



EUROPE ENQUÊTE

Propriété intellectuelle : l'agence européenne hors de contrôle

Gestion opaque du budget, gouvernance défailante, conflits d'intérêts, recrutements contestés : l'Office européen pour la propriété intellectuelle, qui brasse des centaines de millions d'euros, essuie bien des critiques. À tel point que des plaintes, consultées par Mediapart, ont été adressées à l'Office européen de lutte antifraude.

Cédric Vallet - 2 janvier 2024 à 11h42

La colère gronde au sein de l'Office européen pour la propriété intellectuelle (Ouepi). Selon les informations de Mediapart, un ancien employé a déposé une plainte auprès de l'Office européen de lutte antifraude (Olaf) dans laquelle il dénonce des pratiques de « *fraudes, corruption, harcèlement et favoritisme* ». Il dit s'appuyer sur les témoignages de plus d'une dizaine de ses anciens collègues. Nous avons pu joindre plusieurs d'entre eux, qui préfèrent cependant à ce stade préserver leur anonymat.

Le texte décrit un entre-soi où l'attribution des postes de « management » est présentée comme un jeu truqué. Selon la plainte, l'expression d'un mécontentement est devenue « *impossible* » au sein de l'agence, où règnerait un climat de « *terreur* ».

Une lettre du 17 mars 2023 d'Union pour l'unité, syndicat du personnel des institutions, consultée par Mediapart, abonde en ce sens. On y évoque une « *peur de s'exprimer* » au sein des équipes.

La plainte adressée à l'Olaf insiste sur un événement récent : l'élection du directeur exécutif de l'Ouepi, le Portugais João Negrão. Le 13 juillet 2023, João Negrão a en effet recueilli une large majorité de dix-neuf voix contre huit pour le candidat soutenu par la France, Étienne Sanz

De Acedo. L'élection serait entachée de « *fraudes* », si l'on en croit le texte envoyé à l'Olaf. De son côté, Étienne Sanz De Acedo dénonce des « *irrégularités* ». Alors, que se passe-t-il vraiment à Alicante, lieu du siège espagnol de cette agence européenne ?

Gouvernance de l'Ouepi : la boîte noire

L'Ouepi, agence décentralisée et autofinancée, attise les convoitises avec ses 1 200 salarié·es et son budget colossal. Comme toutes les agences de l'Union européenne (UE), l'Ouepi met en œuvre des politiques européennes mais son budget fait d'elle la plus importante.

L'enregistrement de marques, dessins ou indications géographiques (comme les appellations d'origine protégées) par des entreprises et particuliers est soumis à une taxe, dont les revenus sont intégrés dans le budget de l'Ouepi. La protection des droits de propriété intellectuelle a permis à l'agence de présenter un budget de 455 millions d'euros l'an passé.

Vue de loin, l'Ouepi est une agence idyllique. Un récent article de Politico décrivait des bureaux clinquants, avec vue sur mer et un goût du confort affirmé, où les repas de la cantine sont cuisinés par des chefs locaux. Vue de près, la gestion de l'agence est une boîte noire de l'UE. La Cour des comptes européenne, dans un récent rapport, a regretté la « *déficience des dispositifs de gouvernance* ».

Ceux qui déterminent les orientations de l'Ouepi sont réunis au sein du conseil d'administration. Cet organe fonctionne en vase clos, ou presque. Il est composé des 27 offices nationaux de propriété intellectuelle, de deux membres de la Commission européenne et d'un représentant du Parlement. Les membres du conseil d'administration sont en grande partie les mêmes que ceux du comité budgétaire. Et c'est là que le bât blesse.

Car c'est aussi ce comité qui donne la « décharge budgétaire », à savoir la procédure de contrôle annuel des dépenses des institutions européennes, exercée normalement par le Parlement européen. Elle permet de

clôturer l'exercice budgétaire mais, en l'occurrence, les contrôlés sont donc aussi les contrôleurs.

Si la décharge n'est pas accordée, en cas de mauvaise gestion, le Parlement peut contraindre l'institution à résoudre les anomalies. Dans le cas de l'Ouepi, les député-es ne jouent aucun rôle de contrôle budgétaire. Selon la Cour des comptes européenne, la décharge devrait être assurée par le Parlement. Sans contrôle externe, des dérives sont possibles. Sont-elles effectives ?

Des soupçons de votes dévoyés

Au cœur des griefs exprimés dans la plainte adressée à l'Olaf, les procédures de recrutement sont en tout cas pointées du doigt. On y parle « *d'échanges de postes de "top management" contre des votes* ».

Depuis des années, des membres du conseil d'administration (CA) de l'Ouepi, qui y siègent bénévolement au nom de leur Office national de propriété intellectuelle, sont ensuite embauchés à Alicante. Les salaires de l'Ouepi sont plus qu'attrayants. En début de mandat, la fonction de directeur adjoint est rémunérée entre 16 500 et 18 700 euros par mois.

Les embauches de membres du CA sont vues d'un œil suspicieux par le personnel car ces mêmes membres votent pour les trois *top jobs* de l'agence, le directeur exécutif, son adjoint et le président des chambres de recours. Le Conseil de l'UE doit ensuite se prononcer, mais c'est sur la base d'un vote préalable et d'une présélection des administrateurs de l'Ouepi qu'il le fait. Les membres du CA votent donc pour des dirigeants qui ont ensuite le pouvoir de les embaucher.

Ce mélange des genres crispe au sein de l'agence. En 2019, une lettre envoyée par le comité du personnel aux dirigeants de l'Ouepi, consultée par Mediapart, réclamait que des « *garanties juridiques contre les conflits d'intérêts* » soient mises en place. Leur proposition, jusqu'ici ignorée, était de rendre impossible l'embauche d'un membre du conseil d'administration ou du comité budgétaire pendant au moins deux ans après avoir occupé une fonction dans ces organes de gouvernance.

Plusieurs cas sont pointés dans la plainte adressée à l'Olaf. Certains ont été l'objet de contestations internes par des représentants du personnel. Un exemple : Sandris

Laganovskis siégeait jusqu'en 2021 au conseil d'administration de l'Ouepi en tant que représentant de l'Office letton. Il a ensuite été recruté en tant que directeur de la coopération et des affaires juridiques, en remplacement de João Negrão qui venait d'être promu. Ce dernier avait décroché son nouveau poste, président des chambres de recours, grâce à l'appui d'un comité de présélection dont faisait partie... Sandris Laganovskis.

Autre cas interpellant, en pleine campagne d'élection du nouveau directeur de l'agence, dans un mail de mars 2023, consulté par Mediapart, rédigé par un attaché de l'ambassade polonaise aux Pays-Bas, on lit que la Pologne a « *décidé de nommer* » Edyta Demby-Siwiek à la position de directrice adjointe de l'Ouepi. La création de ce poste n'a pourtant été annoncée que six mois plus tard. Pour l'Ouepi, contacté par Mediapart, aucun poste n'a pu être « promis » étant donné que, *in fine*, c'est le Conseil de l'UE qui a le dernier mot. Un dernier mot qui s'appuie sur une présélection et un classement des administrateurs...

L'ascension contestée de João Negrão

C'est dans ce contexte qu'émerge le nom de João Negrão. Après avoir travaillé au sein de l'Office portugais de la propriété intellectuelle, il intègre l'Ouepi en 2010 en tant que chef de cabinet du directeur, un autre Portugais, António Campinos. Ce dernier quitte l'Ouepi en 2018 pour devenir le président du puissant Office européen des brevets (OEB), une organisation internationale de 38 États membres qui délivre les « brevets européens » et permet donc de protéger les inventions, les procédés techniques des entreprises (tandis que l'Ouepi assure la protection de l'image extérieure d'une entreprise, le nom des marques ou le design de certains produits). Les membres du conseil d'administration de l'Ouepi siègent aussi au conseil d'administration de l'OEB.

Au sein de l'Ouepi, l'ascension de João Negrão est rapide. Il devient dès 2011 le directeur des affaires juridiques et de la coopération internationale. C'est avec cette casquette qu'il lance en 2015 les « *fonds de coopération* » qui permettent de reverser une partie du budget de l'Ouepi aux offices nationaux afin de lancer des projets comme la maintenance de logiciels destinés à l'enregistrement de marques et de dessins. En théorie.

En pratique, la clef de répartition de cet argent est gardée comme un secret industriel : la Cour des comptes a

mentionné des « *faiblesses* » dans l'attribution de ces sommes et des « *inégalités* » entre États membres. L'opacité règne. En 2023, 34 millions d'euros ont été distribués à ce titre. Des montants vitaux pour les offices des petits États. Au conseil d'administration, un siège égal un vote.

C'est en 2021 que João Negrão poursuit sa progression et devient le nouveau président des chambres de recours. Sa sélection est entachée de zones d'ombre. Lors d'un tel recrutement, le conseil d'administration doit, selon le règlement européen, envoyer une « liste de candidats » – le pluriel est important – au Conseil de l'Union européenne, qui endosse le choix final. En 2020, les administrateurs, sur la base de règles internes de procédures rédigées par les services de João Negrão, ont bien soumis une telle liste. Mais une liste composée d'un seul candidat : João Negrão.

Cette pratique fait débat. L'Ouepi, contacté par Mediapart, estime que tout a eu lieu dans les règles. Une note confidentielle du service juridique du Parlement européen, datée du 28 septembre 2020, que Mediapart a pu se procurer, questionne pourtant la légalité de ce procédé. Cette règle, lit-on, « *permet ou facilite la sélection d'un candidat unique [...] et soulève des inquiétudes quant à sa légalité* », car une telle sélection « *limite le pouvoir de décision du Conseil* ».

L'interprétation controversée des règles par le conseil d'administration s'est à nouveau manifestée lors de l'éviction du dernier directeur exécutif, le Belge Christian Archambeau. En juin 2022, ce dernier avait fait connaître son intention de rempiler pour cinq ans. Le 22 novembre, le conseil d'administration décide, sans explication, de ne pas renouveler son mandat malgré une évaluation interne positive.

Quelques jours plus tard, la procédure de recrutement de son remplaçant est lancée, ouvrant la voie à João Negrão. Le Conseil des ministres de l'UE est prévenu, mais personne ne lui demande son avis, alors qu'il s'agit de l'autorité compétente. Dans la plainte rédigée par les avocats de Christian Archambeau, consultée par Mediapart, ces derniers estiment que le conseil d'administration a « *outrépassé ses compétences* ».

Le secrétariat du Conseil de l'UE, ne pouvant ignorer le ramdam provoqué par ce « coup », a fini par réclamer, en

mars, qu'on lui transmette l'évaluation de l'ancien directeur afin qu'une décision formelle soit prise par le Conseil. Finalement, les ministres ont entériné, en mai 2023, la non-extension du mandat de Christian Archambeau, prêt à en découdre en justice.

Des voyages à la pelle

Pendant ce temps, la campagne de João Negrão avait déjà pris son envol. Au sens littéral. En 2022, le nombre de missions à l'étranger du département « Chambres de recours », dont João Negrão était président, a explosé d'une manière inédite. Avec 198 missions, son département est devenu, de loin, le premier en termes de voyages à l'étranger, le plus souvent auprès des offices nationaux. À titre de comparaison, ce même département n'avait voyagé qu'à 75 reprises en 2019 et à 79 en 2018. Pour le plaignant auprès de l'Olaf, ces missions n'étaient qu'un « prétexte » à la tenue de la campagne pour l'élection du directeur.

Au Parlement européen, le 27 juin, la députée danoise du groupe Renew, Karen Melchior, a demandé à João Negrão s'il était parvenu à séparer l'exercice de ses fonctions et l'organisation de sa campagne. L'aspirant directeur affirmait prendre des jours de congé et payer sa campagne sur ses propres deniers.

Il semble pourtant délicat de séparer hermétiquement une campagne et des visites auprès de membres du conseil d'administration, qui sont aussi des électeurs à convaincre. Le 13 octobre 2022, lors d'une réunion à Munich, là où se situent les bureaux de l'Office européen des brevets, Irene Mylona-Chrysostomou, directrice de l'Office chypriote, poste une photo d'un repas convivial. On y voit António Campinos, président de l'OEB, João Negrão et plusieurs dirigeants d'offices nationaux – de Chypre, de Pologne, d'Irlande, de Slovaquie, de Bulgarie, d'Autriche, de Slovénie –, uniquement des États qui ont ensuite voté en faveur du Portugais.

La tenue de ce repas à Munich, ville du siège de l'OEB, n'est pas anodine. Dans les cercles d'initiés, bruissait l'inquiétude d'une immixtion dans l'élection d'António Campinos, vieux comparse de João Negrão. Le gouvernement français a semblé exprimer des doutes. Dans une lettre du 27 mars 2023 adressée à António Campinos, le ministre de l'économie, Bruno Le Maire, évoquait un « *événement* » organisé par l'OEB à Lisbonne,

au mois de mai 2023. Au vu de cet événement qui « réunit l'ensemble des directeurs d'office de propriété industrielle, une semaine avant que ceux-ci ne votent sur les candidatures au poste de directeur exécutif[...] de l'Ouepi, il semble que la date retenue n'apparaisse pas comme opportune ».

Selon l'Ouepi, aucune irrégularité n'a été constatée lors des victoires électorales de João Negrão. « *Aucune n'a jamais été annulée par la Cour de justice.* » Interrogée par Mediapart, la Commission européenne est peu diserte. Une porte-parole nous apprend que, à la suite des

rapports de la Cour des comptes, une évaluation de l'Ouepi va être lancée. Pour le reste, la gardienne des traités ponctue d'un « *pas de commentaire* ».

Cédric Vallet

Si vous avez des informations à nous communiquer, vous pouvez nous contacter à l'adresse enquete@mediapart.fr. Si vous souhaitez adresser des documents en passant par une plateforme hautement sécurisée, vous pouvez passer par SecureDrop de Mediapart, [la marche à suivre est explicitée dans cette page](#).



EUROPE INQUIRY

Intellectual property: the European agency out of control

Opaque budget management, weak governance, conflicts of interest, questionable recruitment: the European Intellectual Property Office, which handles hundreds of millions of euros, has come in for a lot of criticism. So much so that complaints have been made to the European Anti-Fraud Office, as seen by Mediapart.

Cédric Vallet - 2 January 2024 at 11:42am

Anger is growing inside the European Intellectual Property Office (EUIPO).

According to Mediapart's information a former employee has lodged a complaint with the European European Anti-Fraud Office (OLAF) alleging *"fraud, corruption, harassment and favouritism"*. He claims to be relying on the testimonies of more than a dozen of his former colleagues. We have been able to contact several of them, but at this stage they prefer to remain anonymous.

The text describes an inner circle where the allocation of management positions is a rigged game. According to the complaint, expressing dissatisfaction had become *"impossible"* within the agency, where a climate of *"terror"* reigned.

A letter dated 17 March 2023 from Union pour l'unité, a union representing the staff of the institutions, consulted by Mediapart, supports this view. It refers to a *"fear of express themselves"* within the teams.

The complaint addressed to OLAF focuses on a recent event: the election of the Executive Director of EUIPO the Portuguese João Negrão. On 13 July 2023, João Negrão received a large majority of nineteen votes against eight for the French-backed candidate, Étienne Sanz.

De Acedo. According to the text sent to Olaf, the election was marred by *"fraud"*. For his part, Étienne Sanz De Acedo denounced *"irregularities"*. So what is really going on in Alicante, the Spanish headquarters of this European agency?

EUIPO Governance: the black box

With its 1,200 employees and colossal budget, EUIPO, a decentralised, self-financing agency, is a magnet for interest. Like all European Union (EU) agencies, the EPO implements European policies, but its budget makes it the largest.

The registration of trademarks, designs or geographical indications (such as protected designations of origin) by companies and individuals is subject to a fee, the revenue from which is incorporated into the EUIPO budget. The protection of intellectual property rights enabled the agency to present a budget of 455 million euros last year.

From a distance, EUIPO is an idyllic agency. A recent article in Politico described glitzy offices with sea views and a taste for comfort, where canteen meals are cooked by local chefs. Up close, the management of the agency is an EU black box. In a recent report, the European Court of Auditors deplored the *"deficiencies of the governance arrangements"*.

Those who determine the direction of the EUIPO are brought together in the Management Board. This body operates in a vacuum, or almost. It is made up of the 27 national intellectual property offices, two members of the European Commission and a representative of the European Parliament. The members of the Management Board are largely the same as those on the Budget Committee. And therein lies the rub.

It is also this committee that grants the "budget discharge", i.e. the procedure for the annual control of the expenditure of the European institutions, which is normally carried out by the European Parliament. This makes it possible to close the financial year but, in this case, the people being audited are also the auditors.

If discharge is not granted, in the event of mismanagement, Parliament can force the institution to rectify the anomalies. In the case of EUIPO, MEPs have no budgetary control role. According to the European Court of Auditors, Parliament should be responsible for discharge. Without external control, abuses are possible. Are they effective?

Suspicious of misappropriated votes

At the heart of the grievances expressed in the complaint sent to OLAF are the recruitment procedures.

The complaint refers to "exchanges of top management positions in exchange for votes".

For years, members of the Management Board (MB) of EUIPO, who sit on a voluntary basis on behalf of their national intellectual property office, have then been hired in Alicante. The salaries at EPO are more than attractive. At the start of their mandate, deputy directors are paid between €16,500 and €18,700 per month.

The recruitment of Board members is viewed with suspicion by the staff, as these same members vote for the agency's three *top jobs*, the Executive Director, his deputy and the Chairman of the Boards of Appeal. The Council of the EU must then take a decision, but it does so on the basis of a prior vote and a pre-selection of the directors of the EUIPO. The members of the Board therefore vote for directors who then have the power to hire them.

This mix of genres is causing tension within the agency. In 2019, a letter sent by the staff committee to the management of EUIPO, consulted by Mediapart, called for *"legal guarantees against conflict of interest"* be put in place. Their proposal, hitherto ignored, was to make it impossible to hire a member of the board of directors or the budget committee for at least two years after holding a position on these governance bodies.

Several cases are highlighted in the complaint sent to OLAF. Some have been the subject of internal challenges by staff representatives.

One example: Sandris Laganovskis sat on the Management Board of the EUIPO until 2021 as a representative of the Latvian Office. He was then recruited as Director of Cooperation and Legal Affairs, replacing João Negrão who had just been promoted. Negrão had won his new post, Chairman of the Boards of Appeal, thanks to the support of a pre-selection committee that included ... Sandris Laganovskis.

In a March 2023 e-mail from an attaché at the Polish embassy in the Netherlands, consulted by Mediapart, we read that Poland had *"decided to appoint"* Edyta Demby-Siwiek to the position of deputy director of the EUIPO. However, the creation of this post was not announced until six months later. The EPO, contacted by Mediapart, said that no post had been created for Edyta Demby-Siwiek.

This is a "promise", given that, *ultimately*, it is the Council of the EU that has the final say. A final say based on a pre-selection and ranking of directors...

The disputed rise of João Negrão

It is in this context that João Negrão's name emerges. After working at the Portuguese Intellectual Property Office, he joined the EPO in 2010 as chief of staff to the director, another Portuguese, António Campinos. Campinos left EUIPO in 2018 to become President of the powerful European Patent Office (EPO), an international organisation with 38 member states that grants "European patents", thereby protecting inventions and companies' technical processes (while EUIPO protects a company's external image, brand names and the design of certain products). The members of the EUIPO Management Board also sit on the EPO Administrative Council.

João Negrão's rise within EUIPO has been rapid. In 2011, he became Director of Legal Affairs and International Cooperation. It was in this capacity that in 2015 he launched the *"cooperation funds"*, which enable part of the EPO budget to be paid back to the national offices to launch projects such as the maintenance of software for the registration of trademarks and designs. In theory at least.

In practice, the key to distributing this money is guarded like an industrial secret: the Court of Auditors has mentioned "weaknesses" in the allocation of these funds and "inequalities" between Member States.

Opacity reigns. In 2023, 34 million euros were distributed under this heading. These are vital sums for the offices of small states. On the Management Board, one seat equals one vote.

In 2021, João Negrão continued his progress and became the new Chairman of the Boards of Appeal. His selection is fraught with uncertainty. When such a recruitment is made, the Management Board must, according to European regulations, send a "list of candidates" - the plural is important - to the Council of the European Union, which endorses the final choice. In 2020, the directors did submit such a list, on the basis of internal procedural rules drawn up by João Negrão's staff. But it was a list made up of a single candidate: João Negrão.

This practice is the subject of debate. EUIPO, contacted by Mediapart, claims that everything took place according to the rules. However, a confidential memo from the European Parliament's legal service dated 28 September 2020, which Mediapart was able to obtain, questions the legality of this procedure. This rule, it says, *"allows or facilitates the selection of a single candidate [...] and raises concerns about its legality"*, because such a selection *"limits the Council's decision-making power"*.

The controversial interpretation of the rules by the Management Board was again evident in the ousting of the last Executive Director, Belgian Christian Archambeau. In June 2022, Archambeau announced his intention to reappoint himself for a further five years. On 22 November, the Board of Directors decided, without explanation, not to renew his mandate despite a positive internal evaluation.

A few days later, the recruitment procedure for his replacement was launched, paving the way for João Negrão. The EU's Council of Ministers was notified, but no one asked for its opinion, even though it was the competent authority. In the complaint drafted by Christian Archambeau's lawyers, consulted by Mediapart, they claim that the Board of Directors *"exceeded its powers"*.

The secretariat of the Council of the EU, unable to ignore the uproar caused by this "coup", ended up asking,

in March, for the evaluation of the former director to be submitted so that a formal decision could be taken by the Board. Finally, in May 2023, the ministers ratified the non-extension of Christian Archambeau's term of office, ready to bring the matter to court.

Travel by the bucketload

Meanwhile, João Negrão's campaign had already taken off. Literally. In 2022, the number of missions abroad by the "Boards of Appeal" department, of which João Negrão was chairman, exploded in an unprecedented way. With 198 missions, his department became by far the largest in terms of trips abroad, most often to national offices. By way of comparison, this same department only travelled 75 times in 2019 and 79 times in 2018.

For the complainant to OLAF these missions were merely a "pretext" for election campaigning.

At the European Parliament on 27 June, Danish Renew MEP Karen Melchior asked João Negrão whether he had managed to keep his job and his campaign separate. The aspiring director claimed to be taking days off and paying for his campaign out of his own pocket.

Yet it seems tricky to make a clean separation between a campaign and visits to members of the Management Board, who are also voters to be persuaded.

On 13 October 2022, during a meeting in Munich, where the offices of the European Patent Office are located, Irene Mylona- Chrysostomou, Director of the Cypriot Office, posted a photo of a convivial meal.

It shows António Campinos, President of the EPO, João Negrão and several heads of national patent offices - from Cyprus, Poland, Ireland, Slovakia, Bulgaria, Austria and Slovenia - all countries that subsequently voted in favour of the Portuguese candidate.

The fact that this meal was being held in Munich, where the EPO has its headquarters, is no coincidence. In insider circles, there were rumours of interference in the election by António Campinos, an old friend of João Negrão. The French government seemed to express misgivings.

In a letter to António Campinos dated 27 March 2023, the French Minister for the Economy, Bruno Le Maire, referred to an *"event"* organised by the EPO in Lisbon, in May 2023.

In view of this event, which *"brings together all the directors of industrial property offices, a week before they are due to vote on candidates for the post of Executive Director [...] of EUIPO, the date chosen does not appear to be appropriate"*.

According to EUIPO there have been no irregularities in any of João Negrão's electoral victories. *"None has ever been annulled by the Court of Justice"*. When questioned by Mediapart, the European Commission was not very forthcoming. A spokeswoman told us that, following the

reports from the Court of Auditors, an evaluation of EUIPO will be launched. For the rest, the guardian of the Treaties says *"no comment"*.

Cédric Vallet

If you have any information to send us, you can contact us at enquete@mediapart.fr. If you would like to send documents via a highly secure platform, you can use Mediapart's SecureDrop service, [the procedure for which is explained on this page](#).