



Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 12 mars 2020

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 16 janvier et du 13 février 2020
2. 7352 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 avril 2001 sur les droits d'auteur, les droits voisins et les bases de données en vue de la transposition de la directive (UE) 2017/1564 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2017 sur certaines utilisations autorisées de certaines œuvres et d'autres objets protégés par le droit d'auteur et les droits voisins en faveur des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés et modifiant la directive 2001/29/CE sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information
 - Rapporteur : Monsieur Claude Haagen
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Mode de transposition de la directive (UE) 2019/790 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique (demande CSV du 10 janvier 2020)
 - Echange de vues avec Monsieur le Ministre de l'Economie
4. Divers (impact économique de la pandémie de coronavirus)

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, Mme Simone Asselborn-Bintz remplaçant Mme Francine Closener, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Claude Haagen, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, M. Claude Wiseler

M. Franz Fayot, Ministre de l'Economie

M. Tom Theves, Mme Iris Depoulain, M. Lex Kaufhold, M. Paul Zenners, du Ministère de l'Economie

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Sven Clement, M. Léon Gloden, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 16 janvier et du 13 février 2020

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

2. 7352 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 avril 2001 sur les droits d'auteur, les droits voisins et les bases de données en vue de la transposition de la directive (UE) 2017/1564 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2017 sur certaines utilisations autorisées de certaines œuvres et d'autres objets protégés par le droit d'auteur et les droits voisins en faveur des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés et modifiant la directive 2001/29/CE sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Monsieur le Président-Rapporteur rappelle que le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire le 11 février 2020, suite à un échange de courriers supplémentaire au mois d'octobre 2019.

Dans cet avis, le Conseil d'Etat n'accepte pas l'argumentation de la commission et maintient l'opposition formelle qu'il avait soulevée à l'encontre du principe de l' « entité autorisée ». Le Conseil d'Etat précise qu'il distingue deux catégories d'entités dans cette définition. L'une est celle des établissements publics ou organisations à but non lucratif dont la mission, ou une des missions, est de fournir aux personnes bénéficiaires des services en matière d'enseignement, de formation pédagogique, de lecture adaptée ou d'accès à l'information. Selon le Conseil d'Etat, c'est seulement cette catégorie qui peut être considérée comme étant de plein droit une « entité autorisée ». L'autre catégorie, qui offre les mêmes services, sans toutefois relever de la première catégorie, devrait être autorisée ou reconnue par un Etat membre de l'Union européenne et donc « accomplir une formalité pour bénéficier de ce même statut ». A cette fin, le Conseil d'Etat propose d'ajouter un paragraphe 5 au futur article 10^{ter} de la loi à modifier et de renvoyer au sein de la définition de l'entité autorisée à ce nouveau paragraphe.

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

Monsieur le Président-Rapporteur explique qu'il a décidé de procéder de suite à la rédaction d'un projet de rapport, dès qu'il a eu confirmation des auteurs du projet de loi que la proposition de texte formulée par le Conseil d'Etat pourra être reprise. Ceci d'autant plus que le retard de transposition du texte à l'origine

est déjà substantiel. Son projet de rapport a été transmis le 10 mars aux membres de la commission.

Invités à fournir des précisions supplémentaires, les représentants du Ministère confirment ces propos et soulignent que le paragraphe ajouté n'impose pas de formalités supplémentaires aux entités en question, mais se limite à renvoyer à celles déjà prévues au paragraphe 4, alinéa 3 du même article.

Vote et temps de parole :

Constatant que plus aucune question ni observation ne semblent s'imposer, Monsieur le Président-Rapporteur fait procéder au vote.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents ou représentés de la commission.

La commission décide de proposer un temps de parole en séance publique suivant le modèle de base.

3. **Mode de transposition de la directive (UE) 2019/790 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique (demande CSV du 10 janvier 2020)**

- Echange de vues avec Monsieur le Ministre de l'Economie

Monsieur le Président invite l'initiateur du point à l'ordre du jour à motiver sa demande.

Monsieur Laurent Mosar rappelle les antécédents politiques de la directive (UE) 2019/790 à transposer. L'orateur, qui souligne que la directive accorde une certaine marge de manœuvre aux Etats membres quant à la transposition de plusieurs de ses articles, adresse une série de questions afférentes à Monsieur le Ministre. Ce dernier et ses collaborateurs répondent, en ce qui concerne

- le **délai de transposition**, que celui-ci expire en date du 7 juin 2021 et non en juin 2020. Ce délai fait partie intégrante du texte de la directive et il est peu probable qu'il soit renégocié. Le Luxembourg affichera néanmoins un retard de transposition, en raison de la complexité de ce dispositif et du fait que la Belgique a déjà annoncé qu'elle ne saura respecter ledit délai. En général, dans cette matière le Luxembourg attend les projets de transposition de la Belgique pour s'en inspirer. Par ailleurs, même le Conseil d'Etat préfère attendre la transposition faite par la Belgique et notamment la France avant de rendre son avis. C'est ainsi qu'actuellement, aucun avant-projet de dispositif de transposition n'existe au Ministère de l'Economie. Les travaux afférents se trouvent dans une phase préparatoire.

Les représentants du Luxembourg participent à toutes les réunions du « Copyright Contact Committee » mis en place par la Commission européenne pour accompagner la transposition de la directive. L'institution même d'un tel comité témoigne de la difficulté de transposer ce dispositif dans le droit national des Etats membres.

Le Ministère observe également de manière constante l'activité législative de la Belgique et de la France dans ce dossier.

Le dépôt du projet de loi ne peut ainsi être envisagé qu'au courant du second semestre de l'année en cours ;

- la **marge de manœuvre** des Etats membres, qu'en effet douze articles offrent une certaine liberté de transposition.

Deux de ces articles sont complètement optionnels : l'article 12, ayant trait à l'octroi de licences collectives, ne sera ainsi pas transposé dans le droit luxembourgeois, puisque le Luxembourg ne connaît pas un tel système. L'article 16, qui permet de prévoir une compensation équitable entre auteur et éditeur, sera probablement transposé au Luxembourg. La réflexion concernant la façon de transposer les autres dix articles ouvrant des options, mais de nature plutôt « technique », est en cours.

Pour ce qui est des articles les plus controversés de la directive, les articles 15 et 17, la marge de manœuvre est limitée. Tous ces choix politiques seront tranchés du côté du Gouvernement au moment du dépôt du projet de loi et seront discutés dans la présente commission ;

- une interdiction éventuelle des « **upload filter** », inhérents audit article 17, que la France semble vouloir transposer cet article littéralement. La France était un des principaux promoteurs d'un tel système et a dès le départ eu une position très protectrice des auteurs ;
- la **concertation avec les parties prenantes**, que pareils échanges ont et auront lieu. L'orateur renvoie à titre d'exemple à la Bibliothèque nationale, l'Association luxembourgeoise des réalisateurs et scénaristes et des sociétés de gestion collective comme notamment la SACEM¹, LUXORR² et ALGOA³ ;
- les **GAF**A⁴, que ceux-ci semblent en effet s'être accommodés avec cette directive, comme leurs dernières prises de position témoignent ;
- les **PME** actives dans le marché numérique, que celles-ci restent très sceptiques et réticentes, puisqu'elles auront bien davantage de difficultés à s'arranger avec cette directive ;
- une **renégociation ou révision de la directive** à transposer, qu'une telle intention n'existe pas, ni officiellement ni inofficiellement.

Débat :

Suite à une question afférente de Monsieur Guy Arendt, la représentante du Ministère explique que les représentants de **l'Allemagne** au sein du *Copyright Contact Committee* restent, à ce stade, « très muets » pendant ces réunions. Cependant, pendant la première réunion, les allemands ont invité la Commission européenne à réviser ledit article 17, dont ils estimaient qu'il poserait des problèmes de transposition. En plus, ils ont signalé qu'au niveau national ils rencontraient des oppositions concernant cet article.

¹ Société des Auteurs, Compositeurs et Editeurs de Musique

² *Luxembourg Organization for Reproduction Rights*

³ Association Luxembourgeoise de Gestion des Œuvres Audiovisuelles

⁴ Acronyme pour désigner les géants de l'internet et formé à partir des noms *Google, Apple, Facebook* et *Amazon*.

Suite à des questions et observations supplémentaires de Monsieur Laurent Mosar, Monsieur le Ministre de l'Economie souligne que l'objectif du Gouvernement quant aux **délais de transposition fixés** dans les textes européens devrait être, dans la mesure du possible, de les respecter. En général, en ce qui concerne la transposition de textes européens ayant trait à la propriété intellectuelle, ces délais sont difficiles à observer et l'orateur renvoie aux explications initiales concernant le délai de transposition. En outre, au Luxembourg très peu de jurisprudences n'existent dans ce domaine.

Pour ce qui est des conséquences d'un retard de transposition de la directive (UE) 2019/790, qui risque d'être substantiel, le représentant du Ministère renvoie au projet de loi n° 7352 dont la commission parlementaire vient d'adopter le rapport. Ce projet de loi aurait dû entrer en vigueur le 11 octobre 2018. Le fonctionnaire de la Commission européenne en charge de ce dossier connaît toutefois bien la situation spécifique du Luxembourg et une bonne relation au niveau administratif existe, de sorte que le Luxembourg a pu bénéficier d'une grande tolérance dans ce dossier.

Monsieur le Ministre assure vouloir veiller, en concertation avec les représentants des auteurs mais également des entreprises numériques, à user au mieux les **options de transposition** qu'offre la directive dans l'intérêt général de l'économie luxembourgeoise.

Le représentant du Ministère confirme que l'Allemagne a introduit un **protocole** consistant principalement à acter son interprétation de l'article 17 et son préjugé défavorable concernant l'instrument des « Upload-Filter ». Ce terme n'est toutefois pas évoqué par la directive. La directive énonce même une interdiction générale du contrôle des contenus. Cette interdiction sera transposée par le Luxembourg. Ces « Upload-Filters » sont toutefois jusqu'à présent la seule technologie connue pour filtrer des contenus. Le Luxembourg a également signé une déclaration commune avec d'autres Etats membres⁵ qui s'opposaient au texte finalement retenu. Le Luxembourg jugeait que le texte ne respectait pas un juste équilibre entre la protection des droits d'auteur et les intérêts des citoyens et entreprises. En cas de besoin, l'orateur se dit disposé à transmettre cette déclaration à la commission.

L'enjeu est la mise en pratique dudit article. C'est ainsi que la Commission européenne a eu l'obligation de mettre en place un « stakeholders dialogue » permettant de suivre la pratique et censé à déboucher sur des lignes directrices visant à éviter précisément ce contrôle général des contenus.

Monsieur le Ministre ajoute qu'il ne s'agit pas tellement d'un problème de transposition du texte de la directive, mais plutôt de contraintes technologiques et de conséquences pratiques au quotidien. La crainte était et est que les filtres ou algorithmes qui seront employés pour répondre aux exigences de la directive afin d'identifier des œuvres protégées et ceci moyennant certains éléments clefs, opèrent de manière trop grossière, de sorte à compromettre la liberté d'expression et de création sur internet. L'orateur se dit toutefois confiant que le progrès technologique permettra de perfectionner ces filtres.

⁵ Les Pays-Bas, la Pologne, l'Italie et la Finlande.

Suite à une question afférente de Monsieur Laurent Mosar, il est rappelé que ce **déséquilibre économique** entre les géants de l'internet et les jeunes entreprises dans ce domaine ne date pas de hier. Rétablir un certain équilibre ou une situation de concurrence plus saine par l'intermédiaire de dispositions légales n'est pas aisé, car susceptible de produire des effets pervers. C'est ainsi que la Commission européenne, avec l'appui actif de la France, examine désormais la possibilité d'une procédure judiciaire contre Google pour position dominante.

Suite à une intervention afférente de Monsieur Laurent Mosar, une brève discussion sur l'introduction d'une « taxe GAFA » (taxation du numérique) au niveau européen s'ensuit.

4. Divers (impact économique de la pandémie de coronavirus)

Sur demande de Monsieur le Président, Monsieur le Ministre de l'Economie fournit une première appréciation de l'impact de la pandémie de coronavirus sur l'économie nationale.

Monsieur le Ministre informe que le ralentissement économique lié à la pandémie se déployant est déjà clairement perceptible. Durant la semaine passée, les demandes d'autorisation pour la mise en chômage partiel de personnel ont abruptement augmenté. Il s'agit d'une cinquantaine de demandes⁶ concernant potentiellement 1 500 salariés.

Le premier secteur touché est celui de l'hôtellerie et du tourisme, suivi de l'événementiel frappé d'annulations en série d'évènements les plus divers, de la restauration et des cafetiers. Dans la foulée, toute une série d'entreprises collaborant avec ce secteur connaissent un ralentissement d'activité.

Des entreprises plus grandes sont également déjà touchées. Certaines commencent à avoir des difficultés à s'approvisionner. Des productions dépendant de sous-produits ou de certaines matières premières en provenance de la Chine et, récemment, de l'Italie sont concernées. La situation évolue rapidement et, d'un point de vue économique, dans une mauvaise direction. Le nombre d'Etats décrétant des mesures protectrices de plus en plus sévères s'accroît. Le Luxembourg, avec son économie extrêmement ouverte, est directement et négativement touché par ces décisions.

Le principal instrument étatique pour répondre à cette dégradation de l'activité économique est le chômage partiel. Cet instrument a fait ses preuves lors de la dernière crise économique.

Le Comité de conjoncture se réunira une nouvelle fois le vendredi 23 mars 2020 et examinera les demandes pour chômage partiel introduites jusqu'au 20 mars et visant le mois d'avril. Ces réunions permettent également une discussion ouverte entre les trois acteurs concernés : Gouvernement, patronat et syndicats.

Hier, le Conseil de gouvernement a adopté un projet de loi d'une dizaine d'articles. Ce projet vise l'instauration d'un régime d'aides sensé compléter les régimes d'aides à destination des entreprises. Il s'agit de soutenir les petites

⁶ Ces demandes sont à introduire auprès du secrétariat du Comité de conjoncture.

et moyennes entreprises (PME) qui se trouvent en difficultés financières temporaires suite aux répercussions d'un événement exceptionnel et imprévisible d'envergure nationale voire internationale. Ce projet de loi devrait être traité prioritairement tant par le Conseil d'Etat que par la Commission des Classes moyennes et du Tourisme.

Monsieur le Ministre poursuit en résumant le contenu du dispositif qui prévoit une avance remboursable jusqu'à hauteur de 200 000 euros pour des PME qui connaissent des difficultés financières temporaires en lien causal avec l'événement exceptionnel en question.

Le niveau européen est également disposé à soutenir l'économie et faire preuve de flexibilité. Les Etats membres ont été invités à communiquer leurs intentions d'interventions. Le Luxembourg demandera, d'une part, de pouvoir augmenter le plafond des aides forfaitaires permises d'allouer aux entreprises jusqu'à 500 000 euros et, d'autre part, de pouvoir se porter garant pour les entreprises auprès des établissements financiers.

L'impact budgétaire pour l'Etat sera substantiel. L'envergure de l'engagement financier de l'Etat est, à ce stade, difficile à évaluer, elle dépendra largement de la durée que prendra le combat pour freiner la propagation du virus.

Débat :

Monsieur le Président précise que le projet de loi proposant des **aides financières temporaires pour les PME** évoqué par Monsieur le Ministre sera examiné lors de la prochaine réunion de la présente commission, conjointement avec la Commission des Classes moyennes et du Tourisme.

Suite à des questions afférentes de Monsieur Claude Wiseler, Monsieur le Ministre rappelle qu'il s'agit à l'origine et principalement d'une crise sanitaire. C'est ainsi que la « cellule de crise » mise en place est dirigée par la Ministre de la Santé. Compte tenu de la récente évolution des infections, il est probable qu'une **nouvelle phase** de réaction à cette crise sera déclenchée prochainement. Cette nouvelle phase impactera certainement encore davantage l'activité économique. De nombreux secteurs économiques dépendent directement et massivement de la disponibilité d'une main-d'œuvre résidant dans les régions transfrontalières, de sorte qu'une fermeture complète d'une de ces **frontières** par un de ces Etats voisins aurait un effet néfaste sur l'économie. Le Gouvernement est tout à fait conscient de cette dépendance et suit de près les discussions et décisions qui se font dans les Etats voisins. Toute entreprise qui se respecte devrait disposer d'un « plan B » pour faire face à de telles contraintes temporaires. A titre d'illustration, l'orateur renvoie aux adaptations organisationnelles qui sont actuellement déployées dans maints établissements de la place financière.

Monsieur Laurent Mosar, qui salue la réaction rapide du Gouvernement, met en garde devant la dépendance du Luxembourg et de l'Union européenne en ce qui concerne des produits élémentaires et essentielles en situations de crise. L'intervenant renvoie aux antibiotiques et masques de protection en provenance de l'Asie et de la Chine notamment. Cette dépendance s'est accrue massivement ces

dernières années ; conséquence également d'une politique économique relativement insouciant à cet égard de l'Union européenne. L'intervenant s'inquiète, en sus, de manière générale de la forte dépendance de maints secteurs d'une sous-traitance en Chine ou d'autres Etats extra-européens. L'orateur estime que le dispositif d'aide qui vient d'être proposé par le Gouvernement devrait être étendu, afin d'atteindre directement toutes les PME, p. ex. par une suspension des paiements de la taxe sur la valeur ajoutée et des cotisations à la sécurité sociale. Le Ministère des Finances devrait également faire preuve de flexibilité en ce qui concerne les impôts directs dus.

Monsieur le Ministre confirme que la production de certains secteurs est déjà affectée par des **difficultés d'approvisionnement**. Certaines usines produisent à partir de leurs stocks. L'actuelle crise se caractérise davantage par des problèmes du côté de l'offre que de celui de la demande. Son impact sur l'économie dépendra de la durée des mesures préventives décrétées partout dans le monde. Des mesures d'allègement fiscal sont actuellement en discussion en Allemagne et ne sont pour l'instant pas envisagés au Luxembourg. Le Ministère de l'Economie est en contact étroit avec les entreprises et leurs représentants. Des ajustements de la réponse actuelle donnée à la crise sont à tout moment possibles. La gestion actuelle de cette problématique est une gestion à vue.

Pour ce qui est de **programmes conjoncturels** publics réclamés par certains acteurs au niveau européen notamment, Messieurs Claude Wiseler et Laurent Mosar les jugent comme inappropriés dans le contexte luxembourgeois. Au Luxembourg, les entreprises, notamment dans le secteur de la construction, peinent déjà à satisfaire la demande dans des délais raisonnables.

Monsieur le Ministre partage cette appréciation. Dans la phase en cours, de tels programmes ne feraient pas de sens, car non exécutables. Sur ce point, l'actuelle crise diffère de la crise financière mondiale de l'automne 2008 et de la récession économique qui s'en est suivie. Néanmoins, une fois la crise sanitaire surmontée et en fonction de l'état conjoncturel « après-crise », pareils programmes de relance pourraient, le cas échéant, s'avérer utiles.

Madame Simone Beissel souligne que cette pandémie devra servir à tirer certaines **leçons**. Cette crise met à nu des faiblesses structurelles de l'économie européenne. Celles-ci résultent d'une politique de délocalisation et d'externalisation à outrance de la production industrielle et notamment pharmaceutique.

Monsieur Charles Margue renvoie à un discours du Commissaire européen en charge du Marché intérieur qui a déjà pointé du doigt cette problématique.

Monsieur le Ministre concède que lesdites fragilités sont de nature à remettre en question une foi excessive dans la globalisation, en faveur d'une production physiquement plus proche du consommateur avec des chemins de transport plus courts, des chaînes d'approvisionnement plus transparentes et diversifiées, de sorte à réduire ces dépendances dangereuses en temps de crise.

Luxembourg, le 22 mars 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie, de la
Protection des consommateurs et de l'Espace,
Claude Haagen