

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

Ministère de la Culture

Missions « Médias, livre et industries culturelles »
et « Avances à l'audiovisuel public »

Question n° 1.2.5:

Fournir une note sur la mise en place, en droit interne, d'un droit voisin au profit des éditeurs et agences de presse à la suite de l'adoption de la directive du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique

R É P O N S E

La France est le premier Etat membre de l'UE à avoir transposé les dispositions de l'art. 15 de la directive européenne (UE) 2019/790 du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique (ci-après la directive « droit d'auteur ») avec la loi n° 2019-775 du 24 juillet 2019 tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse. Son objet premier est de garantir un juste partage de la valeur captée par les plateformes et les moteurs de recherche dans le cadre de la réutilisation des contenus produits par les éditeurs et les agences de presse.

Cette loi reconnaît ainsi un droit voisin aux éditeurs et agences de presse (1), tout en prévoyant ses exceptions (2) mais aussi les modalités de partage de la rémunération ainsi perçue entre les éditeurs et les journalistes et autres auteurs des œuvres incluses dans les « publications de presse » (3).

1. La reconnaissance d'un droit voisin pour les éditeurs et agences de presse en droit français

Les éditeurs de presse, qui ne faisaient jusqu'ici pas partie des bénéficiaires des droits voisins prévus par le code de la propriété intellectuelle (CPI)¹, ne disposaient en conséquence que de faibles moyens juridiques pour faire valoir leurs droits. Seul leur était reconnu un droit sur la publication de presse dans son ensemble, ou bien, article par article, en fonction du contrat passé avec l'auteur de chacun d'eux. Les éditeurs de presse étaient donc démunis pour faire valoir leurs droits dans un monde numérique où la copie massive est courante.

1.1. La création d'un droit voisin pour les éditeurs et les agences de presse

Plusieurs tentatives nationales pour la création d'un droit voisin au profit des éditeurs et des agences de presse ont été menées avant l'adoption de la loi du 24 juillet 2019 précitée².

¹ Les droits voisins du droit d'auteur sont attribués à des personnes physiques ou morales qui ont un rôle d'intermédiaire indispensable entre le créateur et son public. La loi du 3 juillet 1985 a établi une liste limitative de « droits voisins » des droits d'auteur protégeant trois catégories d'auxiliaires à la création afin de leur conférer des droits correspondants à leur investissement dans l'œuvre : les artistes-interprètes, les producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et les entreprises de communication audiovisuelle.

² La proposition de loi (PPL) relative au référencement des productions des agences de presse et tendant à créer un droit voisin à leur profit déposée le 30 juin 2016 au Sénat par le sénateur David Assouline ne fut jamais inscrite à l'ordre du jour. La PPL visant à créer un droit voisin au profit des éditeurs de services de presse en ligne déposée le 4 avril 2018 à l'Assemblée nationale par le député Patrick Mignola et les membres du groupe MODEM fut quant à elle renvoyée en

En septembre 2018, soit six mois avant l'adoption de la directive « droit d'auteur », le sénateur David Assouline dépose une nouvelle PPL à ce sujet. Adoptée définitivement en seconde lecture à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2019 par 81 voix pour et 1 contre, la loi modifie l'art. L. 211-3 du code de la propriété intellectuelle (CPI) pour y ajouter ce nouveau droit voisin et complète ledit code d'un nouveau chapitre intitulé : « Droits des éditeurs et des agences de presse » (comprenant les nouveaux art. L. 218-1 à L. 218-5).

Ce droit nouveau, d'une durée de 2 ans, protège les « publications de presse » au sens de la directive « droit d'auteur », auxquelles la loi donne une définition précise³. Celle-ci se distingue de la notion de publication de presse au sens de la loi du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, dans la mesure où elle concerne également les services de presse en ligne et où cet objet peut être produit tant par des éditeurs de presse au sens de cette loi que par des agences de presse au sens de l'art. 1^{er} de l'ordonnance du 2 novembre 1945 portant réglementation des agences de presse.

Débiteurs de ce droit, les services de communication au public en ligne ont quant à eux l'obligation de demander leur autorisation aux éditeurs et agences de presse avant toute « reproduction ou communication au public totale ou partielle de ses publications de presse sous une forme numérique » (nouvel art. L. 218-2 CPI). Sont concernés les réseaux sociaux tels que Facebook mais également les moteurs de recherche tels que Google, Yahoo ou Qwant ou encore les portails d'informations, généralistes ou spécialisés (Google Actualités, Apple news, Newsdesk, Europresse).

1.2. La mise en œuvre du droit voisin des éditeurs et des agences de presse

1.2.1. Les modalités de gestion : individuelles ou collectives

Le droit voisin a vocation à être exercé sur une base individuelle ou collective. En effet, le nouvel art. L. 218-3 CPI prévoit que les éditeurs et les agences de presse peuvent céder ou octroyer sous licence leurs droits mais également en confier la gestion à un ou plusieurs organismes de gestion collective. Ce mode de gestion permet de faciliter, d'une part, la mise en œuvre de leur droit par ses titulaires (négociation et répartition des rémunérations collectées) et, d'autre part, l'obtention des autorisations par ses débiteurs, qui ne sont alors plus tenus de négocier des autorisations avec de nombreux titulaires de droits individuels⁴.

1.2.2. La rémunération

Le considérant 60 de la directive « droit auteur » laisse aux Etats membres la liberté « de déterminer la manière dont les éditeurs doivent justifier leurs demandes de compensation ou de rémunération, et de fixer les conditions du partage de cette compensation ou de cette rémunération entre les auteurs et les éditeurs conformément à leurs systèmes nationaux ».

Ainsi le nouvel art. L 218-4 CPI prévoit que la rémunération due aux éditeurs et agences de presse au titre de leur droit voisin est « assise sur les recettes d'exploitation de toute nature,

commission des affaires culturelles et de l'éducation.

³ « (...) collection composée principalement d'œuvres littéraires de nature journalistique, qui peut également comprendre d'autres œuvres ou objets protégés, notamment des photographies ou des vidéogrammes, et qui constitue une unité au sein d'une publication périodique ou régulièrement actualisée portant un titre unique, dans le but de fournir au public des informations sur l'actualité ou d'autres sujets publiés, sur tout support, à l'initiative, sous la responsabilité éditoriale et sous le contrôle des éditeurs de presse ou d'une agence de presse » (nouvel art. L. 218-1 CPI).

⁴ Plusieurs organismes de gestion collective opèrent d'ores et déjà dans le champ de l'écrit et de la presse, notamment le Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) qui gère les droits liés aux photocopies et aux panoramas de presse en ligne

directes ou indirectes ou, à défaut, évaluée forfaitairement ». Il précise en outre que cette rémunération « *prend en compte des éléments tels que les investissements humains, matériels et financiers réalisés par les éditeurs et les agences de presse, la contribution des publications de presse à l'information politique et générale et l'importance de l'utilisation des publications de presse par les services de communication au public en ligne* ». Ces critères ne sont ni cumulatifs ni exhaustifs et lorsqu'il mentionne la « *contribution* » des publications de presse à l'information politique et générale, le texte vise bien entendu un ensemble de publications plus large que celui des seules publications ayant reçu de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) la qualification de « *presse d'information politique et générale* ».

Enfin, pour assurer l'effectivité du droit voisin, ses débiteurs devront « *fournir aux éditeurs de presse et aux agences de presse tous les éléments d'information relatifs aux utilisations des publications de presse par leurs usagers ainsi que tous les autres éléments d'information nécessaires à une évaluation transparente de la rémunération [qui leur est due] et de sa répartition* ».

2. Les exceptions au droit voisin des éditeurs et des agences de presse

Ces exceptions sont des deux ordres et concernent les « *mots isolés* » et les « *très courts extraits* », d'une part, et les liens hypertexte, d'autre part.

La directive « *droit d'auteur* » dispose que l'utilisation de « *mots isolés* » ou de « *très courts extraits* » de « *publications de presse* » n'entre pas dans le champ du droit voisin. Son considérant 58 justifie cette limitation par le fait que ce type d'utilisation « *ne fragilise pas les investissements effectués par les éditeurs de publications de presse dans la production de contenus* ». Le nouvel art. L 211-3-1 CPI transpose fidèlement les dispositions de la directive en prévoyant que les titulaires du droit voisin « *ne peuvent interdire (...) l'utilisation de mot isolés ou de très courts extraits d'une publication de presse* ».

Toutefois, le considérant 58 précité indique également que : « *Compte tenu de l'agrégation et de l'utilisation massives de publications de presse par les prestataires de services de la société de l'information, il importe que l'exclusion des très courts extraits soit interprétée de manière à ne pas affecter l'efficacité des droits prévus dans la présente directive* ». Le nouvel art. L. 211-3-1 du CPI tempère ainsi cette exception en précisant que cette exception « *ne peut affecter l'efficacité des droits ouverts (...), notamment lorsque l'utilisation de très courts extraits se substitue à la publication de presse elle-même ou dispense le lecteur de s'y référer* ». Ainsi, lorsqu'un très court extrait détourne l'internaute de la lecture d'un article, l'exception ne vaut plus.

Concernant l'exception relative aux « *actes d'hyperlien* », la directive ne prévoit pas de tempérament analogue. Ces actes constituent des opérations purement techniques, fondées sur la reprise des adresses URL (*Uniform Resource Locator*) des productions protégées par le droit voisin. Ces liens ne sont pas nécessairement composés de mots ou d'extraits de publications et n'ont donc pas vocation à se substituer aux articles d'origine mais au contraire à rediriger l'internaute vers eux, c'est-à-dire vers le site internet de l'éditeur ou de l'agence. En revanche, un hyperlien qui ne se limite pas à une adresse URL mais reproduit des mots isolés ou des courts extraits entrera dans le champ de l'exception présentée plus haut et la restriction tenant à l'efficacité des droits lui sera alors applicable.

3. Le partage de la rémunération avec les journalistes professionnels et autres auteurs des œuvres incluses dans la publication de presse

Par souci d'équité, la directive « droit d'auteur » prévoit que les auteurs d'œuvres intégrées à une « publication de presse » reçoivent une « *part appropriée des revenus* » perçus au titre du droit voisin. Le nouvel art. L. 218-5 CPI va plus loin en précisant que cette part est « appropriée et équitable ». Il précise en outre que ce partage est fixé soit par un accord d'entreprise ou tout autre un accord collectif (partage avec les journalistes salariés) soit par un accord spécifique (partage avec les autres auteurs, non-salariés). Il met également des obligations de transparence à la charge des éditeurs et agences de presse et désigne l'autorité compétente pour fixer les modalités de ce partage en cas de désaccord entre les parties.

En effet, si aucun accord n'est trouvé dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi et en l'absence d'accord applicable, « *l'une des parties à la négociation peut saisir une commission présidée par un représentant de l'Etat, composée pour moitié de représentants des organisations professionnelles représentatives d'entreprises de presse et agences de presse et pour moitié des organisations représentatives des journalistes et d'autres auteurs* » afin de rechercher avec les parties une solution de compromis pour parvenir à un accord et en cas de désaccord, fixer la part appropriée ainsi que les modalités de sa répartition entre les auteurs concernés.

Ce dispositif s'inspire de la commission des droits d'auteur des journalistes (CDAJ), qui fut créée pour faciliter la conclusion d'accords relatifs aux droits d'auteur des journalistes dans les entreprises de presse⁵. Le décret d'application de la loi du 24 juillet 2019 viendra ainsi élargir les compétences de cette commission et en modifier la composition afin qu'elle puisse statuer sur les différends s'élevant à propos du partage des revenus issus du droit voisin.

Il revient désormais aux titulaires du droit voisin de négocier la rémunération qui leur est due avec les opérateurs numériques concernés, si possible en avançant dans le cadre d'un front uni. Ces négociations s'annoncent toutefois difficiles. Ainsi en sera-t-il, par exemple, avec Google. Lorsque l'Allemagne et l'Espagne se sont lancés dans la reconnaissance d'un droit voisin avant l'intervention du législateur européen, sa riposte avait été des plus radicales⁶. Au vu des éléments rendus publics par l'entreprise le 25 septembre 2019, c'est une attitude similaire à celle adoptée en Allemagne que l'entreprise envisage de mettre en œuvre pour appliquer la loi française : imposer de force aux éditeurs une licence gratuite pour continuer à être référencés sur son site. L'unité et la solidarité des éditeurs et agences de presse pour négocier la rémunération qui leur est due est donc, plus que jamais, nécessaire.

L'Autorité de la concurrence a décidé de lancer une enquête exploratoire sur les nouvelles règles qu'appliquera le géant américain Google pour la présentation des contenus de la presse française dans son moteur de recherche.

⁵ Cette commission a été instituée par la loi du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet, dite « Hadopi ».

⁶ Google avait en effet fermé Google News en Espagne et imposé aux éditeurs allemands une licence gratuite pour être toujours visible sur ce service.