



Le 30 MAI 2014

Le Premier président

à

Monsieur Manuel Valls
Premier ministre

Réf. : n° 69571

Objet : la politique publique de lutte contre la contrefaçon

En application des dispositions de l'article L. 111-3-1 du code des juridictions financières, la Cour a procédé au contrôle de la politique publique de lutte contre la contrefaçon portant atteinte à des droits de propriété industrielle relatifs aux marques, aux dessins, aux modèles et aux brevets.

Elle a analysé les actions menées pour lutter contre la contrefaçon par les nombreuses administrations concernées, et consulté diverses institutions européennes ainsi que les associations représentant les industriels concernés.

À l'issue de son contrôle, la Cour est arrivée à la conclusion que la France est, depuis plusieurs années, à la pointe au niveau européen et mondial de la lutte contre la contrefaçon et la cyber-contrefaçon. Les pouvoirs publics ont joué un rôle pilote au sein de l'Union européenne (UE) pour que soit élaboré un cadre législatif et réglementaire européen, propre à conduire à une harmonisation des législations nationales et pour que soient mises en place des actions répressives coordonnées et homogènes, à l'image et sur le modèle de celles déployées en France. Au niveau national, plusieurs textes ont été élaborés, dont le plus récent est la loi du 11 mars 2014, et un nouveau plan national d'action a été adopté le 3 avril 2013. Nombre d'acteurs publics ont été mobilisés dans le cadre d'un dispositif complet d'actions d'information, de sensibilisation, de prévention et de répression, dont l'efficacité dépend d'une étroite collaboration avec les titulaires de droits de propriété industrielle et les organisations professionnelles.

Les actions publiques souffrent cependant aujourd'hui de limites. La Cour m'a donc demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-1 du même code, d'appeler votre attention sur les observations suivantes.

- **recommandation n° 1** : Procéder régulièrement, en collaboration avec les organisations professionnelles et le Comité national anti-contrefaçon (CNAC), à une analyse objective des conséquences économiques, nationales et sectorielles, des pratiques de contrefaçon.

La contrefaçon, tout comme, en général, les infractions aux droits de propriété industrielle, connaît, d'après nombre d'analyses et études réalisées au niveau national et international, un accroissement continu. L'Europe et la France, en particulier, en sont particulièrement affectées. Mais bien qu'ayant élevé la lutte contre la contrefaçon au rang des priorités de l'action publique, celle-ci ne repose pas sur une évaluation et une tentative de chiffrage, qui pourraient être régulièrement actualisées, des dommages causés aux entreprises, aux consommateurs et à l'économie nationale.

- **recommandation n° 2** : Créer, au niveau interministériel, une instance de réflexion stratégique et de pilotage opérationnel de la lutte contre la contrefaçon.

Vu le caractère protéiforme de la contrefaçon, la diversité de ses enjeux et la capacité des contrefacteurs et de leurs réseaux à exploiter la moindre faiblesse dans le dispositif de veille, d'investigation et de répression, la contrefaçon ne peut être appréhendée et combattue efficacement que dans une approche cohérente entre les acteurs publics et privés. La coordination de tous les acteurs autour d'objectifs et de priorités d'actions ainsi que le travail en réseau sur le plan opérationnel sont seuls en mesure d'assurer la cohérence de l'action publique, depuis la prévention jusqu'à la répression, et son articulation avec les actions des entreprises titulaires de droits et des organisations professionnelles.

Les acteurs administratifs compensent le peu d'outils communs dont ils disposent pour la veille, la collecte et l'échange de renseignements, par des partenariats bilatéraux, entre eux et avec les organisations professionnelles les plus impliquées dans la lutte contre la contrefaçon, tels que l'Union des fabricants ou le Comité Colbert.

Une instance interministérielle de réflexion stratégique et de pilotage opérationnel pourrait organiser le partage des renseignements collectés, la mutualisation des moyens de veille sur les produits et les pays « sources » et élaborer un plan annuel d'actions publiques, à coordonner avec les actions du CNAC.

Le rôle central des douanes en matière de lutte contre les contrefaçons conduirait logiquement à leur confier le secrétariat de cette instance.

- **recommandation n° 3** : Renforcer le rôle du Comité national anti-contrefaçon.

De son côté, le CNAC devrait s'efforcer d'être plus représentatif de tous les secteurs et de rechercher l'adhésion des associations de consommateurs. Il conviendrait qu'en collaboration avec l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) et les organisations professionnelles, il clarifie les modalités de financement de ses actions, développe des analyses quantitatives et qualitatives des pratiques de contrefaçon et des études d'impact sur les secteurs et les produits concernés. Sur la base de ses travaux, le Comité pourrait proposer aux pouvoirs publics des priorités et des cibles de surveillance (pays « source », secteurs et produits affectés, circuits de distribution impliqués).

- **recommandation n° 4** : Faire adopter au niveau de l'Union européenne les textes permettant de rétablir les contrôles des douanes sur les marchandises en transit et transbordement et de mieux lutter contre la cyber-contrefaçon.

Le dispositif public français de lutte contre la contrefaçon agit, que ce soit au niveau de la prévention ou au niveau de la répression, en application d'un corpus de textes adoptés au niveau européen (règlement douanier, directive sur les droits de propriété intellectuelle, directive sur les marques, code communautaire sur les médicaments, directive sur le commerce électronique).

Or la pratique des procédures de retenue et de saisie par les douanes des marchandises soupçonnées d'être contrefaisantes, en transit ou en transbordement sur le territoire de l'UE a été de fait suspendue, à la suite de l'arrêt Nokia/Philips de la Cour de justice de l'UE, qui a fortement encadré et limité le recours à ces procédures. L'un des enjeux de la révision en cours des textes relatifs au droit communautaire des marques est de pouvoir permettre de reprendre les contrôles douaniers sur ces marchandises.

Par ailleurs, la réflexion a été engagée au niveau de l'Union européenne sur une révision éventuelle de la directive sur le commerce électronique de juin 2000, et notamment sur l'irresponsabilité civile et pénale dont bénéficient les prestataires intermédiaires de l'internet. La Commission hésite, à ce stade, à ouvrir le débat ; elle préférerait ne pas modifier cette directive et s'en tenir à des lignes directrices pour ne pas entraver le développement du commerce électronique et des services en ligne. La position française, favorable à une modification de la directive nécessaire pour garantir la confiance des consommateurs, semble devoir être maintenue.

- **recommandation n° 5** : S'assurer qu'aucune des zones qui peuvent être des foyers de fabrication ou de distribution de produits contrefaisants n'échappe à la compétence des acteurs publics chargés de la veille, des contrôles et de l'action répressive au niveau territorial.

La répartition des compétences territoriales entre la police et la gendarmerie peut se traduire par une absence d'intervention des forces de sécurité dans certaines zones de trafic de la contrefaçon (le marché de Saint-Ouen, Aubervilliers et, plus généralement, le département de la Seine-Saint-Denis, par exemple), depuis que la police nationale s'est désengagée de la lutte contre la contrefaçon industrielle sans que la gendarmerie soit territorialement compétente pour intervenir dans ces zones. Il peut en être de même sur les foires, salons et expositions, s'agissant de la surveillance et des actions répressives. Bien que cette lacune puisse être ponctuellement corrigée par des actions de la préfecture de police de Paris, des interventions des services des douanes ou des interventions coordonnées des offices centraux de la gendarmerie et de la police, il conviendrait de remédier rapidement à cette situation de « zone grise » dans le dispositif chargé des investigations au niveau territorial.

- **recommandation n° 6** : Donner à la justice les moyens de sanctionner plus souvent et plus sévèrement les délits de contrefaçon :
 - en préparant, à la suite de l'adoption de la loi du 11 mars 2014, une circulaire de politique pénale qui encourage les juges à condamner plus souvent et plus sévèrement les contrefacteurs et à retenir, dans les cas les plus graves, les circonstances aggravantes et les peines complémentaires ;
 - en spécialisant en droit de la propriété industrielle un petit nombre de magistrats.

Bien que l'appréciation des décisions de justice ne relève pas de la compétence de la Cour, il a été noté que de nombreuses critiques sont émises sur l'insuffisance des réparations ou des condamnations par les milieux professionnels, voire les administrations chargées de l'action répressive.

La loi du 11 mars 2014 marque toutefois un progrès puisqu'elle contient des dispositions permettant d'améliorer les dédommagements civils susceptibles d'être accordés aux titulaires de droits de propriété intellectuelle victimes de contrefaçon et de faciliter le dépôt de plainte au pénal par les titulaires de droit.

-oOo-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse¹ - sous votre signature personnelle exclusivement - si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- en tant que destinataire du présent référé, vous devez fournir à la Cour un compte rendu des suites données, en vue de la présentation par la Cour, dans son rapport public annuel, des suites apportées à ses observations (article L. 143-10-1). Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, en juin de chacune des trois années suivant celle de l'envoi du référé, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre la Cour et votre administration.



Didier Migaud

¹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccmotès.fr.