

**INTERACTION DES INSTITUTIONS CHARGÉES DE LA PROPRIÉTÉ
INTELLECTUELLE ET DES INSTITUTIONS CHARGÉES DU DROIT DE
LA CONCURRENCE : RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES ÉTATS MEMBRES**

Document établi par le Secrétariat

I. INTRODUCTION

La présente note¹ est fondée sur les informations tirées des réponses des États membres de l'OMPI au questionnaire sur les licences obligatoires accordées pour lutter contre les utilisations anticoncurrentielles des droits de propriété intellectuelle (ci-après dénommé "questionnaire"). Le questionnaire a été établi par le Secrétariat dans le cadre du projet thématique relatif à la propriété intellectuelle et à la politique en matière de concurrence, tel qu'il a été révisé et approuvé par le Comité du développement et de la propriété intellectuelle à sa quatrième session (16 – 20 novembre 2009).

Le présent document résume les informations tirées des réponses à la question n° 2 du questionnaire qui est reproduite ci-dessous :

2. Quelles sont la ou les administrations chargées de déterminer le caractère anticoncurrentiel de certaines utilisations des droits de propriété intellectuelle et d'accorder des licences obligatoires pour lutter contre ces pratiques?
- En cas de pluralité d'administrations, veuillez préciser comment celles-ci coopèrent/coordonnent leurs actions, en particulier lorsqu'elles sont de nature différente (par exemple lorsqu'il s'agit d'administrations chargées de la concurrence et d'institutions spécialisées en matière de propriété intellectuelle)?

Au 1^{er} mars 2011, 34 (trente-quatre) États membres (ci-après dénommés "pays ayant répondu au questionnaire") avaient répondu au questionnaire².

II. DESCRIPTION ET ANALYSE SUCCINCTE DES REPONSES

1. Dans de nombreux pays, des administrations nationales sont chargées d'examiner les accords de concession de licences et de transfert de technologie (portant sur la propriété intellectuelle), ou les utilisations (ou pratiques) en matière de propriété intellectuelle, et de définir les effets anticoncurrentiels pouvant résulter de ces accords de concession de licences ou de ces utilisations des droits de propriété intellectuelle. En fait, cette compétence est attribuée soit aux administrations nationales chargées de la propriété intellectuelle (offices nationaux des brevets et des marques, ministères compétents, institutions publiques chargées des questions de propriété intellectuelle ou de la politique en matière de propriété intellectuelle, etc.), soit aux administrations nationales chargées de la concurrence. Dans certains cas, cette responsabilité incombe aux deux types d'administration (institutions nationales chargées de la propriété intellectuelle et institutions chargées de la concurrence). L'interaction de ces deux catégories d'institutions nationales amène à se poser deux grandes questions :
- a) quels sont les rapports entre les administrations nationales chargées de la propriété intellectuelle et les administrations nationales chargées de la concurrence lorsqu'elles procèdent à l'examen d'accords de concession de licences ou de transfert de technologie?

¹ Cette note s'appuie sur un rapport établi par Mme Kristina Janušauskaitė et révisé par M. Giovanni Napolitano.

² Les États membres ci-après avaient répondu au questionnaire : Algérie, Allemagne, Arabie saoudite, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Chili, Espagne, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Japon, Kenya, Lituanie, Mexique, Monaco, Nicaragua, Norvège, Oman, Ouzbékistan, Panama, Pérou, Pologne, Qatar, République arabe syrienne, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Trinité-et-Tobago, Tunisie, Ukraine, Uruguay et Yémen.

- b) jusqu'où ces administrations peuvent-elles aller dans l'évaluation des éléments des accords de concession de licences ou de transfert de technologie et des utilisations de la propriété intellectuelle susceptibles d'avoir un caractère anticoncurrentiel et, partant, de quel pouvoir disposent-elles en matière d'octroi de licences obligatoires (ou de recommandation à cet effet) pour lutter contre ces utilisations anticoncurrentielles de droits de propriété intellectuelle?
2. À l'exception du Yémen, tous les pays ayant répondu au questionnaire ont énuméré les administrations nationales chargées de déterminer le caractère anticoncurrentiel de certaines utilisations des droits de propriété intellectuelle et d'accorder des licences obligatoires pour lutter contre ces pratiques. La liste des administrations nationales chargées d'accorder des licences obligatoires figure dans l'enquête sur les licences obligatoires accordées par les États membres de l'OMPI pour lutter contre les utilisations anticoncurrentielles des droits de propriété intellectuelle (ci-après dénommée "enquête").
- 2.1. La plupart des pays ayant répondu au questionnaire ont indiqué plusieurs administrations nationales chargées d'accorder des licences obligatoires. L'Arabie saoudite, le Chili, la Finlande, l'Irlande, la Lituanie, Monaco, l'Oman, le Panama, la Pologne, la République arabe syrienne et la République tchèque ont indiqué qu'une seule administration nationale avait cette compétence. Les pays ayant indiqué plusieurs administrations ont cité plusieurs éléments parmi : 1) les administrations nationales chargées de la propriété intellectuelle et les administrations nationales chargées de la concurrence ou les autorités antitrust (c'est le cas des États-Unis d'Amérique, du Japon, du Mexique, du Pérou et du Royaume-Uni); 2) les ministères compétents (c'est le cas de l'Algérie et de l'Ukraine); 3) les tribunaux nationaux, y compris les tribunaux chargés des questions de concurrence ou les tribunaux des cartels (c'est le cas de la Norvège, de la Fédération de Russie et de la Suède); 4) une institution spécifique (par exemple, le procureur fédéral chargé des cartels en Autriche). Pour des informations plus détaillées sur les administrations nationales, se reporter au *Tableau n° 3* de l'enquête.
- 2.2. Les réponses indiquant plusieurs administrations nationales chargées d'imposer des licences obligatoires ne précisaient pas s'il existait des accords de coopération ou de coordination entre les administrations. De même, aucune explication n'était fournie sur le modèle ou les critères utilisés pour évaluer les effets anticoncurrentiels pouvant résulter d'accords de concession de licences ou de transfert de technologie ou d'autres utilisations de droits de propriété intellectuelle. Certains pays ayant répondu au questionnaire ont déclaré que les administrations nationales ne coordonnaient pas leurs actions en matière d'octroi de licences obligatoires, chacune ayant un rôle et des attributions différents. En outre, il y a lieu de souligner que la plupart des pays ayant répondu au questionnaire ont mentionné le manque d'expérience pratique en matière d'évaluation des utilisations anticoncurrentielles des droits de propriété intellectuelle et d'octroi de licences obligatoires.
3. Les réponses contiennent toutefois des informations sur les rapports entre les administrations nationales chargées de la propriété intellectuelle et les administrations nationales chargées de la concurrence ou d'autres institutions nationales, ainsi que sur leur compétence en matière d'octroi de licences obligatoires.
- 3.1. Comme l'ont indiqué la plupart des pays ayant répondu au questionnaire, les administrations nationales chargées de la propriété intellectuelle et les administrations nationales chargées de la concurrence ont des fonctions et des compétences clairement définies par la législation nationale en matière d'évaluation des utilisations anticoncurrentielles des droits de propriété intellectuelle. Pour de plus amples informations sur les motifs d'octroi des licences obligatoires, se reporter au *Tableau n° 2* de l'enquête. En ce qui concerne l'octroi de licences obligatoires sur la base de lois et de règlements (antitrust) sur la concurrence, se reporter aux *Sections II.A 1.3 – 1.6* de l'enquête. Des exemples intéressants de répartition des compétences ainsi que des informations sur les questions de procédure figuraient dans les réponses fournies par l'Autriche et l'Allemagne.

- 3.1.1. En Autriche, le Tribunal des cartels et la Cour d'appel pour les affaires de cartels – cette dernière intervenant en seconde instance – sont exclusivement compétents pour statuer sur des atteintes à la loi sur les cartels. Les procédures ne sont engagées qu'à la demande d'une partie. La composition de ces tribunaux est réglementée de manière détaillée : dans la plupart des cas, elle consiste en deux juges professionnels et deux juges non-juristes qui s'acquittent de certaines tâches professionnelles exigées par la loi. L'Administration fédérale de la concurrence est l'autorité d'enquête indépendante chargée des questions de concurrence (sans pouvoir de décision). Elle est dirigée par le directeur général chargé de la concurrence et elle est habilitée à agir dans toutes les procédures engagées devant le Tribunal des cartels et la Cour d'appel pour les affaires de cartels. Parmi les principales fonctions de cette administration figurent la conduite d'enquêtes en cas de restriction ou de distorsion présumée de la concurrence et, le cas échéant, la saisine du Tribunal des cartels, ainsi que la coopération avec la Commission européenne et les autorités antitrust d'autres États membres de l'Union européenne. L'institution spécifique indiquée par l'Autriche – le procureur fédéral chargé des cartels – exerce ses fonctions sous la direction du Ministère fédéral de la justice. Ce dernier est habilité à agir dans toutes les procédures engagées devant le Tribunal des cartels et la Cour d'appel pour les affaires de cartels et, conjointement avec l'administration chargée de la concurrence, représente l'intérêt public dans le domaine du droit de la concurrence.
- 3.1.2. De la même façon, en Allemagne, les administrations chargées de la concurrence – l'Office fédéral des ententes et les offices des Länder chargés des ententes – ont compétence pour examiner et traiter les affaires relevant de la législation antitrust. Les offices des Länder chargés des ententes sont exclusivement compétents pour traiter les pratiques antitrust ayant un impact limité au Land fédéral concerné. Dans tous les autres cas, il appartient à l'Office fédéral des ententes d'agir. Les entreprises concernées peuvent adresser des observations ou des plaintes aux administrations chargées de la concurrence qui décident, dans la limite de leurs pouvoirs et, le cas échéant, après avoir mené des enquêtes préliminaires, si elles engageront des actions antitrust contre le titulaire du droit protégé. Les entreprises ayant déployé des efforts restés vains pour obtenir que le titulaire du brevet leur concède une licence peuvent aussi tenter une action devant les tribunaux ordinaires. Par exemple, l'octroi de licences obligatoires en vertu de la législation antitrust peut être invoqué comme moyen de défense dans le cadre de procédures pour atteinte aux brevets.
- 3.2. D'autres pays ont énuméré plusieurs administrations – telles que les institutions nationales chargées de la propriété intellectuelle et les administrations nationales chargées de la concurrence, les ministères, les tribunaux, les institutions spéciales – qui se partagent la responsabilité de l'octroi des licences obligatoires en fonction de leurs objectifs officiels respectifs. Ainsi qu'il ressort de l'enquête sur les licences obligatoires, ces administrations sont réparties en plusieurs catégories en fonction de leurs missions et leurs perspectives de politique générale.
 - 3.2.1. Par exemple, en Algérie, les licences obligatoires pour cause de défaut ou d'insuffisance d'exploitation sont accordées par l'administration nationale chargée de la propriété intellectuelle tandis que l'octroi de licences obligatoires dans l'intérêt national relève de la compétence du ministre de la propriété industrielle. En France, les licences d'office dans l'intérêt de la santé publique relèvent de la compétence du ministre de la santé publique, qui demande au ministre de la propriété industrielle d'imposer, par décret, l'octroi d'une licence de brevet d'office. En ce qui concerne les brevets portant sur des inventions dans le domaine de la technologie des semi-conducteurs, des licences d'office peuvent être accordées pour sanctionner des pratiques déclarées anticoncurrentielles à l'issue de procédures administratives ou judiciaires. Il existe des dispositions similaires sur la répartition des compétences en matière d'octroi des licences obligatoires au Japon, au Nicaragua, à Trinité-et-Tobago, en Ukraine et en Uruguay.
 - 3.2.2. Au Mexique, le caractère anticoncurrentiel des activités des titulaires de droits de propriété intellectuelle est déterminé de manière indirecte par la Commission fédérale de la concurrence, à moins que ces activités ne bénéficient d'une protection juridique spécifique au titre de la constitution mexicaine. Bien que le Mexique ait mentionné le rôle joué par chaque administration compétente pour l'octroi des licences obligatoires, il n'a

fourni d'informations ni sur la manière dont ces administrations coopéreraient en cas d'utilisation de droits de propriété intellectuelle pouvant avoir des effets anticoncurrentiels ni sur les critères qui seraient utilisés pour évaluer ces effets.

- 3.2.3. Le Pérou a déclaré que la Direction des inventions et des nouvelles technologies de l'Institut national pour la défense de la concurrence et la protection de la propriété intellectuelle (INDECOP) décidait de l'octroi des licences tandis que la Commission de la libre concurrence (relevant aussi de l'INDECOP) était chargée plus particulièrement de procéder à l'évaluation préliminaire des pratiques portant atteinte à la libre concurrence.
- 3.2.4. En Espagne, la Commission nationale de la concurrence est chargée de déterminer si certaines utilisations de droits de brevet peuvent être considérées comme illégales au regard du droit de la concurrence. Elle peut décider si l'utilisation d'un droit de brevet peut être considérée comme un "abus de position dominante". La commission a donc pour mission d'imposer les mesures correctives correspondantes. Ces mesures, dans certains cas, peuvent avoir un effet analogue à celui des licences obligatoires (mise en œuvre de l'obligation d'accorder des licences à d'autres protagonistes du secteur selon des conditions fixées compte tenu de certains critères objectifs). L'Espagne n'a donné aucune précision sur les critères utilisés par la Commission nationale de la concurrence pour évaluer les utilisations anticoncurrentielles de droits de propriété intellectuelle.
4. Le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique ont donné une explication détaillée des fonctions et des compétences des administrations chargées de traiter les comportements anticoncurrentiels présumés qui peuvent découler de l'utilisation des droits de propriété intellectuelle.
 - 4.1. Toute personne peut s'adresser à l'Office britannique de la propriété intellectuelle pour demander l'octroi d'une licence obligatoire. L'office examinera la requête compte tenu des critères définis dans la loi de 1977 sur les brevets avant de se prononcer sur l'octroi éventuel de cette licence. Par ailleurs, la Commission de la concurrence ou le ministre peut aussi demander à l'office de la propriété intellectuelle d'agir à la suite d'une fusion ou d'une étude de marché qui n'entre pas dans le champ d'application de la loi de 2002 sur les entreprises. Pour ce faire, la Commission ou le ministre doit rendre publique son intention de faire appel à l'office de la propriété intellectuelle, puis suivre les procédures d'usage. L'exploitation des droits de propriété intellectuelle est aussi régie par le droit de la concurrence et peut en particulier entrer dans le champ des interdictions relatives à l'abus de position dominante. Ces règles sont appliquées au Royaume-Uni par le Bureau britannique de la concurrence et divers organes de réglementation sectorielle dotés de pouvoirs concurrents. Le Bureau britannique de la concurrence ou l'organe de réglementation sectorielle peut imposer l'obligation d'accorder une licence obligatoire dans une affaire de concurrence mais en pratique, cette sanction est rare. La réponse du Royaume-Uni contient en effet quelques exemples de demandes de licence obligatoire qui ont été refusées. Au Royaume-Uni, les règles de concurrence peuvent aussi être appliquées par les tribunaux civils dans le cadre d'actions privées.
 - 4.2. Aux États-Unis d'Amérique, deux organes fédéraux antitrust – la Commission fédérale du commerce des États-Unis d'Amérique (FTC) et la Division antitrust du Département de la justice – enquêtent sur les éventuelles pratiques anticoncurrentielles, notamment celles qui portent sur l'utilisation des droits de propriété intellectuelle. Si, pour l'essentiel, les deux institutions appliquent le droit civil fondamental de manière identique, chacune suit une procédure différente.
 - 4.2.1. Lorsque la FTC estime qu'une personne, une société ou plusieurs sociétés ont violé la loi – ou qu'un projet de fusion est susceptible de violer la loi – elle peut tenter d'obtenir le respect volontaire par le biais d'une ordonnance par consentement rendue avec la ou les parties en question. Si un tel accord ne peut pas être conclu, la FTC peut déposer un recours administratif devant un magistrat de l'ordre administratif employé par la FTC, ou solliciter une ordonnance d'injonction devant le tribunal fédéral. Lorsqu'un magistrat de l'ordre administratif de la FTC constate une violation de la loi, il peut prononcer une ordonnance de cessation. Une décision initiale prise par un magistrat de l'ordre administratif peut faire l'objet d'un recours devant la Commission. Les décisions finales

rendues par la Commission peuvent faire l'objet d'un recours devant une cour d'appel américaine et, en dernier ressort, devant la Cour suprême des États Unis d'Amérique. Lorsque la position de la Commission est maintenue, la FTC peut alors, dans certaines circonstances, chercher à obtenir réparation pour le consommateur devant les tribunaux. Lorsque la société contrevient à une ordonnance de la FTC, la Commission peut également chercher à obtenir des sanctions civiles ou une injonction. Dans certains cas, la FTC peut aller directement devant le tribunal fédéral pour obtenir une injonction, des sanctions civiles, ou une réparation pour le consommateur. En cas de mise en œuvre effective d'une fusion, la FTC peut tenter d'obtenir une injonction préliminaire pour bloquer un projet de fusion en attendant un examen complet de la transaction proposée dans le cadre d'une procédure administrative. L'injonction vise à préserver le statu quo concurrentiel du marché.

- 4.2.2. En revanche, lorsque le Département de la justice estime qu'une personne, une ou plusieurs sociétés ont violé la loi – ou qu'un projet de fusion est susceptible de violer la loi – il intente une action devant un tribunal fédéral pour obtenir une ordonnance de la cour interdisant de futures violations de la loi et requérant des mesures pour supprimer les effets anticoncurrentiels des violations déjà commises. Le Département de la justice peut également chercher à obtenir une injonction préliminaire devant un tribunal pour bloquer un projet de fusion afin de protéger le statu quo concurrentiel du marché. Dans nombre d'actions civiles intentées par le Département de la justice, il est possible d'obtenir une réparation effective sans intenter un procès. Cette réparation est destinée à faire cesser les pratiques illégales invoquées dans le recours déposé par le Département de la justice, à empêcher leur reproduction et à restaurer la concurrence en l'état qui aurait été le sien si la violation n'avait pas été commise. Les jugements d'accord sont soumis à l'examen et à la consultation du public. Dans ces cas, le Département de la justice facilite cet examen en fournissant au tribunal fédéral de district, en plus du recours et de la proposition de décision finale, une déclaration relative à l'impact sur la concurrence. Cette déclaration explique les raisons qui ont motivé la procédure, les pratiques ou les événements qui ont conduit à la violation présumée, les raisons pour lesquelles la solution proposée est appropriée dans ces circonstances, et les raisons qui font que le règlement est à l'avantage du public. Le tribunal fédéral de district doit approuver le règlement proposé s'il est dans l'intérêt général. Comme dans les affaires soumises à la FTC, les décisions prises par un tribunal dans le cadre d'actions réglées ou contestées intentées par le Département de la justice peuvent faire l'objet d'un recours devant la cour d'appel américaine et, en dernier ressort, devant la Cour suprême des États Unis d'Amérique. Lorsqu'un défendeur contrevient à un décret de la cour, le Département de la justice peut chercher à le faire appliquer moyennant une procédure pour outrage à l'autorité de la justice.
- 4.2.3. Les deux autorités antitrust ont utilisé la concession de licences de propriété intellectuelle dans trois types distincts d'affaires antitrust. Premièrement, lorsqu'elles ont constaté qu'un projet de fusion était fortement susceptible d'affaiblir la concurrence, elles ont établi que l'octroi d'une licence de propriété intellectuelle à un acheteur particulier d'actifs cédés était nécessaire pour maintenir la concurrence sur un marché. Elles pouvaient aussi décider qu'une licence de propriété intellectuelle était nécessaire pour abaisser les barrières à l'entrée après la fusion en donnant la possibilité à tous les concurrents potentiels intéressés d'obtenir une licence à des conditions raisonnables. Ces enquêtes sur des fusions impliquent très rarement l'utilisation anticoncurrentielle d'un droit de propriété intellectuelle. Les licences de propriété intellectuelle dans le cadre de fusions sont généralement accordées avec le consentement des parties. Deuxièmement, dans un nombre limité de cas, les autorités antitrust ont sollicité des licences obligatoires pour remédier aux atteintes à la concurrence découlant d'utilisations spécifiques de droits de propriété intellectuelle. Troisièmement, dans quelques autres cas, les parties ont consenti de la même façon à l'octroi de licences de propriété intellectuelle afin de remédier aux effets d'un comportement anticoncurrentiel avéré qui n'était pas fondé sur l'utilisation anticoncurrentielle de droits de propriété intellectuelle. Ainsi qu'il est observé, la quasi-totalité des licences de propriété intellectuelle accordées à titre de réparation par les autorités le sont dans le cadre de fusions. Pour des références plus détaillées sur les affaires citées dans la réponse des États-Unis d'Amérique, se reporter à la *Section II.C. 2.2. de l'enquête sur les licences obligatoires.*

III. CONCLUSION ET RECOMMANDATION

1. Deux observations finales peuvent être faites sur la base des réponses données, telles qu'elles sont résumées ci-dessus. *Premièrement*, les administrations nationales chargées de la propriété intellectuelle et les administrations nationales chargées de la concurrence (ainsi que d'autres administrations nationales citées dans les réponses) sont chacune responsables de l'application de leurs lois et règlements respectifs lors de l'évaluation d'une demande d'octroi de licence (ou de transfert de technologie, ou d'autres utilisations de droits de propriété intellectuelle) ou d'une plainte pour comportement anticoncurrentiel en rapport avec une licence. Par conséquent, il peut être demandé à chaque administration d'examiner les mêmes faits au regard de moyens juridiques différents en l'absence de mécanismes évidents de coordination ou de consultation mutuelles. *Deuxièmement*, les pays ayant répondu au questionnaire n'ont fourni aucune information sur des listes de contrôle des éléments ou des modalités des abus qui devraient être évalués par chaque administration³. Cela peut tout simplement signifier que ces listes n'existent pas.
2. Compte tenu des remarques et des observations indiquées ci-dessus, il est recommandé d'effectuer une évaluation plus approfondie et plus large des mécanismes à la disposition des administrations nationales chargées de la propriété intellectuelle et des administrations nationales chargées de la concurrence. Cet exercice supplémentaire ne serait pas limité aux questions institutionnelles ou administratives, mais devrait plutôt porter sur une question essentielle et plus fondamentale, celle de savoir comment les règles et les principes relatifs au droit de la concurrence régissent ou influencent le travail des administrations nationales chargées de la propriété intellectuelle et comment les règles et principes relatifs à la propriété intellectuelle éclairent le travail des administrations chargées de la concurrence.
- 2.1. Il est aussi proposé que des travaux supplémentaires soient effectués par le biais d'actions de collecte d'informations de manière à éviter l'approche fondée sur des enquêtes qui, dans ce contexte particulier, s'est révélée inefficace pour recueillir des informations auprès d'une large gamme de parties. La proposition précise aussi que ces travaux pourraient inclure : 1) des entretiens avec les représentants d'administrations nationales chargées de la propriété intellectuelle et d'administrations nationales chargées de la concurrence ainsi que d'autres administrations compétentes; 2) des visites techniques dans les locaux de ces administrations; 3) l'analyse des lois et des règlements nationaux qui prévoient l'examen attentif des abus et des utilisations anticoncurrentiels de la propriété intellectuelle, y compris dans le cadre des accords de licence; et 4) la collecte de toute autre information utile aux fins de la compréhension des systèmes et des procédures de coordination appliqués par les différentes administrations nationales, en vue de garantir l'utilisation de la propriété intellectuelle en faveur de la concurrence.

[Fin du document]

³ Cette question ne figurait pas dans le questionnaire qui portait essentiellement sur les licences obligatoires. Les listes de clauses anticoncurrentielles étaient relativement fréquentes dans les accords de licence il y a une trentaine d'années, illustrant l'impact du code international de conduite pour le transfert de technologie de la CNUCED qui avait été proposé (mais jamais adopté). Le code visait notamment l'établissement d'une liste des "pratiques à éviter pour les parties et des circonstances dans lesquelles ces pratiques doivent être évitées". Contrairement au projet de code qui comptait 14 pratiques, l'article 40.2 de l'Accord sur les ADPIC en énumère trois. Les lois sur les brevets de plusieurs États membres de l'OMPI mentionnent aussi certaines pratiques qui peuvent être examinées de près par les administrations nationales chargées de la propriété intellectuelle ou les administrations nationales chargées de la concurrence, mais il n'y a pas de consensus sur la question de savoir laquelle de l'approche fondée sur la règle de l'illégalité en soi ou de l'approche fondée sur la règle de raison devrait l'emporter. La deuxième approche est toutefois prédominante.