

AVIS SUR UNE PROPOSITION DE LOI

relative au contrat d'édition, visant à favoriser les meilleures pratiques entre les acteurs de la filière du livre et portant simplification de l'exception au droit d'auteur pour les personnes en situation de handicap

1. Saisi par le président du Sénat, le 9 mai 2025, sur le fondement du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution, d'une demande d'avis sur la proposition de loi relative au contrat d'édition, visant à favoriser les meilleures pratiques entre les acteurs de la filière du livre et portant simplification de l'exception au droit d'auteur pour les personnes en situation de handicap, déposée le 4 avril 2025, par Mme Laure Darcos et Mme Sylvie Robert, sénatrices, le Conseil d'État, après en avoir examiné le contenu, formule les observations et suggestions qui suivent.
2. La proposition de loi, s'inscrivant dans une longue pratique d'élaboration de la législation par intégration d'accords entre les parties prenantes, par ailleurs invitées à participer à la mise en œuvre concrète des dispositions législatives, dans le secteur de l'édition, a vocation à traduire par des mesures législatives l'accord négocié entre les parties prenantes des secteurs concernés. Elle devra être complétée par un accord visant à en fixer les modalités qui pourra être étendu par arrêté du ministre, ou à défaut, par un décret en Conseil d'État. En complément, les acteurs de la filière travaillent à l'élaboration d'un code des usages et bonnes pratiques afin de s'entendre sur des dispositions ne relevant ni de la loi ni du règlement.
3. Le Conseil d'État rappelle que lors de l'examen d'une proposition de loi, il lui est loisible de formuler des observations sur l'efficacité de la voie choisie pour atteindre les objectifs poursuivis par les auteurs de la proposition de loi, mais qu'il ne lui appartient pas d'apprécier les choix qui la fondent dès lors qu'il résulte de son examen que ces objectifs ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel. Il lui revient ensuite d'apprécier la cohérence interne des dispositions proposées et de suggérer, si nécessaire, les moyens de leur meilleure intégration dans le droit, de manière à faciliter la mise en œuvre du texte et contribuer à son efficacité au regard des objectifs poursuivis. Ces suggestions peuvent, faire l'objet de propositions de rédactions alternatives qui, à la demande des parlementaires, peuvent être annexées à l'avis.
4. Le Conseil d'État rappelle par ailleurs que la Constitution délimite, notamment en son article 34, le domaine de la loi. En vertu de l'article 37, lorsque des dispositions législatives interviennent dans une matière ayant un caractère réglementaire, elles peuvent être modifiées par décret en Conseil d'État, après décision du Conseil constitutionnel si elles sont postérieures à l'entrée en vigueur de la Constitution. En ce qui concerne les propositions de loi et les amendements, l'article 41 de la Constitution dispose que dans l'hypothèse où, au cours de la procédure, il apparaît qu'ils interviennent dans une matière réglementaire, le Gouvernement, ou le président de l'assemblée parlementaire saisie, peuvent opposer une irrecevabilité, et qu'en

cas de désaccord entre eux le Conseil Constitutionnel statue dans un délai de huit jours. Le Conseil Constitutionnel en a déduit (CC, décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, notamment point 11) que « *la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi* ».

5. Dès lors, lorsqu'il examine une proposition de loi à la demande du président d'une assemblée parlementaire, le Conseil d'État signale dans son avis les dispositions qui lui paraissent relever de la compétence du pouvoir réglementaire et dont il recommande la suppression. Il propose le cas échéant une rédaction permettant d'assurer le respect du domaine respectif de la loi et du règlement, tel que la Constitution le définit. Dans le cas où la proposition de loi comporte des dispositions modifiant des dispositions législatives qui sont intervenues dans le domaine réglementaire, il rappelle que ces dispositions peuvent être modifiées par décret en Conseil d'État suivant la procédure prévue à l'article 37 de la Constitution.

Sur la structure

6. La proposition de loi est organisée en quatre chapitres : le chapitre I^{er} est consacré au contrat d'édition d'un livre et composé d'un article unique ; le chapitre II au contrat d'édition musicale et composé d'un article unique ; le chapitre III à la simplification de l'exception au droit d'auteur pour les personnes en situation de handicap et composé de deux articles ; le chapitre IV comporte enfin diverses mesures d'entrée en vigueur.

7. Le Conseil d'État remarque sur un plan formel et pour améliorer la lisibilité du texte, qu'il pourrait être envisagé de diviser ces deux premiers chapitres, chacun en plusieurs articles, et de renommer le chapitre II en « Dispositions relatives au contrat d'édition d'une œuvre musicale », pour le rapprocher de l'intitulé du chapitre I^{er} : « Dispositions relatives au contrat d'édition d'un livre », tandis que les deux articles courts du chapitre III pourraient être fusionnés en un seul.

8. En ce qui concerne le titre de la proposition de loi, le Conseil d'État relève qu'il ne mentionne aucunement l'œuvre musicale, alors même que la proposition de loi lui consacre un chapitre. Il est dès lors suggéré d'y ajouter une référence en mentionnant l'objectif de « *favoriser les meilleures pratiques entre les acteurs des filières du livre [et de l'œuvre musicale]* ».

Sur la méthode

9. Le Conseil d'État observe que la proposition de loi suit une méthode d'élaboration de la norme relative au secteur de la propriété littéraire et artistique, dont les deux principaux enjeux ont été traités dans le cadre de l'examen de l'ordonnance n° 2014-1348 du 12 novembre 2014, et qui a depuis été plusieurs fois mise en œuvre notamment pour partie par la loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021.

10. D'une part, il s'agit de transposer pour le droit de la propriété intellectuelle les techniques éprouvées de la négociation collective applicables en droit du travail, en renvoyant la fixation de certaines des modalités d'application de la loi non au pouvoir réglementaire mais à des accords conclus entre organisations professionnelles pouvant être étendus par arrêté du ministre chargé du secteur. Cette méthode a été validée par le Conseil constitutionnel (CC, décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, point 28 ; CC, décision n° 2004-494 DC du 29 avril 2004, point 13 ; CC, décision n° 2005-523 DC du 29 juillet 2005, point 8), y compris

dans le domaine de la propriété intellectuelle (CC, décision n° 2006-540 du 27 juillet 2006, à propos de l'article 44 de la loi n° 2006-961 du 1^{er} août 2006, point 71).

11. Le Conseil d'État constate que l'inscription de la proposition de loi dans cette démarche, répond à un souci d'efficacité et d'association des partenaires concernés par les dispositions. Dans la phase d'élaboration de la proposition de loi, la large place réservée à la négociation permet d'aboutir à un consensus favorable à l'élaboration d'une norme claire, prévisible et intelligible pour l'ensemble de ses destinataires. Pour la mise en œuvre de la loi, elle renvoie à de nouveaux échanges du même type, qui viendront déterminer les modalités d'application des dispositions qui auront été adoptées par le Parlement et permettront leur bonne appropriation par l'ensemble du secteur dès lors qu'elles lui seront étendues par arrêté de la ministre de la culture, ou à défaut d'accord par décret en Conseil d'État.

12. A ce titre, et conformément aux observations faites aux points 4 et 5, le Conseil d'État relève que, par le passé, le législateur a fait le choix de détailler dans le cadre législatif applicable au droit d'auteur des modalités précises qui relèvent du domaine du règlement, lesquelles pourraient ainsi, après décision du Conseil constitutionnel, être modifiées par décret en Conseil d'État. La proposition de loi continue cependant de privilégier la transcription dans la loi du consensus entre les acteurs concernés. Ainsi, par exemple, la rédaction actuelle de l'article L. 132-17-3 du code de la propriété intellectuelle définit la fréquence de la reddition, ainsi que l'ensemble des mentions devant figurer sur l'état des comptes adressé par l'éditeur à l'auteur d'un livre, mentions dont le Conseil d'État note qu'elles auraient pu être définies par la voie réglementaire. En revanche, dans la proposition de loi, en raison notamment du consensus existant entre les acteurs de l'édition d'une œuvre musicale, le 10° du II de l'article L. 132-17-13 du même code prévoit que l'accord mentionné au I précise notamment la forme et les informations de cette reddition prévue à l'article L. 132-17-12 de ce code, qui ne figureront dès lors pas dans la loi. Ce dernier choix, conforme aux dispositions constitutionnelles définissant le domaine de la loi, n'appelle pas en tant que tel de remarque de la part du Conseil d'État.

13. Si le législateur souhaitait corriger la dissymétrie qu'il introduit ainsi entre les contrats d'édition, une rédaction, qui a la faveur du Conseil d'État dès lors qu'elle permet la mise en conformité avec les règles constitutionnelles évoquées précédemment des dispositions de l'article L. 132-17-3 est proposée en annexe. Le Conseil d'État note toutefois que ni le fait de laisser subsister des rédactions différentes pour des secteurs distincts, ni le fait, au contraire, de les harmoniser en détaillant dans la loi des dispositions normalement de nature réglementaire ne se heurteraient, sans préjudice de la possibilité de leur voir opposer, dans le dernier cas, une irrecevabilité, à un risque d'inconstitutionnalité.

14. Enfin, le Conseil d'État note que la proposition de loi, comme le recommandait son avis n° 402248 du 11 mars 2021 sur la proposition de loi visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs (point 12) afin que le législateur exerce pleinement sa compétence, prévoit avec suffisamment de précisions la liste des dispositions législatives dont il revient à l'accord dans chaque secteur de fixer les modalités d'application. Il suggère toutefois pour mieux structurer la période de négociation et permettre de surmonter un éventuel blocage, de prévoir un délai au-delà duquel le Gouvernement peut, faute d'accord, agir par décret. Si la proposition de loi fixe un délai de douze mois pour l'accord dans le secteur de l'édition d'une œuvre musicale, elle pourrait utilement déterminer le même délai pour le secteur de l'édition d'un livre, ou privilégier pour les deux un délai de vingt-quatre mois

encadrant les discussions tout en laissant l'opportunité aux protagonistes de parvenir à un accord à une échéance plus brève.

15. D'autre part, le Conseil d'État estime que l'application des dispositions nouvelles aux contrats en cours ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel. En effet, si, dans le silence de loi, les contrats existants restent régis par les dispositions en vigueur lorsqu'ils ont été conclus. (Civ. 1^{ère}, 4 décembre 2001, n° 98-18.411 B. 307), il est loisible au législateur de porter atteinte aux contrats légalement conclus sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789, lorsque cette atteinte est justifiée par un motif d'intérêt général suffisant et qu'elle n'est pas excessive (notamment CC, décision n° 2009-592 du 19 novembre 2009, point 9). Il est ainsi possible d'apporter des améliorations à des dispositions contractuelles relatives à la transparence et l'information d'une des parties, sauf à ce qu'elles remettent en question les conditions de leur équilibre général ou nécessitent des modifications importantes dans les contrats déjà signés, ce qui, du point de vue du Conseil d'État, n'est pas le cas en l'espèce.

Sur le chapitre I^{er}

16. L'unique article de ce chapitre modifie la section 1 (« Contrat d'édition »), et plus précisément ses deux premières sous-sections consacrées respectivement aux dispositions générales et à celles applicables à l'édition d'un livre, du chapitre II (« Dispositions particulières à certains contrats »), du titre III (« Exploitation des droits ») du livre I^{er} (« Le droit d'auteur ») de la 1^{ère} partie (« La propriété littéraire et artistique ») du code de la propriété intellectuelle. Il vient insérer des dispositions issues de l'accord interprofessionnel de 2022, et ancrer dans la loi des pratiques déjà globalement uniformes au sein du secteur. Il procède à la modification ou à la création de douze articles du code de la propriété intellectuelle.

17. En premier lieu, dès lors que le contenu précis de l'état des comptes ne semble pas relever de la loi ainsi qu'il l'a été dit au point 12, le Conseil d'État suggère, par symétrie avec l'article L. 132-17-10 pour l'édition d'une œuvre musicale, de renvoyer sa détermination à un accord interprofessionnel, ce qui en facilitera d'autant l'évolution.

18. En deuxième lieu, il relève que la proposition de loi pourrait faire l'économie de plusieurs dispositions qui présentent un caractère superfétatoire. Ainsi, il lui semble inutile de modifier l'article L. 132-10 du code de la propriété intellectuelle relatif au contrat d'édition pour indiquer que ses dispositions ne sont pas applicables lorsque ce contrat a pour objet l'édition d'un livre, dès lors que cet article organise déjà une dérogation pour tout contrat d'édition prévoyant un minimum de droits garantis, ce que la proposition de loi rend obligatoire pour tout contrat d'édition d'un livre. Il est également possible de ne pas retenir le dernier alinéa proposé dans l'article L. 132-17-3-1 du même code, disposant que cet article s'applique sans préjudice de l'article L. 132-17-3-2, dès lors que ce dernier instaure déjà une dérogation expresse à cet article. Enfin, la modification de l'article L. 132-17-3 pourrait prévoir utilement la suppression de son IV, qui dispose que l'éditeur reste tenu, même en l'absence de mise en demeure par l'auteur, de respecter ses obligations légales et contractuelles de reddition des comptes, mention qui ne semble pas utile.

19. En dernier lieu, le Conseil d'État note que l'ensemble des modalités d'application de ces articles serait déterminé, conformément aux dispositions de l'article L. 132-17-8 du code de la propriété intellectuelle, dans l'accord interprofessionnel à venir.

Sur le chapitre II

20. L'unique article de ce chapitre modifie la section 1 (« Contrat d'édition »), et plus précisément sa troisième sous-section consacrée aux dispositions applicables à l'édition d'une œuvre musicale, du chapitre II (« Dispositions particulières à certains contrats ») du titre III (« Exploitation des droits ») du livre I^{er} (« Le droit d'auteur ») de la 1^{ère} partie (« La propriété littéraire et artistique ») du code de la propriété intellectuelle. Il vient insérer des dispositions issues de l'accord interprofessionnel du 4 octobre 2017 ayant établi un « code des usages et des bonnes pratiques de l'édition des œuvres musicales », et inscrire au niveau législatif des usages déjà globalement répandus au sein du secteur. Il concerne la modification ou la création de six articles du code de la propriété intellectuelle.

21. En premier lieu, le Conseil d'État constate que les dispositions que la proposition de loi envisage d'insérer dans les articles L. 132-17-9 et L. 132-17-10 figurent déjà dans les articles L. 132-10, L. 132-11 et L. 132-12, et que la proposition de loi pourrait dès lors en faire l'économie.

22. En deuxième lieu, le Conseil d'État propose d'uniformiser les termes utilisés avec ceux de l'article L. 132-17-3.

23. Enfin, le Conseil d'État constate que l'ensemble des modalités d'application de ces articles serait déterminé, conformément aux dispositions de l'article L. 132-17-13 du code de la propriété intellectuelle, dans l'accord interprofessionnel à venir, ce qui rendra applicable l'ancien article L. 132-17-9 de ce code et effectives les négociations interprofessionnelles en indiquant suffisamment précisément les modalités qui peuvent être ainsi déterminées.

Sur les questions communes aux deux premiers chapitres

En ce qui concerne les effets sur le marché

24. Le Conseil d'État estime, tout d'abord, que la proposition de loi dont il est saisi, alors même qu'elle tend à fixer des conditions contractuelles uniformes, ne soulève pas de difficulté au regard des stipulations des articles 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, prohibant les mesures restrictives sur le marché, et des articles 101 et 102 du même traité, régissant les ententes et abus de positions dominantes dès lors qu'elle laisse indéterminés le niveau minimal de droit d'auteur, le barème de la rémunération progressive ou proportionnelle, le délai de publication, ainsi que le nombre minimum d'exemplaires au premier tirage.

25. Ensuite, au stade de la détermination des modalités d'application de ces dispositions prévues aux articles L. 132-17-8 et L. 132-17-13, le Conseil d'État souligne qu'il appartient au ministre de la culture, de veiller à ce que celles-ci ne donnent pas lieu à une pratique concertée ou une entente, et à ce que la mise en œuvre du droit de préférence dans les contrats d'édition d'une œuvre musicale, qui doit être regardée comme une exclusivité, ne porte pas une atteinte excessive, par sa durée ou par l'insuffisance des contreparties prévues au contrat, à la liberté des auteurs les plus notoires de changer d'éditeur. Il ajoute qu'en ce cas, l'atteinte portée à la concurrence devrait être analysée comme justifiant, pour un motif d'intérêt général, qu'il soit mis fin à tout ou partie de l'accord interprofessionnel ainsi que le permettent ces articles.

En ce qui concerne la résolution des contrats

26. La proposition de loi prévoit plusieurs nouvelles dispositions permettant la résolution de droit du contrat d'exploitation d'un livre ou d'une œuvre musicale. Ce mécanisme figure déjà dans plusieurs articles du code de la propriété intellectuelle à l'instar par exemple des articles L. 132-15 lorsque l'activité de l'entreprise d'édition a cessé depuis plus de 6 mois ou lorsque la liquidation judiciaire est prononcée, L. 132-17-2 dans le cas où l'éditeur ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent au titre de la cession des droits d'exploitation, malgré une mise en demeure de l'auteur, ou encore L. 132-17-3-1 si l'éditeur ne procède pas au paiement des droits après mise en demeure de l'auteur.

27. Le Conseil d'État souligne qu'un mécanisme de résiliation de plein droit décidé par le législateur est une limitation à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, et à laquelle il lui est loisible d'apporter des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (CC, décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013, point 6). Il rappelle que le droit pour les auteurs de jouir de leurs droits de propriété intellectuelle et de les protéger est inclus dans le droit de propriété, qui est garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 (CC n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, point 15).

28. Il rappelle qu'ainsi, pour que la résolution d'un contrat puisse être prévue par le législateur, il est nécessaire que le manquement sanctionné concerne une obligation suffisamment substantielle, que les conditions de résolution soient suffisamment claires et précises pour permettre une application sécurisée par les parties, et que la partie à laquelle la résiliation de plein droit est opposée puisse contester cette résiliation en justice. Le Conseil d'État estime que la résiliation de plein droit prévue à l'article L. 132-17-3-4, au motif du seul manquement à l'obligation d'information de la fin de l'exploitation d'une traduction à la suite de la perte des droits sur l'œuvre première ne paraît pas entièrement répondre à ces exigences. Il propose, pour mieux s'y conformer, que la résiliation n'intervienne qu'après un courrier du traducteur resté sans réaction de la part de l'éditeur.

29. Par ailleurs, le Conseil d'État précise qu'il est inutile de prévoir la résiliation de plein droit en cas de défaut de l'éditeur quant aux mentions qu'il doit faire figurer dans le contrat, dès lors que leur absence emporte déjà sa nullité en vertu de l'article 1178 du code civil. Ainsi, il suggère de ne pas la prévoir à l'article L. 132-17-11 pour un manquement à l'article L. 132-17-9. Enfin, les autres cas de résiliation de droit prévues par la proposition de loi n'appellent pas de commentaires.

Sur le chapitre III

30. Les deux articles de ce chapitre modifient respectivement un article du chapitre II (« Droits patrimoniaux ») du Titre II (« Droit des auteurs ») du Livre I^{er} (« Le droit d'auteur ») du code de la propriété intellectuelle, et un article du chapitre I^{er} (« Dispositions générales ») du Titre III (« Prévention, procédures et sanctions ») du Livre III (« Dispositions générales relatives au droit d'auteur, aux droits voisins et droits des producteurs de bases de données ») du même code. Ils ont pour objectif de renforcer l'accès aux œuvres pour tous en simplifiant l'exception au droit d'auteur pour les personnes en situation de handicap.

31. En premier lieu, la proposition de loi envisage de simplifier la procédure, prévue à l'article L. 122-5-1, permettant d'habiliter et d'agréer pour la reproduction et la représentation en vue d'une consultation strictement personnelle de l'œuvre par des personnes atteintes d'une ou de plusieurs déficiences des fonctions motrices, physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques et empêchées, du fait de ces déficiences, d'accéder à l'œuvre dans la forme sous laquelle l'auteur la rend disponible au public, les personnes morales et les établissements ouverts au public, tels que les bibliothèques, les archives, les centres de documentation et les espaces culturels multimédia, ainsi que le prévoit le 7° de l'article L. 122-5 du code de la propriété intellectuelle.

32. Au-delà de propositions de rédaction qui sont établies en annexe, le Conseil d'État souligne, à ce titre, que figurent déjà parmi ces entités, sans besoin d'évolution législative, les administrations déconcentrées de l'État, personne morale, tels les services académiques et départementaux du ministère chargé de l'éducation mentionnés aux articles L. 222-1 et suivants du code de l'éducation, de même que les établissements d'enseignement scolaire régis par les dispositions des articles L. 401-1 à L. 497-1 du même code. Il considère que, plus généralement, il appartient au pouvoir réglementaire lorsqu'il établit la liste et accorde les agréments conformément à l'article L. 122-5-1 du code de la propriété intellectuelle, de réserver s'il l'estime nécessaire, l'habilitation ou l'agrément à une partie seulement des services ou établissements d'une même personne morale selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État.

33. En second lieu, la proposition de loi élargit le périmètre des personnes susceptibles de saisir l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) d'un recours concernant le contrôle du respect du cadre juridique de ce dispositif. Cette évolution n'appelle aucun commentaire de la part du Conseil d'État, au-delà de quelques suggestions d'aménagements de rédaction qui figurent en annexe.

Sur le chapitre IV

En ce qui concerne l'entrée en vigueur des dispositions

34. L'article 5 de la proposition de loi comporte les mesures d'entrée en vigueur des réformes opérées par le texte qui ont été commentées au point 15. La proposition de loi entend acter le consensus des parties prenantes, tant pour le livre que pour la musique, pour que les nouvelles obligations puissent s'appliquer dès à présent ou après conclusion de l'accord en fixant les modalités d'application, ainsi que l'application de ces dispositions aux contrats en cours, lorsque que cela est justifié par l'augmentation de la transparence et de l'information fournie aux auteurs, sans remettre en question les conditions de leur équilibre général ni obliger à des modifications excessives des contrats déjà signés. La proposition de loi n'appelle sur ce point pas d'observation particulière.

En ce qui concerne l'outre-mer

35. Le Conseil d'État recommande de compléter le dernier article relatif à l'outre-mer pour améliorer l'insertion de ces dispositions dans le code de la propriété intellectuelle. Il estime qu'afin d'améliorer la lisibilité du dispositif, la réécriture de l'ensemble de ces dispositions, proposée en annexe, pourrait être retenue.

Le Conseil d'État rappelle enfin que les dispositions transitoires de l'article 4 doivent être aussi rendues applicables à Wallis-et-Futuna, seule collectivité d'outre-mer régie par le principe de spécialité législative où l'Etat est compétent en matière de droit d'auteur. Il suggère à cette fin l'ajout de la mention suivante : « V. Les dispositions du présent article sont applicables à Wallis-et-Futuna. »

36. L'ensemble de ces remarques et recommandations pourrait être pris en compte en s'inspirant de la suggestion de rédaction alternative du texte de la proposition de loi, que, pour faciliter leur éventuelle prise en compte, le Conseil d'État, à la demande des sénatrices, annexe au présent avis.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'État dans sa séance du mercredi 11 juin 2025.