



N° 2141

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2019.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION SUR LA PROPOSITION DE LOI, modifiée par le Sénat, *tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse*,

PAR M. PATRICK MIGNOLA,

Député.

---

---

Voir les numéros :

*Sénat* : 1<sup>re</sup> lecture : **705** (2017-2018), **243**, **244** et T.A. **55** (2018-2019).

2<sup>e</sup> lecture : **489**, **581**, **582** et T.A. **125** (2018-2019).

*Assemblée nationale*: 1<sup>re</sup> lecture : **1616**, **1912** et T.A. **267**.

2<sup>e</sup> lecture : **2118**.



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>COMMENTAIRE DE L'ARTICLE RESTANT EN DISCUSSION</b> .....	7
<i>Article 3</i> : Reconnaissance d'un droit voisin aux éditeurs et agences de presse et création d'un système de gestion collective de ce droit voisin .....	7
<b>COMPTE RENDU DES DÉBATS EN COMMISSION</b> .....	11
Réunion du lundi 15 juillet 2019 à 15 heures .....	11
<b>I. DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	11
<b>II. EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	22
<i>Article 3</i> : Reconnaissance d'un droit voisin aux éditeurs et agences de presse .....	22



## AVANT-PROPOS

Le 9 mai dernier, dans le cadre de la journée de séance réservée au groupe Mouvement démocrate et apparentés, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture, à la quasi-unanimité, la proposition de loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse que le Sénat avait lui-même unanimement approuvée le 24 janvier 2019.

Cette proposition de loi vise à transposer l'article 15 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 qui octroie aux éditeurs et agences de presse un droit voisin au titre de l'utilisation numérique de leurs publications de presse par les services de communication au public en ligne <sup>(1)</sup>.

Rarement on aura vu transposition aussi rapide : alors que l'article 29 de la directive laisse aux États membres jusqu'au 7 juin 2021 pour transposer les dispositions de celle-ci en droit interne, le législateur français a mis en œuvre un processus de transposition si diligent qu'à peine trois mois après l'adoption de la directive, l'Assemblée nationale s'apprête à effectuer une seconde lecture d'une proposition de loi de transposition.

Si l'Assemblée nationale votait, sans le modifier, le texte adopté par le Sénat le 3 juillet dernier, la France pourrait être le premier État de l'Union européenne à opérer la transposition de l'article 15, ce qui ferait du dispositif retenu dans notre pays une source d'inspiration (pour ne pas dire un « modèle ») pour l'ensemble des autres États membres.

Il faut rappeler qu'à la faveur d'un travail de bonne intelligence non seulement entre les deux assemblées – et en particulier entre leurs rapporteurs et présidents de commission respectifs –, mais aussi entre les différents groupes de l'Assemblée nationale, celle-ci avait déjà « voté conformes », en mai dernier, dix des quinze articles que comporte la présente proposition de loi (articles 1<sup>er</sup>, 3 *bis* à 3 *quater*, 3 *sexies* à 3 *decies* et 5).

En première lecture, les principales modifications opérées par la commission des Affaires culturelles et de l'éducation ont été les suivantes :

– un article 1<sup>er</sup> *bis* a été créé afin d'exclure les actes d'hyperlien ainsi que les mots isolés et les très courts extraits d'une publication de presse du champ de la protection du droit voisin des éditeurs et agences de presse ;

---

(1) Directive n° 2019/790 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives n° 96/9/CE et n° 2001/29/CE.

– la durée de protection du droit voisin des éditeurs et agences de presse (prévue à l'article 2) a été fixée à deux ans conformément à la directive ;

– à l'article 3, la notion d'éditeur de presse et l'assiette de la rémunération du droit voisin des éditeurs et agences de presse ont été clarifiées ;

– au même article, des obligations de transparence ont été mises à la charge : d'une part, des services de communication au public en ligne à l'endroit des éditeurs et agences de presse concernant les modalités de calcul de la rémunération de leur droit voisin, et, d'autre part, des éditeurs et agences de presse à l'endroit des journalistes professionnels et autres auteurs d'œuvres intégrées aux publications de presse, concernant les modalités de calcul de la part de rémunération appropriée et équitable qui leur sera rétrocédée.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements qui tendaient tous à modifier l'article 3, à l'exception d'un amendement de Mme Sylvie Tolmont et des membres du groupe Socialistes et apparentés visant à préciser, à l'article 1<sup>er</sup> *bis*, que l'efficacité des droits voisins est susceptible d'être affectée lorsque l'utilisation de très courts extraits se substitue à la publication de presse elle-même ou dispense le lecteur de s'y référer.

C'est aussi sur l'article 3 de la proposition de loi qu'ont porté toutes les modifications apportées par le Sénat en seconde lecture. En effet, si la Haute assemblée a « voté conformes » les articles 1<sup>er</sup> *bis*, 2, 3 *quinquies* et 4, elle a en revanche adopté, à l'initiative de son rapporteur, M. David Assouline, quatre amendements à l'article 3 (trois en commission et un en séance publique) qui seront présentés avec le commentaire de cet article qui est le seul à rester en discussion.

Du point de vue du rapporteur, les modifications introduites à cet article ont permis d'atteindre un point d'équilibre satisfaisant qui justifie qu'il soit désormais voté sans modification.

Le droit voisin étant un droit économique, l'urgence à présent est que les négociations sur la rémunération de ce droit et sur la part qui en sera rétrocédée aux journalistes professionnels et autres auteurs d'œuvres intégrées aux publications de presse s'engagent et aboutissent dans les meilleurs délais. En effet, tout mois de négociation perdu est un mois de rémunération perdu.

Le rapporteur invite la représentation nationale à garder cet élément à l'esprit à l'heure où elle est appelée à se prononcer, en seconde lecture, sur la présente proposition de loi.

## COMMENTAIRE DE L'ARTICLE RESTANT EN DISCUSSION

### *Article 3*

#### **Reconnaissance d'un droit voisin aux éditeurs et agences de presse et création d'un système de gestion collective de ce droit voisin**

##### **Adopté sans modification**

Le présent article a pour objet de :

- reconnaître aux éditeurs et agences de presse un droit voisin pour l'utilisation numérique (totale ou partielle) de leurs publications de presse par les services de communication au public en ligne ;
- définir les notions de publication de presse, d'éditeur de presse et d'agence de presse ;
- permettre aux éditeurs et agences de presse titulaires de ce nouveau droit voisin d'en confier la gestion à un ou plusieurs organismes de gestion collective ;
- déterminer les modalités de fixation de la rémunération due, par les services de communication au public en ligne, aux éditeurs et agences de presse, en imposant aux premiers une obligation de transparence à l'endroit des seconds ;
- déterminer les modalités de fixation de la part appropriée et équitable de rémunération rétrocédée, par les éditeurs et agences de presse, aux journalistes professionnels et autres auteurs d'œuvres intégrées à leurs publications de presse, en imposant aux premiers une obligation de transparence à l'endroit des seconds.

## **I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Outre les modifications dont il a fait l'objet lors de son examen en première lecture par la commission des Affaires culturelles et de l'éducation, et que le rapporteur a déjà rappelées dans son avant-propos, le présent article a été enrichi par l'Assemblée nationale en séance publique.

Des amendements identiques de Mmes Sylvie Tolmont et Aurore Bergé ont en effet permis d'explicitier ce que l'on devait entendre par « agence de presse », à savoir toute entreprise mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 portant réglementation des agences de presse « *ayant pour activité principale la collecte, le traitement et la mise en forme, sous sa propre responsabilité, de contenus journalistiques* ».

Il faut toutefois préciser, comme l'a fait le ministre de la Culture, M. Franck Riester, que « *cette rédaction ne modifie en rien les dispositions en vigueur. Les critères appréciés par la commission paritaire des publications et agences de*

*presse – CPPAP – pour reconnaître la qualité d’agence de presse, notamment la part de chiffre d’affaires provenant des médias, resteront inchangés »<sup>(1)</sup>.*

Par ailleurs, l’Assemblée nationale a adopté amendement commun au rapporteur, à Mme Fannette Charvier et aux membres du groupe La République en marche, qui a organisé un « mécanisme de secours » en cas d’absence d’accord collectif ou d’accord d’entreprise sur la part appropriée et équitable de la rémunération perçue au titre des droits voisins que les éditeurs et agences de presse devront rétrocéder aux journalistes professionnels et autres auteurs d’œuvres présentes dans les publications de presse. Dans un tel cas de figure, il reviendrait à une commission paritaire « *ad hoc* » de déterminer cette part.

## **II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT**

Lors de son examen de la proposition de loi en seconde lecture, la commission de la culture, de l’éducation et de la communication du Sénat a adopté trois amendements de son rapporteur, M. David Assouline.

Le premier a conforté la place des agences de presse en tant que bénéficiaires du nouveau droit voisin consacré par le texte en précisant expressément que les publications de presse peuvent comprendre des photographies ou des vidéogrammes<sup>(2)</sup> et qu’elles peuvent avoir été réalisées à l’initiative, sous la responsabilité éditoriale et sous le contrôle soit d’un éditeur de presse, soit d’une agence de presse.

Ce même amendement a précisé que l’autorisation de l’éditeur de presse ou de l’agence de presse titulaire du droit voisin est requise en cas de reprise non seulement totale, mais aussi partielle de ses publications de presse par un service de communication au public en ligne.

Un deuxième amendement a ajouté que, s’agissant des auteurs d’œuvres intégrées aux publications de presse qui ne sont pas des salariés des éditeurs et agences de presse et dont la part de rémunération ne peut donc pas être fixée par un accord collectif ou par un accord d’entreprise, il reviendra d’une part aux organisations professionnelles représentatives des éditeurs et agences de presse, et, d’autre part, aux organisations professionnelles d’auteurs ou aux organismes de

---

(1) *Compte-rendu intégral de la deuxième séance du jeudi 9 mai 2019. Voir le lien suivant : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2018-2019/20190223.asp#P1708037>*

(2) *Cela résultait déjà de la reprise, quasiment à l’identique, de la définition de la publication de presse figurant au paragraphe 4 de l’article 2 de la directive dont le considérant n° 56 explique qu’« une telle définition ne couvre que les publications journalistiques, publiées dans les médias quels qu’ils soient, y compris sur papier, dans le contexte d’une activité économique qui constitue une fourniture de services en vertu du droit de l’Union. Les publications qui devraient être couvertes comprennent, par exemple, des journaux quotidiens, des magazines hebdomadaires ou mensuels généralistes ou spécialisés, y compris les magazines vendus sur abonnement, et des sites internet d’information. Les publications de presse contiennent principalement des œuvres littéraires, mais également, et de plus en plus, d’autres types d’œuvres et objets protégés, notamment des photos et des vidéos ».*



gestion collective, de négocier un accord spécifique déterminant cette part de rémunération rétrocedée.

Un troisième amendement a indiqué que la fixation du montant de la rémunération des éditeurs et agences de presse au titre de leurs nouveaux droits voisins devra « prendre en compte » les investissements humains, matériels et financiers réalisés par eux, la contribution des publications de presse à l'information politique et générale (IPG) et l'importance de l'utilisation des publications de presse par les services de communication au public en ligne.

Comme l'a expliqué le sénateur David Assouline dans l'exposé sommaire de son amendement <sup>(1)</sup> et dans son rapport <sup>(2)</sup>, il s'agit là de critères qui sont fidèles à l'esprit de la directive du 17 avril 2019 <sup>(3)</sup>, qui ne sont ni exhaustifs ni limitatifs et qui n'excluent aucune famille de presse de la répartition des revenus issus des droits voisins.

Afin de clarifier le caractère purement illustratif et indicatif de ces critères, le Sénat a adopté, en séance publique, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de son rapporteur visant à expliciter que la répartition de la rémunération des droits voisins des éditeurs et agences de presse devra « prendre en compte des éléments tels que » le niveau des investissements, la contribution au débat démocratique ou l'audience.

Du point de vue du rapporteur, il s'agit là de modifications bienvenues qui tirent les conséquences de débats ayant déjà eu lieu à l'Assemblée nationale, lors de la discussion de la proposition de loi en première lecture, tant en commission qu'en séance publique, à l'occasion de l'examen d'amendements de Mmes Frédérique Dumas et Constance Le Grip.

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des Affaires culturelles et de l'éducation a adopté le présent article sans y apporter de modification.

\*

---

(1) Amendement n° COM-5. Voir le lien suivant :

[https://www.senat.fr/amendements/commissions/2018-2019/489/Amdt\\_COM-5.html](https://www.senat.fr/amendements/commissions/2018-2019/489/Amdt_COM-5.html)

(2) Rapport n° 581 (session ordinaire 2018-2019) fait, au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, sur la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse, par M. David Assouline, juin 2019, pp. 5, 20 et 21.

(3) Le considérant n° 54 de la directive justifie l'octroi d'un droit voisin aux éditeurs et agences de presse en indiquant qu'une presse libre et pluraliste « apporte une contribution fondamentale au débat public et au bon fonctionnement d'une société démocratique ». Voir le lien suivant :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0790&from=EN>



## COMPTE RENDU DES DÉBATS EN COMMISSION

Réunion du lundi 15 juillet 2019 à 15 heures

*La commission des Affaires culturelles et de l'Éducation examine, sur le rapport de M. Patrick Mignola, la proposition de loi, modifiée par le Sénat, tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse (n° 2118) <sup>(1)</sup>.*

### I. DISCUSSION GÉNÉRALE

**M. le président Bruno Studer.** Chers collègues, notre réunion se tient de façon inhabituelle un lundi car nous serons mobilisés en séance publique demain après-midi et soir ; une adoption plus tardive en commission aurait trop fortement réduit le délai de dépôt des amendements en séance, les deux textes étant inscrits le mardi 23 juillet. Je vous remercie pour votre compréhension.

Nous en venons donc sans plus tarder à la deuxième lecture de la proposition de loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse, pour laquelle seul l'article 3 demeure en discussion.

Je sais, monsieur le rapporteur, que vous avez travaillé en bonne intelligence avec David Assouline, rapporteur de ce texte au Sénat, afin que la version qui nous revient en deuxième lecture puisse satisfaire l'ensemble des parties prenantes. Je vous laisse donc tout de suite la parole pour que vous nous présentiez votre rapport.

**M. Patrick Mignola, rapporteur.** Depuis de nombreux mois, nous avons effectivement réalisé un gros travail en commun avec de la Haute Assemblée et tous les groupes de l'Assemblée nationale parce qu'il était important que nous puissions avoir une transposition rapide de cette directive. Néanmoins, je ne crois pas que nous ayons confondu vitesse et précipitation ; nous avons plutôt travaillé dans l'anticipation.

Comme le président l'a rappelé, nous avons travaillé en parfaite intelligence avec David Assouline au Sénat car nous poursuivons le même objectif de reconnaissance d'un droit voisin du droit d'auteur et nous avons déjà beaucoup avancé en partenariat avec le Parlement européen. En outre, le président de notre commission et la présidente de la commission homologue du Sénat ont également beaucoup travaillé ensemble. Nous avons essayé de mener un travail vraiment collaboratif pour faire œuvre commune.

---

(1) Lien vidéo : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-cedu/18-19/c1819065.asp>

Lors de la première lecture, dix des quinze articles de la proposition de loi du Sénat ont été adoptés conformes. Je vais vous rappeler les modifications les plus substantielles que nous avons apportées au texte.

Sur proposition de Mmes Frédérique Dumas, Constance Le Grip, Sylvia Pinel et Jeanine Dubié, nous avons créé un article afin d'exclure les actes d'hyperlien ainsi que les mots isolés et les très courts extraits d'une publication de presse du champ de la protection du droit voisin des éditeurs et agences de presse.

À l'initiative de Sylvie Tolmont, il a été précisé en séance publique que l'efficacité des droits voisins peut être affectée lorsque l'utilisation de très courts extraits se substitue à la publication de presse elle-même ou dispense le lecteur de s'y référer.

Sur proposition de Mmes Constance Le Grip, Aurore Bergé et Fannette Charvier, la durée de protection du droit voisin des éditeurs et agences de presse a été fixée à deux ans, conformément à la directive.

À l'initiative de Mmes Frédérique Dumas, Constance Le Grip, Sylvia Pinel, Jeanine Dubié, Aurore Bergé et Sylvie Tolmont, les notions d'éditeur de presse et d'agence de presse ont été précisées.

Sur une proposition large des groupes de la majorité, nous avons travaillé sur des obligations de transparence pour les opérateurs numériques regroupés sous l'appellation générique « GAFAs » (Google, Apple, Facebook et Amazon). Cette obligation est fondamentale parce qu'elle permet de définir les modalités de calcul de l'assiette à partir de laquelle pourra être négocié le droit voisin au bénéfice des éditeurs et agences de presse – et donc des journalistes. Nous avons pu définir également l'assiette en elle-même et sa composition ; le Sénat a précisé depuis ce dispositif de façon judicieuse.

Enfin, nous avons pu définir ensemble un mécanisme de secours au cas où les éditeurs et agences de presse ne s'entendraient pas avec les principaux concernés, c'est-à-dire les journalistes, qui produisent les informations et articles de presse, sur la part qu'il convient de leur rétrocéder au titre des droits voisins. C'est l'honneur de l'Assemblée nationale d'avoir contribué à inscrire ce mécanisme dans la loi.

En deuxième lecture, le Sénat a approuvé toutes ces avancées et a émis un vote conforme sur tous les articles, à l'exception de l'article 3.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a adopté un premier amendement tendant à conforter la place des agences de presse en tant que bénéficiaires du nouveau droit voisin, en précisant expressément, si besoin en était, que les publications de presse peuvent comprendre des photographies ou des vidéogrammes et que l'autorisation de l'éditeur ou de l'agence de presse titulaire du droit voisin est requise en cas de

reprise totale ou partielle de ses publications de presse par un service de communication au public en ligne.

Un deuxième amendement a ajouté que, s'agissant des journalistes non-salariés, il reviendra, d'une part, aux organisations professionnelles représentatives des éditeurs et agences de presse, et, d'autre part, aux organisations professionnelles d'auteurs ou aux organismes de gestion collective, de négocier un accord spécifique déterminant cette part de rémunération rétrocédée.

Enfin, deux derniers amendements ont indiqué que la fixation du montant de la rémunération des éditeurs et agences de presse au titre de leurs nouveaux droits voisins devra prendre en compte des éléments tels que les investissements humains, matériels et financiers réalisés par eux, la contribution des publications de presse à l'information politique et générale – IPG – ou encore l'importance de l'utilisation de ces publications par les services de communication au public en ligne, autrement dit l'audience.

Ces critères ne sont pas exclusifs les uns des autres et non nécessairement cumulatifs. Ils ne sont pas trop précis, ce qui aurait nui au texte ; ils n'excluent aucune famille de presse de la répartition des revenus issus des droits voisins. Sur la base de ces trois critères – l'audience, les investissements, la participation au débat public –, la répartition sera clarifiée pour tous les intervenants, une fois la négociation établie avec les GAFA.

Ces propositions de David Assouline, adoptées à l'unanimité au Sénat, rejoignent très largement les débats que nous avons eus à l'Assemblée nationale. Tel que rédigé, l'article 3 peut donc être accepté par le plus grand nombre. Même si je ne préjuge en aucun cas de nos débats, je pense que, dans ces conditions, nous pourrions adopter ce texte en l'état.

Les modifications apportées par le Sénat sont importantes, utiles et en adéquation avec les préoccupations que nous avons exprimées en première lecture. Si nous le votions en l'état, nous donnerions immédiatement force de loi à cette transposition de la directive européenne et nous ferions ainsi gagner un temps précieux à l'ensemble des acteurs dans la mesure où il s'agit d'un droit culturel dans son esprit, mais d'un droit économique dans son application : dans ces conditions, le temps perdu avant l'ouverture des négociations entre les différents acteurs – qu'il se compte en semaines, en mois ou en années –, se traduira en perte de chiffre d'affaires proportionnelle pour le monde de la presse et pour les journalistes.

Dans notre pays, nous avons coutume de dire qu'il n'est pas possible de faire à la fois vite et bien. Nous pourrions prouver que la représentation nationale peut travailler très vite et très bien. C'est ce que je vous propose.

**M. le président Bruno Studer.** Je vais maintenant donner la parole aux orateurs des groupes en commençant par la porte-parole du groupe La République en Marche.

**Mme Fannette Charvier.** Nous espérons qu'après une première lecture au Sénat puis à l'Assemblée nationale, cette proposition de loi pourrait être définitivement adoptée puisqu'elle avait fait l'objet d'un certain consensus – seul le groupe La France insoumise avait voté contre. Le rapporteur du Sénat ayant cependant souhaité apporter quelques dernières précisions utiles, le texte revient devant nous.

Ce texte est-il attendu ? Oui, par la quasi-totalité d'un secteur en proie à de graves difficultés liées à l'essor du numérique et qui, d'un côté, réalise de nombreux investissements pour produire de l'information de qualité, et, de l'autre, se fait spolier faute de régulation. Le droit voisin doit devenir une composante à part entière du modèle économique de la presse en ligne.

Ce texte est-il solide ? Oui, car il s'inscrit dans le cadre juridique européen. Les intérêts des éditeurs et des agences seront donc mieux préservés et le secteur de la presse sera moins vulnérable à d'éventuelles mesures de rétorsion de la part des principaux infomédiaires. On a d'ailleurs pu constater une attitude plus conciliante d'entreprises comme Google et Facebook entre les auditions de 2018 et celles de cette année.

La directive européenne sur le droit d'auteur et cette proposition de loi qui permet de transposer les dispositions concernant l'instauration d'un droit voisin au droit d'auteur, constituent des avancées majeures. Ils sont le fruit d'un combat économique en faveur d'une juste rémunération des créateurs pour chaque utilisation de leurs œuvres en ligne, d'un combat pour le pluralisme des médias et l'indépendance de la presse et d'un combat décisif pour la diversité culturelle.

Je ne veux pas m'étendre davantage sur l'origine, le contenu et l'importance de ce texte. Vous l'avez très bien fait, monsieur le rapporteur, et je pense que nous sommes déjà convaincus. Ce texte, nous en avons largement discuté en première lecture. Nous avons débattu des amendements des uns et des autres. Je pense que nous sommes arrivés à une version de nature à satisfaire l'ensemble des groupes.

C'est pourquoi le groupe La République en Marche votera ce texte en l'état et appelle nos collègues des autres groupes à faire de même, afin de montrer l'unité et la détermination de notre commission sur cette question.

**Mme Virginie Duby-Muller.** Nous nous retrouvons pour la deuxième lecture de la proposition de loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse. C'est, j'en suis convaincue, un texte de bon sens, tout comme le projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse que nous examinerons ensuite. L'un comme l'autre, ces deux textes législatifs traduisent un engagement fort : réaffirmer la place de la presse dans notre pays et son pluralisme comme principe à valeur constitutionnelle.

Cette proposition de loi constitue un véhicule législatif adapté pour transposer rapidement l'article 15 de la directive européenne relative au droit

d'auteur dans le marché unique numérique, après plusieurs années de laborieuses et complexes négociations au sein des institutions européennes. À cet égard, je tiens à saluer le travail du rapporteur Patrick Mignola. Nous sommes désormais prêts à aborder, dans un grand esprit de responsabilité, cette étape de transposition qui est essentielle et attendue par les professionnels depuis des années.

Le secteur de la presse est en butte à de graves difficultés, notamment économiques. Entre 2000 et 2016, la part des recettes publicitaires du secteur est passée de 44,8 % à 31,6 % de ses revenus. La part des ventes est donc symétriquement passée de 55,2 % à 68,4 %, mais avec un produit de ces ventes en très forte baisse. Cette situation s'explique notamment par deux phénomènes : la consommation des articles par le biais d'internet ; la captation des produits de la publicité par les GAFAs.

Pourtant, le marché publicitaire est en croissance : en France, il a augmenté de 1,2 % entre 2016 et 2017 pour atteindre 13,6 milliards d'euros. Les abonnements numériques sont aussi en croissance, mais n'arrivent toujours pas à compenser la baisse des abonnements papiers.

En l'absence de droit voisin, les éditeurs de presse ne sont pas fondés à vouloir contrôler la reproduction et la communication de leur production. En conséquence, des agrégateurs – type Google news – ou des services de veille de presse compilent des liens vers les articles accompagnés d'extraits ou de résumés – *snippets* – ou reproduisent les articles dans le cadre de *newsletters* envoyées à leurs clients.

La diffusion numérique de la presse et les nouveaux usages posent donc le problème du partage de la valeur dans ce secteur. Le partage de liens pratiqué par les GAFAs revient souvent à indexer tout ou partie des contenus d'articles sur leurs sites au détriment de ceux des éditeurs qui perdent en attractivité auprès des annonceurs.

En première lecture, nous avons déjà salué le travail transpartisan qui a entouré ce texte de loi, bien souvent gage de qualité. Les derniers amendements du Sénat vont également dans le bon sens. Le premier précise des éléments : la contribution des publications à l'IPG ; la prise en compte des investissements humains, matériels et financiers dans la fixation de la rémunération. Le deuxième prévoit que l'accord sur le droit à une part appropriée et équitable de la rémunération s'appliquera aussi aux auteurs non-salariés en intégrant les organisations représentatives d'auteurs. La troisième ajoute les photographies et vidéogrammes dans les publications de presse.

Pour cette deuxième lecture, le groupe Les Républicains se réjouit de ce travail commun transpartisan qui a été effectué par le Gouvernement, le Sénat et notre assemblée.

Nous voulons accompagner les changements du secteur de la presse, littéralement bouleversé par le numérique. Nous réaffirmons notre attachement à

une presse libre, indépendante, pluraliste et économiquement viable ; elle doit tout simplement pouvoir recevoir la rémunération du fruit du travail de ses journalistes.

La création de ce droit voisin est donc une urgence économique et démocratique. J'espère que ce texte fera ici consensus, comme ce fut le cas au Sénat.

**M. Laurent Garcia.** Nous pouvons nous réjouir du travail accompli par notre Parlement pour aboutir à une transposition aussi rapide de l'article 15 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019. Nous pouvons nous en réjouir à plus d'un titre.

Tout d'abord, il y avait urgence à légiférer pour que les éditeurs et agences de presse puissent bénéficier d'un nouveau droit économique dans les plus brefs délais, alors que l'instauration des dispositions contenues dans ce texte était attendue et demandée depuis longtemps. Nous connaissons tous la situation de la presse dans notre pays. Il était nécessaire de remettre de l'ordre dans ce circuit et de donner à ce milieu les moyens de continuer son travail si essentiel à notre vie démocratique.

Ensuite, l'important travail fourni, à l'Assemblée comme au Sénat, permet d'aboutir à un texte équilibré qui donne les moyens aux professionnels d'engager rapidement les négociations sur la rémunération du droit voisin.

Enfin, ce travail s'est effectué dans un esprit de concorde qu'il faut saluer. Nous le devons à chacun des parlementaires et particulièrement aux deux rapporteurs, Patrick Mignola et David Assouline, qui ont su créer autour de ce texte une fructueuse coopération entre la plupart des groupes de nos deux assemblées ; il nous revient désormais d'examiner les modifications apportées par le Sénat en deuxième lecture.

Là encore, le rapporteur Assouline a su prolonger le travail de notre assemblée en faisant adopter trois amendements importants. Le premier conforte la place des agences de presse comme bénéficiaires du nouveau droit voisin. Le deuxième sécurise la rémunération des auteurs d'œuvres intégrées aux publications de presse mais qui ne sont pas des salariés des éditeurs et agences de presse. Sans cette intervention, il aurait été difficile pour eux d'y prétendre. Le dernier permet de prendre en compte les investissements humains, matériels et financiers dans la fixation de la rémunération des éditeurs et agences de presse au titre de leurs nouveaux droits voisins. Ces dispositions avaient fait l'objet de propositions lors de la première lecture à l'Assemblée ; elles nous semblent donc bienvenues.

Mes chers collègues, nos démocraties semblent enfin avoir pris la mesure de l'enjeu de survie de notre modèle politique et économique ; elles avancent, peut-être lentement, mais sûrement, vers une meilleure répartition de la richesse entre les créateurs des contenus que nous utilisons tous les jours, et les plateformes qui ne font que les diffuser en extirpant l'essentiel de la rémunération induite par ces contenus. Il était essentiel que le Parlement se saisisse au plus vite de cet enjeu.



Au terme des discussions, le groupe Mouvement Démocrate et apparentés, depuis longtemps investi sur ce sujet, est particulièrement heureux de voir ce texte aboutir. Nous espérons qu'il pourra faire l'objet d'un consensus et, pour notre part, nous l'approuverons avec enthousiasme.

**Mme Sylvie Tolmont.** Le 3 juillet dernier, nos homologues du Sénat ont adopté, à l'unanimité, la proposition de loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse. Ce texte traduit en droit français une partie de la directive sur les droits d'auteur, adoptée en mars dernier par le Parlement européen. Son adoption devenait absolument nécessaire.

Dès 2016, David Assouline avait compris la nécessité de légiférer sur ce sujet essentiel au bon fonctionnement de notre démocratie. Je tiens à souligner sa clairvoyance et son abnégation en faveur d'une presse indépendante et libre.

Nous arrivons désormais au bout d'un processus qui permettra bientôt aux éditeurs et agences de presse de pouvoir contester, juridiquement, l'utilisation qui est faite sans autorisation de leurs productions. Une telle mesure relevait de l'urgence et il s'agit d'un pas supplémentaire dans la lutte contre l'hégémonie des grandes plateformes et autres agrégateurs de contenus qui, non contents de mettre en danger ce secteur économique, s'attaquent à la liberté de la presse et à ses fondements.

Éditeurs et agences de presse sont intimement liés, leur destin également. La présente proposition de loi permettra, *in fine*, une juste rémunération des acteurs mais aussi la protection de toute la chaîne de fabrication, de la collecte d'information jusqu'à sa diffusion. Il était grand temps de mettre fin à la spoliation dont étaient victimes les agences et les éditeurs de presse.

Au cours de l'examen du texte par la Haute Assemblée, plusieurs nouvelles dispositions ont été adoptées afin de satisfaire l'ensemble des parties prenantes.

Plusieurs critères ont été établis pour déterminer la rémunération du droit voisin des éditeurs et des agences de presse : les investissements humains, matériels et financiers, réalisés, la contribution des publications de presse à l'information politique générale (IPG) et l'importance de l'utilisation des publications de presse par les services de communication au public en ligne.

Le cas des auteurs non-salariés, comme les pigistes, qui sont nombreux et dans la plus grande précarité, a été ajouté afin que personne ne soit délaissé.

Les précisions apportées à la notion de publication de presse prennent en compte les préoccupations des agences de presse qui avaient le sentiment d'être exclues du dispositif.

Enfin, les modalités de prise en compte des éléments pouvant concourir à la détermination de la rémunération du droit voisin ont été clarifiées.

Je tiens toutefois, au nom du groupe Socialistes et apparentés, à évoquer un profond regret concernant la durée des droits patrimoniaux des agences de presse pour leurs contenus photographiques et audiovisuels. Cette durée, que nous avons proposé de porter à cinquante ans, a été fixée à deux ans, ce qui nous semble bien trop court. Les agences de presse photographiques ont basé leur économie sur l'exploitation continue des images produites. C'est aussi la raison pour laquelle le Fonds stratégiques pour le développement de la presse attribue des subventions à ces agences afin de les aider à numériser leurs fonds et donc à les maintenir. Ces fonds, riches en France de plus de 54 millions d'images, représentent un véritable patrimoine, exploitable par les agences de presse grâce à des investissements coûteux en termes de conservation, d'indexation et d'exploitation. Voilà pourquoi, à cet égard, il eût été judicieux de porter ces droits patrimoniaux à cinquante ans.

Très bientôt, la partie législative du processus d'instauration des droits voisins s'achèvera et les discussions entre les parties prenantes pourront débuter. Ce sera le début d'une nouvelle ère, plus juste, équitable, à même de répondre aux enjeux contemporains du secteur.

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe Socialistes et apparentés est favorable à cette proposition de loi qui répond à la nécessité d'assurer les conditions nécessaires à la production d'informations fiables et de qualité.

**Mme Béatrice Descamps.** La directive sur le droit d'auteur a été adoptée le 26 mars dernier par le Parlement européen. Son aboutissement se faisait d'autant plus attendre que le texte était en discussion depuis septembre 2016.

L'établissement d'un droit voisin au profit des éditeurs et agences de presse est devenu une urgence car ce secteur connaît, depuis plusieurs années, un bouleversement dû notamment à la révolution numérique.

Un éditeur de presse ne dispose que de deux sources de revenus : la vente des journaux et la publicité. La vente des journaux est en constante diminution alors qu'elle s'était stabilisée durant plus de vingt ans autour de 7 milliards d'exemplaires par an. Depuis 2009, les ventes diminuent pour atteindre actuellement moins de 4 milliards d'exemplaires par an. Entre 2016 et 2017, la part du marché publicitaire de la presse a diminué de 7,4 % alors que dans le même temps la part captée par l'internet a augmenté de 12 %.

Il s'agit d'accompagner les éditeurs et les agences de presse dans leur adaptation au numérique et aux nouveaux usages. D'ailleurs, ceux-ci se sont lancés dans la transition numérique de leur modèle, tant et si bien que la vente de formats numériques a presque compensé la diminution de la vente de formats papiers. Mais, comme chacun le sait, la presse numérique est moins rémunératrice que la presse papier.

C'est ce contexte qui commande l'établissement des droits voisins nouveaux au bénéfice des agences et éditeurs de presse. Le droit voisin joue un rôle indispensable entre l'auteur et le public dans la sauvegarde des droits patrimoniaux.

Les dispositions du présent texte consacrent un droit voisin du droit d'auteur mais aussi l'effectivité de ce droit par la possibilité de confier l'administration de celui-ci à un système de gestion collective. Néanmoins, des agences et des éditeurs de presse ont exprimé leur volonté de négocier individuellement. Il est donc nécessaire de conserver le caractère facultatif de l'adhésion à un système de gestion collective.

Les éditeurs et agences de presse, grâce à l'équilibre que permet la protection de leurs droits patrimoniaux, seront en mesure d'entamer une coopération sur des bases saines avec les plateformes en ligne utilisant leurs contenus. Cette coopération pourra s'épanouir au-delà de la simple rémunération pour l'utilisation de contenus, grâce à des partenariats notamment sur l'échange de données, dans une relation gagnant-gagnant.

Les modifications apportées au Sénat, qui a précisé les éléments à prendre en compte pour déterminer la rémunération du droit voisin et intégré les auteurs non-salariés dans le dispositif de négociation collective, vont dans le bon sens.

Enfin, nous nous réjouissons de voir, après avoir attendu si longtemps l'adoption de la directive, que la transposition de son article 15 pourra se faire le plus rapidement possible. Compte tenu de l'urgence à réformer le droit d'auteur à l'ère du numérique, nous persistons à penser que cette proposition de loi aurait pu être le véhicule législatif nécessaire à la transposition de la totalité des dispositions de la directive.

Comme en première lecture, le groupe UDI et Indépendants souhaite voir aboutir cette proposition de loi qui participe d'une répartition juste et équitable de la richesse produite dans le secteur de la presse.

**Mme Marie-George Buffet.** Cette proposition de loi, que nous examinons en deuxième lecture, vise à reconnaître un droit voisin aux éditeurs et aux agences de presse afin de leur ouvrir la possibilité d'être rémunérés lorsque les contenus qu'ils produisent sont réutilisés en ligne.

Cette demande de longue date d'une partie des éditeurs a abouti à l'échelle européenne : une directive a été adoptée en mars 2019. Il est incontestable que l'ancienne pratique du droit d'auteur est à renouveler. Les conditions de création, circulation, et rémunération ont été bouleversées par le numérique. Il est également incontournable de limiter au maximum les pouvoirs des GAFAs, et notamment la vampirisation des contenus de presse en ligne par ces géants du Net. Les producteurs de contenu et les éditeurs de presse sont, en effet, relégués au second plan, derrière l'infomédiaire. De ce fait, ils deviennent dépendants du moteur de recherche.

Tout en saluant le travail remarquable effectué à l'Assemblée nationale et au Sénat, je voudrais soulever certaines limites de cette proposition de loi.

Premièrement, elle peut constituer une limite pour les droits à la formation, le droit au partage et au lien hypertexte. L'article 1<sup>er</sup> *bis* autorise les actes d'hyperlien sans les définir. Or la notion d'hyperlien doit être employée avec la plus grande prudence, étant donné qu'elle est au cœur de la liberté d'internet.

Deuxièmement : le renforcement du lien de dépendance entre les infomédiaires et les éditeurs de presse en ligne peut entraîner une altération de la qualité de l'information. En effet, la rémunération au clic encouragera les éditeurs de presse en ligne à privilégier la quantité à la qualité. De surcroît, cela risque de pénaliser les petits éditeurs de presse qui n'auront pas les moyens financiers et le même poids que les éditeurs les plus reconnus pour négocier une juste convention entre eux et les GAFAs.

La troisième limite réside dans la collecte et la redistribution des revenus engendrés par ce droit voisin. Nous relayons ici les inquiétudes soulevées par le Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne – SPIIL – concernant la nature du futur organisme de gestion.

Autant de raisons pour lesquelles je m'abstiendrai lors du vote sur ce texte en commission. Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine définira sa position en séance plénière.

**M. Patrick Mignola, rapporteur.** Je voudrais adresser des remerciements aux orateurs car le travail a été très approfondi dans chacun des groupes.

Je répondrai d'abord à Mme Buffet, car ses propos sont extrêmement importants. Nous avons eu l'occasion d'évoquer ces sujets en première lecture et nous devons nous interroger sur l'esprit et la lettre du texte. Pour ce qui est de la rémunération au clic, le texte prévoit clairement que l'audience n'est pas le seul critère d'attribution des droits voisins. Pour ce qui est de la future négociation entre la presse et les GAFAs, le législateur avait à l'esprit la justice plus que la technique. Une négociation globale qui, partant de toutes les sources de rémunération des GAFAs dans l'exploitation du travail de la presse, aboutirait à une répartition des droits voisins sous la forme d'un montant forfaitaire qui pourrait être un pourcentage des revenus issus de l'exploitation de la presse, serait largement préférable à une sorte d'énorme moteur technique par lequel la rémunération serait définie clic après clic. Cela correspond à la lettre du texte et à l'esprit du législateur ; il est utile de le rappeler, compte tenu de la force des travaux parlementaires dans une interprétation, en cas de contentieux ultérieurs.

La valeur ne tient pas seulement au clic et à la consultation. Lorsque les journalistes écrivent, que les articles de presse sont médiatisés par le biais de plateformes ou d'agrégateurs, la valeur est créée par l'article lui-même, mais aussi par son exploitation et le profilage des consommateurs dont sont friands les GAFAs, car ils peuvent ainsi mieux vendre une publicité mieux ciblée.

Ce point est fondamental pour protéger certains opérateurs du monde de la presse qui sont petits mais néanmoins importants. Surtout, ne travailler qu'au clic serait donner raison à tous les représentants des intérêts des GAFAs qui voudraient réduire la définition du droit voisin au seul critère de l'audience. Le législateur ne s'arrête pas à l'audience ; il tient compte de l'exploitation des contenus par les GAFAs, à laquelle il conviendra d'ailleurs de continuer à poser des limites au cours des années à venir. Voilà ce que je voulais dire pour répondre à notre collègue Marie-George Buffet et pour préciser ce que doit être notre démarche. J'espère que nous pourrons nous retrouver en séance pour approuver le texte dans cet esprit.

Je remercie Béatrice Descamps d'avoir rappelé le libre choix de la gestion collective, ce qui répond en partie à une des réticences de Marie-George Buffet. Nous avons laissé cette possibilité. Précisons que plus la presse sera unie, et mieux elle pourra négocier. C'est valable aussi pour de petits opérateurs qui craignent d'être écrasés par les gros. Au moins dans un premier temps, il faut que tous les opérateurs de presse se mettent ensemble pour pouvoir résister à la puissance des GAFAs.

Je remercie Sylvie Tolmont dont je partage tout à fait l'analyse sur la photographie et l'audiovisuel, tout en maintenant que nous prendrions un risque juridique en faisant figurer un délai de cinquante ans dans une transposition de directive qui prévoit une période de deux ans... Cela étant, comme je le lui ai dit en première lecture, je pense que nous y reviendrons au cours des années à venir.

Je remercie Laurent Garcia d'avoir parlé de concorde. C'est bien l'état d'esprit qui a prévalu dans tous les groupes car nous devons, nous aussi, afficher le visage le plus uni possible pour montrer que nous défendons la presse dans cette époque de bouleversement numérique. Virginie Duby-Muller, que je remercie également, a d'ailleurs utilisé ces mêmes mots. Nous devons absolument défendre la place, prépondérante, de la presse dans notre démocratie.

Je remercie Fannette Charvier pour tout le travail qu'elle avait déjà réalisé sur ce très lourd dossier et pour avoir rappelé aujourd'hui que le texte est attendu et désormais solide. Un texte solide parce que notre objectif principal était d'éviter qu'il ne crée de lourds contentieux à l'avenir – d'aucuns pourraient s'insinuer dans n'importe quel pli incertain de la loi ; un texte attendu, ce qui doit tous nous conduire à nous sentir honorés que la France puisse devenir le premier pays à transposer la directive européenne.

Pour terminer, je formerai un vœu. La semaine prochaine, nous aurons l'occasion de voter sur ce texte dans l'hémicycle, dans le cadre d'une procédure simplifiée que nous avons sollicitée ; mon vœu serait que le monde de la presse et celui des GAFAs, sans attendre la fin de l'été, ouvrent des négociations et se retrouvent autour de la table pour un premier « *round* » non pas d'observation mais de négociation. Ce serait un signe très positif du côté de la presse qui montrerait ainsi qu'elle sait s'organiser. Elle a d'ailleurs commencé à le faire dans le respect des différences et dans le pluralisme : presse nationale ou régionale, presse généraliste ou spécialisée. Ce serait également un signe positif du côté des

Gafa qui pourraient ainsi montrer qu'ils ont compris qu'en démocratie, la presse n'est pas un produit comme les autres.

**M. le président Bruno Studer.** Merci beaucoup, monsieur le rapporteur. En accord avec vous, j'ai en effet demandé que ce texte soit examiné la semaine prochaine dans le cadre de la procédure d'adoption simplifiée. Il n'y aura donc pas de discussion générale ni de discussion sur les articles : nous passerons directement au débat sur les amendements avant de voter sur les articles et sur l'ensemble de la proposition de loi.

En ce qui nous concerne, nous n'avons aucun amendement à examiner aujourd'hui. Je vais donc mettre aux voix l'article 3 puis l'ensemble du texte.

## II. EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 3*

#### **Reconnaissance d'un droit voisin aux éditeurs et agences de presse**

*La commission adopte l'article 3 sans modification.*

*Puis elle adopte la proposition de loi, non modifiée.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation demande à l'Assemblée nationale d'adopter, en deuxième lecture, la proposition de loi figurant dans le document annexé au présent rapport.*

– Texte adopté par la Commission : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/ta-commission/r2141-a0.pdf>