



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.5.2011
SEC(2011) 616 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION
RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT
SUR L'UTILISATION TRANSFRONTIÈRE DES ŒUVRES ORPHELINES

Accompagnant le document

Proposition de
DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

sur certaines utilisations autorisées des œuvres orphelines

{ COM(2011) 289 final }
{ SEC(2011) 615 final }

Résumé

L'analyse d'impact porte sur les autorisations à obtenir dans le domaine du droit d'auteur pour pouvoir mettre à disposition en ligne des œuvres dites «orphelines», dans le cadre de bibliothèques numériques européennes et nationales. Les œuvres orphelines sont des œuvres dont le titulaire des droits n'a pu être identifié ou localisé.

Cette analyse d'impact a été examinée lors de trois réunions d'un groupe de pilotage interservices, le 11 mars et les 16 et 27 avril 2010. Elle a été présentée le 16 juin 2010 au comité des analyses d'impact (CAI), qui a rendu son avis le 21 juin 2010.

Description du problème

Une autorisation préalable est nécessaire pour pouvoir mettre à la disposition du public, dans le cadre d'une bibliothèque numérique, une œuvre protégée par des droits d'auteur. Lorsque le titulaire de ces droits ne peut être identifié ou trouvé, l'œuvre est dite «orpheline». Dans ce cas, il est impossible d'obtenir les autorisations nécessaires à sa mise en ligne. Or, les bibliothèques, archives ou autres institutions de service public qui permettent au public d'accéder à des œuvres en ligne sans autorisation préalable risquent de se trouver en infraction avec le droit d'auteur.

Contexte politique

Le principal objectif de cette proposition est de remédier à l'absence de cadre juridique permettant d'accéder en ligne de manière licite, par delà les frontières, aux œuvres orphelines figurant dans les bibliothèques et les archives.

L'analyse d'impact explique qu'étant donné la nécessité urgente d'accélérer le développement des bibliothèques et archives numériques en Europe et de renforcer sa capacité à promouvoir les technologies de recherche et d'indexation, la proposition législative se concentre sur les œuvres publiées sous forme de livres, revues, journaux, magazines ou autres écrits, y compris les œuvres incorporées dans celles-ci¹, et sur les œuvres sonores, audiovisuelles et cinématographiques. L'amélioration des systèmes de recherche en ligne facilitera l'accès, aux niveaux national et transnational, aux millions de sources disponibles dans les bibliothèques européennes.

Cette initiative s'appuie sur la recommandation de la Commission de 2006 sur la numérisation et l'accessibilité en ligne du matériel culturel et la conservation numérique². Malgré cette recommandation, seuls quelques États membres se sont dotés d'une législation sur les œuvres orphelines. En outre, les quelques mesures adoptées n'ont qu'une portée restreinte, puisqu'elles limitent l'accès en ligne aux citoyens résidant sur le territoire national.

¹ Il serait en revanche extrêmement difficile d'identifier les propriétaires de collections entières de photographies dont la provenance est inconnue. L'absence d'attribution ou d'autres marques d'identification complique singulièrement la recherche diligente des titulaires de droits. En outre, les recherches concernant des œuvres visuelles ne peuvent s'appuyer sur des technologies aussi avancées que les recherches textuelles, et elles sont très coûteuses.

² Recommandation 2006/585/CE de la Commission du 24 août 2006 sur la numérisation et l'accessibilité en ligne du matériel culturel et la conservation numérique, JO L 236 du 31.8.2006, p. 28.

Enfin, la création d'un cadre juridique destiné à faciliter la numérisation et la diffusion dans le marché unique, par delà les frontières, des œuvres orphelines est aussi l'une des actions clés recensées dans la stratégie numérique pour l'Europe³, qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie Europe 2020⁴.

Subsidiarité et proportionnalité

Une proposition législative sous forme de directive est nécessaire parce que les approches reposant sur une démarche volontaire, notamment la recommandation 2006/585/CE du 24 août 2006, n'ont pas eu les résultats escomptés (subsidiarité). En outre, la coexistence d'approches nationales disparates concernant les œuvres orphelines présentes dans les bibliothèques en ligne fait qu'il est difficile pour une bibliothèque de rendre ces œuvres accessibles dans tous les États membres⁵.

Le problème des œuvres orphelines étant un obstacle majeur à la création de bibliothèques numériques, la définition d'un cadre cohérent au niveau de l'UE pour l'accès à ces œuvres est la manière la moins intrusive d'atteindre le résultat voulu (proportionnalité). Toutes les autres approches imposeraient des coûts administratifs nettement plus importants et nécessiteraient des infrastructures de licence uniquement destinées aux œuvres orphelines.

Analyse des options

L'analyse d'impact examine six options: (1) statu quo, (2) exception réglementaire au droit d'auteur, (3) recours aux licences collectives étendues, (4) délivrance par les sociétés de gestion collective d'une licence spécifique pour les œuvres orphelines, (5) délivrance par un organisme public d'une licence spécifique pour les œuvres orphelines, (6) reconnaissance mutuelle des solutions nationales adoptées pour les œuvres orphelines.

Toutes ces options (à l'exception de l'option 1) présupposent l'adoption d'une directive imposant à tous les États membres la mise en œuvre, dans un délai précis, de dispositions spécifiques sur les œuvres orphelines. Toutes, à l'exception de l'option 3, reposent sur le principe selon lequel il est nécessaire d'effectuer une recherche diligente préalable des titulaires de droits pour pouvoir mettre une œuvre orpheline en ligne dans le cadre d'une bibliothèque numérique.

L'option 3, qui s'inspire du modèle des «licences collectives étendues», part du principe qu'une fois qu'une société de gestion collective de droits a autorisé une bibliothèque à mettre des ouvrages en ligne, cette licence, par extension réglementaire, est présumée couvrir toutes les œuvres orphelines du même type. La société de gestion collective est alors considérée comme représentant aussi ces œuvres «hors champ», qu'elle ait ou non effectué une recherche pour en identifier ou en localiser l'auteur. Ce modèle nordique est essentiellement soutenu par les États membres nordiques, mais ceux-ci reconnaissent qu'en raison de l'absence de recherche diligente, il est moins adapté à une solution européenne fondée sur la

³ Une stratégie numérique pour l'Europe, COM(2010) 245.

⁴ Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive
http://ec.europa.eu/eu2020/index_fr.htm

⁵ Dans certains États membres, comme la France, il a été expressément reconnu, lors de travaux préparatoires à des mesures législatives, qu'une solution devait être trouvée au niveau européen (cf. Conseil Supérieur de la Propriété Littéraire et Artistique, *Commission sur les œuvres orphelines*, p. 19).

reconnaissance mutuelle. L'absence de reconnaissance mutuelle implique aussi qu'une licence collective étendue ne sera valable que sur le territoire national sur lequel s'applique cette présomption réglementaire.

L'option d'une licence spécifique pour les œuvres orphelines (option 4) offrirait aux bibliothèques et autres bénéficiaires un haut niveau de sécurité juridique contre l'introduction de demandes d'indemnisation en cas de réapparition des propriétaires. Elle exige à la fois une recherche pour vérifier si l'œuvre est orpheline ou non, préalablement à l'octroi de la licence, et une licence spécifique aux œuvres orphelines.

L'octroi d'une licence administrative pour les œuvres orphelines (option 5) permet d'obtenir la certification publique des recherches menées et assure ainsi un haut niveau de sécurité juridique aux bibliothèques numériques. Mais elle représente aussi une charge administrative. C'est ce qui explique que les applications antérieures de ce système n'aient eu qu'un impact limité et ne soient pas utilisées pour de grands projets de bibliothèque numérique.

L'exception réglementaire (option 2) éviterait d'avoir à demander une licence de droit d'auteur, mais l'obligation de recherche préalable serait maintenue. Toutefois, cette option offre une sécurité juridique moins grande, car cette recherche ne serait pas certifiée par un tiers.

Une approche fondée sur la reconnaissance mutuelle des approches nationales adoptées pour la mise à la disposition du public d'œuvres orphelines (option 6) a l'avantage d'offrir aux bibliothèques et autres bénéficiaires des gages de sécurité juridique quant au fait que les œuvres concernées sont effectivement orphelines, et de les autoriser ainsi à mettre ces œuvres en ligne. Cette reconnaissance mutuelle rendrait la bibliothèque numérique accessible aux citoyens de toute l'Europe. Cette option est notamment privilégiée par les milieux de l'édition et par certains États membres. Les éditeurs estiment qu'un système qui prévoit l'autorisation de mettre des œuvres orphelines en ligne ne peut faire l'économie d'une recherche diligente préalable.

Mise en œuvre, suivi et évaluation

L'objet principal de cette proposition est de permettre aux bibliothèques et organismes similaires qui poursuivent des objectifs d'intérêt public tels que l'éducation ou la préservation et la diffusion du patrimoine culturel puissent reproduire des œuvres orphelines et les mettre à la disposition du public en toute légalité. Cette proposition devrait être mise en œuvre conformément aux objectifs politiques et aux dispositions internationales relatives aux droits d'auteur et droits voisins.

La Commission en suivra les incidences à court, moyen et long terme. À court terme, elle veillera à ce que tous les États membres adoptent une législation sur les œuvres orphelines. À moyen terme, elle vérifiera si le système de reconnaissance mutuelle permet un accès paneuropéen aux bibliothèques numériques à partir de n'importe quel point de l'UE. À long terme, elle mesurera la contribution de la législation sur les œuvres orphelines au développement général de bibliothèques numériques paneuropéennes.