX CONTENUS DANS TOUTE L'UNION

L'Union devrait viser à rendre disponible un large éventail de services de contenus en ligne «sans frontières» afin d'offrir à ses citoyens plus de choix et de diversité. Un meilleur fonctionnement du marché unique numérique permettra aussi aux créateurs et aux industries culturelles d'élargir leur public et de développer leur activité économique, les aidant ainsi à faire face à la concurrence internationale.

Or, quand il s'agit de faire traverser des frontières aux contenus protégés par le droit d'auteur, le marché unique numérique n'est pas encore une réalité. Lorsqu'on passe d'un pays à l'autre dans l'Union, il est courant qu'il devienne impossible d'accéder aux contenus achetés ou souscrits depuis chez soi (autrement dit, les contenus ne sont pas «portables»)¹⁰. L'éventail des contenus en ligne disponibles dans un pays d'origine donné ne reflète pas la diversité de la production culturelle européenne, et l'offre légale en ligne d'œuvres européennes est encore loin d'avoir atteint son plein potentiel. C'est particulièrement vrai pour les œuvres audiovisuelles européennes, pour lesquelles, dans bien des cas, la diffusion, y compris en ligne, s'avère difficile au-delà de leur pays d'origine¹¹. Et même lorsque les œuvres sont disponibles, elles sont peu visibles et difficiles à trouver. En outre, il est courant que les utilisateurs ne puissent accéder aux services de distribution de contenus disponibles dans d'autres États membres¹².

Cette situation est difficile à admettre pour des citoyens utilisateurs d'un internet qui, par nature, est sans frontières. Elle peut conduire à l'utilisation de solutions techniques de contournement, telles que les réseaux privés virtuels (VPN), afin de pouvoir accéder à des contenus qui ne sont pas disponibles dans son propre pays, et elle peut inciter au piratage¹³. Une autre illustration de la situation actuelle est le nombre d'œuvres qui pourraient bénéficier d'une plus large diffusion dans l'Union, mais qui ne sont accessibles par aucun canal de distribution commercial.

¹⁰ Dans un récent sondage, 33 % des personnes interrogées (et 65 % dans la tranche d'âge des 15-24 ans) qui ne disposent actuellement pas d'un abonnement payant à des contenus en ligne ont déclaré que, si elles souscrivaient à un tel abonnement, la possibilité de l'utiliser lors d'un voyage ou d'un séjour temporaire dans un autre pays de l'Union serait pour elles un facteur important («Flash Eurobaromètre 411 — Accès transfrontière aux contenus en ligne», août 2015).

¹¹ Dans une étude portant sur un échantillon de 50 films européens et six fournisseurs de services en ligne dans sept États membres, la disponibilité moyenne n'était que de 19 % (calculs de la Commission fondés sur les données du document *Annex — On-demand audiovisual markets in the EU*, un rapport établi par l'Observatoire européen de l'audiovisuel pour la DG CONNECT, avril 2014).

¹² Dans un récent sondage, plus de la moitié (53 %) des personnes ayant déclaré avoir essayé d'accéder à des contenus en ligne ou de les télécharger auprès d'un service en ligne destiné aux utilisateurs d'un autre pays de l'Union (ces personnes représentant, dans l'un des États membres, 30 % de celles interrogées) ont déclaré l'avoir fait parce qu'elles cherchaient des contenus non disponibles dans leur propre pays; la même proportion (56 %) a déclaré avoir eu des difficultés à accéder à ces contenus («Flash Eurobaromètre 411 — Accès transfrontière aux contenus en ligne», août 2015).

¹³ D'après un récent sondage, 22 % des Européens estiment qu'il est acceptable de télécharger illégalement des contenus protégés par le droit d'auteur ou d'y accéder illégalement dès lors qu'il n'existe pas d'accès légal à ces contenus dans son propre pays (Office de l'harmonisation dans le marché intérieur: *Les citoyens européens et la propriété intellectuelle: perception, sensibilisation et comportement*, novembre 2013).

Les causes de cette situation sont multiples. Elle est partiellement due au droit d'auteur et à son application territoriale¹⁴. En soi, la territorialité des droits n'empêche pas d'octroyer des licences multiterritoriales¹⁵, mais dans certains cas, de telles licences sont difficiles ou impossibles à obtenir. Les titulaires des droits peuvent décider de limiter la portée territoriale des licences accordées aux fournisseurs de services, limitant ainsi l'accès aux contenus à un seul territoire, ou à certains territoires. Il est également possible que les fournisseurs de services décident de limiter un service à un territoire particulier, même lorsqu'ils disposent ou peuvent disposer d'une licence couvrant un plus grand territoire ou même l'ensemble de l'Union. Enfin, il arrive que les licences acquises, notamment pour les droits en ligne, restent inexploitées.

Le financement de nouvelles productions européennes dans le secteur de l'audiovisuel est, dans une large mesure, fondé sur le principe de la licence territoriale combinée à une exclusivité territoriale accordée à certains distributeurs ou fournisseurs de services. L'industrie audiovisuelle européenne juge qu'un tel mode de fonctionnement est nécessaire pour assurer la pérennité des financements, mais il peut empêcher les fournisseurs de services et les distributeurs d'offrir la «portabilité» transfrontière de leurs services, ou de proposer leurs services dans d'autres États membres. En ce qui concerne les œuvres indisponibles, les problèmes juridiques liés à leur accès transfrontière s'ajoutent à ceux plus généraux d'octroi de licences pour ces œuvres et leur mise à disposition dans leur pays d'origine. Tous ces éléments limitent la disponibilité en ligne du patrimoine.

Pour les services de télévision et de radiodiffusion, la directive câble et satellite¹⁶ prévoit des dispositions qui visent à faciliter l'acquisition des droits requis pour certaines activités transfrontières. Les règles en question ont été élaborées bien avant l'avènement de l'internet en tant que canal de distribution pour les organismes de radiodiffusion et ne s'appliquent qu'à la radiodiffusion par satellite et aux retransmissions par câble. La Commission réexamine actuellement cette directive pour déterminer dans quelle mesure elle peut être appliquée à l'environnement en ligne.

D'autres facteurs entrent également en jeu. Ainsi, dans le secteur audiovisuel, la «vendabilité» des œuvres, autrement dit leur visibilité pour les preneurs de licence potentiels, la facilité avec laquelle une licence pour ces œuvres peut être obtenue, et la mesure dans laquelle elles sont disponibles dans des formats et dans des catalogues prêts à l'emploi, constitue-t-elle un élément essentiel. L'écart entre l'offre de contenus d'une part et l'accès effectif à ces contenus par leur public d'autre part constitue un autre problème. Les œuvres doivent être faciles à trouver¹⁷, y compris lorsqu'elles sont déjà distribuées en ligne, et elles doivent être disponibles dans une langue comprise par leur public. On constate d'une manière générale

¹⁴ Alors que les droits des auteurs et des autres titulaires de droits (artistes-interprètes, producteurs et diffuseurs) sont largement harmonisés au niveau de l'Union, le droit d'auteur lui-même reste territorial. Cela signifie qu'au lieu d'un seul titre de droit d'auteur valable dans l'ensemble de l'Union, il en existe 28, un par pays. L'utilisation d'une œuvre dans tous les États membres nécessite de conclure une ou plusieurs licences couvrant chacun des territoires nationaux.

¹⁵ La directive sur la gestion collective des droits (2014/26/UE) facilite l'octroi de licences multiterritoriales.

¹⁶ Directive relative à la radiodiffusion par satellite et à la retransmission par câble (93/83/CEE).

¹⁷ La Commission analyse également comment promouvoir les contenus audiovisuels européens, y compris non nationaux, dans le cadre de son évaluation de la directive sur les services de médias audiovisuels (2010/13/UE).

une déconnexion entre les ressources visant à encourager la *production* d'œuvres diversifiées, et les efforts en faveur de leur *diffusion* et de leur *accès*¹⁸.

Pour assurer un accès plus large aux contenus créatifs en ligne et pour favoriser leur diffusion dans l'ensemble de l'Europe, il faut donc mettre en œuvre un large éventail d'instruments politiques. Outre le réexamen de la législation existante sur le droit d'auteur, le soutien qu'apporte l'Union par l'intermédiaire de son programme «Europe créative» et de ses programmes de recherche et d'innovation peut également jouer un rôle. L'implication des industries de la création et de la distribution ainsi que des États membres est également essentielle pour rendre les contenus plus largement accessibles dans toute l'Union. Les industries de la création et de la distribution détiennent les clés de nouveaux modèles économiques, tandis que les États membres sont responsables au premier chef des politiques culturelles dans l'Union. Ceux-ci fournissent et gèrent en outre la plus grande partie des fonds publics qui soutiennent directement l'industrie européenne de l'audiovisuel, soit un montant de 2,1 milliards d'euros par an¹⁹.

L'objectif ultime d'un accès transfrontière complet à tous les types de contenu dans toute l'Europe doit être mis en balance avec la capacité des marchés de répondre rapidement aux changements politiques et juridiques, et avec la nécessité de garantir des modèles de financement viables à ceux qui sont chargés au premier chef de la création de contenu. Par conséquent, la Commission propose une approche progressive pour supprimer les obstacles à l'accès transfrontière aux contenus et à la circulation des œuvres.

En tant que première étape, la Commission présente, parallèlement à la présente communication, une proposition de règlement sur la «portabilité» des contenus en ligne visant à faire en sorte que les utilisateurs ayant acheté des contenus ou s'y étant abonnés dans leur pays d'origine puissent continuer d'y accéder lorsqu'ils se trouvent temporairement dans un autre État membre.

En outre, afin d'élargir l'accès en ligne aux œuvres par les utilisateurs de toute l'UE, la Commission évalue les différentes options et envisagera de présenter des propositions législatives pour adoption au printemps 2016, notamment en vue:

- d'améliorer la **distribution transfrontière en ligne de programmes de radio et de télévision** à la lumière des résultats du réexamen de la directive câble et satellite;
- d'encourager les détenteurs de droits et les distributeurs à trouver un accord sur **des licences permettant un accès transfrontière aux contenus, y compris en réponse aux demandes provenant d'autres États membres**, dans l'intérêt à la fois des citoyens et des parties prenantes de la chaîne audiovisuelle. Dans ce contexte, la médiation ou d'autres mécanismes similaires de règlement des litiges visant à favoriser l'octroi de telles licences seront pris en considération;
- de faciliter la numérisation des œuvres indisponibles et de les mettre à disposition, y compris dans l'ensemble de l'Union.

En outre, au moyen de son programme «Europe créative» et des autres instruments dont elle dispose, la Commission:

¹⁸ Cet aspect est couvert par le programme «Europe créative» (et notamment par son sous-programme MEDIA), qui est fortement axé sur la promotion et la distribution.

¹⁹ Observatoire européen de l'audiovisuel, financement public des œuvres cinématographiques et audiovisuelles en Europe, octobre 2011. Ce chiffre se rapporte à 2009 et ne comprend que le soutien direct (y compris celui de l'Union, qui ne représente toutefois qu'une petite fraction du total).

- continuera de promouvoir les outils permettant de rendre davantage d'œuvres européennes accessibles dans le marché unique, notamment par la création de **catalogues de films européens prêts à être proposés au public**, le développement de **plateformes d'octroi de licences** (afin de faciliter l'octroi de licences pour des œuvres non encore disponibles dans un pays donné), et un recours plus systématique aux **identifiants standard des œuvres** (y compris en lien avec le sous-programme MEDIA);
- favorisera le développement d'un **agrégateur d'outils de recherche en ligne**²⁰ destiné aux utilisateurs finals (qui indexe les offres légales disponibles en ligne) et d'outils de recherche nationaux, et promouvra un financement plus efficace et une meilleure utilisation du sous-titrage et doublage soutenus par des fonds publics;
- approfondira son **dialogue avec l'industrie audiovisuelle** afin de promouvoir les offres légales et de rendre les films plus visibles et plus faciles à trouver (dans le cadre de son nouveau partenariat avec les fonds cinématographiques nationaux), de trouver des moyens de **prolonger l'exploitation des films européens existants** (avec le forum du film européen) et d'étudier des modèles alternatifs de financement, de production et de distribution **dans le secteur de l'animation qui soient adaptables à l'échelle européenne** (dans le cadre d'un forum structuré pour la coopération sectorielle).

3. ADAPTER LES EXCEPTIONS AUX ENVIRONNEMENTS NUMERIQUE ET TRANSFRONTIERE

La fragmentation de la réglementation sur le droit d'auteur dans l'Union est particulièrement manifeste dans le domaine des exceptions. Dans la plupart des cas, les États membres sont libres d'appliquer ou non les exceptions prévues par le droit de l'Union²¹, qui, souvent, ne sont pas définies en détail. Ainsi, une exception prévue par la législation d'un État membre peut être inexistante dans un État voisin, soumise à d'autres conditions ou revêtir une portée différente. Dans certains cas, la mise en œuvre d'une exception donnée est plus restrictive dans le droit des États membres que ce que permet le droit de l'Union²². La plupart des exceptions sont sans effet au-delà des frontières de l'État membre concerné. Certaines d'entre elles peuvent également nécessiter un réexamen au regard des réalités technologiques actuelles.

Cette situation semble poser des problèmes, notamment en ce qui concerne les exceptions qui sont étroitement liées à l'enseignement, à la recherche et à l'accès aux connaissances. L'exception prévue par l'Union pour l'illustration à des fins d'enseignement est un bon exemple de la diversité de mise en œuvre des exceptions dans les États membres, en

²⁰ En coopération avec l'Observatoire européen des atteintes aux droits de propriété intellectuelle.

²¹ Le droit de l'Union ne prévoit que deux exceptions obligatoires: à l'article 5, paragraphe 1, de la directive sur le droit d'auteur dans la société de l'information, relatif à certains actes de reproduction provisoires, et à l'article 6 de la directive sur certaines utilisations autorisées des œuvres orphelines (2012/28/UE).

²² La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a établi à plusieurs reprises que les États membres doivent exercer le pouvoir d'appréciation dont ils disposent lors de la mise en œuvre des exceptions dans leur droit national, dans les limites imposées par le droit de l'Union. Ainsi, les États membres ne sont pas libres de fixer les limites d'une exception donnée d'une manière incohérente et non harmonisée qui varie d'un État membre à l'autre (affaire C-467/08, Padawan). La CJUE a également déclaré que, bien que les exceptions doivent être interprétées de manière stricte, il faut que les États membres en sauvegardent l'effet utile et permettent d'en respecter la finalité (affaire C-145/10, Painer).

particulier du point de vue de leur interprétation des modalités d'application de l'exception dans les environnements numériques. Ces différences peuvent entraver l'évolution de l'enseignement dans des domaines tels que les cours en ligne, l'utilisation en classe de technologies et de matériel numérique et l'apprentissage transfrontière, qui se sont considérablement répandus ces dernières années²³. En outre, la disparité des régimes de mise en œuvre à l'échelon national de l'exception communément appelée «liberté de panorama», qui permet aux internautes de prendre des photos d'ouvrages tels que des bâtiments ou des sculptures se trouvant en permanence dans des espaces publics, et de les mettre en ligne, peut créer des incertitudes.

De même, le caractère facultatif et l'absence d'effet transfrontière de l'exception en faveur des personnes handicapées sont problématiques. Ils peuvent, par exemple, empêcher les personnes ayant des difficultés à lire des textes imprimés d'accéder à des formats spéciaux élaborés en vertu de l'exception au droit d'auteur dans un autre État membre. En signant le traité de Marrakech²⁴, qui doit à présent être ratifié et mis en œuvre, l'Union s'est engagée au niveau international à s'attaquer à cette question.

La nécessité de mieux tenir compte des progrès technologiques et d'éviter les inégalités dans le marché unique est également une évidence dans le domaine de la fouille de textes et de données, ou «text and data mining» (ci-après «TDM»), où d'importants volumes de contenus numériques sont lus et analysés par des machines à des fins scientifiques et de recherche. L'absence de régime clairement défini en matière de TDM à des fins de recherche scientifique crée des incertitudes pour les acteurs de la recherche. Elle nuit à la compétitivité de l'Union et à son excellence scientifique à un moment où la recherche et l'innovation (R&I) au sein de l'Union nécessitent de plus en plus une collaboration transfrontière et interdisciplinaire à plus grande échelle, en réponse aux défis de société majeurs qu'elles ont vocation à résoudre. De même, l'exception européenne autorisant les bibliothèques et d'autres établissements à permettre la consultation à l'écran de travaux de recherche et d'études privées ne s'applique qu'aux terminaux qui se trouvent dans les locaux des bibliothèques, sans tenir compte des possibilités techniques actuelles de consultation à distance. Enfin, l'exception de l'Union pour les activités de conservation menées par les institutions de gestion du patrimoine culturel réclame également une attention particulière, notamment en raison du fait que les États membres négligent souvent de tenir compte des formats numériques lors de la mise en œuvre de l'exception au niveau national²⁵.

La Commission prendra des mesures pour que le cadre de l'Union régissant les exceptions en matière d'accès à la connaissance, d'enseignement et de recherche soit efficace dans l'ère

²³ Dans une enquête réalisée en 2013 concernant l'enseignement supérieur, 82 % des établissements ont indiqué qu'ils proposaient des cours en ligne et 40 % ont estimé que la moitié au moins de leurs étudiants pratiquaient l'apprentissage en ligne (European Universities Association, «E-learning in European Higher Education Institutions», novembre 2014).

²⁴ Traité de Marrakech visant à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées (le «traité de Marrakech»), signé au nom de l'UE le 30 avril 2014.

²⁵ 90 % des institutions interrogées dans une étude de 2015 ont déclaré qu'elles disposaient de collections qui doivent être préservées pour les générations futures, tandis que 60 % en moyenne ont déclaré recueillir du matériel créé dès l'origine en format numérique (ENUMERATE, «Survey Report on Digitisation in European Cultural Heritage Institutions 2015», juin 2015).

numérique et par-delà les frontières.

Dans un premier temps, la Commission proposera les mesures législatives nécessaires pour mettre en œuvre le **traité de Marrakech**.

La Commission analyse actuellement les options envisageables et mènera une réflexion d'ici au printemps 2016 sur l'élaboration de propositions législatives de l'Union relatives à d'autres exceptions, afin de:

- permettre aux organismes de recherche d'intérêt public d'appliquer les techniques de **TDM** aux contenus auxquels ils ont légalement accès, avec une sécurité juridique totale, à des fins de recherche scientifique;
- clarifier le champ d'application de l'exception de l'Union à des fins d'**illustration dans le cadre de l'enseignement** et son application aux utilisations numériques et à l'apprentissage en ligne;
- fournir un espace officiel aux activités de **conservation** des institutions de sauvegarde du patrimoine culturel, en tenant compte de l'utilisation des technologies numériques pour la conservation et des besoins propres aux œuvres numérisées et créées en format numérique;
- soutenir la **consultation à distance**, sur des réseaux électroniques fermés, d'ouvrages conservés dans les bibliothèques universitaires et de recherche et d'autres établissements analogues pour les activités de recherche et des études privées;
- clarifier l'actuelle exception de l'Union permettant l'utilisation d'ouvrages conçus pour être installés à demeure dans l'espace public (la «**liberté de panorama**»), afin de prendre en considération les nouveaux canaux de diffusion.

L'objectif général est de renforcer le niveau d'harmonisation, d'obliger les États membres à mettre en œuvre les exceptions concernées et de faire en sorte que celles-ci s'appliquent par-delà les frontières au sein de l'Union.

Lors de l'élaboration des propositions, la Commission tiendra compte de la situation du marché pertinent et des pratiques en matière d'octroi de licences pour les utilisations concernées, et il sera pris soin de respecter les obligations internationales, y compris le «test en trois étapes»²⁶. L'objectif est d'offrir aux utilisateurs et aux titulaires de droits un système juridiquement sûr et prévisible.

Les redevances destinées à dédommager les titulaires de droits pour les exceptions à des fins de reprographie et de copie privée peuvent être une source de recettes significative, mais posent également des problèmes dans le marché unique. Beaucoup d'États membres appliquent ces redevances à un large éventail de médias et dispositifs, et elles sont fixées, appliquées et gérées de diverses manières.

Il en résulte une insécurité juridique considérable. L'importante jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (CJUE) a démêlé certains problèmes dont le rapport Vitorino de 2013²⁷ considérait qu'ils nuisaient à la libre circulation des biens et des services. La persistance de disparités nationales peut néanmoins poser des problèmes, en particulier lorsque les produits

²⁶ Le «test en trois étapes», consacré dans les principaux traités internationaux sur le droit d'auteur, prévoit que des exceptions ne sont applicables que dans certains cas spéciaux où il n'est pas porté atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre ou autre objet protégé ni causé de préjudice injustifié aux intérêts légitimes du titulaire du droit.

²⁷ Ce rapport est le résultat d'un processus de médiation mené par M. António Vitorino.

soumis à un régime de redevances sont commercialisés dans l'ensemble de l'Union. Les États membres imposent quelquefois des redevances sans tenir compte des paiements déjà effectués dans d'autres États membres ou sans prévoir de régimes d'exonération ou de remboursement adaptés. Des paiements indus peuvent également avoir lieu lorsque les redevances s'appliquent à des produits à usage professionnel. Les consommateurs sont confrontés à un manque de clarté et de transparence. Il peut également exister des pratiques discriminatoires lorsque la répartition des redevances favorise des titulaires de droits nationaux. Cette situation peut justifier une intervention au niveau de l'Union pour assurer une plus grande clarté et mettre un terme aux principales distorsions.

La Commission analysera la nécessité de prendre des mesures pour que, lorsque les États membres imposent des redevances pour copie privée et reprographie à titre d'indemnisation des titulaires de droits, leurs différents systèmes fonctionnent de manière satisfaisante dans le **marché unique** et ne fassent pas obstacle à la libre circulation des biens et des services. Parmi les questions à résoudre, le cas échéant, figurent le lien entre l'indemnisation et le préjudice des titulaires de droits, les relations entre accords contractuels et partage des redevances, les doubles paiements, la transparence à l'égard des consommateurs, les exonérations et les principes régissant les mécanismes de remboursement, ainsi que la non-discrimination entre ressortissants et non-ressortissants des États membres dans la répartition des redevances perçues. La Commission encouragera également une réflexion sur les possibilités de **distribution plus efficiente des redevances aux titulaires de droits**.

4. REALISER UN MARCHÉ PERFORMANT POUR LE DROIT D'AUTEUR

Une condition préalable au bon fonctionnement du marché pour le droit d'auteur est la possibilité offerte aux titulaires de droits de délivrer des licences et d'être rémunérés pour l'utilisation de leurs contenus, y compris les contenus diffusés en ligne. La production de contenus créatifs et de services en ligne innovants, riches et variés participe de la même équation. Les deux aspects, à savoir les contenus créatifs et les services en ligne, sont importants pour la croissance et l'emploi ainsi que pour le succès de l'économie de l'internet.

La question se pose toutefois de savoir si les règles européennes en vigueur en matière de droit d'auteur permettent un juste partage de la valeur produite par certaines des nouvelles formes de distribution de contenus en ligne, notamment lorsque les titulaires de droits ne peuvent pas fixer les conditions attachées à l'octroi de la licence, ni négocier sur une base équitable avec les utilisateurs potentiels. Cette situation n'est pas compatible avec l'ambition poursuivie par le marché unique numérique, qui est d'offrir des possibilités à tous et de reconnaître la valeur des contenus et des investissements qu'ils impliquent. Elle signifie également que les conditions de concurrence ne sont pas équitables pour les différents acteurs du marché pratiquant des formes de distribution équivalentes.

Si, à l'heure actuelle, ces discussions sont centrées sur certaines plateformes en ligne et certains services d'agrégation, elles risquent de se prolonger et de s'étendre à l'ensemble des activités en ligne impliquant la réutilisation ou la retransmission à des fins commerciales de contenus protégés par le droit d'auteur.

Il y a plusieurs raisons à cette situation, à la fois juridiques et liées au marché (notamment la puissance relative des parties concernées sur le marché). Sous l'angle du droit d'auteur, l'un des éléments importants est la définition des droits de communication au public et de mise à disposition. Ces droits régissent l'utilisation des contenus protégés par le droit d'auteur dans les transmissions numériques. Par conséquent, leur définition détermine ce qui constitue un acte sur l'internet pour lequel les créateurs et les industries créatives peuvent faire valoir des droits et négocier des licences et une rémunération. Il existe des zones d'ombre, sources de controverse et d'incertitude quant à la manière dont ces notions sont définies dans le droit de l'Union, en particulier en ce qui concerne les actes en ligne relevant de la «communication au public» (et donc soumis à autorisation par les titulaires de droits), et dans quelles conditions²⁸. Ces questions créent, d'une part, de l'incertitude sur le marché et jettent le doute, d'autre part, sur la capacité de ces droits à transposer dans le monde en ligne le principe fondamental du droit d'auteur selon lequel les actes d'exploitation sont soumis à autorisation et rémunération. Outre ses conséquences pour la juste répartition de la valeur sur le marché en ligne, le manque de clarté qui entoure la définition de ces droits peut également engendrer de l'incertitude pour le commun des internautes.

D'une manière plus générale, cette situation conduit à se demander si la batterie actuelle des droits reconnus par le droit de l'Union est suffisante et bien conçue. Pour les agrégateurs d'informations, notamment, des tentatives de solutions sont nées dans certains États membres, mais elles risquent de morceler encore davantage le marché unique numérique.

De plus, les plateformes peuvent également considérer que leurs actes ne relèvent en rien du droit d'auteur, ou que leur activité est de nature purement technique, automatique et passive, ce qui leur permet de bénéficier de l'exonération de responsabilité prévue par la directive sur le commerce électronique²⁹. Il en a résulté un débat de plus en plus vif sur le champ d'application de cette exonération et son application aux rôles et aux activités en évolution rapide des nouveaux acteurs, ainsi que sur la question de savoir si ceux-ci vont au-delà du simple hébergement ou acheminement de contenu.

Une autre question pertinente réside dans la juste rémunération des auteurs et des artistes interprètes, qui pourraient être particulièrement touchés par les variations du pouvoir de négociation lors de l'octroi de licences ou du transfert de leurs droits. Parmi les mécanismes évoqués par les parties prenantes dans ce contexte figurent la réglementation de certaines pratiques contractuelles, les droits à rémunération auxquels il ne peut être renoncé, la négociation collective et la gestion collective des droits.

La Commission mène actuellement une réflexion et des consultations³⁰ sur les différents facteurs associés à la répartition, entre les différents acteurs du marché, de la valeur créée par les nouvelles formes de distribution en ligne d'œuvres protégées par le droit d'auteur. La Commission envisagera la présentation de mesures dans ce domaine d'ici au printemps 2016. L'objectif sera de garantir que les acteurs qui contribuent à produire cette valeur ont la possibilité d'exercer pleinement leurs droits, ce qui contribuerait à une répartition équitable de

²⁸ Cette incertitude a donné lieu à un certain nombre de questions préjudicielles posées à la CJUE.

²⁹ Directive 2000/31/CE.

³⁰ La Commission procède actuellement à des consultations sur ces problèmes et d'autres questions liées aux plateformes en ligne: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Platforms>.

cette valeur et à une rémunération adéquate pour l'utilisation en ligne de contenus protégés par le droit d'auteur.

Dans ce contexte, la Commission examinera si une action est nécessaire en ce qui concerne la **définition des droits** de «communication au public» et de «mise à disposition». Elle examinera également l'opportunité de prendre des mesures spécifiques pour les agrégateurs d'informations, y compris en intervenant sur les **droits**. Le rôle des mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits sera également évalué. La Commission prendra en considération les différents facteurs qui influent sur cette situation en dehors de la législation sur le droit d'auteur, de manière à proposer des solutions cohérentes et efficaces. Les initiatives dans ce domaine seront cohérentes avec les travaux de la Commission sur les plateformes en ligne dans le cadre de la stratégie relative au marché unique numérique.

La Commission cherchera également à déterminer si des solutions sont nécessaires au niveau de l'Union pour renforcer la sécurité juridique, la transparence et l'équilibre du système qui régit la **rémunération des auteurs et des artistes interprètes** en Europe, en tenant compte des compétences nationales.

5. METTRE EN PLACE UN SYSTEME DE CONTROLE D'APPLICATION EFFICACE ET EQUILIBRE

Le respect du droit d'auteur, au même titre que tout autre droit de propriété intellectuelle, est essentiel pour favoriser la créativité et l'innovation et instaurer un climat de confiance dans le marché. Des droits dont le respect ne peut être assuré efficacement ont une valeur économique minimale, notamment lorsque les infractions sont commises à une échelle commerciale en profitant sans contrepartie du travail et des investissements des créateurs, des industries de la création et des services de distribution légaux. Ces infractions commises à une échelle commerciale sont actuellement très fréquentes et dommageables, non seulement pour les titulaires de droits, mais aussi pour l'économie de l'Union dans son ensemble. Un système efficace et équilibré de procédures civiles³¹, qui respecte pleinement les droits fondamentaux, est nécessaire pour réduire le coût de la lutte contre les infractions, notamment pour les petites entreprises, et s'adapter à leur nature de plus en plus transfrontière.

Une réponse efficace à ces défis exige des efforts renouvelés et une modification éventuelle de certains aspects du cadre juridique existant. Une approche «follow-the-money» (suivez l'argent), qui s'intéresse à la participation de différents types de prestataires de services intermédiaires, semble être une méthode particulièrement intéressante, que la Commission³² et les États membres ont commencé à appliquer dans certains domaines. Elle peut priver les auteurs d'infractions commerciales des revenus (provenant, par exemple, des paiements effectués par les consommateurs ou de la publicité) que leur procurent leurs activités illégales et, partant, exercer un effet dissuasif. En outre, le cadre juridique actuel ne semble pas être pleinement adapté aux défis du marché unique numérique, en particulier en ce qui concerne l'application du droit à l'information, les actions en cessation et leur effet transfrontière, le calcul des dommages et intérêts et le remboursement des frais de justice. La Commission est

³¹ Le cadre juridique de l'Union pour la protection du droit d'auteur est exposé dans la directive relative au respect des droits de propriété intellectuelle, ainsi que dans certaines dispositions de la directive sur le droit d'auteur dans la société de l'information.

³² COM(2013) 209 final.

en train d'évaluer le fonctionnement du cadre des droits de propriété intellectuelle en général et procède à une consultation publique³³ sur ces questions, dans le droit fil de la stratégie pour le marché unique numérique et des objectifs de la stratégie pour le marché intérieur³⁴. Il est également important que les systèmes qui permettent aux services d'hébergement de supprimer les contenus illicites, une fois ceux-ci identifiés, soient efficaces et transparents et évitent que des contenus légaux soient retirés par erreur. Ces systèmes, qui s'appliquent de manière horizontale à tous les types de contenus illicites, sont tout à fait pertinents pour l'application du droit d'auteur, étant donné que les œuvres protégées par un droit d'auteur représentent une large part des contenus faisant l'objet d'avis d'infraction.

La Commission prendra des mesures immédiates pour participer, avec toutes les parties concernées, à la mise en place et à l'application de mécanismes «**follow-the-money**», selon une approche d'autorégulation, en vue de parvenir à des accords d'ici au printemps 2016. Les codes de conduite au niveau de l'Union pourraient être étayés par des dispositions législatives, si cela s'avère nécessaire pour garantir leur pleine efficacité.

En ce qui concerne le **cadre juridique régissant le contrôle de l'application des droits de propriété intellectuelle**, dont le droit d'auteur, la Commission analysera les options envisageables et étudiera, d'ici à l'automne 2016, la nécessité de modifier le cadre législatif en mettant l'accent sur les infractions commises à une échelle commerciale, notamment pour clarifier, s'il y a lieu, les règles d'identification des contrevenants, l'application de mesures provisoires et conservatoires et d'actions en cessation, y compris les effets transfrontières, le calcul et l'octroi de dommages-intérêts et les frais de justice.

La Commission s'est également engagée dans une vaste analyse et une consultation publique sur les plateformes en ligne³⁵, qui couvre également les mécanismes de «**notification et action**» et la question du maintien dans le temps de l'action engagée (principe du retrait définitif).

6. ENCOURAGER UNE VISION A LONG TERME

Le droit d'auteur conservera son importance pour l'économie, la société et la culture à long terme. Dans certains domaines, il faudra vérifier si la promesse de solutions guidées par le marché en réaction aux nouvelles utilisations se réalise, en particulier en ce qui concerne la dimension transfrontière. Plus généralement, l'Union devrait s'appêter à répondre à la nécessité de faire converger davantage les régimes nationaux du droit d'auteur à mesure que les marchés du contenu se rapprochent et que le comportement des utilisateurs évolue, sous l'effet d'une évolution technologique rapide.

L'application effective et uniforme de la législation sur le droit d'auteur dans l'ensemble de l'Union, tant par les législateurs nationaux que par les tribunaux, restera aussi importante que les règles elles-mêmes. Les difficultés et les obstacles éventuels pour le marché unique devraient être identifiés le plus tôt possible et surmontés par des mécanismes appropriés. La Commission facilitera la mise en place d'un dialogue structuré entre les États membres de

³³ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8580.

³⁴ COM(2015) 550 final.

³⁵ <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Platforms>.

manière à garantir une interprétation commune de la législation de l'Union sur le droit d'auteur et à encourager la convergence des législations nationales, notamment en ce qui concerne le contrôle de l'application des règles.

La Commission restera également vigilante en ce qui concerne l'harmonisation du cadre juridique, y compris les exceptions et les mécanismes d'octroi de licences, avec l'évolution du marché et le comportement des consommateurs. À cet égard, elle sera particulièrement attentive aux questions nouvelles qui requièrent une analyse et un suivi plus poussés. Elle lancera des dialogues avec les parties prenantes et de nouvelles consultations, le cas échéant.

Il s'agit d'une approche progressive tendant à évoluer vers la réalisation d'une vision à long terme pour le droit d'auteur dans l'Union. Selon cette vision, les auteurs et les artistes interprètes, les industries créatives, les utilisateurs et toutes les parties concernées par le droit d'auteur seraient soumis aux mêmes règles, quel que soit l'endroit où ils se trouvent dans l'Union. Dans ce contexte, la Commission pourrait faire appel à des experts pour l'assister dans la définition d'autres besoins de réforme des règles de l'Union en matière de droit d'auteur.

L'harmonisation complète du droit d'auteur dans l'UE, sous la forme d'un code unique du droit d'auteur et d'un titre de droit d'auteur unifié, exigerait un remaniement fondamental du fonctionnement actuel de nos règles. Il faudrait harmoniser des domaines qui ont jusqu'à présent été laissés à l'appréciation des législateurs nationaux. Pour une application uniforme des règles en matière de droit d'auteur, il faudrait unifier la juridiction du droit d'auteur et la doter d'un tribunal propre, afin d'éviter qu'une jurisprudence incohérente ne conduise à une plus grande fragmentation.

La complexité du problème n'est pas une raison pour renoncer à cette vision en tant qu'objectif à long terme. Quelles que soient les particularités du droit d'auteur et son lien avec les cultures nationales, il faut rappeler que des difficultés et de longs délais de mise en œuvre ont également accompagné la création de titres uniques de protection et de recueils de règles uniques dans d'autres domaines de la propriété intellectuelle, tels que les marques déposées et les brevets, qui sont pourtant devenus réalité.

L'Union devrait s'efforcer de réaliser cette vision pour la raison même qui l'a conduite à se doter d'une législation commune sur le droit d'auteur: construire le marché unique de l'UE, une économie européenne prospère et un espace dans lequel la production culturelle, intellectuelle et scientifique de l'Europe puisse se déployer dans toute sa diversité dans toute l'Union aussi librement que possible.