

**Avis du Comité économique et social européen sur le «Livres vert sur la distribution en ligne d'œuvres audiovisuelles dans l'Union européenne — Vers un marché unique du numérique: possibilités et obstacles»**

COM(2011) 427 final

(2012/C 143/13)

Rapporteur: **M. LEMERCIER**

Le 13 juillet 2011, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

*"Livres vert sur la distribution en ligne d'œuvres audiovisuelles dans l'Union européenne – Vers un marché unique du numérique: possibilités et obstacles"*

COM(2011) 427 final.

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1<sup>er</sup> février 2012.

Lors de sa 478<sup>e</sup> session plénière des 22 et 23 février 2012 (séance du 22 février 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 226 voix pour et 10 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité tient à attirer l'attention sur la jurisprudence de la Cour de Justice qui demande le respect d'un équilibre entre plusieurs droits fondamentaux dans le cas du droit d'auteur en cas d'échanges de fichiers sur internet. <sup>(1)</sup> Le droit d'auteur n'est pas absolu et son respect ne peut être imposé au travers d'un filtrage généralisé de l'internet par les fournisseurs d'accès (ISP - voir l'Affaire SABAM c. Scarlet). La taxation des supports de données numériques dans plusieurs États membres ne peut concerner les supports utilisés pour un autre usage que les copies d'audiovisuel numérique tels que les disques durs numériques utilisés pour la gestion d'entreprises (Affaire Padawan). Certaines législations nationales excessives devraient être révisées afin de ne pas faire obstacle au développement de la distribution en ligne d'œuvres audiovisuelles en tenant compte de la jurisprudence en évolution de la Cour de Justice de l'UE.

1.2 Un autre facteur de croissance du marché de ces œuvres consiste dans l'instauration de modèles commerciaux attractifs à des prix abordables, en ce que de telles offres peuvent s'effectuer à des coûts bien moindres que la distribution de CDs et DVD de contenus audiovisuels numériques. Cette économie considérable des coûts de distribution devrait profiter aux consommateurs et garantir en même temps un revenu suffisant aux créateurs afin qu'ils puissent poursuivre leur travail de création artistique et littéraire. Le droit d'auteur devrait aussi être aménagé pour satisfaire à l'intérêt général et à des exigences d'intérêt public, par exemple des obligations d'accessibilité pour les personnes handicapées sans pénalisation par les coûts d'accès. Il faut encore réfléchir aux possibilités d'extension des exceptions et limitations pour favoriser l'accès des publics très défavorisés aux bibliothèques et centres culturels publics, comme le Comité l'a proposé dans son avis de 2010. <sup>(2)</sup>

1.3 L'internet est devenu un support universel des offres en ligne; certaines exigences techniques et juridiques devraient être établies par des normes juridiques contraignantes pour garantir le respect de la vie privée par les distributeurs de contenus et garantir la neutralité du net, qui ne doit pas être l'objet de filtrage généralisé <sup>(3)</sup> et sans mandat exprès et nominatif d'un juge s'il existe des éléments suffisants de preuve de copie illicite, sur plainte nominative du titulaire de droits d'auteurs ou de droits voisins.

1.4 Dans le même esprit, le Comité estime que les institutions chargées de la gestion des œuvres audiovisuelles et les bibliothèques ne devraient pas être handicapées par des renforcements excessifs des législations protectrices du droit d'auteur. Leur rôle consiste en effet à conserver et communiquer les œuvres dans un but culturel de popularisation et de protection des artistes et créateurs dans le long terme, ainsi qu'à permettre l'accès du plus large public et en particulier des écoliers, lycéens et étudiants aux dites œuvres de l'esprit, à des fins d'intérêt général telles que le succès de la stratégie 2020, de l'Agenda numérique et de la stratégie culturelle <sup>(4)</sup>. Le projet de directive sur les œuvres orphelines, soutenu par le Comité <sup>(5)</sup>, devrait aussi participer pleinement au succès des stratégies européennes et nationales de promotion de la culture.

1.5 Le marché transfrontalier de la distribution d'œuvres en ligne ne pose pas de problème majeur d'accès pour les trois quarts des marchés et dispose de tous les moyens financiers et technologiques pour proposer leurs catalogues au public européen et global.

<sup>(1)</sup> Affaires récentes: Padawan et SABAM.

<sup>(2)</sup> JO C 228, 22.09.2009, p. 52.

<sup>(3)</sup> Cas SEBAM c. Scarlet.

<sup>(4)</sup> COM(2007) 242 final.

<sup>(5)</sup> JO C 376, 22.12.2011, p. 66.

1.5.1 Le Comité demande plus spécifiquement à la Commission de faire des propositions concrètes particulières pour la multitude de PME-PMI qui constituent la vraie richesse culturelle et artistique de l'Europe dans la diversité de ses langues et de ses créations littéraires et cinématographiques afin de permettre leur participation active au marché unique de la distribution de contenus audiovisuels en ligne.

1.6 Le Comité attire l'attention sur certaines propositions de l'étude KEA-Cema d'octobre 2010, comme la mutualisation des catalogues et les guichets uniques pour la distribution des contenus au public européen.<sup>(6)</sup> En outre, l'analyse des évolutions du marché est fouillée et pertinente. Les stratégies de diffusion, les nouveaux modèles d'affaires sont conçus pour favoriser la distribution légale des œuvres de manière à maximiser le revenu pour chaque fenêtre de diffusion et valoriser au mieux les œuvres. Le recours aux médias sociaux, au *buzz* caractérise la promotion des offres aux côtés des moyens publicitaires classiques.

1.7 Il considère que la création d'un Code européen du droit d'auteur, global et unitaire, tel que proposé par la Commission peut contribuer au renforcement nécessaire de l'harmonisation des législations des États membres sous forme de directive. Il remplacerait les multiples directives existantes dans l'UE en matière de droit d'auteur et ferait l'objet de rapports réguliers sur la mise en œuvre effective par les États membres. La stratégie Europe 2020<sup>(7)</sup> devrait aussi être intégrée à ce Code européen du droit d'auteur.

1.7.1 Un tel Code pourrait relativiser la question du pays d'origine quant à la législation applicable en vue d'une réelle harmonisation. En cas de financement public de la création cinématographique par un État membre, cet État devrait être en général retenu comme le pays d'origine en vue de la détermination de la législation applicable. L'éventualité d'une "origine européenne" en vue du choix de la législation applicable devrait aussi être envisagée par la Commission<sup>(8)</sup>.

1.7.2 La possibilité d'éviter les clauses abusives dans les contrats de cession de ses droits aux producteurs/distributeurs par l'auteur (ou les auteurs) effectif(s) de l'œuvre devrait être envisagée. Trop souvent en effet, ces droits sont cédés par l'auteur aux producteurs pour toutes les technologies existantes et à venir sans clause de participation aux revenus futurs engendrés par l'utilisation de nouveaux supports et moyens de diffusion (Blue-Ray, IPTV<sup>(9)</sup> etc.).

1.7.3 Les contenus ne doivent pas être considérés comme des marchandises. Il convient de garder ceci à l'esprit dans la réflexion sur la distribution *on line* qui constitue un service culturel distribuant du sens ("meaning").

<sup>(6)</sup> "Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union", independant study for the European Commission DG Society and Media, oct. 2010. Voir aussi la communication "Creative Content Online in the Single Market", COM(2007) 836 final.

<sup>(7)</sup> JO C 68 du 6.3.2012, p. 28.

<sup>(8)</sup> 28<sup>e</sup> régime, déjà proposé par le Comité en matière de droit européen des contrats. JO C 21, 21.01.2011, p. 26.

<sup>(9)</sup> Internet television.

1.7.4 Le Comité souligne à nouveau le besoin de permettre l'accès à des connexions à large bande pour que les utilisateurs d'internet bénéficient d'une réception de qualité et suffisamment rapide des œuvres audiovisuelles par câble TV, IPTV et VOD<sup>(10)</sup>.

1.8 Les possibilités de créer des systèmes de gestion des données relatives à la détention de droits sur les œuvres audiovisuelles<sup>(11)</sup> devront être examinées en mettant les particularités et besoins des PME-PMI du secteur au centre de la réflexion des services compétents de la Commission. Cela vaut aussi pour la problématique de la création de licences multiterritoriales représentant un titre unique sur le marché européen. Les petits producteurs européens devraient être encouragés et aidés<sup>(12)</sup> en vue de l'europanisation de leurs catalogues dans un système d'identification des œuvres comportant un volet (volontaire) d'informations sur les titulaires du droit d'auteur et des droits voisins matérialisés dans un titre multiterritorial.

1.9 Le système d'acquisition des droits devrait garantir la distribution transparente et équitable de la part de revenu destinée aux titulaires des droits.<sup>(13)</sup> La gestion par les sociétés de collecte doit impérativement faire l'objet de contrôles annuels indépendants et accessibles aux auteurs et au public afin de contrôler démocratiquement leurs activités et leurs contributions au développement culturel.<sup>(14)</sup>

1.10 Le Comité estime que, sur la base des réponses reçues des parties prenantes à propos du Livre vert, la Commission devrait envisager de produire un Livre blanc dès le second semestre 2012, et après une conférence des parties prenantes au premier semestre 2012, y compris avec les institutions publiques<sup>(15)</sup>, le Comité lui-même *ès-qualité*, et les syndicats et associations représentatives au niveau européen des consommateurs, des auteurs et des distributeurs, un livre blanc avec des propositions plus concrètes sur les suites envisageables pour créer un Marché unique européen des œuvres audiovisuelles en dépit des barrières linguistiques. Le Comité est conscient des difficultés juridiques et techniques auxquelles il faudra faire face pour faire progresser cet important dossier, mais ne croit pas qu'elles puissent être insurmontables.

<sup>(10)</sup> Video on demand.

<sup>(11)</sup> Travaux des producteurs sur un système international d'identification des œuvres (ISAN, International Standard Audiovisual Number). Mais l'ISAN ne contient pas d'informations sur la détention des droits et est à participation volontaire. Certains des grands studios américains travaillent à un système similaire (EIDR, Entertainment Identifier Registry) [eidr.org/how-eidr-works/](http://eidr.org/how-eidr-works/) Ce système d'identification comporte un numéro codant, fournit des API aux développeurs mais ne comporte aucune mention de propriété des droits sur les œuvres.

<sup>(12)</sup> Par exemple grâce au programme MEDIA, prévu jusqu'à 2013, qui pourrait ensuite être remplacé par un nouveau programme de soutien.

<sup>(13)</sup> JO C 68 du 6.3.2012, p. 28.

<sup>(14)</sup> Id.

<sup>(15)</sup> Institutions nationales de financement des films, bibliothèques et Centres culturels.

## 2. Contenu essentiel de la communication de la Commission

2.1 En lien direct avec la stratégie Europe 2020, ce texte prolonge la communication de la Commission "Vers un marché unique des droits de propriété intellectuelle", dite stratégie en matière de DPI <sup>(16)</sup>.

2.2 Le secteur culturel est un secteur important employant 6 millions de salariés dans l'UE et représentant 500 milliards d'euros par an, soit 3 % du PIB européen. Sous l'impulsion des évolutions technologiques, la diffusion des œuvres audiovisuelles subit une profonde révolution. Les technologies numériques, l'internet haut et très haut débit, l'informatique en nuage, la possible réception d'œuvres audiovisuelles sur les ordinateurs personnels et les téléphones mobiles modifient en profondeur les réseaux traditionnels de distribution.

2.3 Le Livre vert évoque plusieurs pistes mais assure la promotion d'un modèle unique de gestion des droits d'auteur s'appuyant sur des licences transnationales et paneuropéennes.

2.4 La Commission estime que l'acquisition des droits pour la transmission en ligne d'œuvres audiovisuelles (films, ...) hors du territoire initial doit être simplifiée. Il en va de même de la diffusion de programmes à la demande qui nécessitent l'obtention de droits différents de ceux acquis pour la diffusion initiale.

2.5 Le Livre vert précise que la transmission simultanée d'une émission nécessite, auprès des titulaires des droits, l'obtention d'une autorisation particulière.

2.6 Pour la retransmission simultanée à partir d'autres États membres, la directive dite "satellite et câble" <sup>(17)</sup> impose une gestion des droits par une société de gestion collective. Ces droits s'ajoutent à ceux délivrés en direct par les organismes de radiodiffusion.

2.7 S'agissant de la retransmission par câble, la Commission relève que les organismes représentant les titulaires de droits ne sont pas tous juridiquement habilités à octroyer des licences pour ces droits.

2.8 Enfin, depuis quelques années, les opérateurs de DSL (Digital Subscriber Line), IPTV (Télévision sur internet) et TNT (transmission numérique terrestre) ainsi que de nouvelles plateformes numériques exploitent les services de retransmission d'émissions, ce qui rend encore plus difficile le respect des législations actuelles.

2.9 D'un point de vue économique, la production de l'UE approchait 1 200 films en 2009, générant à peine 25 % des entrées dans l'UE contre 68 % de films américains. À contrario, elle ne représente que 7 % du marché américain. Dans l'UE, afin d'assurer la promotion d'un film, les producteurs et les distributeurs étalent dans le temps la sortie de leurs films. La sortie d'un film s'effectue en général en salle de cinéma, puis en

support vidéo, puis en vidéo à la demande, puis le film est diffusé sur les chaînes payantes et enfin sur les chaînes gratuites. Le développement des services de vidéo à la demande proposés en dehors du pays producteur multiplie le nombre de partenaires, donc de contrats.

Pour réduire le nombre de ces procédures, la Commission propose une gestion collective des œuvres et la mise en place d'un guichet unique pour l'octroi des licences collectives.

### 2.10 L'autre volet du Livre vert concerne la rémunération des auteurs:

Celle-ci est gérée dans la plupart des pays de l'UE par les producteurs au travers de paiements forfaitaires de "rachat" pour leur contribution à l'œuvre audiovisuelle. Dans ces États, les auteurs ne reçoivent donc pas systématiquement de rémunération supplémentaire lors de la diffusion en ligne de l'œuvre. Dans certains États, les sociétés de gestion collective qui représentent les auteurs perçoivent une rémunération par utilisation. Dans d'autres, c'est le diffuseur final qui a la responsabilité de paiement de ces prestations.

### 2.11 Concernant la rémunération des interprètes:

Elle est aujourd'hui essentiellement contractuelle et forfaitaire, comme pour les auteurs. La Commission propose qu'un système de rémunération plus équitable soit mis en place, ce droit étant géré par des sociétés de gestion collective. Le Livre vert indique cependant que ces nouveaux droits créeraient une incertitude économique, donc juridique, pour les producteurs et freineraient la diffusion en ligne de ces œuvres.

## 3. Observations générales

3.1 Avec le Livre vert, la Commission poursuit la construction du marché unique européen au travers de la convergence des règles nationales.

Le secteur concerné touche à la culture et à ses canaux de diffusion numérique. C'est un domaine très particulier et sensible car il véhicule l'histoire d'un pays, sa langue, ses traditions, ses aspirations. Il ne peut être traité comme un secteur économique classique ni même comme un secteur d'intérêt économique général traditionnel. L'approche de la Commission au travers du Livre vert peut paraître excessivement tournée vers le consommateur. Son analyse des différents mécanismes est cependant fouillée et quasi exhaustive.

3.2 Le texte, très dense, aborde de nombreux thèmes très différents mais l'objectif principal poursuivi par la Commission est de construire le marché unique du secteur.

3.3 Concernant la situation de la diffusion audiovisuelle et des droits s'y attachant, la Commission s'appuie sur plusieurs constats:

<sup>(16)</sup> COM(2011) 287 final.

<sup>(17)</sup> Directive 93/83/CEE (J.O. L 248 du 6.10.1993, p. 15).

Le premier est que le système actuel ne marche pas, qu'il est complexe et coûteux pour le consommateur final. Le second postule que le regroupement des productions nationales peut permettre d'accroître la viabilité commerciale du secteur dans son ensemble. La VOD indépendante des grands fournisseurs d'accès ou de iTunes rencontre des difficultés d'obtention de droits exclusifs territoriaux ou européens sur les œuvres, dont les droits sont souvent concentrés chez les producteurs, qui recherchent une maximisation de leur revenus par d'autres voies (ventes de DVD, en particulier).

**3.4 Vers une gestion centralisée des licences** (regrouper les moyens et les sources d'information pour développer le secteur):

Le Livre vert propose donc la commercialisation en ligne des droits sur les services sur plusieurs territoires et soutient la mise en place d'un modèle unique de licences permettant l'octroi de licences multiterritoriales.

Le CESE estime que pour une région linguistique donnée, ce peut être une solution.

**3.5** La multiplicité des canaux de diffusion, la multiplicité des récepteurs interactifs et la mobilité des clients exercent une forte pression sur les modèles économiques des réseaux de distribution.

**3.6** Aujourd'hui, la délivrance d'autorisations et de licences est essentiellement nationale et basée sur la négociation de contrats entre le producteur de l'œuvre et le diffuseur en ligne. Le Comité économique et social européen reconnaît que le système proposé par la Commission présente des avantages indéniables, notamment en ce qui concerne la rapidité et la simplicité d'accès aux données fournies par les producteurs. Il peut être un levier supplémentaire pour la diffusion d'œuvres nationales qui demeurerait locales.

**3.7** Il est néanmoins à noter que la mise en application, il y a quinze ans, de la directive concernant les diffusions par satellite n'a pas généré de services paneuropéens de diffusion par satellites.

**3.8 Concernant la mise en place d'un registre européen des œuvres qui peut présenter des risques difficiles à évaluer.**

Le CESE estime que cette base de données devrait être purement informative.

En particulier, le fait d'être répertorié ou non ne saurait conditionner l'accès à la protection des droits d'auteur.

**3.9** Cette structure européenne aurait l'avantage de rassembler les forces européennes de production et de diffusion pour faire face aux "majors" d'Hollywood qui s'organisent en Europe.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que ce sont de grands studios américains (Warner Bros, Disney,...) qui travaillent à

l'élaboration d'un système international de numéros d'identification des œuvres audiovisuelles (Entertainment Identifier Registry).

**3.10** De même, depuis 2004, des producteurs français développent de leur côté l'ISAN (International Standard Audiovisual Number). Les chiffres sur la production de films européens et américains mentionnés précédemment sont inquiétants. Rappelons qu'avec ce système, la production américaine représente 75 % des entrées en salles de cinéma en Europe. La gouvernance d'une telle entité est donc fondamentale.

**3.11** Rappelons que ce sont les producteurs qui, au cours de leur négociation commerciale avec les diffuseurs, fixent contractuellement et forfaitairement le montant des droits payés aux auteurs et ayants droit et en garantissent le paiement. Le problème de la rémunération des ayants droit peut être résolu en partie par une gestion centralisée. Par contre, l'idée séduisante d'engager un processus de rémunération en fonction de l'audience mesurée sur de nombreuses années paraît difficile.

**3.12** Il y a un vrai conflit d'intérêt entre les producteurs, les diffuseurs de film et les contributeurs. D'un côté, les producteurs souhaitent une sortie initiale en salle pour assurer la meilleure promotion possible de leurs œuvres, de l'autre, les diffuseurs revendiquent une mise à disposition plus rapide de celles-ci pour les rendre disponibles sur les supports vidéo, les chaînes payantes et à la demande.

**3.13** Le CESE pense qu'une négociation visant à moduler ces délais est nécessaire compte tenu de la montée en puissance de l'IPTV, de l'ADSL et des plateformes numériques. Concernant les œuvres anciennes qui ne font plus l'objet d'une exclusivité, la mise en place d'un système d'identification et de recensement des œuvres associé à une base de données des ayants droit est très intéressante.

**3.14** La Commission fait donc le pari de la gestion collective des œuvres (banque de données) pour stimuler le secteur! **L'UE aura-t-elle la capacité de contrer la puissance des multinationales américaines? Les risques générés par un abandon brutal des systèmes nationaux actuels sont réels.**

**3.15** Selon le CESE, des évaluations sérieuses doivent être effectuées avant tout abandon ou affaiblissement des systèmes nationaux actuels. Comme nous l'indiquions précédemment, les lobbies en charge de la défense des intérêts des compagnies américaines sont efficaces et poussent évidemment à la libéralisation de ce secteur très lucratif.

**3.16** La Commission, au travers de ce projet, souhaite développer la circulation des œuvres de l'UE et la réguler. Les signaux techniques et réglementaires émanant de la Commission sont donc importants car ils peuvent accélérer un processus de libéralisation déjà engagé par d'autres.

3.17 Le CESE appuie sans réserve toute démarche de la Commission visant à faciliter l'accès des citoyens aux œuvres en ligne. Cet accès devrait être possible partout sur le territoire de l'UE et ce, à des prix abordables. Il permettrait une meilleure diffusion de la culture des États membres et faciliterait l'éducation des jeunes Européens. Par ailleurs, le Comité considère que certaines formes de "versioning" peuvent porter atteinte aux objectifs culturels de la distribution en ligne, comme l'introduction de publicités commerciales dans des œuvres originalement conçues sans coupures publicitaires, même si ces versions de moindre qualité pourraient permettre de distribuer gratuitement ou à très bas coût des œuvres ainsi mutilées. Cette considération pourrait figurer dans un Code de qualité volontaire pour les distributeurs en ligne par internet, par câble ou par transmissions hertziennes qui s'engageraient au plus grand respect des œuvres originales.

3.18 Un avis du CESE sur la communication de la Commission "Vers un marché unique des droits de propriété intellectuelle" <sup>(18)</sup> rappelle la diversité des différents modèles nationaux et les approches contradictoires de la gestion des droits d'auteur dans le domaine culturel. **C'est pourquoi, conscient que la réflexion n'est pas complètement aboutie, le CESE estime que la première démarche serait de définir les principes d'un code européen.** Dans une première étape, ce code, basé sur le respect des spécificités culturelles de chaque pays, devrait se limiter à établir des principes simples incontournables que chaque pays respecterait lors de la délivrance des licences.

3.19 Le CESE pense qu'il n'est pas souhaitable d'étendre le droit du pays de départ car le choix du pays d'établissement de

la société prestataire peut contourner ce principe par ailleurs correct. La Commission a parallèlement lancé des actions et des consultations pour que les opérateurs de transmission de données investissent dans de nouveaux réseaux capables d'écouler ces trafics avec une bonne qualité et à des prix abordables.

3.20 Dans le Livre vert à l'examen, la Commission affirme que la gestion collective des droits stimulera la croissance des réseaux numériques. Encore faudra-t-il s'assurer de la capacité financière des opérateurs de réseaux à moderniser et accroître leur capacité de diffusion. C'est pourquoi l'avis du CESE sur "l'internet ouvert et sa neutralité <sup>(19)</sup>" est un appui sérieux à certaines thèses évoquées dans ce Livre vert.

3.21 Pour la retransmission simultanée à partir d'autres États membres, la directive "satellite et câble" impose une gestion des droits par une société de gestion collective. Ces droits s'ajoutent à ceux délivrés en direct par les organismes de radiodiffusion. Cette double procédure qui peut paraître lourde est nécessaire afin d'éviter les coupures durant les programmes (utilisation des supports déjà occupés par d'autres émissions).

3.22 La Commission estime que les financements nationaux sont vitaux pour le développement du secteur audiovisuel et soutient le programme MEDIA créé pour impulser la diffusion des œuvres sur plusieurs territoires. Le CESE est d'accord avec cette affirmation mais constate la décroissance de ces subventions et le regroupement massif de bailleurs de fonds pour financer un film.

Bruxelles, le 22 février 2012.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

<sup>(18)</sup> JO C 68 du 6.3.2012, p. 28.

<sup>(19)</sup> JO C 24 du 28.1.2012, p. 139.