



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 16 septembre 2016
(OR. en)

Dossier interinstitutionnel:
2016/0280 (COD)

12254/16
ADD 4

PI 96
CODEC 1271
RECH 270
EDUC 285
COMPET 488
AUDIO 97
CULT 79
DIGIT 102
TELECOM 168

PROPOSITION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	14 septembre 2016
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2016) 302 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT concernant la modernisation des règles de l'UE en matière de droit d'auteur accompagnant le document: Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique et Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à certaines diffusions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions d'émissions de télévision et de radio

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2016) 302 final.

p.j.: SWD(2016) 302 final

Bruxelles, le 14.9.2016
SWD(2016) 302 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

concernant la modernisation des règles de l'UE en matière de droit d'auteur

accompagnant le document:

Proposition de

**Directive du Parlement européen et du Conseil
sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique**

et

Proposition de

**Règlement du Parlement européen et du Conseil
établissant des règles sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à
certaines diffusions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions
d'émissions de télévision et de radio**

{COM(2016) 594 final}
{SWD(2016) 301 final}

Résumé de l'analyse d'impact
Analyse d'impact concernant la modernisation des règles de l'UE en matière de droit d'auteur
A. Nécessité d'une action
Quel est le problème et pourquoi en est-ce un au niveau de l'UE? La présente analyse d'impact (AI) consiste à étudier un certain nombre de questions liées au fonctionnement des règles de l'UE en matière de droit d'auteur dans le marché unique numérique. Il est envisagé d'adapter les règles existantes ou d'en instaurer de nouvelles dans trois domaines distincts: (i) <u>l'accès au contenu en ligne</u>; (ii) <u>le fonctionnement des principales exceptions dans l'environnement numérique et transfrontière</u>; et (iii) <u>le fonctionnement du marché du droit d'auteur</u>. <u>Dans le premier domaine</u>, les problèmes abordés dans l'AI sont directement liés aux difficultés rencontrées par les radiodiffuseurs, les services de retransmission, les plateformes de vidéo à la demande (VoD) ou les institutions du patrimoine culturel (IPC) pour acquérir des droits en ligne. Les radiodiffuseurs éprouvent notamment des difficultés lorsqu'ils acquièrent des droits en vue de mettre des émissions de télévision (TV) et de radio à disposition en ligne au-delà des frontières; de même, l'acquisition des droits peut s'avérer complexe pour les services de retransmission autres que ceux des câblo-opérateurs lorsqu'ils offrent, dans un État membre (EM), des chaînes d'autres EM. Il a été tenu compte des principales conclusions de l'évaluation de la directive «satellite et câble» (directive 93/83/CEE) lorsqu'on a évalué l'ampleur de ces problèmes et étudié d'éventuelles solutions. Les difficultés d'acquisition des droits en ligne expliquent aussi qu'il y ait si peu d'œuvres audiovisuelles européennes sur les plateformes de VoD. Enfin, les IPC rencontrent de grandes difficultés lorsqu'elles acquièrent les droits pour numériser des œuvres indisponibles de leurs collections et les diffuser auprès du public. <u>Dans le deuxième domaine</u>, l'insécurité juridique entourant les actes autorisés au titre des exceptions au droit d'auteur existantes, en particulier dans l'environnement numérique, a été définie comme une question déterminante pour le fonctionnement du marché unique numérique. Les enseignants et les étudiants pâtissent de l'insécurité juridique lorsqu'ils utilisent du contenu dans le cadre d'activités pédagogiques transfrontières sur support numérique. Les chercheurs y sont confrontés en ce qui concerne la possibilité de pratiquer l'exploration de textes et de données (ETD) sur du contenu auquel ils ont légalement accès. La préservation d'œuvres par les IPC, en particulier sous une forme numérique, peut aussi être entravée par l'insécurité juridique et des coûts de transaction disproportionnés. <u>Dans le troisième domaine</u>, l'AI est axée sur les questions relatives à la répartition de la valeur dans l'environnement en ligne, une distinction étant faite entre les problèmes rencontrés «en amont» par les titulaires de droits qui veulent accorder une licence d'exploitation de leur contenu à certains types de services en ligne et ceux rencontrés «en aval» par les créateurs lors de la négociation de contrats d'exploitation de leurs œuvres. Les titulaires de droits éprouvent des difficultés lorsqu'ils souhaitent maîtriser et monétiser l'utilisation de leur contenu par des services en ligne stockant et donnant accès à du contenu chargé par des utilisateurs finaux. Il est également devenu difficile pour les éditeurs de presse de soumettre leurs publications à licence et d'empêcher les utilisations non autorisées par des services en ligne. De plus, tous les éditeurs sont confrontés à l'insécurité juridique en ce qui concerne la possibilité de percevoir une part de la compensation pour l'utilisation d'œuvres au titre d'une exception. Enfin, il se peut que les auteurs et interprètes (créateurs) ne disposent pas toujours de toutes les informations sur l'exploitation de leurs œuvres, qui doivent leur permettre de négocier une rémunération appropriée en échange de l'utilisation de leurs droits.
Quels sont les objectifs à atteindre? Les objectifs généraux définis sont au nombre de trois: (i) permettre un plus large accès en ligne au contenu protégé dans l'ensemble de l'UE, l'accent étant mis sur les émissions de TV et de radio, les œuvres audiovisuelles européennes et le patrimoine culturel; (ii) faciliter les utilisations numériques de contenu protégé pour l'enseignement, la recherche et la préservation dans le marché unique; et (iii) faire en sorte que le marché du droit d'auteur en ligne fonctionne efficacement pour tous les acteurs et envoie les signaux propres à favoriser l'investissement dans le contenu créatif et la diffusion de celui-ci.
Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE (subsidiarité)? Axée sur le fonctionnement des règles de l'UE en matière de droit d'auteur dans l'environnement numérique et en

ligne, la présente AI traite de problèmes qui ont une forte dimension transfrontière.

En ce qui concerne le premier domaine, les solutions nationales apportées aux problèmes susmentionnés en matière d'accès en ligne, y compris transfrontière, au contenu risquent d'accentuer le morcellement dans le marché unique numérique. Aussi, afin de produire de réels avantages, conviendrait-il d'adopter une approche commune et d'entreprendre une action au niveau de l'UE.

En ce qui concerne le deuxième domaine, le niveau actuel d'harmonisation limite la capacité des EM à agir dans le domaine du droit d'auteur car ils ne peuvent pas modifier unilatéralement le champ d'application des droits et exceptions harmonisés. De plus, une intervention de l'UE est indispensable pour garantir la sécurité juridique dans les situations transfrontières. En ce qui concerne le troisième domaine, l'action de l'UE se justifie à la fois par l'harmonisation déjà réalisée (notamment en termes de droits) et par la nature transfrontière de la distribution de contenu en ligne. Une intervention au niveau national ne serait pas assez efficace pour régler les problèmes recensés (notamment parce qu'elle manquerait d'envergure) et pourrait créer de nouveaux obstacles et morceler davantage le marché. Une action au niveau de l'UE est nécessaire afin de procurer une sécurité juridique aux créateurs et à ceux qui investissent dans le contenu, aux distributeurs et aux utilisateurs. Elle permettra aussi aux titulaires de droits de mieux les exercer dans l'environnement en ligne et garantira des conditions de concurrence équitables dans le marché unique numérique.

B. Les solutions

Quelles sont les différentes options possibles pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?

Pour chaque thème, les options examinées comprennent un scénario de référence, dans la plupart des cas une option non législative (prenant la forme d'indications ou de recommandation de la Commission et/ou d'un dialogue entre les parties prenantes), et une ou plusieurs options législatives. À chaque fois, il a été indiqué une option privilégiée.

Dans le domaine de l'accès au contenu en ligne, différents régimes d'octroi de licences, considérés comme des mécanismes facilitant l'acquisition des droits, sont examinés au titre des options législatives.

- L'option privilégiée relativement aux diffusions en ligne d'organismes de radiodiffusion est l'application du principe du pays d'origine à l'acquisition des droits pour les services en ligne qui sont accessoires à la diffusion initiale.
- Pour ce qui est des retransmissions numériques d'émissions de TV/radio, l'option privilégiée est l'application de la gestion collective obligatoire des droits aux services de retransmission fournis sur réseau de communications électroniques «fermé».
- Pour l'octroi de licences de droits VoD, l'option privilégiée comprend un dialogue entre parties prenantes européennes et un mécanisme de négociation qui faciliterait la conclusion d'accords de licence pour l'exploitation en ligne d'œuvres audiovisuelles en supprimant les blocages contractuels.
- Enfin, concernant les œuvres indisponibles, l'option privilégiée consiste en une intervention législative au niveau de l'UE permettant aux EM de mettre en place des mécanismes juridiques spécifiques à la conclusion d'accords de licence collective pour l'utilisation d'œuvres indisponibles par les IPC, et en l'instauration d'une dimension transfrontière de ces accords.

Relativement aux exceptions, les options législatives sont conçues de façon à compléter les exceptions existantes (dans le cas de la préservation et de l'enseignement) ou à instaurer une nouvelle exception pour des utilisations particulières (par exemple pour l'ETD). Plusieurs options sont envisagées, qui diffèrent en ce qui concerne le champ d'application de l'exception, les bénéficiaires et/ou les rapports avec le marché des licences.

- L'option privilégiée pour les activités pédagogiques est une exception obligatoire couvrant les utilisations en ligne effectuées à des fins d'illustration dans le cadre de l'enseignement, les EM ayant la possibilité de conditionner l'exception à l'existence de licences couvrant les mêmes utilisations (numériques et transfrontières).
- Pour l'ETD, l'option privilégiée est une exception obligatoire applicable aux organismes de recherche agissant dans l'intérêt général comme les universités ou instituts de recherche. L'exception leur permettrait de se livrer à l'ETD sur du contenu auquel ils ont légalement accès et aux fins de la recherche scientifique.
- Pour la préservation du patrimoine culturel, l'option privilégiée est une exception obligatoire aux fins de la préservation par les IPC.

Concernant le fonctionnement du marché du droit d'auteur, les options législatives envisagées visent à garantir une répartition équitable de la valeur dans l'environnement en ligne, notamment par l'instauration d'obligations spécifiques à certains types de services en ligne ou aux personnes négociant des contrats avec les auteurs et

interprètes.

- Relativement à l'utilisation de contenu par les services de contenu chargé par l'utilisateur, l'option privilégiée consiste en une obligation, pour les services en ligne stockant et donnant accès à un volume important de contenu chargé par leurs utilisateurs, de mettre en place des technologies appropriées et proportionnées et d'accroître la transparence vis-à-vis des titulaires de droits.
- Concernant les droits sur les publications, l'option privilégiée est l'introduction, dans le droit de l'UE, d'un droit voisin pour les éditeurs, qui couvre l'utilisation numérique de leurs publications de presse, et d'une disposition permettant aux EM d'autoriser tous les éditeurs (de presse, de livres, de publications scientifiques, etc.) à percevoir une part de la compensation pour l'utilisation au titre d'une exception.
- Relativement au manque de transparence en matière de rémunération des créateurs, l'option privilégiée consiste à introduire, dans la législation de l'UE, des obligations de transparence concernant les partenaires contractuels des créateurs (notamment les producteurs et éditeurs), étayées par un mécanisme d'adaptation des contrats et de règlement des litiges.

Quelle est la position des différentes parties prenantes? Qui soutient quelle option?

Les options envisagées dans cette AI concerneraient un large éventail de parties prenantes, notamment: les auteurs et interprètes, les sociétés de gestion collective, les producteurs, les éditeurs, les radiodiffuseurs, les prestataires de services de retransmission, les distributeurs, les services en ligne, les utilisateurs institutionnels, les chercheurs et les consommateurs. Les avis des parties prenantes sont spécifiques à chaque thème et sont donc présentés relativement à chaque option dans l'AI. Les résultats des consultations publiques qui ont eu lieu en 2013-2016 et étayant la présente AI sont présentés à l'annexe 2.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Les options privilégiées indiquées relativement aux diffusions en ligne et aux retransmissions d'émissions de TV et de radio permettraient de réduire les coûts de transaction liés à l'acquisition des droits et supportés par les radiodiffuseurs pour leurs diffusions en ligne transfrontières et par les prestataires de services de retransmission sur réseau de communications électroniques «fermé» (p. ex. IPTV). Elles devraient aussi contribuer à faciliter la distribution transfrontière des émissions de TV et de radio des radiodiffuseurs et l'accès à celles-ci.

Concernant l'octroi de licences de droits VoD, l'option privilégiée permettrait de supprimer les blocages contractuels et pourrait donc renforcer la présence des œuvres audiovisuelles européennes sur les plateformes de VoD.

Pour les œuvres indisponibles, l'option privilégiée contribuerait à réduire les coûts de transaction et permettrait d'accorder les licences spécifiques dont les IPC ont besoin pour numériser et diffuser des œuvres indisponibles, pour tous les types d'œuvres et dans tous les EM, y compris au-delà des frontières.

La nouvelle exception relative aux utilisations en ligne de contenu protégé à des fins d'illustration dans le cadre de l'enseignement procurerait une totale sécurité juridique aux établissements et aux enseignants, dont on attend qu'elle favorise la généralisation et le perfectionnement des technologies numériques et méthodes innovantes dans l'enseignement et qu'elle permette aux apprenants de bénéficier d'un environnement pédagogique plus riche et d'obtenir de meilleurs résultats. La possibilité, pour les EM, de conditionner l'exception à l'existence de licences couvrant les mêmes utilisations procurerait la souplesse nécessaire sans compromettre la sécurité juridique pour les utilisateurs ni empêcher les utilisations transfrontières.

La nouvelle exception pour l'ETD accroîtrait la sécurité juridique et réduirait les coûts d'acquisition des droits pour les organismes de recherche, y compris lorsque la réalisation des projets de recherche produit un éventuel résultat commercial, par exemple dans le cadre de partenariats public-privé.

L'option privilégiée pour la préservation procurerait une totale sécurité juridique aux IPC effectuant des reproductions d'œuvres à des fins de préservation dans leurs collections permanentes, y compris à l'aide de technologies numériques.

Dans le troisième domaine couvert par la présente AI, les options privilégiées devraient permettre aux titulaires de droits de mieux exploiter et maîtriser la distribution de leur contenu en ligne. L'obligation, pour les services de contenu chargé par l'utilisateur, de déployer des moyens techniques permettrait aux titulaires de droits de prendre des décisions plus éclairées quant à la mise à disposition de leur contenu par ces services. Elle est susceptible de favoriser la conclusion d'accords pour l'utilisation de contenu et de générer des recettes supplémentaires pour les titulaires de droits.

Quant aux éditeurs de presse, l'option privilégiée accroîtrait leur sécurité juridique, renforcerait leur pouvoir de négociation et aurait un effet positif sur leur capacité à soumettre du contenu à licence et à faire valoir les droits sur leurs publications de presse. L'option privilégiée accroîtrait également la sécurité juridique de tous les éditeurs

en ce qui concerne la possibilité qui leur est donnée de percevoir une part de la compensation pour l'utilisation au titre d'une exception.

Les obligations de transparence imposées à leurs partenaires contractuels fourniraient aux créateurs les informations nécessaires pour déterminer si leur rémunération est appropriée ainsi que les moyens juridiques de demander, si nécessaire, l'adaptation de celle-ci (mécanisme d'adaptation des contrats).

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

L'application du principe du pays d'origine à l'acquisition des droits pour les services en ligne accessoires des radiodiffuseurs créerait une situation nouvelle pour les titulaires de droits qui accordent une licence d'exploitation de leur contenu à des radiodiffuseurs en vue de diffusions en ligne. Toutefois, il s'agit d'une intervention ciblée (limitée aux services en ligne accessoires des radiodiffuseurs et préservant la liberté contractuelle de ceux-ci ainsi que des titulaires de droits) qui devrait favoriser le développement du marché sans perturber les modèles économiques et stratégies de distribution actuels.

L'application de la gestion collective obligatoire à certains types de services de retransmission numérique aurait une incidence limitée sur les possibilités dont disposent les titulaires de droits en matière d'octroi de licences. Les coûts de mise en conformité seraient marginaux car le réseau de sociétés de gestion collective (SGC) qui est utilisé pour accorder des licences de droits de retransmission par câble pourrait aussi l'être pour accorder des licences de droits de retransmission par des moyens autres que le câble.

En ce qui concerne le mécanisme de négociation destiné à faciliter l'octroi de licences de droits VoD, les coûts de mise en œuvre seraient limités car les EM pourraient s'appuyer sur des structures existantes, dotées des compétences nécessaires. Les parties prenantes (titulaires de droits, distributeurs, plateformes de VoD) pourraient supporter certains coûts pour leur participation au mécanisme de négociation. Ces coûts seraient toutefois compensés par les gains d'efficacité découlant de négociations fructueuses.

L'option privilégiée pour les œuvres indisponibles n'impliquerait aucun coût direct en tant que tel. Au cas où il serait recouru aux mécanismes juridiques, les IPC supporteraient certains coûts liés aux exigences de transparence, à la gestion des clauses de non-participation et à l'administration de la licence.

Dans le domaine des exceptions, les options privilégiées ne devraient pas avoir d'incidence significative sur les recettes tirées des licences par les titulaires de droits. Des coûts de mise en conformité très limités peuvent découler de la nécessité d'adapter le champ d'application des licences existantes pour prendre en compte les nouvelles exceptions.

Pour l'enseignement, la nouvelle exception ne devrait pas avoir d'incidence sur le marché primaire des titulaires de droits, notamment en raison de l'objet de l'exception et des conditions dont elle est assortie (illustration à des fins pédagogiques, utilisations numériques sur réseaux électroniques sécurisés). Elle peut impliquer certains coûts de mise en conformité pour les EM qui décident de conditionner l'application de l'exception à l'existence de licences couvrant les mêmes utilisations, du fait de l'obligation de veiller à la disponibilité et à la visibilité de telles licences. Toutefois, ces coûts permettraient d'alléger substantiellement la charge administrative des établissements d'enseignement.

Dans le cas de l'ETD, la condition d'accès légal prévue pour le recours à l'exception garantirait que l'option privilégiée n'a pas d'incidence sur le marché de souscription des titulaires de droits.

L'option privilégiée pour la préservation du patrimoine culturel n'occasionnerait pas de coûts de mise en conformité particuliers. L'incidence sur les recettes des titulaires de droits serait minime, voire négligeable, car cette exception ne s'appliquerait qu'aux œuvres que les IPC ont déjà dans leurs collections permanentes et n'aurait pas de conséquence sur l'acquisition de copies permanentes pour une collection.

Pour les services en ligne distribuant du contenu chargé par les utilisateurs finaux, il y aurait des coûts de mise en conformité découlant des technologies à mettre en place. Ces coûts dépendraient de la quantité et du type de contenu à identifier, mais il faut s'attendre à ce qu'ils soient limités du fait que lesdites technologies doivent être proportionnées et que la majorité des services concernés recourent déjà à certaines technologies d'identification de contenu.

L'instauration d'un droit voisin couvrant l'utilisation en ligne des publications de presse ne devrait pas faire augmenter les redevances de licence pour les prestataires de services en ligne qui concluent déjà des accords de licence couvrant spécifiquement l'utilisation de contenu informatif numérique. Elle impliquerait des coûts pour les seuls prestataires de services en ligne qui, aujourd'hui, ne concluent pas d'accords de licence pour la réutilisation de contenu d'éditeurs alors que, conformément à la législation en matière de droit d'auteur, ils devraient en principe le faire. La possibilité qu'ont les EM d'autoriser tous les éditeurs à percevoir une part de la compensation pour l'utilisation au titre d'une exception ne devrait pas occasionner de coûts car les sociétés de gestion collective, chargées de recueillir les compensations pour les éditeurs, sont déjà en place dans une majorité d'EM. S'agissant de la rémunération des créateurs, les obligations de transparence entraîneraient, pour leurs partenaires

contractuels, des coûts de mise en conformité qui, toutefois, devraient être raisonnables. Comme il y avait très peu de données disponibles en la matière, il n'a pas été possible d'effectuer une quantification globale de ces coûts, mais l'AI contient des estimations établies à partir des quelques exemples fournis par les parties prenantes. Le mécanisme d'adaptation des contrats devrait occasionner des coûts limités (par exemple des coûts de renégociation) étant donné qu'il est censé servir principalement de moyen de négociation. Les EM pourraient utiliser les structures existantes afin de limiter les éventuels coûts liés à l'instauration du mécanisme de règlement des litiges.

Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?

La proportion importante de PME dans le secteur de la création a été prise en compte dans l'évaluation des options stratégiques. Les options privilégiées dans le domaine de l'accès au contenu devraient être profitables aux PME (radiodiffuseurs de TV/radio, prestataires de services ou titulaires de droits) en allégeant la charge administrative associée à l'acquisition de droits ou à l'octroi de licences. Dans le cas des exceptions, les options privilégiées constituent des solutions qui ne devraient avoir aucune incidence significative sur le marché des licences ou les recettes des PME (titulaires de droits). Il n'a pas été jugé opportun d'exclure les micro-entreprises car cela créerait davantage d'insécurité juridique pour les utilisateurs.

Dans le troisième domaine de la présente AI, les options privilégiées aideraient les PME (titulaires de droits) à conclure des accords avec les services de contenu en ligne. Au cas où ces options entraîneraient des obligations pour les PME, il n'a pas été jugé opportun de prévoir des dérogations ou mesures d'atténuation, lesquelles pourraient offrir aux entreprises la possibilité de contourner les obligations et ne permettraient pas d'atteindre les objectifs poursuivis.

Y aura-t-il une incidence notable sur les administrations et budgets nationaux?

Les options privilégiées n'auront aucune incidence significative sur les administrations et budgets nationaux. Toutefois, certaines options impliquent des obligations spécifiques aux EM, telles que la désignation ou la création d'une instance impartiale afin de faciliter la négociation entre les parties concernées par l'octroi de licences de droits VoD, la prise de mesures pour assurer la visibilité des licences à des fins pédagogiques, l'organisation de discussions entre les parties prenantes sur le compte rendu aux auteurs et interprètes, et l'instauration d'un mécanisme de règlement des litiges entre les auteurs/interprètes et leurs partenaires contractuels. Une indication des coûts, lorsque ceux-ci sont disponibles, figure dans les parties correspondantes de l'AI.

Y aura-t-il d'autres incidences importantes?

Sans objet.

Proportionnalité?

Les options privilégiées ont été élaborées de façon à régler efficacement les problèmes initiaux sans excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs. D'autres options, parfois plus ambitieuses, ont été écartées car elles n'auraient pas apporté de solution équilibrée et proportionnée aux problèmes exposés dans la présente AI.

D. Suivi

Quand la stratégie sera-t-elle réexaminée?

Il a été défini des indicateurs précis pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et il a été prévu qu'une collecte de données ait lieu tous les 2 ou 3 ans. On pourrait effectuer une évaluation complète au plus tard 10 ans après l'adoption des mesures législatives afin de mesurer l'incidence et la valeur ajoutée de celles-ci.