



N° 1573

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 novembre 2013.

PROPOSITION DE LOI

*visant à consacrer le domaine public, à élargir son périmètre
et à garantir son intégrité,*

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles et de l'éducation, à défaut de constitution
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Isabelle ATTARD, Laurence ABEILLE, Éric ALAUZET, Brigitte ALLAIN,
Danielle AUROI, Denis BAUPIN, Michèle BONNETON, Christophe
CAVARD, Sergio CORONADO, François-Michel LAMBERT, Noël
MAMÈRE, Véronique MASSONNEAU, Paul MOLAC, Barbara POMPILI,
Jean-Louis ROUMEGAS, François de RUGY et Eva SAS,

députés-e-s.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le domaine public constitue un élément essentiel pour l'équilibre du droit d'auteur, mais il est actuellement invisible dans le code de la propriété intellectuelle. Il est constitué par les œuvres de l'esprit qui ont cessé d'être sous l'emprise d'un droit patrimonial, ou par celles qui n'ont jamais pu satisfaire aux critères de protection et qui peuvent, de ce fait, être librement exploitées. Absente de la loi, la notion de domaine public a été forgée par la doctrine juridique et elle figure également dans la jurisprudence, mais cette conception seulement « négative » – ce qui n'est pas protégé par le droit d'auteur – fragilise le domaine public et l'empêche de jouer le rôle qui devrait être le sien.

Le domaine public remplit une fonction cruciale dans la dynamique de la création, en permettant aux auteurs contemporains de s'appuyer sur les réalisations de leurs prédécesseurs pour produire de nouvelles œuvres. Il possède une valeur économique certaine par le biais des rééditions, traductions ou adaptations que les acteurs de l'économie culturelle peuvent effectuer librement à partir des œuvres du domaine public. Une part significative de l'activité de l'édition, du cinéma, de l'industrie musicale, et aujourd'hui des nouvelles filières de création numérique, est alimentée par les œuvres du domaine public. Plus largement, un domaine public riche et effectivement réutilisable constitue un des moyens de matérialiser le « droit de participer à la vie culturelle », consacré par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948. Il représente un matériau essentiel pour la recherche et l'enseignement. Et pour les citoyens, il offre la possibilité de s'approprier l'histoire et la culture par le biais de pratiques créatives.

Internet et le numérique ont contribué à accroître encore l'intérêt du domaine public, en permettant pour la première fois que se réalise pleinement la promesse dont il était porteur. Dans l'environnement physique, l'accès aux œuvres du domaine public restait toujours limité par la matérialité même des supports et par la difficulté d'accéder au patrimoine conservé dans les institutions culturelles. Avec la numérisation croissante des collections, le domaine public accessible en ligne peut pleinement jouer son rôle de vecteur de diffusion de la connaissance, chacun étant en capacité d'accéder à ces trésors et de les réutiliser pour créer de nouveau. La liberté offerte par le domaine public est un facteur qui stimule l'innovation et favorise la production de nouvelles créations et services, par le biais des technologies numériques.

Pourtant depuis plusieurs décennies, le domaine public a connu une régression constante, à mesure que la durée des droits d'auteurs et des droits voisins a été allongée et que de nouveaux objets ont été protégés. La révolution numérique peut aussi paradoxalement constituer un risque majeur pour le domaine public. À l'occasion du processus de numérisation, de nombreux acteurs cherchent en effet à réclamer des droits sur les œuvres du domaine public. Ces pratiques portent atteinte à son intégrité et ont pour conséquence d'entraver la libre réutilisation des œuvres numérisées qui devrait pourtant être la règle.

Si certaines de ces revendications de droits sont clairement abusives (*copyfraud*) ; d'autres sont rendues possibles par l'enchevêtrement des droits connexes qui caractérise la législation française : droit d'auteur, domanialité publique, droit des bases de données, régime des informations publiques. Résultat de cette complexité, le passage au numérique donne lieu à des stratégies de réappropriation et à l'octroi d'exclusivités commerciales qui sont susceptibles d'entraver la circulation des œuvres du domaine public. Des mesures techniques de protection ou des clauses contractuelles peuvent aussi être utilisées pour conditionner la réutilisation des œuvres du domaine public numérisé. Par ailleurs, la complexité même des règles de calcul de la durée des droits conduit trop souvent à des incertitudes pour déterminer si une œuvre appartient ou non au domaine public.

Ces insuffisances et ces fragilités ont été relevées à différents niveaux ces dernières années, que ce soit par la Commission européenne ou par l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI) qui conduit actuellement des travaux sur le domaine public. Le rapport Lescure, remis en mai dernier, recommandait de renforcer la protection du domaine public dans l'environnement numérique, afin que la circulation des œuvres génère de la valeur sociale et cognitive, et contribue au rayonnement international de la culture française.

Si l'on veut que le domaine public joue pleinement son rôle à l'heure du numérique, il importe de lui donner une consécration positive dans la loi française et de proclamer sa prééminence sur les droits connexes. Il est possible de simplifier le régime du domaine public et d'unifier la durée des droits, d'empêcher les atteintes à son intégrité et de créer des mécanismes pour le rendre davantage effectif. C'est la condition pour que ce bien commun de la connaissance s'épanouisse et révèle toute l'étendue de ces potentialités, pour le bien des auteurs, des industries culturelles et du public.

Pour garantir une libre exploitation des œuvres du domaine public contre les monopoles d'exploitation reconstitués, on peut lui donner une définition positive dans le code de la propriété intellectuelle et d'interdire les réappropriations partielles ou détournées. Une telle définition trouve place aux articles L. 111-1 et L. 123-1 de ce code. Le domaine public des œuvres de l'esprit inclut par ailleurs les titres des œuvres par l'abrogation de l'article L. 112-4 du code ainsi que les informations publiques relatives à ces œuvres par une modification des articles 10 et 11 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. Il peut aussi être mieux distingué du domaine public mobilier visé à l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Le domaine public sera accru par l'intégration des œuvres produites par des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions. Il sera aussi accru par la suppression de la prorogation des droits pour années de guerre et la simplification du régime particulier des œuvres posthumes.

L'intégration des œuvres des agents publics emporte modification de l'article L. 111-1 du code de la propriété intellectuelle et abrogation des articles L. 121-7-1, L. 131-3-1, L. 131-3-2 et L. 131-3-3 du même code.

Il convient de supprimer les articles L. 121-1 et L. 123-1 pour limiter la durée des droits moraux et patrimoniaux de l'auteur, en particulier après le versement volontaire d'une œuvre au domaine public. Il convient aussi d'abroger le troisième alinéa de l'article L. 123-4 sur les œuvres posthumes ainsi que les articles L. 123-8, L. 123-9, L. 123-10 portant extension des droits patrimoniaux pour faits de guerre.

Une modification de l'article L. 451-5 du code du patrimoine permet d'inclure dans le domaine public les œuvres de l'esprit appartenant aux collections publiques des musées de France.

Pour qu'une œuvre rattachée au domaine public ne soit pas réintégrée dans un patrimoine protégé à l'occasion d'une réédition ou de la création d'une œuvre composite, il est précisé dans l'article L. 113-4 de la propriété intellectuelle qu'une composition incluant une œuvre du domaine public est sans effet sur l'appartenance de cette œuvre au domaine public et donc sur ses conditions d'exploitation.

L'article L. 111-1 est précisé dans le but d'écarter les risques de reconstitution d'un droit patrimonial lors de la représentation ou de la reproduction d'une œuvre du domaine public.

Un complément apporté à l'article L. 331-5 permet d'éviter que des mesures techniques ne fassent obstacle au libre usage d'une œuvre appartenant au domaine public. Dans le même esprit, la liberté d'exploitation des œuvres du domaine public incorporées dans une base de données est garantie par une mention ajoutée à l'article L. 342-1.

Afin de mieux encadrer les partenariats de numérisation mis en place par les établissements culturels, aucune exclusivité ne pourra être accordée à des tiers sur la réutilisation d'informations contenus dans des documents correspondants à des œuvres du domaine public en modifiant l'article 14 du 17 juillet 1978.

La mise en place d'un registre tenu par la Bibliothèque nationale de France, recensant les œuvres de l'esprit entrées dans le domaine public, facilitera l'identification de celui-ci. Elle est prévue à l'article L. 131-1 du code du patrimoine.

En corollaire, les administrations publiques se verront imposer, par une disposition introduite dans l'article 17 de la loi du 17 juillet 1978, la tenue d'un répertoire des œuvres de l'esprit en leur possession et qui appartiennent au domaine public. L'article 20 de la même loi donne compétence à la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) pour émettre un avis à propos d'une décision défavorable en matière de réutilisation d'un document correspondant à une œuvre appartenant au domaine public.

Enfin la répression pénale des atteintes portées au domaine public est assurée par un nouvel article L. 335-2-1 inséré dans le code de la propriété intellectuelle.

Les pertes de recettes pouvant résulter de ces modifications pour les établissements publics seront compensées par une taxe additionnelle sur les tabacs.

Le dispositif de la proposition de loi, présenté suivant l'ordre des articles des codes et lois modifiés, est le suivant.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 111-1 du code de la propriété intellectuelle est ainsi modifié :
- ② 1° Le début du premier alinéa est ainsi rédigé :
- ③ « Les créations appartiennent en principe au domaine public, sauf lorsqu'elles constituent des œuvres de l'esprit. Est considérée comme une œuvre de l'esprit au sens du présent code une création originale portant l'empreinte de la personnalité de son auteur et bénéficiant d'une mise en forme. Une création ne satisfaisant pas à l'un de ces critères appartient au domaine public. Sont également considérés comme appartenant au domaine public les données, faits, idées, procédures, procédés, systèmes, méthodes d'opération, concepts, principes ou découvertes, quelle que soit la forme dans laquelle ils sont décrits, expliqués, illustrés ou intégrés à une œuvre, ainsi que les lois et décisions judiciaires. L'auteur... (*le reste sans changement*) » ;
- ④ 2° La dernière phrase de l'avant-dernier alinéa est ainsi rédigée :
- ⑤ « L'œuvre de l'esprit créée dans l'exercice de ses fonctions par un agent de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public à caractère administratif, d'une autorité administrative indépendante dotée de la personnalité morale ou de la Banque de France appartient dès sa divulgation au domaine public. » ;
- ⑥ 3° Le dernier alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑦ « Les reproductions fidèles d'œuvres de l'esprit en deux dimensions appartenant au domaine public appartiennent au domaine public. La personne qui les réalise ne peut prétendre au bénéfice du droit de propriété décrit au présent article.
- ⑧ « Lorsqu'une œuvre appartient au domaine public, sa reproduction et sa représentation sont possibles sans restriction. Toute clause contractuelle contraire est considérée comme nulle et nulle d'effet. »

Article 2

- ① L'article L. 113-4 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « La propriété ainsi reconnue à l'auteur d'une œuvre composite est sans effet sur l'appartenance éventuelle au domaine public des œuvres qui y sont incorporées. »

Article 3

- ① Les quatre derniers alinéas de l'article L. 121-1 du même code sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « Ce droit est attaché à sa personne et persiste aussi longtemps que durent les droits patrimoniaux.
- ③ « Il est inaliénable et imprescriptible.
- ④ « Néanmoins, ce droit est réputé éteint lorsque l'auteur déclare, par une manifestation expresse de volonté à portée générale, renoncer à ce droit pour que son œuvre entre par anticipation dans le domaine public. Cette déclaration est alors irrévocable. Une telle manifestation de volonté ne peut être valablement insérée dans un contrat d'édition tel que défini à l'article L. 132-1. »

Article 4

- ① L'article L. 122-7-1 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « L'auteur peut également déclarer, par le biais d'une manifestation expresse de volonté à portée générale, que son œuvre appartient au domaine public, selon les modalités prévues à l'article L. 121-1. Cette faculté s'exerce sous réserve des droits des éventuels coauteurs et de ceux des tiers ainsi que dans le respect des conventions qu'il a conclues. »

Article 5

- ① Le deuxième alinéa de l'article L. 123-1 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :

- ② « Au terme de ce délai, l'œuvre appartient irrévocablement au domaine public. »

Article 6

- ① L'avant-dernier alinéa de l'article L. 331-5 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Les mesures techniques ne peuvent en outre s'opposer au libre usage d'une œuvre appartenant au domaine public. »

Article 7

- ① Après l'article L. 335-2-1 du même code, il est inséré un article L. 335-2-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 335-2-2.* – Est puni d'un an d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende le fait de porter atteinte à l'intégrité du domaine public en faisant obstacle ou en tentant de faire obstacle à la libre réutilisation d'une œuvre qui s'y rattache ou en revendiquant abusivement des droits sur celle-ci. »

Article 8

- ① L'article L. 342-1 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Lorsqu'une base de données contient des œuvres de l'esprit appartenant au domaine public, sous quelque forme que ce soit, le producteur de la base ne peut ni interdire ni s'opposer à leur extraction ou à leur réutilisation. »

Article 9

Les articles L. 112-4, L. 121-7-1, L. 123-8, L. 123-9, L. 123-10, L. 131-3-1, L. 131-3-2 et L. 131-3-3 du même code sont abrogés et le troisième alinéa de l'article L. 123-4 du même code est supprimé.

Article 10

Au premier alinéa de l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques, après le mot : « culturels », sont insérés les mots : « et sans préjudice non plus des dispositions relatives au domaine public des œuvres de l'esprit figurant dans le code de la propriété intellectuelle ».

Article 11

- ① L'article L. 131-1 du code du patrimoine est complété par trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « Un registre national recense les œuvres de l'esprit appartenant au domaine public en application de cette même législation. Ce registre est tenu à jour par la Bibliothèque nationale de France, à partir des données dont elle dispose, et mis à la disposition du public par le biais d'un accès en ligne libre et gratuit. L'ensemble des données servant à la constitution de ce registre sont mises à la disposition du public et rendues librement réutilisables à toutes fins.
- ③ « Chaque premier janvier de chaque année, la Bibliothèque nationale de France ajoute dans le registre national les œuvres des auteurs entrant dans le domaine public. Elle procède à une publicité visant à faire connaître au public ces nouveaux ajouts au registre.
- ④ « Les auteurs souhaitant verser par anticipation leurs œuvres dans le domaine public, selon les modalités prévues à l'article L. 122-7-1 du code de la propriété intellectuelle, peuvent demander à ce que leurs œuvres soient inscrites dans le registre national par la Bibliothèque nationale de France. »

Article 12

- ① L'article L. 451-5 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Lorsque ces biens correspondent à des œuvres appartenant au domaine public au sens de l'article L. 111-1 ou L. 123-1 du code de la propriété intellectuelle, les musées ne peuvent interdire la reproduction de ces biens notamment par la peinture, le dessin, la photographie ou la vidéo, sauf pour des motifs strictement limités à des nécessités de conservation

des originaux, ni empêcher la diffusion ou la réutilisation, y compris à des fins commerciales, de copies effectuées à partir de ces biens. »

Article 13

- ① La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal est ainsi modifiée :
- ② 1° Après le cinquième alinéa de l'article 10, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Sont considérées comme des informations publiques, pour l'application du présent chapitre, celles qui décrivent, représentent ou réutilisent des œuvres de l'esprit appartenant au domaine public. » ;
- ④ 2° L'article 11 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑤ « Néanmoins, s'agissant des informations contenues dans des documents correspondant à des œuvres du domaine public, les établissements mentionnés ci-dessus ne peuvent poser de restrictions à leur réutilisation, ni soumettre celle-ci au respect de conditions particulières.
- ⑥ « Les informations publiques produites par ces établissements et visant à décrire des œuvres du domaine public ne peuvent être soumises à des restrictions dans leurs conditions de réutilisation, si ce n'est la mention de la source telle que prévue à l'article 12 de la présente loi. » ;
- ⑦ 3° Le second alinéa de l'article 14 est ainsi rédigé :
- ⑧ « La réutilisation d'informations publiques ne peut faire l'objet d'un droit d'exclusivité accordé à un tiers, sauf si un tel droit est nécessaire à l'exercice d'une mission de service public. Aucune exclusivité ne peut cependant être accordée pour la réutilisation d'informations publiques contenues dans des documents correspondants à des œuvres du domaine public. » ;
- ⑨ 4° L'article 17 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑩ « Les administrations qui détiennent des œuvres de l'esprit appartenant au domaine public sont tenues de tenir à la disposition des usagers un répertoire de ces œuvres. Les descriptions des œuvres données dans ces répertoires sont des informations publiques. » ;

- ⑪ 5° L'avant-dernier alinéa de l'article 20 est complété par les mots :
« ou de réutilisation d'un document correspondant à une œuvre appartenant
au domaine public ».

Article 14

- ① La perte de recettes pour l'État et les établissements publics est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.
- ② La perte de recettes pour les collectivités territoriales et leurs groupements est compensée à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et corrélativement pour l'État par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

