

**Avis du Comité économique et social européen sur la «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'Union européenne»**

[COM(2014) 392 final]

(2015/C 230/11)

**Rapporteur: Pedro Augusto ALMEIDA FREIRE**

Le 16 juillet 2014, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

*«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'Union européenne»*

COM(2014) 392 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 novembre 2014.

Lors de sa 503<sup>e</sup> session plénière des 10 et 11 décembre 2014 (séance du 10 décembre 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 144 voix pour, 3 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE soutient l'approche générale de la Commission consistant à adopter:

- un plan d'action pour lutter contre les atteintes à la propriété intellectuelle dans l'Union européenne. Ce plan d'action contient une série de mesures visant à recentrer la politique de l'Union européenne en matière de protection des droits de propriété intellectuelle (DPI) sur les infractions commises à une échelle commerciale, selon l'approche «Suivez l'argent» (*«Follow the money»*), et
- une stratégie pour la protection et le respect des DPI dans les pays tiers, dont l'objectif est de définir une approche à l'échelon international en examinant les récentes évolutions et en présentant des solutions afin d'améliorer les moyens d'action dont dispose actuellement la Commission, pour promouvoir des normes plus strictes en matière de propriété intellectuelle dans les pays tiers et pour éliminer le commerce de biens contrefaits,

dans la mesure où les atteintes à la propriété intellectuelle sont un phénomène global qui doivent de ce fait recevoir un traitement holistique.

1.2. Le CESE soutient l'objectif du plan d'action visant à lutter contre les atteintes aux droits de propriété intellectuelle à une échelle commerciale, car elles nuisent aux investissements dans l'innovation et la création d'emplois durables dans l'Union européenne, et provoquent un manque à gagner fiscal.

1.3. Le CESE prend bonne note du rôle de plus en plus crucial que joue l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI) en ce qui concerne l'élaboration et l'accompagnement des stratégies de la Commission européenne en matière de promotion et défense des droits de propriété intellectuelle, dont cette approche «multiobjectifs» qui fait l'objet du plan d'action.

1.4. Le CESE se range à l'approche pragmatique de la Commission consistant à privilégier des outils tels que «Suivez l'argent» et l'implication des acteurs concernés.

1.5. Le CESE peut faire sienne l'approche «multiobjectifs» de la Commission, à condition que ces objectifs soient mieux définis et que leurs aspects quantitatifs et qualitatifs soient précisés; il se félicite notamment des campagnes de communication de l'Observatoire européen des atteintes aux droits de propriété intellectuelle («l'Observatoire») pour sensibiliser les jeunes<sup>(1)</sup> aux répercussions des atteintes aux droits de propriété intellectuelle, mais aussi les juges et les praticiens du droit<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> <https://oami.europa.eu/ohimportal/fr/web/observatory/news/-/action/view/1251336>

<sup>(2)</sup> Séminaire des **juges sur la contrefaçon et le blanchiment d'argent des 16 et 17 octobre 2014** à l'Office d'harmonisation du marché intérieur (OHMI), <https://oami.europa.eu/ohimportal/fr/web/observatory/news/-/action/view/1574263>. Voir également JO L 354 du 28.12.2013, p. 73 et COM(2014) 144 final.

1.6. Le CESE se félicite de l'attention accordée par la Commission aux PME pour faciliter leur accès aux voies de recours judiciaire et soutient aussi le projet européen IPorta, système de soutien des PME <sup>(3)</sup> prenant en considération les questions liées à la protection des droits de propriété intellectuelle et coordonnant l'assistance nationale.

1.7. Le CESE appelle la Commission à s'assurer que les moyens d'accès et de protection effective de la propriété intellectuelle en Europe soient accessibles, y compris financièrement, à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille.

1.8. Il regrette néanmoins que l'approche de la Commission se limite à des instruments non législatifs, sans même évoquer l'opportunité d'évaluer les instruments législatifs existants et l'intérêt de les réviser. Le CESE souligne à cet égard que la Commission aurait pu être plus ambitieuse, et également prendre en considération ce paramètre.

1.9. En outre, il fait part de son désaccord quant au rôle exagéré que la Commission attribue à la mise en œuvre de systèmes d'application volontaire, de protocoles d'accords volontaires et de bonnes pratiques dans un domaine qui relève de la contrefaçon et du piratage.

## 2. Observations générales

2.1. Le plan d'action de l'Union européenne «Vers un consensus renouvelé sur la protection des droits de propriété intellectuelle» comprend dix actions spécifiques prévoyant une nouvelle politique consistant à créer et utiliser des outils pour contrer en particulier les activités portant atteinte aux droits de propriété intellectuelle à une échelle commerciale. Ces activités sont les plus préjudiciables et représentent un défi majeur pour l'Union européenne car elles nuisent aux investissements dans l'innovation et la création d'emplois durables, et causent un manque à gagner fiscal.

2.2. Ces nouveaux outils, qui sont pour le moment non législatifs, comprennent une série d'actions basées sur l'approche «Suivez l'argent» («Follow the money»), dont la finalité est d'empêcher les contrevenants agissant à une «échelle commerciale» d'accéder à des moyens de promotion et de distribution de produits contrefaits, et de les priver de leurs revenus.

2.3. Les objectifs du plan d'action de l'Union européenne «Vers un consensus renouvelé sur la protection des droits de propriété intellectuelle» contenus dans la communication de la Commission faisant l'objet de cet avis, et ceux de la stratégie pour la protection et l'application des droits de propriété intellectuelle dans les pays tiers sont communs:

- i) utiliser tous les moyens possibles pour dissuader et empêcher efficacement l'entrée et la diffusion, sur le marché intérieur, de produits contrefaits provenant de pays tiers;
- ii) et stimuler l'investissement, la croissance et l'emploi dans les secteurs dépendant de la propriété intellectuelle, qui occupent une place essentielle dans nos économies.

2.4. Rendre les consommateurs et les producteurs plus conscients des conséquences d'atteintes aux DPI grâce à des débats et de la sensibilisation est également un volet important de cet exercice.

2.5. Au plan européen, les 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 <sup>(4)</sup>. Dans une étude publiée par l'Observatoire le 25 novembre 2013 <sup>(5)</sup>, il ressortait 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.

2.6. La Commission a donc opté pour une approche «multiobjectifs», prenant en considération l'analyse des raisons pour lesquelles les contrefaçons sont de plus en plus recherchées par la «génération numérique». Une partie de cette stratégie comprend le développement, par l'Observatoire, de moyens de communication destinés à sensibiliser les citoyens de l'Union aux répercussions des atteintes aux DPI, notamment sur l'emploi et l'économie.

---

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/ipr/what-are-iprs/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/ipr/what-are-iprs/index_fr.htm)

<sup>(4)</sup> 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 la coopération policière).

<sup>(5)</sup> Voir le site [oami.europa.eu](http://oami.europa.eu). 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.

### 3. Observations particulières

3.1. La Commission ne détaille pas pour l'instant le contenu de ces mesures, mais assure qu'elle procédera à une consultation sur les outils non législatifs comprenant l'approche «Suivez l'argent» (*«Follow the money»*), dont la finalité est de priver les contrevenants agissant à une échelle commerciale des moyens de promouvoir et distribuer des biens contrefaits, ainsi que de les priver de leurs revenus. Ces outils seront élaborés de façon transparente et rigoureuse, afin de garantir leur efficacité dans la lutte contre les violations des droits de propriété intellectuelle.

3.2. Le dispositif sera épaulé par des actions de coopération entre les autorités européennes et des discussions/négociations avec les pays tiers. Il s'agira par exemple d'utiliser tous les moyens possibles pour dissuader et empêcher efficacement l'entrée et la diffusion des contrefaçons sur les marchés de l'Union européenne et ceux des pays tiers.

3.3. Ces outils «non législatifs» s'appuieront sur la bonne volonté des acteurs, et donc sans recourir à de nouveaux instruments législatifs, mais ils s'appuieront en revanche sur des instruments législatifs existants. L'avantage de ces solutions négociées réside dans leur rapidité de mise en œuvre. Ces mesures préventives permettront d'améliorer l'efficacité des voies de recours devant les juridictions civiles. Cet objectif ne sera atteint qu'à la condition que ces mesures soient élaborées de façon transparente et qu'elles prennent également en considération les intérêts publics en présence.

3.4. Le CESE estime que cette approche limitée de l'autorégulation, dans sa forme d'«accords volontaires» ou de «bonnes pratiques», ne saurait remplacer l'action législative dans des domaines qui doivent être régis par une réglementation efficace.

### 4. La notion d'«échelle commerciale»

4.1. La notion d'«échelle commerciale», qui s'applique à certaines des mesures énoncées dans le plan d'action de la Commission, est bien plus large qu'elle ne le laisse entendre. Le plan d'action est d'ailleurs assez laconique à cet égard, mais le CESE relève que la notion figure déjà dans l'acquis de l'Union et qu'elle permet de renforcer l'intensité des mesures d'injonction et des sanctions civiles.

4.2. Le CESE souligne que l'«échelle commerciale» peut viser des opérations qui ne sont pas nécessairement effectuées à des «fins commerciales».

4.3. La notion se retrouve dans la directive 2004/48/CE sur le respect des droits de propriété intellectuelle<sup>(6)</sup> et est le fondement du recours à certaines voies de droit civil. Par exemple, le critère d'«échelle commerciale» permet au juge national d'ordonner des mesures conservatoires, telles que la saisie conservatoire des biens mobiliers ou immobiliers du contrevenant supposé, y compris le blocage de ses comptes bancaires et autres avoirs (article 9, paragraphe 2, de la directive). Dans certains États membres, ce critère est également utilisé comme un déclencheur de sanctions pénales, bien que cela soit exclu de l'acquis de l'Union.

4.4. D'autres instruments législatifs de l'Union européenne utilisent des notions similaires à celle d'«échelle commerciale»; ainsi, 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<sup>(7)</sup> fait référence aux concepts de «caractère commercial», «but commercial», «avantage économique ou commercial direct ou indirect», ou «utilisation commerciale».

L'article 13, paragraphe a), de la directive 98/71/CE du 13 octobre 1998 sur la protection juridique des dessins ou modèles<sup>(8)</sup>, relatif à la limitation des droits conférés par l'enregistrement d'un dessin ou modèle, dispose que «les droits conférés dès l'enregistrement d'un dessin ou modèle ne s'exercent pas à l'égard d'actes accomplis à titre privé et à des fins non commerciales».

4.5. En conclusion, il revient donc au juge de se prononcer au cas par cas, au risque de créer une jurisprudence incohérente, inadaptée et donc incertaine.

4.6. Les services de la Commission, conscients de l'ambiguïté de la notion et de l'incertitude juridique qui en découle, ont encouragé l'Observatoire à collecter de la jurisprudence nationale relative à des violations de DPI, afin, entre autres, d'affiner le concept. En outre, à la suite d'un appel à manifestation d'intérêt lancé l'été dernier dans le milieu universitaire, afin d'analyser les concepts économiques de la propriété intellectuelle, un premier atelier économique a été organisé le 19 septembre 2014. À cette occasion, certains spécialistes ont discuté de l'utilisation en pratique des concepts d'«échelle commerciale» et de «finalité commerciale» dans le contexte des infractions à la PI<sup>(9)</sup> et des moyens de les appréhender dans une perspective économique.

<sup>(6)</sup> Voir JO L 195 du 16.6.2004, p. 16.

<sup>(7)</sup> Voir JO L 167 du 22.6.2001, p. 10.

<sup>(8)</sup> Voir JO L 289 du 28.10.1998, p. 28.

<sup>(9)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/iprenforcement/docs/workshops/140919-workshop\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/docs/workshops/140919-workshop_en.pdf)

4.7. Compte tenu de l'enjeu de la réflexion, le CESE souhaiterait que les services de la Commission analysent cette question et fassent part de leurs conclusions aux parties intéressées, y compris à la société civile.

## 5. «Suivez l'argent»

5.1. La Communication vise aussi bien l'internet que les réseaux de distribution physique. Elle couvre les produits digitaux et non digitaux, les violations des droits de PI nuisibles à leur création, leur promotion, leur distribution et leur utilisation. L'approche «Suivez l'argent» consiste donc à dissuader les contrefacteurs de faire du commerce illicite de biens contrefaits.

5.2. La mise en œuvre de cette approche veillera à ce que tous les acteurs pertinents du circuit à forte valeur ajoutée en PI prennent les mesures d'anticipation nécessaires pour préserver leur compétitivité sur le marché. Le fil conducteur de ces marchés doit rester l'innovation pour inciter des investissements dans les activités créatives et inventives.

5.3. Ceci devrait renforcer la confiance dans les marchés numériques et permettre la distribution de produits compétitifs à forte valeur ajoutée en PI, ainsi que la croissance et l'essor de ces marchés. L'objectif visé est de passer d'une politique de la PI axée sur la sanction et la réparation des violations aux droits de PI à une perspective plus préventive et inclusive, garantissant et offrant au consommateur du marché intérieur une offre étendue et variée de produits à forte valeur ajoutée en PI.

5.4. La Commission propose de publier tous les deux ans un rapport de suivi sur la mise en œuvre de cette politique. Le CESE insistera pour que le premier rapport contienne des indicateurs valables et soit publié en temps utile.

5.5. Renforcer la sécurité des services de paiement avec des voies de recours en cas d'achat non intentionnel de biens contrefaits pourra également renforcer la protection des consommateurs et leur confiance dans le marché intérieur. La Commission annonce à ce sujet une consultation publique relative à l'impact des régimes de protection des consommateurs sur la lutte contre les violations des droits PI à l'échelle commerciale.

5.6. Au regard du lien étroit unissant les deux initiatives de la Commission et de l'importance de l'approche «Suivez l'argent», le CESE souhaite que la Commission lance une consultation de grande ampleur sur la question cruciale de la protection des consommateurs dans le domaine des services de paiement et qu'elle l'étende également à l'approche «Suivez l'argent» de façon générale.

5.7. Le CESE invite également les services de la Commission à consulter les acteurs économiques afin d'obtenir leur retour d'expérience s'agissant de la prise en compte du bénéfice du contrefacteur dans l'évaluation des dommages et intérêts dans les cas de contrefaçons<sup>(10)</sup>.

## 6. Les PME

6.1. Dans certains États membres, la propriété intellectuelle n'est pas une thématique qui compte pour plus d'une PME sur deux (54 %), ou bien encore, la propriété intellectuelle est un sujet familier (46 %), mais perçu comme coûteux, complexe et long. C'est une situation étonnante dans une économie dominée par la connaissance, où des éléments immatériels tels que le savoir-faire, la réputation, le design ou encore l'image ont pris une importance capitale<sup>(11)</sup>.

6.2. Il apparaît en outre que les PME qui inscrivent la propriété industrielle dans leur stratégie de développement ont de meilleures performances économiques que les autres, comme le démontrent certaines données chiffrées. Ainsi, les 32 lauréats en France des Trophées INPI (Institut de la propriété industrielle) de l'innovation 2010 dans la catégorie PME ont créé 614 emplois depuis 2006, multiplié par cinq leur chiffre d'affaires entre 2006 et 2009 et doublé leur chiffre d'affaires à l'exportation. Dans le même temps, ces entreprises ont accentué leur effort de R&D avec une augmentation de leur budget de 65,6 %<sup>(12)</sup>.

<sup>(10)</sup> Par exemple, en France, le principe existe déjà (voir la loi n° 2014-315 du 11 mars 2014, en vigueur depuis le 14 mars 2014). L'article L615-7 du code de la propriété intellectuelle (CPI) tel que modifié par l'article 2 de ladite loi dispose désormais que pour le calcul des dommages et intérêts, la juridiction devra prendre en considération distinctement les conséquences économiques négatives, le préjudice moral et les bénéfices réalisés par le contrefacteur, y compris les économies d'investissements intellectuels, matériels et promotionnels. Mais il semble difficile à mettre en œuvre, souvent en raison d'un problème de preuve du bénéfice réalisé par le contrefacteur.

<sup>(11)</sup> <http://www.picarre.be/assets/Documents/Rapport-PIPICARR-tlchargeable3.pdf>

<sup>(12)</sup> <http://www.journaldunet.com/economie/magazine/propriete-industrielle.shtml>

6.3. Le CESE soutient donc l'approche de la Commission tendant à améliorer l'accessibilité des voies de recours judiciaires aux PME de façon générale <sup>(13)</sup> et plus particulièrement dans leurs litiges en matière de propriété intellectuelle. En effet, le coût financier et la complexité des procédures judiciaires dissuadent souvent les PME innovantes de faire valoir leurs droits de propriété intellectuelle, y compris ceux découlant de brevets essentiels.

6.4. Le coût financier est un facteur déterminant pour que les entreprises européennes investissent dans l'innovation. Dès lors, la protection de la propriété intellectuelle, le renouvellement des titres de propriété intellectuelle et leur protection doivent être abordables. Le brevet unitaire pourrait à cet égard inciter les entreprises, y compris les PME, les jeunes entrepreneurs et les *start-up* à protéger leurs inventions, pour autant que les coûts d'obtention soient raisonnables et non prohibitifs. Les entreprises devraient également se voir garantir un accès à la justice, y compris à la juridiction unitaire du brevet, à coût raisonnable.

6.5. Les PME doivent également adopter des stratégies de commercialisation ou de distribution, mais beaucoup ne le font pas de façon efficace faute de compétences et d'expertise nécessaires pour protéger et promouvoir efficacement leurs droits de propriété intellectuelle, comme le souligne justement le plan d'action de la Commission.

6.6. Le CESE soutient à cet égard le projet européen IPorta qui est un système de soutien <sup>(14)</sup> prenant en considération les questions liées à la protection des droits de propriété intellectuelle et coordonnant l'assistance nationale.

Bruxelles, le 10 décembre 2014.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---

---

<sup>(13)</sup> La Commission a récemment proposé 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]. Voir JO C 226 du 16.7.2014, p. 43.

<sup>(14)</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/ipr/what-are-iprs/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/ipr/what-are-iprs/index_fr.htm)