COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.4.2011
SEC(2011) 483 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant la

Proposition de

REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL

mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire

et la

Proposition de

REGLEMENT DU CONSEIL

mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire,
en ce qui concerne les modalités applicables en matière de traduction

{COM(2011) 215 final}
{COM(2011) 216 final}
{SEC(2011) 482 final}

1. INTRODUCTION

Les brevets sont un important vecteur de croissance économique par l'innovation. Les investissements dans la recherche et le développement (R&D) représentent 1,9 % du PIB de l'UE[1], et un système de brevet efficace est essentiel pour convertir ces investissements en croissance économique.

Aujourd'hui, la protection par brevet est toutefois fragmentée en Europe. La stratégie Europe 2020[2] et l'Acte pour le marché unique[3] font de la création d'une économie fondée sur la connaissance et l'innovation une priorité. Ces deux initiatives visent à mettre en place un environnement plus propice à l'innovation pour les entreprises, en créant une protection par brevet unitaire dans les États membres de l'UE.

Alors même qu'il est largement reconnu qu'en l'absence de protection par brevet unitaire, les entreprises européennes souffrent d'un désavantage concurrentiel, le Conseil Compétitivité n'a pu que confirmer, en décembre 2010[4], qu'il existait des difficultés insurmontables rendant la mise en place d'une telle protection dans l'ensemble de l'UE impossible à réaliser dans un délai raisonnable. À la suite de cette déclaration, douze États membres ont appelé à une coopération renforcée dans le domaine de la protection par brevet unitaire. La Commission a alors soumis au Conseil une proposition[5] en vue de l'autorisation de cette coopération renforcée. Cette proposition a été suivie de la demande de treize autres États membres de participer à ladite coopération renforcée. Le Parlement européen a approuvé son lancement le 15 février[6], et le Conseil Compétitivité a adopté la décision d'autorisation le 10 mars[7]. Le rapport d'analyse d'impact doit, en conséquence, tenir compte des conditions fixées par cette décision. Par ailleurs, il ne traite pas du système unifié de règlement des litiges en matière de brevets, qui suit un circuit de travail parallèle et fera l'objet d'un instrument juridique distinct. Le comité d'analyses d'impact a rendu un avis favorable le 25 février 2011.

2. CONTEXTE: LES SYSTEMES DE BREVET EXISTANT EN EUROPE

Dans l'UE, la protection par brevet peut être obtenue soit par l'intermédiaire des offices nationaux des brevets, qui délivrent des brevets nationaux, soit par celui de l'Office européen des brevets (OEB).

Si le demandeur choisit de demander un «brevet européen», sa demande est traitée par l'OEB, en application des procédures prévues dans la Convention sur le brevet européen (CBE)[8]. La CBE a, en effet, instauré des procédures centralisées de recherche, d'examen et de délivrance des brevets européens en anglais, français et allemand. Mais un brevet européen qui est délivré et publié ne prend pas effet immédiatement. Il doit d'abord être validé dans les États

---

1 Données Eurostat de 2008.
2 COM(2010) 2020 final.
3 COM(2010) 608 final/2.
4 Communiqué de presse 17668/10.
5 COM(2010) 790 final.
6 P7_TA(2011)0054.
7 Décision 2011/167/UE du Conseil du 10 mars 2011 autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire, JO L 76 du 22.3.2011, p. 53.
8 http://www.epo.org/patents/law/legal-texts/html/epc/1973/f/contents.html.

où le titulaire du brevet veut faire protéger son invention. Autrement dit, le brevet européen doit être «converti» en brevets nationaux.

3. DEFINITION DU PROBLEME

Les procédures susmentionnées de recherche, d'examen et de délivrance des brevets européens fonctionnent bien et sont largement acceptées par les demandeurs européens et des pays tiers. Ces procédures standardisées sont toutefois complétées par des procédures post-délivrance de caractère obligatoire qui sont complexes et divergentes et qui, en conséquence, font supporter des coûts inutiles aux entreprises. Le rapport d'analyse d'impact passe en revue les problèmes qui se posent et les solutions possibles au stade de la protection des brevets postérieur à leur délivrance.

3.1. Premier problème: les coûts de traduction et de publication élevés des brevets

Une fois le brevet européen délivré, des exigences de validation s'appliquent au niveau national (notamment traduction, paiement de frais de publication et diverses exigences formelles concernant les pièces à déposer). Lorsque le titulaire omet de se conformer à l'une quelconque de ces exigences, le brevet européen est réputé nul *ab initio* dans l'État concerné. Les commissions facturées par les agents en brevets ajoutent encore à ces coûts.

Même si l'accord de Londres[9] a réduit le coût des exigences de validation dans certains États membres, celui-ci atteint encore un montant global de 680 EUR dans trois États membres (Allemagne, France et Royaume-Uni), de 12 500 EUR dans treize États membres et de plus de 32 000 EUR si le brevet est validé dans l'ensemble de l'UE. Il est estimé que les coûts de validation effectifs se chiffreraient à 193 millions d'EUR par an environ dans l'UE.

3.2. Deuxième problème: les différences en matière de maintien en vigueur des brevets selon les États membres

Le titulaire du brevet doit acquitter une taxe annuelle pour maintenir son brevet en vigueur dans chacun des pays où celui-ci est validé. À défaut, le brevet s'éteint et tombe dans le domaine public. Les taxes annuelles varient toutefois grandement d'un État membre à l'autre. En outre, plusieurs États membres ont adopté bon nombre de dispositions auxiliaires qui compliquent inutilement le maintien en vigueur des brevets. Les délais de paiement varient, le paiement par virement bancaire n'est pas encore possible partout, certains pays exigent qu'un avocat en brevets soit désigné, et il n'est bien souvent possible de communiquer avec l'office national des brevets que dans la langue locale. Selon les estimations, les coûts cumulés de l'assistance technique au paiement peuvent atteindre de 61 à 81,2 millions d'EUR sur une période de dix ans.

3.3. Troisième problème: complexité administrative de l'enregistrement des transferts, licences et autres droits

Les brevets peuvent faciliter les transactions sur les marchés de la technologie: ils peuvent être vendus et achetés en tant que titres de propriété ou, plus fréquemment, faire l'objet de contrats de licence. Les transferts et autres droits sont enregistrés dans le registre national des

[9] Accord sur l'application de l'article 65 CBE (accord de Londres), adopté en octobre 2000, Journal officiel OEB 12/2001, p. 550.

brevets des pays dans lesquels le brevet est validé. Dans plus de la moitié des États membres, il est nécessaire de désigner un représentant professionnel pour faire procéder à cet enregistrement. Outre les différents frais de procédure facturés dans les États membres, l'enregistrement du transfert d'un brevet valable dans cinq pays peut coûter de 2 000 à 2 500 EUR. De plus, les exigences divergent en ce qui concerne les types de documents, certificats, etc. à déposer auprès du registre des brevets.

3.4. Conséquence: il est coûteux de faire protéger un brevet à l'échelle de l'UE

En conséquence, l'obtention d'une protection par brevet pour l'ensemble de l'Europe est si coûteuse et complexe que de nombreux inventeurs et entreprises n'y ont pas accès. Les PME, en particulier, préfèrent souvent protéger leurs innovations de manière informelle (c'est-à-dire par le secret).

Mais même lorsqu'un brevet européen est demandé et obtenu, il n'est généralement validé que dans le petit nombre de pays sélectionnés par le titulaire du brevet. À l'heure actuelle, les brevets européens sont, en moyenne, validés dans cinq États membres[10]. Le nombre de validations a même décru sur les quinze dernières années[11]. En outre, la complexité et les charges administratives inhérentes au maintien en vigueur des brevets et à l'enregistrement des droits et licences font supporter des coûts inutiles aux inventeurs et aux entreprises, y compris ceux d'entre eux qui recherchent des informations sur les brevets.

Il est également d'autant plus difficile de faire respecter les droits conférés par un brevet que la protection par brevet est fragmentée. Le titulaire du brevet ne peut ainsi pas se prévaloir du code des douanes de l'UE pour faire retenir des marchandises soupçonnées de porter atteinte aux droits conférés par son brevet lorsque ces marchandises sont introduites sur le territoire de l'UE par un État membre dans lequel le brevet n'est pas en vigueur[12].

Cette situation a des effets indésirables importants sur le fonctionnement du marché intérieur. Outre qu'elle entretient la fragmentation du marché, elle a aussi un impact négatif sur l'innovation, la croissance et la compétitivité des entreprises européennes.

4. SUBSIDIARITE

L'article 118 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit la création de titres européens pour assurer une protection uniforme des droits de propriété intellectuelle dans l'UE, ainsi que de régimes linguistiques associés. Les problèmes exposés ci-dessus ne peuvent être réglés qu'à l'échelle de l'UE, par une solution qui réduise les exigences administratives et en matière de traduction de manière drastique par rapport au régime actuel. Une action de l'UE est nécessaire, parce que, faute d'instrument de droit européen, les États membres souhaitant conférer des effets juridiques uniformes aux brevets ne seraient pas en mesure de le faire. Le principe de proportionnalité a été pris en considération dans l'analyse des différentes options possibles.

---

10 Roland Berger Market Research, *Study on the Cost of Patenting*, août 2004.

11 Pottelsberghe, Danguy, *Economic cost-benefit analysis of the Community patent*, 2009.

12 Règlement (CE) n° 1383/2003 du Conseil, JO L 196 du 2.8.2003, p. 7.

5. OBJECTIFS

L'objectif général de la proposition, qui découle de la définition du problème, est d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur et de promouvoir la croissance et l'innovation. Cet objectif pourra être atteint si l'on améliore l'accès des PME à la protection par brevet, si l'on étend la portée géographique des validations et si l'on améliore également la diffusion des connaissances (objectifs spécifiques).

Mais cela suppose impérativement de réduire le coût global de la protection par brevet en Europe. Il faut, en particulier, réduire les coûts de traduction et de publication et simplifier les procédures de maintien en vigueur des brevets (renouvellement) ainsi que l'enregistrement des transferts, contrats de licence et autres droits.

6. OPTIONS POSSIBLES ET ANALYSE

Les options possibles ont été évaluées à l'aune des critères suivants: efficacité, réduction des coûts, simplification et faisabilité politique. Toutefois, les États membres qui avaient demandé à la Commission de proposer une coopération renforcée dans le domaine de protection par brevet unitaire ont également indiqué la portée et les objectifs qu'ils souhaitaient donner à cette coopération. Il a fallu tenir compte de ces préconditions dans l'analyse des options possibles.

6.1. Option 1 (scénario de base): statu quo

Selon ce scénario, le système de brevet, tel qu'il existe actuellement en Europe, demeurerait inchangé. La seule amélioration envisageable serait l'adhésion d'un plus grand nombre d'États membres à l'accord de Londres. Cependant, une telle adhésion n'est pas seulement optionnelle, mais aussi longue et complexe. L'option 1 serait inefficace, parce qu'elle ne remédierait pas aux carences de l'actuel système européen de brevet. Elle ne permettrait pas de réduction de coûts ni de simplification; les problèmes de validation, de renouvellement et d'enregistrement persisteraient. Enfin, l'option 1 n'est pas conforme à l'engagement politique, pris par la Commission et le Conseil, de traiter les problèmes que pose le système actuel.

6.2. Option 2: la Commission continue à travailler avec les autres institutions à la création d'un brevet de l'UE couvrant les 27 États membres

Selon cette option, la Commission continuerait à travailler, avec le Conseil et le Parlement européen, à la création d'un brevet de l'UE couvrant l'ensemble des États membres – autrement dit, les discussions seraient poursuivies sur la base des propositions présentées par la Commission concernant le brevet communautaire[13] et le régime de traduction[14]. Cette option réaliserait pleinement les objectifs de l'initiative. Elle permettrait de réduire massivement les coûts, puisque les coûts de traduction seraient fixés à 680 EUR sur l'ensemble du territoire de l'UE, sans surcoût pour validation. Les économies ainsi réalisées pourraient atteindre 159 millions d'EUR par an au total. En outre, l'assistance technique au paiement des taxes annuelles deviendrait superflue, et la suppression de ce poste de coût pourrait, quant à elle, générer des économies de l'ordre de 49 à 65,2 millions d'EUR sur une période de dix ans. L'option 2 serait enfin synonyme de simplification majeure, puisque le

[13] COM(2000) 412 final.
[14] COM(2010) 350 final.

paiement des taxes annuelles et la gestion des renouvellements, de même que l'enregistrement des brevets et des droits liés, seraient centralisés. Toutefois, cette option n'est politiquement pas faisable, le Conseil ayant échoué à plusieurs reprises à dégager un consensus sur les modalités indispensables en matière de traduction.

6.3. Option 3: la Commission présente des propositions de règlement mettant en œuvre la coopération renforcée

Selon cette option, la Commission présenterait les propositions nécessaires à la mise en œuvre d'une coopération renforcée dans le domaine de la protection par brevet unitaire. Cette protection par brevet unitaire couvrirait les vingt-cinq États membres désireux de participer à la coopération renforcée. Ces États membres représentent 79 % du territoire de l'UE, et plus de 92 % des demandes de brevet sont déposées sur leur sol. La protection par brevet unitaire serait facultative pour les utilisateurs et elle coexisterait avec les systèmes de brevet existant actuellement (européen et nationaux). Le coût et la complexité de la protection par brevet s'en trouveraient sensiblement réduits. Tous les titulaires de brevet jouiraient pareillement des avantages offerts par cette option, qu'ils résident ou non dans un pays participant à la coopération renforcée.

Même si elle n'offre pas tous les avantages de l'option 2, l'option 3 serait efficace et elle aurait une incidence positive sur les utilisateurs du système européen de brevet. Le paiement des taxes annuelles et la gestion des renouvellements, de même que l'enregistrement des brevets et des droits liés, seraient centralisés au niveau de l'OEB pour tout le territoire des États membres participants. Pour vingt-cinq États membres participant à la coopération renforcée, les économies réalisées sur l'assistance technique au paiement pourraient atteindre de 5 760 à 7 680 EUR par brevet sur une période de dix ans. Dans les États membres non participants, les brevets devraient toujours être gérés au cas par cas.

6.3.1. Sous-option 3.1: la Commission présente, en matière de modalités de traduction applicables au domaine de la protection par brevet unitaire, une proposition correspondant à celle qu'elle a soumise le 30 juin 2010

Selon cette sous-option, la Commission proposerait d'appliquer, dans le domaine de la protection par brevet unitaire, des modalités en matière de traduction identiques à celles envisagées dans sa proposition de régime de traduction pour le brevet de l'UE. Le titulaire du brevet fournirait à l'OEB une traduction des revendications dans les deux autres langues officielles de l'Office. Aucune traduction supplémentaire ne serait requise (sauf en cas de litige). Sur le territoire couvert par la coopération renforcée, le coût moyen d'un brevet serait de 680 EUR. Avec vingt-cinq États membres participants, le coût d'une protection pour l'ensemble de l'UE pourrait ne plus représenter que 15 % de son niveau actuel. Au total, les économies réalisées pourraient atteindre 58,5 millions d'EUR par an. Si rentable et pertinente soit-elle en termes de simplification, cette sous-option n'a pas bénéficié d'un soutien suffisant au Conseil. Les États membres qui ont demandé le lancement de la coopération renforcée souhaitaient, en effet, voir inclus dans les règlements qui la mettent en œuvre certains des éléments proposés par la Présidence belge concernant les modalités de traduction. La proposition de décision du Conseil autorisant la coopération renforcée contenait déjà un certain nombre d'éléments matériels en ce sens. Il s'ensuit que la sous-option 3.1 n'est politiquement pas faisable.

6.3.2. Sous-option 3.2: la Commission présente, en matière de modalités de traduction applicables au domaine de la protection par brevet unitaire, une proposition

fondée sur celle qu'elle a soumise le 30 juin 2010 et qui intègre en outre des éléments d'une proposition de compromis discutée par le Conseil

Selon cette sous-option, les modalités de traduction susmentionnées seraient complétées par certains éléments d'un texte de compromis proposé par la Présidence belge en 2010, comme l'ont demandé les États membres ayant invité la Commission à présenter une proposition en vue du lancement de la coopération renforcée. Le corps principal des exigences linguistiques serait celui prévu en vertu de la CBE. Des exigences de traduction supplémentaires seraient applicables pour une période de transition, ce qui représenterait un surcoût pour les titulaires de brevet. Le montant total des coûts de traduction durant la période de transition pourrait ainsi s'établir dans une fourchette de 980 à 2 380 EUR par brevet sur le territoire couvert par la coopération renforcée. Lorsqu'on disposera de traductions automatiques de grande qualité, ils seraient ramenés à 680 EUR. Avec vingt-cinq États membres participants, le coût d'une protection pour l'ensemble de l'UE pourrait ne plus représenter que 20 % de son niveau actuel. Au total, les économies réalisées pourraient atteindre 50 millions d'EUR par an. On peut escompter que cette sous-option bénéficiera d'un soutien politique important.

7. COMPARAISON DES OPTIONS ET DE LEUR IMPACT

Lorsqu'on compare les options possibles, il apparaît que c'est l'option 2 qui est la meilleure au regard des critères d'efficacité, de réduction des coûts et de simplification. Toutefois, l'option 3 présente elle aussi de grands avantages et serait synonyme de simplification et d'économies importantes pour les utilisateurs européens et des pays tiers.

La création d'un brevet de l'UE (option 2) aurait l'impact le plus positif sur le marché intérieur, les utilisateurs de l'information sur les brevets et les consommateurs, parce qu'elle permettrait l'intégration totale du marché intérieur en termes de protection par brevet. Néanmoins, l'option 3 augmenterait aussi le degré d'intégration, non seulement entre les États membres participants, mais aussi entre ceux-ci et les États membres non participants. Avec la mise en œuvre de la coopération renforcée, il sera globalement beaucoup moins coûteux et difficile d'obtenir une protection par brevet à l'échelle de l'UE. Aussi peut-on s'attendre à voir croître le nombre d'inventeurs demandant la protection par brevet européen également dans les États membres non participants.

La meilleure intégration du marché aura une incidence positive sur l'accès des consommateurs aux produits et services, les échanges transfrontières y gagneront, et la lutte contre la contrefaçon s'en trouvera facilitée. Par ailleurs, la centralisation de l'enregistrement et de la publication des brevets au niveau de l'OEB favoriserait la diffusion des connaissances et l'innovation.

Un accès plus aisé et moins cher au brevet européen devrait également se traduire par un accroissement du nombre de PME innovantes. Les PME jouent un rôle majeur dans la création d'emplois, puisqu'elles concentrent deux tiers des emplois du secteur privé[15]. On peut donc s'attendre à ce que l'augmentation du nombre de nouvelles entreprises ait un impact positif sur la création d'emplois.

S'il est clair qu'en termes économiques, la création d'un brevet de l'UE serait la meilleure solution, dix ans de négociation ont montré que cette option n'était politiquement pas faisable.

---

15 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/index_fr.htm.

Après analyse, il apparaît toutefois que l'option 3 offrirait quand même des avantages très importants. Bien que le régime de traduction envisagé au titre de la sous-option 3.1 présente le meilleur rapport coût-efficacité, il est probable que c'est l'option 3.2 qui recueillera le plus large soutien parmi les États membres participant à la coopération renforcée. L'option 3, avec la sous-option 3.2, est donc l'option privilégiée.

8. SUIVI ET EVALUATION

La Commission réexaminera la législation applicable cinq ans après son entrée en application en prêtant tout particulièrement attention aux dispositions transitoires en matière de traduction. Elle suivra également les indices pertinents sur les conditions d'innovation, le nombre de brevets et leur coût sur une base annuelle.