



Strasbourg, le 1.7.2014
COM(2014) 392 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**Vers un consensus renouvelé sur la protection des droits de propriété intellectuelle:
un plan d'action de l'UE**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

Vers un consensus renouvelé sur la protection des droits de propriété intellectuelle: un plan d'action de l'UE

1. INTRODUCTION

Le Conseil européen de mars 2014 a rappelé que la propriété intellectuelle constituait un moteur essentiel de la croissance et de l'innovation et qu'il était nécessaire de lutter contre la contrefaçon pour renforcer la compétitivité industrielle de l'Union européenne à l'échelle mondiale¹. Les droits de propriété intellectuelle (DPI) sont l'un des principaux moyens permettant aux entreprises, aux créateurs et aux inventeurs de retirer un profit de leur investissement dans la connaissance.

Selon une récente étude, les secteurs à forte intensité de DPI représenteraient environ 39 % du PIB de l'UE (soit environ 4 700 milliards d'EUR par an) et jusqu'à 35 % de ses emplois², en tenant compte des emplois indirects. Concrètement, la propriété intellectuelle, par l'octroi de droits exclusifs temporaires, est directement liée à la production et à la distribution de biens et services nouveaux et authentiques, profitant à tous les citoyens. Pour parvenir à ces objectifs, il est essentiel de disposer d'une «infrastructure» de la propriété intellectuelle qui soit optimale et économiquement efficiente et englobe la reconnaissance juridique, l'enregistrement, l'utilisation et la protection équilibrée de toutes les formes de droits de propriété intellectuelle³.

L'UE a besoin d'innovation et de créativité si elle veut rester compétitive face aux pays où la main-d'œuvre, l'énergie et les matières premières sont moins chères. Elle doit créer des conditions qui stimulent l'innovation afin que les entreprises européennes puissent nous aider à surmonter la crise. C'est pourquoi les secteurs de la connaissance jouent un rôle central dans les stratégies «Une Europe compétitive dans une économie mondialisée» et «Europe 2020».

La présente communication porte sur la protection des DPI. Elle s'appuie sur le consensus selon lequel la politique de protection des DPI doit être axée sur la lutte contre les atteintes aux DPI commises à une échelle commerciale qui sont les plus préjudiciables. Elle entend proposer de nouveaux outils de lutte contre la contrefaçon, tels que l'approche «follow the money» («suivez l'argent»), qui vise à priver les contrevenants agissant à une échelle commerciale des revenus les incitant à se livrer à de telles activités.

¹ Conclusions du Conseil européen des 20 et 21 mars 2014, p. 5 et 6.

² *Intellectual Property Rights intensive industries: contribution to economic performance and employment in Europe*. Cf. le site oami.europa.eu.

³ Cf.: http://ec.europa.eu/internal_market/intellectual-property/index_fr.htm.

Lorsque des produits, c'est-à-dire des biens et des services, ne respectant pas la propriété intellectuelle d'autrui sont commercialisés, c'est un problème qui nous concerne tous, citoyens, consommateurs, entreprises et contribuables. Les atteintes aux DPI commises à une échelle commerciale découragent l'investissement dans l'innovation et la créativité, ce qui bride la création d'emplois.

Il est difficile d'apprécier l'ampleur du problème des atteintes aux DPI commises à une échelle commerciale, mais son impact économique a été largement débattu⁴. Selon un récent rapport mondial sur les fraudes fondé sur une enquête réalisée auprès de 800 hauts dirigeants d'entreprises, 11 % des entreprises visées par l'enquête ont été victimes d'atteintes aux DPI en 2013⁵. Au niveau de l'Union européenne, les statistiques font état, pour 2012, de plus de 90 000 cas de retenues douanières, aux frontières extérieures de l'Union, de marchandises suspectées de violation de DPI⁶. Environ 70 % de ces cas concernaient le trafic postal et de messagerie express, ce qui illustre le développement du commerce électronique. Au total, près de 40 millions d'articles ont été retenus, la valeur des produits authentiques équivalents étant estimée à près d'un milliard d'euros. Selon les estimations d'un État membre, 81 % des produits qui enfreignent les DPI ont un lien avec la criminalité organisée⁷. Selon ses calculs, ces activités ont généré plus de 100 millions d'EUR de revenus illicites pour la criminalité organisée, mais si l'on considère les pertes directes de chiffre d'affaires subies par les entreprises légitimes, le manque à gagner fiscal, les emplois perdus et le coût de la lutte contre la contrefaçon, elles ont coûté près de cinq fois ce montant à l'économie du pays (470 millions d'EUR).

Les atteintes aux DPI commises à une échelle commerciale sont un phénomène insidieux et changeant. Quelles que soient les mesures que l'on prenne pour y remédier, par exemple en étoffant l'offre en ligne de biens et de services licites compétitifs, la distribution et la vente de produits enfreignant les DPI présentent une telle rentabilité économique qu'elles conserveront toujours de l'attrait. Compte tenu de la rapidité avec laquelle ces activités peuvent être déployées, il est essentiel de disposer de systèmes de détection précis et de pouvoir mettre rapidement en œuvre des mesures de prévention.

Mais il faut aussi veiller à ce que ces mesures soient proportionnées et réduire autant que possible le risque qu'elles soient détournées à des fins anticoncurrentielles, ce qui pourrait compromettre l'émergence de nouveaux produits et modèles économiques innovants et restreindre de manière indue les libertés fondamentales. La détection requise nécessite

⁴ En 2012, Rand Europe a élaboré un rapport: *Measuring IPR infringements in the internal market*. Ce rapport se penche sur les études financées par le secteur qui évaluent ce problème et sur les limites qui entourent ces études:

http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/docs/ipr_infringement-report_en.pdf

⁵ Cf. kroll.com.

⁶ Cf. http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_fr.htm.

⁷ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/246390/horr73.pdf. La cybercriminalité n'est pas comprise dans l'estimation.

l'échange d'informations entre les parties intéressées, et surtout entre les autorités nationales de contrôle. Pour empêcher les infractions à une échelle commerciale, il faut donc que la Commission applique un système global, équilibré et flexible, permettant de réagir rapidement aux défis toujours renouvelés auxquels fait face l'économie de la connaissance de l'Union au 21^e siècle.

Conformément à la stratégie Europe 2020, et sans préjudice des révisions législatives en cours, la présente communication établit un plan d'action en dix points.⁸ Un certain nombre de ces actions seront mises en œuvre par la Commission, le cas échéant en partenariat avec l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI), qui abrite depuis juin 2012 l'Observatoire européen des atteintes aux droits de propriété intellectuelle⁹ (ci-après dénommé l'«Observatoire»). Ces actions, ainsi que les activités et études qui les accompagnent, constituent un premier pas décisif dans la mise en place d'une politique efficace de protection des droits de propriété intellectuelle ciblant les atteintes commises à une échelle commerciale aux niveaux national et de l'UE. L'objectif devrait être de parvenir à un consensus renouvelé sur la manière dont les droits de propriété intellectuelle sont exercés, et ce en impliquant pleinement tous les acteurs concernés. La Commission assurera le suivi de la mise en œuvre de ce plan d'action. Elle invite le Parlement européen, le Conseil, les États membres, le comité économique et social européen, l'Observatoire et les parties prenantes à contribuer activement aux travaux à venir.

La présente communication est complétée par une stratégie en faveur de la protection des droits de propriété intellectuelle dans les pays tiers et du développement d'une coopération plus étroite entre les autorités douanières de l'UE et des pays tiers concernant le commerce de biens contrefaits, comme le prévoit le plan d'action des douanes de l'UE.

Toutes ces actions visent à faire en sorte que l'acquis actuel de l'UE en matière de règles de propriété intellectuelle, y compris relatives aux procédures civiles, soit appliqué et promu de manière efficace. Leur objectif commun est i) d'utiliser tous les moyens possibles pour dissuader et empêcher efficacement l'entrée et la diffusion de produits contrefaits sur les marchés (tant sur ceux de l'UE que sur ceux avec lesquels ces derniers sont de plus en plus liés) de manière à ii) stimuler l'investissement, la croissance et l'emploi dans les secteurs dépendant de la propriété intellectuelle, qui revêtent tant d'importance pour nos économies. Durcir les mesures répressives ne suffira pas à résoudre ce problème, qu'il faut aborder à

⁸ Les actions proposées n'ont pas d'incidence budgétaire au-delà de ce qui est déjà prévu pour les années à venir dans le document officiel de programmation de la Commission

⁹ Le règlement (UE) n° 386/2012 du 19 avril 2012 confie à l'OHMI différentes tâches visant à faciliter et à soutenir l'action des autorités nationales, du secteur privé et des institutions de l'Union en matière de lutte contre les atteintes aux DPI. Ces tâches ne comprennent pas la participation à des opérations ou enquêtes individuelles menées par les autorités nationales, ni les domaines relevant du titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (par exemple la coopération en matière pénale et coopération policière).

travers un débat et des mesures visant à sensibiliser les consommateurs et les producteurs quant aux conséquences plus générales du non-respect des droits de propriété intellectuelle.

2. UN ROLE POUR TOUS LES ACTEURS DE LA CHAINE DE VALEUR DE LA PROPRIETE INTELLECTUELLE

2.1. Contrefaçon ou pas? Sensibiliser les consommateurs, les travailleurs et les clients

Les consommateurs, les travailleurs et les entreprises n'ont pas toujours conscience de l'ampleur des atteintes aux DPI commises à une échelle commerciale, ni des préjudices économiques qu'elles causent. Ces préjudices comprennent l'incidence négative significative de ces atteintes sur les recettes fiscales et le coût correspondant pour le contribuable, la perte de compétitivité subie par les entreprises légitimes et les liens avec la criminalité à grande échelle. Par ailleurs, les consommateurs n'ont pas toujours conscience du préjudice qu'ils pourraient personnellement subir en achetant des contrefaçons, notamment des risques qu'elles peuvent représenter pour leur santé et leur sécurité.

Le 25 novembre 2013, l'Observatoire a publié les résultats d'une étude sur la perception de la propriété intellectuelle, qui résume le degré de prise de conscience du problème par les citoyens¹⁰. Cette étude se basait sur une revue de la littérature, sur une enquête qualitative auprès de 250 Européens âgés de 15 à 65 ans et sur une étape quantitative au cours de laquelle plus de 26 000 Européens ont exprimé leur avis lors d'entretiens téléphoniques. Bien qu'elle ne soit qu'une première étape, cette étude a néanmoins montré que les sondés, en particulier les plus jeunes, étaient peu sensibles à l'ampleur de l'impact que les atteintes aux DPI pouvaient avoir sur le maintien et la création d'emplois liés à la propriété intellectuelle. Elle a également fait apparaître que les jeunes Européens avaient le sentiment que l'infrastructure de la propriété intellectuelle profitait surtout aux grandes entreprises. Ces résultats ont amené la Commission à conclure à la nécessité d'une consultation plus approfondie et plus coordonnée sur les actions de sensibilisation et d'outils d'information complets et faciles d'accès dans l'ensemble de l'UE.¹¹

Les actions futures devraient reposer sur une approche multiobjectifs et analyser pourquoi les contrefaçons sont de plus en plus recherchées par la «génération numérique». Il faudrait notamment poursuivre les efforts pour lever les obstacles qui s'opposent encore à ce que des produits respectant la propriété intellectuelle soient développés et diffusés d'une manière qui réponde aux besoins des consommateurs à l'ère numérique. Elles devraient également tenir compte de ce que les consommateurs n'ont pas conscience de tous les problèmes liés à la

¹⁰ Cf. le site oami.europa.eu.

¹¹ Elle a récemment lancé une initiative pour pointer les conséquences négatives que les atteintes aux DPI attachés aux produits légaux entraînent pour les citoyens, tant en termes d'emplois perdus que de manque à gagner fiscal, en particulier dans certains secteurs: «Trop beau pour être vrai? Le vrai prix du faux». Pour plus d'informations: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/tajani/stop-fakes/index_fr.htm

contrefaçon, et s'appuyer sur les campagnes de sensibilisation efficaces déjà menées dans les États membres. Le rapport sur la perception de la propriété intellectuelle publié par l'Observatoire fournit à cet égard des indications utiles.

L'Observatoire a créé sur le web un répertoire des bonnes pratiques qui se sont dégagées lors des campagnes nationales de sensibilisation passées. Les atteintes à la propriété intellectuelle pourraient être considérablement réduites si tous les acteurs du marché unique (citoyens, consommateurs, travailleurs, entreprises et pouvoirs publics) étaient mieux informés de l'existence dans le marché unique de produits attrayants, accessibles et abordables respectant la propriété intellectuelle. En 2014, en s'appuyant sur la base de connaissances de plus en plus étendue établie grâce aux études qu'il a menées, l'Observatoire aidera les États membres à mettre au point et à lancer des campagnes de communication visant à sensibiliser les citoyens de l'Union aux répercussions des atteintes aux DPI, notamment sur l'emploi et sur l'économie. Ces campagnes devraient également viser à faciliter l'accès, dans tout le marché unique, à des produits respectant la propriété intellectuelle et à démontrer que du point de vue du respect de la législation en matière de protection des consommateurs et des normes de santé et de sécurité, il est de l'intérêt des consommateurs de choisir de tels produits.

Action 1: La Commission entend aider l'Observatoire et les autorités nationales à lancer et superviser une nouvelle vague de campagnes de communication ciblées. Il devrait notamment s'agir de campagnes visant à sensibiliser les citoyens aux risques pour la santé et la sécurité que font courir les contrefaçons et aux préjudices économiques causés par les atteintes à la propriété intellectuelle commises à une échelle commerciale, ainsi que de campagnes destinées à mettre en lumière l'intérêt qu'ont les consommateurs à choisir des produits respectant la propriété intellectuelle et visant à faciliter l'accès à ces produits.

2.2. Les titulaires de droits ont la responsabilité de garantir l'intégrité de la chaîne d'approvisionnement

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont favorisé le développement de chaînes d'approvisionnement de plus en plus longues, et souvent mondiales. Elles ont également permis aux opérateurs économiques de réduire leurs coûts de stockage en passant à une gestion à flux tendu. En outre, elles ont permis l'accroissement des livraisons directes au consommateur final. Si ces évolutions sont positives, elles ont également profité aux opérateurs commerciaux qui violent les DPI. En témoignent l'importance croissante des petits envois de marchandises contrefaites ainsi que la possibilité pour les contrevenants d'entrer et de sortir très rapidement d'une multitude de marchés de produits et de s'infiltrer dans les maillons les plus faibles de chaînes d'approvisionnement s'étendant sur de nombreux pays. À cet égard, les consommateurs étant de plus en plus conscients de la dimension éthique de l'activité des entreprises, un audit de la chaîne d'approvisionnement réduisant le risque d'atteintes aux DPI constitue un atout en termes de

marketing et de réputation pour les entreprises à forte intensité de DPI présentes sur le marché unique¹².

La Commission examinera dans un premier temps la possibilité de mettre en place dans ce domaine un système européen d'application volontaire et elle encouragera l'adoption de telles bonnes pratiques en matière de diligence dans les secteurs à forte intensité de DPI par des actions de promotion et d'information sur les coûts et avantages de l'application systématique de mécanismes d'audit qualitatif conformément à des normes internationales. En particulier, d'ici à la fin de 2014, la Commission organisera un atelier avec les parties prenantes sur la diligence à déployer dans les chaînes d'approvisionnement pour prévenir les atteintes aux DPI à une échelle commerciale. Y participeront des fournisseurs, des détenteurs de droits, des intermédiaires (dont des plateformes en ligne, des moteurs de recherche, des chargeurs, etc.), des États membres, des universitaires et des ONG.

Les TIC jouent par ailleurs un rôle essentiel dans la sécurisation de la distribution de détail et des systèmes de logistique en aidant à détecter les produits enfreignant les DPI et à les empêcher d'y entrer. Pour assurer la sécurité des chaînes de distribution de produits et empêcher que des produits enfreignant les DPI n'y pénètrent, les distributeurs utilisent des technologies de gestion des stocks telles que la combinaison de codes produit uniques (codes-barres bidimensionnels) et l'identification par radiofréquence (RFID). En s'appuyant sur les travaux effectués dans ce domaine par son Centre commun de recherche, la Commission publiera ultérieurement un rapport sur la manière dont les nouvelles solutions technologiques peuvent permettre aux consommateurs de lutter contre la contrefaçon et le piratage. Pour aider à déterminer l'origine des marchandises transportées et appuyer le processus d'évaluation des risques, la recherche en matière de sécurité (financée au titre du programme-cadre de l'UE pour la recherche et le développement) se penche sur les chaînes d'approvisionnement pour les marchandises transportées par conteneurs. Par ailleurs, le Centre commun de recherche a mis au point un outil informatique («ConTraffic») qui permet à l'administration des douanes d'analyser les mouvements des conteneurs entrant dans l'UE et les routes qu'ils empruntent¹³. L'atelier projeté visera à évaluer l'applicabilité des technologies de suivi et de traçage aux différents modèles économiques de distribution et de vente de détail utilisés dans les secteurs à forte intensité de DPI et à informer les entreprises sur les bonnes pratiques.

Action 2: La Commission lancera une série d'actions de consultation auprès de toutes les parties intéressées, y compris la société civile, sur la diligence à appliquer tout au long des chaînes d'approvisionnement pour empêcher les atteintes aux DPI à une échelle commerciale. Sur la base des informations recueillies, elle entend à cet effet mettre au point un système européen de diligence. Dans un premier temps, elle encouragera l'adoption volontaire de ce

¹² Le règlement (UE) n° 995/2010 du 20 octobre 2010 prévoit des obligations de diligence raisonnée pour les opérateurs qui mettent sur le marché des produits dérivés du bois.

¹³ Cf. ec.europa.eu/dgs/jrc.

ystème, laquelle fera l'objet d'un suivi attentif afin de déterminer si de nouvelles mesures s'imposent.

2.3. «Suivez l'argent»: des dialogues avec les acteurs du secteur pour empêcher la présence sur l'internet de produits enfreignant les DPI

Pour détecter rapidement les activités portant atteinte aux DPI à une échelle commerciale et y mettre un terme, il est essentiel que les détenteurs de droits passent des accords avec les partenaires commerciaux auxquels ils confient l'approvisionnement, la promotion, la distribution ou la vente de leurs produits. Ces accords doivent comporter des mécanismes bien ancrés de protection des droits fondamentaux et de promotion d'un environnement concurrentiel, visant en particulier à empêcher les abus éventuels. De tels accords, lorsqu'ils sont appliqués, constituent un mécanisme rapide de réaction au problème des atteintes aux DPI. La conclusion de tels accords nécessite d'organiser au préalable des dialogues des parties prenantes, réunissant des groupes représentatifs d'acteurs concernés, pour examiner des problèmes concrets afin de trouver des solutions pratiques qui soient à la fois réalistes, équilibrées, proportionnées et justes pour toutes les parties concernées. Organisés par la Commission, ces dialogues visent à faciliter l'élaboration de protocoles d'entente établissant les principes pouvant être appliqués par les signataires dans le cadre d'accords contractuels bilatéraux, l'objectif étant de priver les contrevenants de leurs sources de revenus. Le premier dialogue, sur la limitation de la vente d'articles de contrefaçon via les plates-formes en ligne, a abouti à un protocole d'accord en 2011¹⁴. Un rapport d'évaluation en avril 2013¹⁵ a conclu à l'opportunité d'étendre celui-ci pour y inclure de nouveaux signataires. En tenant compte de toutes les évolutions pertinentes, la Commission organisera de nouveaux dialogues des parties prenantes en 2014 et en 2015 qui feront intervenir les prestataires de services publicitaires, les services de paiement et les chargeurs, dans le but de parvenir, dans le courant de l'année 2015, à de nouveaux protocoles d'accord qui aideront à empêcher la vente par internet de produits enfreignant les DPI. Parallèlement, l'Observatoire effectuera une analyse comparative des pratiques actuelles de collaboration entre les titulaires de droits et leurs partenaires commerciaux établis dans les États membres et dans les pays tiers.

Action 3: La Commission facilitera l'élaboration de nouveaux protocoles d'accord volontaires visant à réduire les profits générés par les atteintes aux DPI commises à une échelle commerciale sur l'internet, à l'issue de dialogues des parties prenantes faisant intervenir prestataires de services publicitaires, services de paiement et chargeurs.

2.4. Aider les PME à faire respecter leurs droits de propriété intellectuelle

La directive de 2004 relative au respect des droits de propriété intellectuelle¹⁶ a établi des règles harmonisées au niveau de l'UE en ce qui concerne les systèmes de recours de droit

¹⁴ Cf. http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/index_fr.htm.

¹⁵ COM(2013) 209 du 18.4.2013.

¹⁶ Directive 2004/48/CE du 29 avril 2004.

civil en matière de propriété intellectuelle. Après avoir publié une communication en 2010¹⁷, la Commission a lancé une vaste consultation publique pour déterminer si ce texte était adapté à son objectif, compte tenu des nombreuses difficultés posées par la protection des droits de propriété intellectuelle. À la fin de l'année 2012, la Commission a adressé un questionnaire aux parties intéressées pour déterminer si les voies de recours civil existantes en cas d'infraction transfrontière étaient accessibles à tous les titulaires de droits, notamment aux PME. Ce questionnaire visait également à déterminer si les systèmes judiciaires dans les États membres étaient suffisamment rapides et dotés d'une spécialisation suffisante. Les résultats de cette enquête ont été publiés en juillet 2013¹⁸. Sur cette base, la Commission examinera si des mesures supplémentaires sont nécessaires pour améliorer les procédures civiles de recours, notamment dans le cadre des litiges de faible importance, pour les PME. Les coûts élevés et la complexité des procédures dissuadent souvent les PME innovantes de faire valoir leurs droits de propriété intellectuelle, y compris ceux découlant de brevets essentiels liés à des normes, et peuvent conduire à des abus de marché par des concurrents plus importants. Au niveau de l'Union, plusieurs instruments existent déjà en matière de procédure civile. La Commission a récemment proposé¹⁹ de renforcer et d'améliorer l'actuelle procédure européenne de règlement des petits litiges, qui est une procédure uniforme disponible dans tous les États membres (règlement (CE) n° 861/2007). Cette action complète les initiatives de la Commission visant à aider les États membres à améliorer l'efficacité de leurs systèmes judiciaires nationaux, telles que le tableau de bord de la justice dans l'UE²⁰.

Action 4: La Commission prévoit d'analyser et d'établir un rapport sur les initiatives nationales existantes visant à améliorer les procédures civiles de mise en application des règles en matière de droits de propriété intellectuelle pour les PME, en particulier en ce qui concerne les litiges de faible importance, et d'étudier les mesures pouvant être prises dans ce domaine.

Les coûts élevés et la complexité des litiges dissuadent souvent les PME innovantes de faire valoir leurs droits de propriété intellectuelle. En conséquence, les investissements des PME dans l'innovation ne sont pas aussi rentables qu'ils pourraient l'être, ce qui limite l'expansion de leurs activités de recherche et de développement. Dans certains États membres, des systèmes ou des fonds nationaux visent à remédier à cette situation, par exemple en offrant de meilleures possibilités d'assurance judiciaire. En 2015, avec l'aide de l'Observatoire, la Commission examinera, s'il y a lieu, l'efficacité de ces systèmes nationaux, ainsi que les systèmes de pays tiers. Sur la base de cet examen, elle lancera une consultation au moyen d'un livre vert suivie, s'il y a lieu, d'une initiative politique.

¹⁷ COM(2010) 779 du 22.12.2010.

¹⁸ Cf.: ec.europa.eu/internal_market/consultations.

¹⁹ COM(2013) 794 final.

²⁰ http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf

Action 5: La Commission publiera un livre vert afin de consulter les parties intéressées sur l'opportunité d'une action future de l'UE fondée sur les meilleures pratiques constatées dans le cadre des systèmes financés au niveau national aidant les PME à faire respecter leurs droits de propriété intellectuelle.

L'Observatoire pourrait utilement tenir compte, dans ses diverses activités, des spécificités des PME, notamment de leurs moyens limités, lorsqu'elles cherchent à faire respecter leurs droits de propriété intellectuelle. En tant que titulaires de droits, les PME ont souvent besoin d'informations pour adapter leurs stratégies de commercialisation ou de distribution et il leur manque parfois les compétences et l'expertise nécessaires pour protéger efficacement leurs droits de propriété intellectuelle. Par conséquent, la Commission œuvre pour mettre en place un système de soutien²¹ qui tienne compte des aspects liés à la protection des droits de propriété intellectuelle en renforçant et en coordonnant l'assistance nationale, via le projet IPorta, et en fournissant des conseils sur les questions de droits de propriété intellectuelle dans un contexte international via le bureau d'assistance européen pour les DPI et les bureaux d'assistance sur les DPI pour les PME dans les pays tiers²². Ce réseau travaille en lien étroit avec les systèmes généralistes d'aide aux entreprises, avec les systèmes nationaux d'assistance sur la propriété intellectuelle et avec les actions de l'Observatoire.

2.5. Le rejet de débit: un outil pour le consommateur

Certains fournisseurs de cartes de crédit et de débit proposent des systèmes de rejet de débit qui permettent au consommateur de contester et d'annuler, jusqu'à concurrence d'un certain montant, l'achat d'un produit ou d'un service qu'il n'aurait pas acquis s'il avait su qu'il n'était pas authentique. Dans certains États membres, ces systèmes sont imposés par la loi. Ils permettent à l'évidence de lutter contre la fraude, mais aussi de garantir que les consommateurs qui ont involontairement acquis des biens et services contrefaits n'ont pas à les payer ou peuvent demander une indemnisation. De tels systèmes pourraient limiter les gains des contrefacteurs. En 2014, la Commission lancera une consultation sur les systèmes de rejet de débit et les autres systèmes de confirmation de paiement susceptibles de réduire les flux financiers à destination de ceux qui commercialisent des contrefaçons à une échelle commerciale. Cette consultation publique visera à déterminer dans quelle mesure des actions peuvent être entreprises dans ce domaine.

Action 6: La Commission publiera un livre vert afin de consulter les parties prenantes sur l'incidence potentielle du système de rejet de débit et des systèmes apparentés dans le cadre de la lutte contre la commercialisation de contrefaçons à une échelle commerciale. Sur cette base, elle jugera de l'opportunité de prendre des mesures concrètes dans ce domaine.

²¹ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/ipr/what-are-iprs/index_fr.htm

²² [Pour plus de détails, voir la communication de la Commission *Commerce, croissance et propriété intellectuelle – pour la protection des droits de propriété intellectuelle dans les pays tiers* COM (2014) [...].]

3. TRAVAUX COMMUNS DES POUVOIRS PUBLICS

3.1. Coopération entre les autorités nationales

Dans une Europe sans frontières intérieures, compte tenu de la nature transnationale des activités de contrefaçon auxquelles se livre la criminalité organisée, il est nécessaire de renforcer la coopération entre les autorités nationales, les institutions de l'Union, les agences Justice et affaires intérieures de l'Union, les pays tiers concernés et les autres partenaires. Dans ce contexte, le Conseil «Justice et affaires intérieures»²³, se basant notamment sur l'«Évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée» réalisée par Europol, a décidé, en juin 2013, qu'il était prioritaire, pour la période 2014-2017, de perturber les activités des groupes criminels organisés impliqués dans la production et la distribution de marchandises de contrefaçon en violation des réglementations en matière de santé, de sécurité et d'alimentation, ainsi que les activités des groupes qui produisent des marchandises de qualité médiocre.

En réponse aux priorités définies par le Conseil en matière de lutte contre la grande criminalité organisée, les États membres élaborent des programmes d'action opérationnels annuels avec l'aide du Secrétariat du Conseil, de la Commission, d'Eurojust, d'Europol et d'autres agences compétentes de l'UE²⁴. La mise en œuvre de ces mesures fera l'objet d'un suivi régulier. La Commission est disposée à aider les États membres en cofinçant éventuellement de telles actions.

Le plan d'action des douanes de l'UE destiné à lutter contre les violations des DPI pour la période 2013-2017²⁵ crée un cadre pour une action commune des 28 administrations douanières afin de mieux lutter contre la contrefaçon aux frontières extérieures de l'UE. Il prévoit le développement d'approches sur mesure pour lutter contre la livraison, par service de messagerie ou par colis postal, de biens de contrefaçon achetés sur l'internet. Il est nécessaire d'approfondir encore la coopération transfrontière et entre autorités. La Commission organisera en 2015 une conférence avec les représentants des autorités douanières, policières et judiciaires afin de discuter des modalités de cet approfondissement.

Pour mieux suivre les tendances en matière de lutte contre la contrefaçon en dehors de l'UE, la Commission réexamine en parallèle dans une communication la «stratégie visant à assurer le respect des droits de propriété intellectuelle (DPI) dans les pays tiers»²⁶, qui date de 2004. Dans le cadre des négociations sur les accords de libre-échange, l'UE vise à obtenir de la part

²³ Conclusions du Conseil du 7.6.2013 sur la définition des priorités de l'UE pour la lutte contre la grande criminalité organisée.

²⁴ Ces actions visent notamment à améliorer les informations et le renseignement aux fins de l'analyse stratégique et opérationnelle, à hiérarchiser et cibler les groupes criminels organisés importants, à développer des outils d'enquête financière et de recouvrement des avoirs, à promouvoir la coopération pluridisciplinaire au sein de l'UE et à améliorer la coopération avec les principaux pays d'origine et de transit et avec les partenaires concernés.

²⁵ Résolution du Conseil du 10.12.2012.

²⁶ JO C 129 du 26.5.2005, p. 3.

de gouvernements de pays tiers qu'ils s'engagent à assurer un niveau élevé de protection des droits de propriété intellectuelle afin de favoriser le commerce des produits à forte intensité de DPI. La coopération entre les autorités douanières de l'UE et celles des pays tiers devrait en outre être approfondie en matière de commerce de produits de contrefaçon, comme le prévoit le plan d'action des douanes de l'UE²⁷.

Certains États membres ont créé sur leur territoire des unités de police spécialisées dans la propriété intellectuelle afin d'éviter dans ce domaine une duplication des efforts par les différentes autorités compétentes au sein d'un État membre. Des risques similaires de duplication et d'autres faiblesses existent également dans le contexte de la coopération entre États membres. Il est souvent difficile pour les autorités de suivre les infractions à la propriété intellectuelle au-delà de leurs frontières, ce qui contrarie l'exécution d'enquêtes et d'opérations transfrontières au sein du marché unique.

Sans préjudice des activités en cours²⁸, la Commission estime que la coopération entre toutes les autorités nationales jouant un rôle dans la protection de la propriété intellectuelle peut être renforcée par la mise en place d'un groupe d'experts pour toutes les autorités compétentes concernées des États membres²⁹. Ce forum, qui permettrait d'échanger les bonnes pratiques et de discuter des orientations politiques en matière de propriété intellectuelle, pourrait ainsi contribuer à rendre plus efficace la lutte de l'UE contre les atteintes à la propriété intellectuelle³⁰.

Action 7: La Commission va mettre en place un groupe d'experts des États membres en matière de protection des droits de propriété intellectuelle, qui permettra aux États membres d'échanger les meilleures pratiques de leurs autorités concernées au sein de l'UE et d'être informés sur la mise en œuvre du présent plan d'action.

3.2. Formation des autorités nationales au sein du marché unique

La formation des autorités nationales sur les tendances et les modèles économiques des filières de contrefaçon et sur l'échange des meilleures pratiques en matière de techniques d'identification a principalement lieu au niveau de chaque pays. En outre, les formations transfrontières sont souvent organisées par type d'autorité et non de manière plus horizontale. Dans le contexte du marché unique, il est donc nécessaire de développer des programmes de formation transfrontières à destination des autorités chargées de la lutte contre les atteintes à la propriété intellectuelle. En 2012 et 2013, l'Observatoire a organisé pour les agents des services répressifs des séminaires de renforcement des connaissances sur la contrefaçon des

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Notamment dans le cadre du plan d'action des douanes et de la lutte contre la grande criminalité organisée, voir JO C 80 du 19.3.2013, p. 1.

²⁹ Celui-ci pourrait également superviser l'utilisation d'outils communs tels que la base de données d'aide à la lutte contre la contrefaçon (Enforcement Database) ou ACIST, développés par l'Observatoire.

³⁰ Les compétences et le mandat de ce groupe d'experts seront définies dans une décision de la Commission en 2014.

pesticides et des produits pharmaceutiques. D'autres séances de formation sur le même modèle devraient être envisagées pour les fonctionnaires nationaux luttant contre la contrefaçon sur le terrain. Entre-temps, l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV) a organisé, en mai 2013, un séminaire sur la protection des obtentions végétales pour toutes les catégories de praticiens des droits de propriété intellectuelle spécialisés dans ce domaine. En 2014, l'Observatoire continuera à développer un ensemble complet de programmes de formation sectoriels sur la propriété intellectuelle pour les autorités des États membres. Ces programmes seront élaborés en coordination avec Europol, Eurojust, le Collège européen de police (CEPOL) et l'OCVV.

Dans le même temps, le développement de formations sur la législation européenne en matière de propriété intellectuelle pour les praticiens du droit pourrait contribuer à une meilleure protection de la propriété intellectuelle et à de meilleures indemnisations.

La Commission promouvra donc de telles formations et diffusera les supports de formation existants, notamment en faisant pleinement usage du portail e-Justice européen³¹.

Action 8: La Commission va aider l'Observatoire à développer un ensemble complet de programmes de formation dans le domaine de la protection de la propriété intellectuelle à destination des autorités des États membres, dans le contexte du marché unique.

3.3. Responsabilité des autorités adjudicatrices en matière de détection des contrefaçons dans les marchés publics

Il peut arriver que des contrefaçons soient utilisées dans le cadre de services relevant de marchés publics dans l'Union. Dans un premier temps, en 2014, la Commission va promouvoir les échanges entre autorités publiques à ce sujet et organiser une consultation à cette fin dans le groupe d'experts des États membres sur les marchés publics. Des ateliers thématiques organisés par l'Observatoire permettront par ailleurs aux autorités publiques de différents États membres de discuter des problèmes rencontrés et d'échanger les meilleures pratiques. En outre, la Commission lancera un premier exercice pilote sectoriel en analysant les achats publics dans le secteur médical afin de déterminer l'ampleur du problème dans ce domaine. Sur la base de ces activités, elle publiera et promouvra un guide sur les méthodes à employer pour aider les autorités publiques à détecter les contrefaçons et à éviter qu'elles soient utilisées dans le cadre de services publics.

Action 9: La Commission prévoit de développer, de promouvoir et de publier un guide pour les autorités publiques décrivant les meilleures pratiques pour éviter d'acheter des produits de contrefaçon.

³¹ Voir: e-justice.europa.eu.

4. MEILLEUR SUIVI ET CIBLAGE DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA CONTREFAÇON

4.1. Analyse des tendances en matière de propriété intellectuelle et d'atteintes à la propriété intellectuelle

Du point de vue de l'intérêt public, les politiques de lutte contre les atteintes à la propriété intellectuelle devraient viser les activités de contrefaçon à l'échelle commerciale, qui sont les plus susceptibles de nuire aux investissements dans l'innovation et la créativité, aux consommateurs et à la croissance économique. Il faut donc identifier objectivement les secteurs à forte intensité de DPI qui souffrent le plus d'atteintes à la propriété intellectuelle, et mener ensuite un suivi systématique pour s'assurer que les outils présentés dans la présente communication ainsi que les possibilités légales de recours ont bien les effets voulus. En septembre 2013, l'Office européen des brevets (OEB) et l'OHMI ont publié une étude présentant une première évaluation des secteurs à forte intensité de DPI au sein de l'Union européenne³². Une deuxième phase du rapport de l'OHMI et de l'OEB sur ces secteurs sera publiée à l'automne 2014³³.

Une fois les secteurs à forte intensité de DPI identifiés, des méthodes d'estimation fiables devront être appliquées afin d'évaluer l'ampleur des atteintes à la propriété intellectuelle à l'échelle commerciale dans ces secteurs³⁴. En collaboration avec l'Observatoire, la Commission présentera d'ici à 2015 des modèles transparents et pragmatiques pour évaluer les tendances des activités enfreignant la propriété intellectuelle dans les secteurs à forte intensité de DPI.

En ce qui concerne les secteurs à forte intensité de DPI qui proposent leurs produits en ligne et qui subissent la concurrence de produits contrefaits «gratuits», la Commission mène actuellement une étude pour déterminer l'effet de remplacement que les produits en infraction ont sur les produits licites. Cette étude sera achevée d'ici fin 2014. La Commission lancera également avec l'Observatoire une étude sur les infractions aux licences «Creative Commons» de la part des contrefacteurs cherchant à s'approprier des œuvres du domaine public. En outre, l'Observatoire va effectuer des études sur les comportements et les attitudes des jeunes en ce qui concerne les modes de consommation de produits protégés par des droits de propriété intellectuelle.

³² *Intellectual Property Rights intensive industries, op. cit.*

³³ En analysant les données au niveau des entreprises, cette phase permettra d'identifier les secteurs à forte intensité de DPI à l'échelon national et de quantifier leur apport à leur économie nationale, ainsi que de déterminer dans quelle mesure les PME dépendent des DPI.

³⁴ En 2012, RAND Europe a élaboré un rapport à l'intention de la Commission (*Measuring IPR infringements in the internal market*, cité plus haut), qui a analysé environ 200 études et mis en évidence leurs points forts et leurs points faibles méthodologiques et en matière de données. Sur cette base, il a proposé une méthodologie d'examen par des pairs qui pourrait être utilisée pour estimer l'ampleur des activités enfreignant la propriété intellectuelle dans l'économie. |

Dans le cadre de ses travaux dans le domaine de la politique douanière, la Commission continuera à recueillir et mettre à disposition les données relatives aux marchandises retenues par les douanes aux frontières extérieures de l'Union. Ces informations seront complétées par les informations sur les atteintes à la propriété intellectuelle enregistrées à l'échelon du marché unique³⁵. En parallèle, l'Observatoire, avec l'aide des autorités nationales compétentes, développe actuellement une base de données de jurisprudence en matière d'atteintes aux droits de propriété intellectuelle.

Afin que ces ensembles de données soient effectivement utilisés pour asseoir les politiques de lutte contre la contrefaçon sur des bases économiques transparentes, la Commission prévoit de fournir des rapports économiques dans ce domaine à partir de 2014. Ces rapports serviront d'outil de suivi des politiques de la Commission en matière de lutte contre les atteintes aux droits de propriété intellectuelle à l'échelle commerciale.

Action 10: La Commission publiera tous les deux ans un rapport sur l'impact économique des politiques de l'UE en matière de propriété intellectuelle, qui pourrait servir d'outil de suivi plus efficace de la nouvelle politique de l'UE en matière de lutte contre les atteintes aux droits de propriété intellectuelle telle qu'exposée dans la présente communication.

³⁵ Ces données seront enregistrées dans la base de données Anti-Counterfeiting Intelligence Support Tool (ACIST) développée par l'OHMI avec Europol: <https://www.tmdn.org/enforcementintelligence-webapp/>