

OMPI



WIPO/ACE/3/14 Rev.
ORIGINAL : Portuguais
DATE : 9 mai 2006

F

ORGANISATION MONDIALE DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE
GENÈVE

COMITÉ CONSULTATIF SUR L'APPLICATION DES DROITS

Troisième session
Genève, 15 – 17 mai 2006

POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LE PIRATAGE AU BRÉSIL*

*Document établi par M. Márcio Costa de Menezes e Gonçalves, secrétaire exécutif
et M. Alex Canuto, secrétaire exécutif adjoint ;
Conseil national de lutte contre le piratage*

* Les vues et opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI) ou de ses États membres.

POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LE PIRATAGE AU BRÉSIL

Ces dernières décennies, la lutte contre le piratage au Brésil a pris de l'ampleur mais il ne fait aucun doute que la création, le 1^{er} octobre 2004, du Conseil national de lutte contre le piratage par le biais du MP n° 220/04 a représenté un grand pas en avant et un cadre historique pour la conduite des politiques publiques dans ce domaine. Le Conseil, un organe mixte où siègent les secteurs public et privé, se compose de représentants de sept ministères (justice, budget, affaires étrangères, science et technologie, culture, développement, industrie et commerce extérieur, travail et emploi), ainsi que du sénat, de la chambre des députés, de la police fédérale, de la police fédérale des routes et du Secrétariat d'État aux recettes fiscales. Font également partie du Conseil six associations privées que sont les Associations des œuvres audiovisuelles (ADEPI), des phonogrammes (ABPD), des logiciels (BSA), des maisons d'édition (ABDR), du tabac, des boissons et des combustibles (secteur industriel - ETCO) et l'Association brésilienne de la propriété intellectuelle (ABPI). Avec la création du Conseil, il existe maintenant au Brésil un organe centralisé qui a pour mission de formuler, d'exécuter et d'évaluer les politiques publiques de lutte contre le piratage.

Depuis, les membres du Conseil ont élaboré et approuvé un plan composé de 99 directives d'actions prioritaires fondées sur quatre grands axes : répressif, pédagogique, économique et institutionnel, et classées en catégories à court, moyen et long terme. Une fois ce plan approuvé par les conseillers, les travaux ont commencé et s'appuient toujours sur les normes arrêtées dans le plan national.

Avec l'évolution des travaux, on s'est rendu compte qu'il fallait perfectionner le plan et lui apporter les modifications nécessaires tout en y incorporant des nouvelles directives. Ce perfectionnement est toujours resté conforme aux principes du Plan stratégique tels qu'ils avaient été posés par l'équipe d'origine. À cette occasion, il a été convenu que l'élaboration du plan de lutte contre le piratage ne serait pas conçue d'une manière "déterministe", immuable et statique.

La nécessité impérieuse d'adopter cette approche venait du fait que la réalité au Brésil de nos jours est certainement très différente de ce qu'elle était lorsqu'elle a été élaborée la première version du plan national, réalité qui a changé dans le temps et qui, par voie de conséquence, a amoindri la force du texte original

C'est ainsi que, tout au long de 2005, le CNCP a également pris des mesures qui n'étaient pas à l'origine prévues au nombre des directives initiales mais qui rejoignent sans aucun doute l'idée centrale des principes énumérés dans les 99 actions prioritaires. À cet égard, on organise à intervalles périodiques des réunions et groupes de travail dont l'objet est d'évaluer les travaux réalisés jusqu'ici, d'en déterminer les erreurs et les succès, de ratifier les ajustements nécessaires et de fournir de nouvelles directives pour assurer la continuité des actions de lutte contre le piratage au Brésil.

La constitution de groupes de travail pour évaluer les politiques publiques et en formuler de nouvelles a pour but de chercher constamment à élargir les horizons des mesures de lutte contre le piratage. Elle vise également à obtenir des résultats qui peuvent avoir un impact positif sur tous les secteurs de la société civile touchés par le piratage, y compris les travailleurs, les consommateurs, les entreprises et les artistes. À cette fin, on a décidé d'ouvrir une voie de participation directe et démocratique grâce à laquelle tous les intéressés peuvent faire entendre leur voix.

On trouvera ci-dessous un résumé des principales mesures développées en 2005 qui s'articulent autour de quatre grands axes :

AXE RÉPRESSIF

En 2005, ce sont les mesures de répression qui ont sans aucun doute le plus attiré l'attention, que ce soit en raison du volume des ressources investies, aussi bien par le gouvernement fédéral que par les États et les municipalités, ou que ce soit en raison de l'attention que leur ont accordée les médias lorsque chaque opération menée conjointement et assortie de captures et saisies de produits illicites représente une matière première de premier plan pour la une des journaux. Cela montre bien le rôle considérable joué par les nouvelles reproduites à la fin du présent rapport, résultat de l'intensification des opérations effectuées par la police fédérale, la police fédérale des routes et la police fiscale, sans oublier deux organismes régionaux de répression.

Dans l'ensemble, il importe de constater que les mesures de répression englobent également les mesures d'approvisionnement qui n'ont pas de répercussions sur les médias encore qu'elles soient importantes pour le travail de répression des délits liés au piratage. Mentionnons à titre d'exemple la création d'un mécanisme direct de dénonciation et l'inclusion de la question du piratage dans le système unique de sécurité publique qui a vu le jour avec l'entrée au Conseil du Ministère national de la sécurité publique, ce à quoi il faut ajouter l'augmentation du nombre d'expulsions des étrangers impliqués dans des actes de piratage comme c'est le cas de ceux qui ont été décrits dans le rapport du CPI de piratage.

Parallèlement, diverses interventions ont été faites auprès des États pour qu'ils créent des antennes de police spécialisées, ce qui a déjà donné des résultats et récemment abouti à la création, au niveau le plus élevé, d'organes de lutte contre le piratage semblables au Conseil national. Un autre point crucial qui relève des États et des municipalités est la suspension ou la suppression des espaces publics réservés à la commercialisation des produits pirates. Il arrive en effet fréquemment que ce sont les administrations locales qui délivrent des permis de vente à de petits commerçants sans s'informer du type de produit qu'ils vont vendre. Cette tendance est aujourd'hui à la baisse.

Au niveau international, le Ministère des affaires étrangères est en contact avec des gouvernements étrangers pour échanger des informations sur la lutte contre le piratage. C'est ainsi qu'en 2005, il a signé un protocole d'accord avec le Paraguay afin de constituer un groupe de renseignement bilatéral sur cette question.

En 2005 ont été effectuées dans divers centres connus de commercialisation de produits pirates plusieurs opérations auxquelles ont participé des organismes fédéraux, étatiques et municipaux. Dans un premier temps, la priorité a été accordée au blocage des voies d'accès de ces produits au territoire national, avec une intensification des contrôles aux postes frontières stratégiques comme le pont de l'Amitié qui relie le Brésil au Paraguay. Ultérieurement, on a cherché à intensifier les actions de répression aux points de vente eux-mêmes, dans les zones secondaires à côté des grands marchés de consommation dont les exemples les meilleurs sont les opérations contre le StandCenter, le PromoCenter et Shopping 25 de Março, à São Paulo, le Shopping Oiapoque, à Belo Horizonte, la foire de Caruaru, à Pernambuco, le marché Uruguaiana, à Rio de Janeiro, et la foire des produits importés à Brasilia.

La récente intensification des actions de répression en ces points de vente stratégiques n'a pas forcément représenté un ralentissement de la répression aux frontières dans la mesure où celle-ci se maintient avec la même intensité quitte à perfectionner ses méthodes pour s'adapter à la créativité des délinquants qui ne cessent de trouver les moyens de déjouer les. Autre fait curieux, une opération policière effectuée au Shopping Oiapoque, à Minas Gerais, a été à l'origine du travail intégré des forces de police civiles et militaires de cet État.

AXE PÉDAGOGIQUE

Il est indispensable d'informer la société des risques inhérents à la consommation des produits pirates et ce, afin de consolider une politique cohérente de lutte contre le piratage.

Les mesures de répression combattent l'offre de produits illicites, faisant ainsi monter les coûts logistiques des pirates. La vaste publicité que leur accorde les médias sert à sensibiliser la population à la nature illicite du piratage et à éviter que ne se propage un sentiment d'impunité chez ceux qui commettent des délits de propriété intellectuelle.

Quant aux mesures de caractère pédagogique, elles combattent la demande ayant pour objectif non seulement d'informer la société des risques inhérents à la consommation des produits pirates, du financement de mafias internationales, de la réduction du niveau de l'emploi, etc. mais surtout de consolider la culture de la propriété intellectuelle au Brésil. Enfin, elles visent à faire en sorte que le consommateur opte spontanément pour la consommation de produits d'origine.

En 2005, ont été organisés divers colloques, congrès et autres manifestations sur le thème du piratage, non seulement par le Conseil national de lutte contre le piratage mais également par d'autres parties prenantes intéressées par cette question. À titre d'exemple, il sied de mentionner que le Ministère public ou le CNCP ont organisé ensemble des séminaires dans quelques États du Brésil comme ceux de Rio de Janeiro, de Bahia, de Goiás et du Mato Grosso. Il en a été de même avec l'Ordre des avocats du Brésil qui a organisé des colloques en partenariat avec les secteurs du Mato Grosso et de São Paulo, ainsi que la création d'une Commission spéciale chargée de traiter le thème de la propriété intellectuelle par le Conseil fédéral de l'OAB à Brasília et par les sections de São Paulo et de Rio de Janeiro.

Cependant, au niveau national, l'accord conclu en août 2005 entre le CNCP et le DPDC (Département de la protection pour la défense du consommateur) a permis que le thème du piratage soit inscrit aux programmes de formation proposés aux techniciens des PROCONS étatiques (organes locaux chargés de la défense des droits du consommateur) pendant le second semestre de 2005. Des stages de formation ont ainsi été organisés dans les États du Roraima, de Espírito Santo, du Mato Grosso do Sul, de Maranhão, Goiás et Pernambuco, fournissant d'importants entretiens avec des professionnels qui sont en contact direct avec les consommateurs dans différentes régions du pays.

Un autre stage de formation et de perfectionnement destiné à des fonctionnaires de l'État, préparé vers la fin de 2005, et qui sera exécuté en 2006 est celui servi aux agents de police, aux experts et aux agents du Trésor public et des secrétariats des finances des États. Il est prévu d'organiser avec l'ADEPI (association membre du Conseil national) des programmes de formation dans le Distrito Federal, à Rio Grande do Sul, à Pernambuco, à Minas Gerais et à São Paulo, qui compteront sur la participation de représentants de 21 États du pays.

Parallèlement aux séminaires et programmes de formation, on a commencé à préparer des campagnes éducatives destinées directement aux populations. Le Conseil national a mené, en collaboration avec SINDIRECEITA (Syndicat des techniciens du Trésor public), une campagne de sensibilisation “Pirate : touche pas à ça! Sers-toi du produit original uniquement”. Même si, dans le texte original du Plan national de lutte contre le piratage, il est précisé que la campagne doit s’appeler “Le bon marché coûte cher”, il a été décidé, après des études de marketing, de retenir cet autre slogan dans l’espoir qu’il donne de meilleurs résultats. La campagne consiste à lancer des slogans, à distribuer des fascicules d’information avec de petits cadeaux comme des bonnets, des t-shirts, des sous-verre, des canettes, etc. Dans un premier temps, la campagne compte privilégier les fêtes et les événements populaires puis, dans un deuxième temps, sensibiliser les écoliers du primaire et du secondaire ainsi que les étudiants qui fréquentent les facultés et les universités.

Dans ce même ordre d’idée, la préfecture de São Bernardo do Campo (une ville voisine de São Paulo) a élaboré sous la supervision de l’IMEDES (Institut du mouvement des entreprises pour un développement durable de Grande ABC) une brochure destinée aux consommateurs en général avec pour titre “Le bon marché coûte cher”, appuyée qu’elle a été dans son initiative par divers membres du CNCP comme l’ADEPI, l’ABES, l’ABPD et ETCO.

Toutes ces actions de caractère éducatif ont servi à tenir la population au courant des discussions qui ont eu lieu sous les auspices du Conseil national. Outre les arguments traditionnels que sont les risques pour la santé et la sécurité des consommateurs, la création d’emplois, l’évasion fiscale, le financement du crime organisé, le découragement de la production scientifique et culturelle, ont également été abordées des questions comme le processus de formation du prix du produit original, l’investissement dans la recherche, le paiement des impôts et des droits aux travailleurs, et la diffusion

Qui plus est, on cherche à tous les événements et par toutes les voies de communication avec le public à toujours consolider la culture de la recherche d’un produit de qualité et non pas uniquement du prix le plus bas. L’objectif est d’alerter le consommateur qu’au cas où il sait ce qu’il achète, la différence de prix d’un produit pirate est inférieure à la différence de qualité et qu’acheter un produit bon marché ne vaut la peine que si ce produit est de qualité et licite. Simultanément, on cherche à diffuser les initiatives des secteurs qui lancent sur le marché des produits originaux, de qualité et à des prix abordables et compétitifs.

AXE ÉCONOMIQUE

Comme on l’a déjà vu, les mesures de répression ont pour objet de rendre difficile et de renchérir la logistique de production et de distribution des pirates tout en s’assurant que les grandes mafias ne puissent pas disposer de la quantité nécessaire pour répondre à la demande existante, ce qui, dans ce cas là, devra les obliger à majorer le prix des produits illicites. Parallèlement et pour compléter la répression, les actions de nature économique ont pour objet de rendre le prix des produits d’origine plus compétitifs.

À cet égard, on a réduit la charge fiscale dans certains des secteurs touchés. Un exemple est la loi 11.196 du 21 novembre 2005 qui a accordé des avantages fiscaux aux produits informatiques qui sont vendus à des prix abordables et ce, dans le cadre du programme d’inclusion numérique. Une autre initiative a été l’octroi par le gouvernement

fédéral de l'exonération de l'impôt sur les produits industrialisés (IPI) pour les supports vierges. Qui plus est, le secteur de l'édition, avant même la création du Conseil national, jouissait déjà de l'immunité fiscale.

D'autre part, le CNCP utilise tous les moyens qui sont à sa disposition pour diffuser les initiatives du secteur privé qui sont conformes à la réalité sociale brésilienne et qui encouragent le lancement de produits à des prix accessibles à tous les groupes de revenu de la population et à des prix compétitifs. Il y a déjà plusieurs initiatives qui vont dans ce sens. Une bonne définition de ce qu'est un prix compétitif par rapport à un prix pirate est celui de NIKE, l'entreprise qui détient les droits de fabrication du maillot de la sélection de football brésilienne, qui est vendu au consommateur à un prix final d'environ R\$ 170 sur le marché légal. Lors de la fabrication pour la première fois d'une version plus simple de ce produit, tout aussi officielle et originale, le prix final a atteint R\$ 39,90, soit quasiment 50% de plus que la valeur moyenne de la vente du produit pirate qu'il était possible de trouver pour R\$20. Même ainsi, les ventes du produit original ont remporté un vif succès, ce qui prouve que le consommateur achète sans rechercher forcément la qualité et que, lorsque la prix correspond à ses moyens, il tend à choisir le produit original pour sa qualité même s'il doit déboursier un peu plus.

Un autre exemple concret dans le secteur sportif est celui du Clube Atlético Paranaense qui a adopté une politique visant à inclure les vendeurs de rue dans l'économie formelle, fabriquant des produits destinés aux groupes d'habitants à revenu le plus bas et distribuant à travers ces petits commerçants ses maillots à un prix final tournant autour de R\$ 30.

Dans le secteur des disques, il sied de prendre note de l'initiative du chanteur Ralf qui a créé la technologie du disque compact semi-métallique (SMD), lequel consiste en un moyen sonore qui n'est pas complètement métallisé. Comme les coûts de fabrication sont plus bas, il est possible d'offrir au consommateur un produit dont le prix final tourne aux alentours de R\$ 4,50, distribué lui aussi par des vendeurs de rue. Des initiatives de ce genre ont été très bien accueillies par ces vendeurs qui n'hésitent pas à vendre des produits licites sous réserve qu'ils trouvent un produit demandé sur le marché à un prix abordable pour leurs clients et lui permettant de faire des bénéfices.

Même dans l'axe économique, on rassemble des données sur la sous-facturation douanière des produits qui sont utilisés dans la production des marchandises pirates. En 2005, des représentants du secteur des disques et de l'audiovisuel ont fait une étude de la sous-facturation des supports vierges, qui a été remise aux représentants des organes de contrôle et de répression, notamment la police fédérale, la police fédérale des routes et le Trésor public.

Cette étude a servi de référence pour que les autorités apprennent à saisir les médias vierges d'enregistrement que l'on tentait d'introduire dans notre pays à l'aide de moyens frauduleux. Un exemple est ce qui s'est passé au port d'Itajaí lorsque, le 23 décembre 2005, les autorités ont saisi plus de sept millions de supports vierges que l'on tentait d'introduire dans le pays par des moyens frauduleux. Des mesures comme celle-ci dépendent, pour être prises, de l'initiative des secteurs touchés par la fraude.

AXE INSTITUTIONNEL

L'axe institutionnel a pour principal but le débat sur la législation brésilienne. Bien que les lois brésiliennes touchant à la défense de la propriété intellectuelle soient modernes, il est nécessaire de mettre constamment à jour les textes de loi sur les nouvelles technologies qui font leur apparition et permettent aux criminels d'utiliser des moyens chaque fois plus sophistiqués pour contourner la législation.

En dehors de l'aspect technologique, la partie procédurale de la législation brésilienne est elle aussi très débattue afin de faciliter les formalités de procédure qui cherchent à protéger leurs droits de propriété intellectuelle ou qui exigent un degré élevé de coordination entre les diverses instances concernées.

En 2005, le groupe de travail sur les affaires législatives du Conseil national (GTAL) a examiné en détail plusieurs propositions de modification des lois en vue d'élaborer une proposition tenant compte des intérêts de toutes les parties intéressées. En 2006, les débats se poursuivront jusqu'à ce que l'on arrive à trouver la proposition la meilleure pour le pays.

Parallèlement, sont en cours de négociation au Congrès quelques projets de loi qui modifient des points spécifiques de la législation en vigueur et sur lesquels la nécessité d'une réforme fait l'objet d'un consensus au sein du CNCP. Ce sont la création d'un "système de vérification aléatoire" et la possibilité de "détruire les produits pirates avant de se lancer dans une procédure judiciaire".

En tout état de cause, force est de constater que la législation brésilienne est une des plus modernes du monde pour ce qui est des questions relatives à la propriété intellectuelle et que les ajustements nécessaires sont attribuables à l'évolution constante et chaque fois plus rapide des méthodes utilisées par les criminels.

La vérification aléatoire par exemple est devenue nécessaire face à l'ampleur que le piratage a atteint au XXI^e siècle. Jusqu'aux années 90, il était normal de faire une vérification, article par article, d'une cargaison saisie car le piratage ne sévissait que rarement à grande échelle. Avec la mondialisation, le piratage a pris une ampleur énorme et il est devenu impossible d'inspecter toutes les pièces d'un conteneur saisi par exemple. Certains juges ont annulé des sanctions déjà imposées après une vérification aléatoire, laissant des actes criminels impunis.

On peut dire la même chose de la destruction de produits pirates avant que ne soit saisi un tribunal. Avec une grande quantité de produits de piratage fabriqués de nos jours à l'échelle mondiale et, par conséquent, les énormes volumes saisis, il est de plus en plus onéreux de les garder en dépôt. Les entrepôts publics voire même ceux des entreprises concernées sont souvent saturés dès lors qu'ils sont appelés à conserver les produits piratés en qualité de dépositaires agréés par la loi. Le coût de manutention de ces entrepôts est sans raison une lourde charge à payer par les pouvoirs publics comme par les entreprises légales.

Tout en veillant à ce que la législation suive le même rythme de perfectionnement que celui des méthodes utilisées par les délinquants, il est également nécessaire de chercher à garantir une application correcte de la loi. À cet égard, d'une très grande importance est la participation de plus en plus active du pouvoir judiciaire et du Ministère public à la solution du problème que pose le piratage, comme en témoigne la participation de juges, de magistrats, de promoteurs et de procureurs aux séminaires consacrés à cette question, consolidant ainsi l'idée d'avoir une structure spécialisée au sein du pouvoir judiciaire en vue d'une réelle protection de la propriété intellectuelle.

De concert avec la structure judiciaire, le Conseil national de la lutte contre le piratage travaille également à la création de structures spécialisées de lutte contre le piratage au sein de la police fédérale et de la police fédérale des routes. En 2005, a commencé la négociation de deux projets de création de telles structures avec le Ministère du plan ainsi que des demandes d'affectation de ressources pour le renforcement de l'appareil de répression de l'État de ces deux organismes. Toute aussi importante est l'augmentation des effectifs de tous les organismes qui participent à la lutte contre le piratage.

Au second semestre de 2005, a eu lieu un concours public destiné à pourvoir à des vacances de postes au sein du Trésor public fédéral, 1000 postes de vérificateurs et 1820 de techniciens. Ces nouveaux agents de la fonction publique doivent prendre leurs fonctions en 2006, ce qui accroîtra les effectifs de cet organisme et permettra d'affecter un volume plus élevé de main-d'œuvre à la lutte contre le piratage. Il est également prévu au premier semestre de 2006 d'organiser un concours de recrutement portant sur plus de quatre cents postes de chercheur, d'analyste et d'assistant de l'Institut national de la propriété intellectuelle ou INPI (organe chargé d'administrer les registres des marques et brevets).

Une autre condition essentielle à remplir pour le bon déroulement des travaux de lutte contre le piratage est l'inclusion de cette question dans le prochain plan pluriannuel (document de planification budgétaire pour les quatre prochaines années), qui sera approuvé en 2007. Pour le moment, au second semestre de 2005, on a déjà réussi à inclure dans le budget officiel de 2006 une dotation en ressources spécifique pour le Conseil national de lutte contre le piratage.

Une autre mesure prise dans le domaine institutionnel a été la création d'un "click dénonciation" et celle d'un mécanisme de communication direct entre le Conseil national, les entités de classe de défense des droits intellectuels, les organes de répression et ceux de la défense du consommateur. Grâce à ce mécanisme auquel il est possible d'accéder sur le site du CNCP (<http://www.mj.gov.br/combatepirataria>), on peut dénoncer les cas de piratage, les nouvelles formes de falsification, les nouveaux points de vente, etc., donner des informations sur eux et présenter des preuves. Il est également possible d'y dénoncer les actes de corruption liés aux atteintes contre la propriété intellectuelle.

L'intégration de tous les organismes impliqués dans cette lutte aux trois niveaux de l'appareil d'État revêt elle aussi capitale pour renforcer l'action des pouvoirs publics. À cet égard, le Conseil national de lutte contre le piratage encourage et appuie la création d'organes spécialisés au niveau local et sur tout le territoire national. Exemples de cette initiative, l'État de São Paulo où a récemment été créé un comité interministériel de lutte contre le piratage ou l'État de Rio de Janeiro où la mise en place d'un organe compétent a débuté dont l'inauguration officielle devrait avoir lieu 2006.

Enfin, une publicité donnée à intervalles périodiques de toutes les actions menées avec statistiques et données à l'appui, est nécessaire pour accélérer chaque fois plus les mécanismes de lutte contre le piratage au Brésil et stimuler la participation de la société civile organisée, facteur fondamental pour obtenir des résultats toujours plus satisfaisants.