

Première évaluation d'une analyse d'impact de la Commission européenne

Propositions de la Commission européenne concernant le régime des marques

Analyse d'impact (SWD(2013) 95, SWD(2013) 96 (résumé)) concernant une proposition de la Commission de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 207/2009 sur la marque communautaire (COM (2013) 161); et concernant une proposition de la Commission de directive du Parlement européen et du Conseil rapprochant les législations des États membres sur les marques (refonte) (COM (2013) 162)

• Contexte

La présente note a pour objectif de fournir une première analyse des points forts et des faiblesses de l'analyse d'impact de la Commission européenne accompagnant les propositions susmentionnées, présentée le 27 mars 2013.

Une marque permet d'identifier l'origine commerciale d'un produit, afin de pouvoir distinguer les biens et services d'une entreprise de ceux d'une autre. Il s'agit également d'un instrument de marketing fondamental. Plusieurs systèmes de protection des marques coexistent et sont étroitement interdépendants:

- Les marques nationales sont enregistrées par les offices de la propriété intellectuelle des États membres¹. Les lois nationales en matière de marques ont été partiellement harmonisées par les dispositions de la directive 2008/95/CE rapprochant les législations des États membres sur les marques ("directive sur les marques").
- Les marques communautaires uniformisent le droit de la propriété intellectuelle à l'échelle de l'Union européenne. Elles sont enregistrées par l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) (OHMI), une agence spécialisée de l'Union européenne créée en 1994 et établie à Alicante, en Espagne. Les règles sur la marque communautaire sont inscrites dans le règlement (CE) n° 207/2009 sur la marque communautaire.
- Les enregistrements de marques à l'échelle internationale sont gérés par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Même si ces marques internationales peuvent être obtenues par l'entremise d'une procédure unique, elles ne deviennent pas un droit unique de la propriété intellectuelle, mais elles sont divisées en un ensemble de marques nationales et communautaires. Elles présentent une valeur ajoutée limitée au sein de l'Union européenne.

¹ L'Office Benelux de la propriété intellectuelle propose une marque régionale combinée.

La directive sur les marques n'a pas été modifiée en substance depuis son adoption en 1989. Le premier règlement sur la marque communautaire de 1994 a connu des modifications, mais leur importance était généralement limitée. Néanmoins, l'environnement des entreprises a beaucoup évolué au cours des vingt dernières années et le nombre de demandes de marques a connu une augmentation constante, aussi bien à l'échelle nationale qu'à l'échelle communautaire (analyse d'impact, p. 6)².

L'analyse d'impact décrit la façon dont le système de marque communautaire et les systèmes de marques nationales sont reliés, ainsi que la façon dont ils interagissent. Les entreprises ont le choix entre les deux systèmes.

• Définition du problème

L'analyse d'impact de la Commission présente une description claire et très détaillée des problèmes pour lesquels des mesures doivent être prises par l'Union européenne; elle est illustrée par des exemples. Les problèmes, leurs causes et leurs conséquences sont présentés de façon pratique dans un "arbre des problèmes" (analyse d'impact, p. 38).

Le premier ensemble de problèmes est lié aux dispositions divergentes du cadre réglementaire actuel. En dépit de l'harmonisation partielle des lois nationales concernant les marques grâce à la directive sur les marques, "l'environnement des entreprises dans le domaine des marques reste très hétérogène" (analyse d'impact, p. 18). La directive sur les marques ne couvre pas les questions de procédure, par exemple: désignation et classification des biens et services, nombre de classes de biens ou services couverts par une seule demande de marque, examen d'office des motifs relatifs de refus, ou disponibilité et nature des procédures d'opposition et d'annulation. Outre ces aspects de procédure, un certain nombre de questions juridiques importantes n'ont toujours pas été harmonisées, à savoir la protection des indications géographiques, les règles applicables aux marques en tant qu'objets de propriété et les dispositions relatives aux marques collectives. De plus, des problèmes découlent du fait que la directive actuelle sur les marques contient différentes dispositions qui sont seulement facultatives pour les États membres. Enfin, le règlement sur la marque communautaire n'établit pas de base juridique claire pour la coopération.

Le deuxième problème principal nécessitant une intervention de l'Union européenne est le faible niveau de coopération entre les offices nationaux des marques. Outre l'absence de base juridique claire pour une telle coopération, mentionnée ci-dessus, le problème est principalement causé par des installations techniques insuffisantes au sein des offices nationaux, en particulier en ce qui concerne l'équipement informatique, et par le manque de financement adéquat entre le moyen et le long terme. La plupart des offices nationaux ne disposent pas des ressources financières nécessaires pour développer, lancer et exécuter, à long terme, des outils communs (par exemple, des bases de données communes des marques avec fonction de recherche en ligne) (analyse d'impact, p. 28).

La Commission explique que ces deux problèmes et leurs causes entraînent une augmentation des coûts directs et indirects pour l'industrie, des retards dans les inscriptions et les autres

² Analyse d'impact, p. 12. Le nombre total de demandes de marques dans l'UE-27 a augmenté d'environ 8 % et il est passé de 471 000 en 1996 à 509 000 en 2008. Le nombre de demandes de marque communautaire a plus que doublé, passant de 43 000 en 1996 à plus de 107 000 en 2012.

procédures, ainsi qu'une insécurité juridique et une exposition aux risques juridiques. Elle décrit également en détail la façon dont, sans les changements appropriés, les conditions actuelles pour les entreprises européennes, qui sont loin d'être optimales, ainsi que la complémentarité insuffisante entre les différents systèmes de marques ont peu de chances de s'améliorer.

À la demande du comité d'analyse d'impact de la Commission, le service chargé de l'analyse, la DG MARKT, s'est penché sur les problèmes et a contribué à leur définition à l'aide de rapports d'évaluation et de consultation.

• Objectifs de la proposition législative

L'objectif *général* des propositions est "de moderniser le système des marques en Europe, dans le but d'accroître la compétitivité des entreprises européennes i) en améliorant l'accessibilité aux systèmes des marques, ii) en assurant une sécurité juridique à toutes les entreprises de l'Union européenne, et iii) en garantissant la coexistence et la complémentarité des systèmes nationaux et du système européen".

Les objectifs *particuliers* sont i) d'améliorer la convergence de la directive sur les marques et du règlement sur la marque communautaire, et ii) d'améliorer le niveau de coopération entre l'OHMI et les offices nationaux des marques. Ces objectifs se transforment ensuite en un certain nombre d'objectifs *opérationnels*, par exemple afin de mieux sécuriser le financement à long terme des activités de coopération.

Les objectifs politiques des propositions sont clairement liés aux causes connues des problèmes.

• Éventail des options envisagées

L'analyse d'impact détermine quatre ensembles d'options de politiques qui correspondent à quatre des objectifs des propositions.

1. Harmonisation des législations et des procédures en matière de marques

- Option 1.1. Statu quo.
- Option 1.2. "Harmonisation partielle" des législations nationales et garantie de leur cohérence avec le système de la marque communautaire pour un certain nombre d'aspects législatifs concernant les marques.
- Option 1.3. "Pleine harmonisation" des législations et procédures nationales en matière de marques.
- Option 1.4. Un règlement uniforme remplacerait entièrement la législation des États membres concernant les marques en établissant des règles uniformes dans toute l'Union européenne.

L'harmonisation des législations nationales en matière de marques pourrait être obtenue de façon volontaire (sous-options 1.2.a et 1.3.a) ou pourrait être rendue obligatoire, en se fondant sur une mesure législative de l'Union européenne (sous-**options 1.2.b** et 1.3.b).

2. Mise en place d'une base juridique pour la coopération entre les offices nationaux des marques

- Option 2.1. Statu quo.

- Option 2.2. Création d'une base juridique claire permettant aux offices nationaux de la propriété intellectuelle et à l'OHMI de coopérer entre eux (coopération facultative).
 - **Option 2.3.** Établissement d'une base juridique claire pour une coopération obligatoire.
3. *Mise à disposition d'installations techniques et d'outils pour les offices nationaux des marques*
- Option 3.1. Statu quo.
 - Option 3.2. Création d'un cadre de coopération volontaire (avec des outils logiciels communs, ainsi que les normes et les pratiques nécessaires pour obtenir la convergence et l'interconnectivité entre les procédures et les systèmes).
 - **Option 3.3.** Les mêmes conditions que celles de l'option 3.2., mais dans un cadre de coopération obligatoire.
4. *Financement des offices des marques en général*
- Option 4.1. Tous les offices nationaux ainsi que l'OHMI assument la totalité des coûts de leurs activités de coopération.
 - Option 4.2. Les activités de coopération seraient financées par le budget de l'Union européenne.
 - Option 4.3. Les activités de coopération seraient financées par le budget de l'OHMI.

Dans le cadre de l'option 4.3, la Commission propose plusieurs sous-options. Les contributions peuvent être allouées sous la forme de sommes forfaitaires fondées sur des critères de distribution établis (sous-option 4.3.a) ou le processus de financement peut être associé aux projets et fondé sur des subventions (**sous-option 4.3.b**). En outre, les activités de coopération pourraient être financées à l'aide du budget général de l'OHMI (**sous-option 4.3.c**), d'un flux de revenus de l'OHMI (sous-option 4.3.d) ou de l'excédent accumulé par l'OHMI (sous-option 4.3. e).

La combinaison privilégiée par la Commission est la suivante: option 1.2.b (harmonisation partielle obligatoire des législations sur les marques et du système de la marque communautaire), **option 2.3** (base juridique pour une coopération obligatoire entre les offices nationaux des marques et l'OHMI), **option 3.3** (accès aux outils dans un cadre obligatoire) **et sous-options 4.3.b/4.3.c** (contributions sous la forme de sommes forfaitaires et financement à partir du budget opérationnel de l'OHMI).

• **Portée de l'analyse d'impact**

La portée de l'analyse des impacts des options de politiques est assez limitée. L'efficacité (pour atteindre les objectifs établis) et l'efficacité (en ce qui concerne le temps nécessaire, le coût total et la proportionnalité) de chaque option sont brièvement comparées. La Commission utilise le système de notation suivant: (--), (-), (0), (+), (++) et (?). Seules les options privilégiées définies comme telles sont évaluées de façon plus approfondie pour connaître leur impact sur les parties prenantes, à savoir les utilisateurs de marques (y compris les PME), les offices nationaux de la propriété intellectuelle et l'OHMI.

La Commission prévoit que les options de politique sélectionnées aient des effets généralement positifs pour les utilisateurs de marques et permettent aux offices nationaux des marques et à l'OHMI de gagner en efficacité. La modernisation du système européen des marques pourrait également avoir des répercussions positives indirectes sur les consommateurs. Les options privilégiées pourraient avoir des conséquences sur les besoins en personnel des offices

nationaux et nécessiteraient probablement une évolution au niveau des ressources humaines, mais aucune recherche plus poussée n'est effectuée. L'impact environnemental direct serait nul.

Les options choisies n'impliqueraient pas de modification de la procédure d'enregistrement des marques internationales. L'harmonisation des législations et des procédures relatives aux marques simplifierait l'accès aux traités concernés et leur ratification (par exemple le traité sur le droit des marques de l'OMPI et le traité de Singapour sur le droit des marques de 2006).

D'après la Commission, l'effet combiné des options sélectionnées permettrait d'améliorer la relation complémentaire entre le système de la marque communautaire et les systèmes nationaux des marques, ce qui est fondamental pour le fonctionnement d'un régime des marques efficace répondant aux exigences d'entreprises de taille variable, œuvrant dans des marchés différents et avec une présence géographique propre (analyse d'impact, p. 64).

• **Qualité des données, de la recherche et de l'analyse**

L'analyse d'impact est en grande partie fondée sur une étude effectuée entre novembre 2009 et février 2011 par l'Institut Max Planck pour la propriété intellectuelle et le droit de la concurrence.

L'évaluation est surtout de nature qualitative et descriptive. La méthode d'utilisation des systèmes de notation mentionnés ci-dessus, utilisant les symboles (+) et (-), n'est pas expliquée ni justifiée de façon transparente par la Commission.

Les mesures spécifiques comprises dans les options, en particulier celles qui concernent l'harmonisation des systèmes nationaux des marques et le système de marque communautaire, sont uniquement répertoriées dans une annexe à l'analyse d'impact (annexe 2). De fait, elles semblent avoir été ajoutées ultérieurement, une fois l'"évaluation" terminée, en réponse aux critiques du comité d'analyse d'impact, et les explications sont insuffisantes. La description est trop large et trop vague pour permettre une évaluation crédible des impacts sur les utilisateurs des marques et sur les offices nationaux des marques. En revanche, l'analyse d'impact est plus précise en ce qui concerne les effets sur le budget de l'OHMI (voir ci-dessous à la section "Incidences sur le budget ou les finances publiques").

L'annexe 8 de l'analyse d'impact est un extrait d'une analyse de la rentabilité sociale effectuée par l'OHMI entre juillet 2010 et juin 2011 pour les projets du Fonds de coopération. Cette analyse démontre que l'utilisation de certaines bases de données, l'introduction de l'archivage électronique et d'autres mesures pourraient entraîner des bénéfices importants pour les entreprises et les offices des marques. La Commission explique qu'une partie de ces bénéfices ne se matérialiseraient pas en l'absence de mesures supplémentaires à l'échelle de l'Union européenne (analyse d'impact, p. 36).

• **Subsidiarité et proportionnalité**

Les propositions sont fondées sur les articles 114 (directive sur les marques) et 118, paragraphe 1 (règlement sur la marque communautaire) du traité FUE. La Commission souligne le principe de coexistence et de complémentarité entre la protection des marques à l'échelle nationale et à l'échelle de l'Union. Les mesures visant à étendre le niveau actuel d'harmonisation et à moderniser le système de la marque communautaire peuvent seulement être prises à l'échelle de l'Union.

Aucun État membre n'a émis d'avis motivé sur des questions ayant trait au principe de subsidiarité.

Les différentes options de politique sont comparées en ce qui a trait à leur proportionnalité. Plus particulièrement, la préférence de la Commission pour une harmonisation seulement partielle des systèmes des marques en eux-mêmes et en matière de procédures s'explique probablement par le manque de volonté et de mesures incitatives afin de définir des approches communes dans les États membres, même si la Commission admet qu'une harmonisation plus poussée est privilégiée par l'industrie (analyse d'impact, p. 46).

- **Effets sur les PME et sur la compétitivité**

Dans son "Small Business Act" de 2008, la Commission s'est engagée à rendre le système de la marque communautaire plus accessible aux PME³. Même si l'analyse d'impact souligne à plusieurs reprises l'importance d'un système de marques efficace pour les PME et si les avantages d'une harmonisation plus poussée revenaient aux PME plus qu'aux grandes entreprises, aucun test PME n'a été effectué.

L'analyse d'impact ne contient pas de test de compétitivité, qui aurait pu analyser dans quelle mesure les dispositions amélioreraient la compétitivité des entreprises européennes, si tel était le cas.

- **Incidences sur le budget ou les finances publiques**

Les options privilégiées ne devraient pas avoir de répercussions sur le budget de l'Union européenne, l'OHMI étant une agence qui ne reçoit aucune subvention provenant du budget européen, car elle est entièrement financée grâce aux frais payés par ses utilisateurs (analyse d'impact, p. 66).

On estime que le coût des activités de coopération entre l'OHMI et les offices nationaux s'élèverait à 17 à 20 millions d'euros par an. Cela correspond à environ 10 % des revenus annuels de l'OHMI (analyse d'impact, p. 55).

L'analyse d'impact reste assez vague en ce qui concerne les répercussions possibles des propositions sur le budget des États membres. "Certains offices nationaux devraient assumer des coûts supplémentaires variables liés aux efforts d'harmonisation plus poussés. Néanmoins, les coûts liés à la mise en place et au fonctionnement des procédures administratives et d'annulation seraient plus ou moins compensés par l'allègement (proportionnel) de la charge pour les tribunaux nationaux." (Analyse d'impact, p. 50).

- **Consultation des parties prenantes**

La consultation des parties prenantes a manifestement été effectuée principalement par l'intermédiaire de l'Institut Max Planck dans le cadre de l'étude préparant la présente analyse d'impact. Dans le cadre d'un suivi de cette étude, la DG MARKT a organisé un certain nombre de réunions bilatérales avec les associations d'utilisateurs et elle indique qu'elle a rassemblé

³ Communication de la Commission, "Think Small First": Priorité aux PME, Un "Small Business Act" pour l'Europe, COM (2008)394.

leurs avis concernant "certaines" propositions de l'étude au cours d'une audition (analyse d'impact, p. 11).

Les avis des parties prenantes sont présentés dans l'analyse d'impact, mais pas de façon systématique. À la demande du comité d'analyse d'impact de la Commission, un résumé des principales déclarations des organisations d'utilisateurs a été ajouté à l'annexe 7.

- **Suivi et évaluation**

L'analyse d'impact contient un ensemble d'indicateurs concernant à la fois l'harmonisation des systèmes des marques et l'amélioration de la capacité de coopération des offices des marques; ces indicateurs seront utilisés à des fins de surveillance et d'évaluation.

- **Comité d'analyse d'impact de la Commission**

Le comité d'analyse d'impact de la Commission a émis une première opinion le 21 octobre 2011 demandant d'améliorer de façon significative le projet d'analyse d'impact, puis de le soumettre à nouveau. En réponse aux recommandations du comité, la DG MARKT a principalement amélioré l'explication des problèmes et a ajouté des exemples pratiques afin de corroborer les problèmes rencontrés par les utilisateurs de marques en raison des portions non harmonisées de la législation sur les marques et du caractère facultatif d'une partie de la directive existante sur les marques. Un avis du comité d'analyse d'impact sur une proposition révisée a suivi, le 3 février 2012. Certaines des critiques restantes du comité d'analyse d'impact, portant principalement sur la nécessité de mieux évaluer les répercussions (à la fois concernant les coûts et les bénéfices attendus) des options privilégiées, à savoir la coopération obligatoire envisagée entre les offices nationaux des marques et l'OHMI, ne semblent pas avoir fait l'objet d'un suivi complet.

- **Cohérence entre la proposition législative et l'analyse d'impact de la Commission**

Les propositions législatives semblent cohérentes avec l'analyse d'impact dans le sens où elles contiennent un ensemble beaucoup plus détaillé de mesures qui appartiennent en règle générale à la description très vague des options de politique privilégiées.

Auteur: Elke Ballon

Unité évaluation ex-ante de l'impact

Direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne (G)
Direction générale des politiques internes de l'Union (DG IPOL)
Parlement européen

La présente note, élaborée par l'unité de l'évaluation ex-ante de l'impact à l'intention de la commission des affaires juridiques (JURI) du Parlement européen, vise à déterminer si l'analyse d'impact respecte les principaux critères établis dans les lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact et les autres paramètres définis par le Parlement européen dans son guide pratique des analyses d'impact. Elle n'a pas vocation à examiner le contenu de la proposition. La présente note est élaborée à des fins d'information et de mise en contexte afin d'offrir une assistance plus large aux commissions parlementaires et aux députés dans leurs travaux.

Ce document est également disponible sur l'internet à l'adresse suivante:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studies.html>

Vous pouvez contacter l'unité de l'évaluation ex-ante de l'impact en envoyant un courriel à l'adresse suivante : impa-secretariat@ep.europa.eu .

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de son ou ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable de l'éditeur.

Manuscrit achevé en juillet 2013.
Bruxelles © Union européenne, 2013

ISBN : 978-92-823-4629-7
DOI : 10.281/29615
CAT : BA-03-13-315-FR-N