

Internet et les droits et libertés fondamentaux

Les débats sur la loi dite loi « HADOPI » ont été l'occasion de nombreux échanges sur le thème de la coupure d'accès à internet. Est-ce qu'une coupure d'accès est une sanction raisonnable et doit-on considérer l'accès à internet comme un droit fondamental ? Ce débat, sur la nature de l'accès à internet, est un vieux débat qui s'est accéléré ces deux dernières années.

Pour certains l'accès à internet est une « commodité essentielle », au même titre que l'eau ou l'électricité, comme Éric Besson l'avait qualifié lors de la présentation du plan numérique 2012. Pour d'autres, internet représente bien plus qu'une commodité essentielle et devrait être un droit fondamental. Ces désaccords ont été l'occasion de vifs échanges entre le Parlement européen et la France.

Qu'en est-il exactement ?

Petite rétrospective chronologique avec, au niveau européen, le rapport de l'eurodéputé Guy Bono, l'amendement 138 au Paquet télécom et le rapport de l'eurodéputé Stavros Lambrinidis.

Table des matières

Contexte.....	3
Paquet télécom.....	4
Rapport Bono.....	4
Paquet télécom - amendement 138.....	5
Rapport Lambrinidis.....	6
Paquet télécom - retour de l'amendement 138.....	6
Conclusion.....	8

Contexte

A l'été 2007, à la suite de l'échec de la loi DADVSI (Droits d'Auteurs et Droits Voisins dans la Société de l'Information)¹, le gouvernement français confie à Denis Olivennes, alors patron de la FNAC - sans se soucier du conflit d'intérêts - et actuel directeur de publication du Nouvel Observateur, une mission de réflexion sur la diffusion et la protection de la création sur internet.

Cette mission avait deux objectifs principaux :

- étudier les possibilités d'évolution de l'offre légale ;
- étudier des mécanismes de protection des biens culturels.

La réflexion débouche le 23 novembre 2007 sur la signature des accords de l'Élysée sous la houlette du chef de l'État (aussi appelés « accords Olivennes »), qui ont fait intervenir les acteurs majeurs de l'industrie du Cinéma, de la Musique, de l'Audiovisuel ainsi que les Fournisseurs d'Accès à internet (FAI). Aucune association de consommateur n'a été conviée.

Dans la partie de protection des droits qui nous intéresse, les accords de l'Élysée proposent d'instaurer un mécanisme dit de « riposte graduée », mécanisme qui avait déjà été évoqué en 2006 à l'occasion de la loi DADVSI puis finalement retiré devant la levée de boucliers des parlementaires, dont François Bayrou.

Celui-ci s'était en effet indigné sur la création d'une « *police privée de l'internet* » qui « *disposera d'outils exorbitants du droit public* ». Cette idée de riposte graduée n'est donc pas nouvelle et trouve son origine à l'IFPI (*International Federation of the Phonographic Industry*), le lobby international du disque, qui depuis plusieurs années presse les États à adopter cette mesure.

À l'issue des accords de l'Élysée de nombreuses associations citoyennes, de consommateurs et plusieurs politiques – notamment Corinne Lepage, une des premières politiques à s'exprimer sur le sujet – se sont donc à nouveau élevés contre l'éventualité d'une sanction telle que la coupure d'accès. Parmi toutes les raisons exprimées par ceux-ci on distingue deux axes principaux : la sanction serait disproportionnée par rapport à une atteinte au droit d'auteur, d'une part, et en privant un citoyen d'un moyen de communication et de documentation aussi important qu'internet, elle porterait atteinte à des droits et libertés fondamentaux, d'autre part.

Ce sont ces accords qui ont été l'élément déclencheur d'une bataille législative entre la France et l'Union européenne sur l'importance du droit d'accès à internet.

1 L'échec est d'autant plus criant que la loi disposait que le gouvernement devait faire, au bout de 18 mois d'application, un bilan de cette loi. Ce bilan n'a, bien évidemment, jamais été réalisé.

Paquet télécom

En même temps que le rapport Olivennes est dévoilé en France, la Commission européenne, s'exprimant par la voix de Viviane Reding, commissaire responsable de la société de l'information et des médias, présente un « Paquet télécom »². Ce paquet prévoit entre autres choses :

- L'encadrement de la durée des abonnements téléphoniques. Ils peuvent être de 36 mois en Belgique, le maximum passe à 24 et l'obligation de présenter un contrat de 12 mois ;
- Transparence de la facture et de l'information ;
- Allègement des procédures lors des litiges entre consommateur et opérateur ;
- Des dispositions sur le respect de la vie privée.

Mais au-delà de ces mesures, le 13 novembre 2007, Viviane Reding déclare que, parallèlement aux intentions de la France, ce Paquet télécom contiendra un mécanisme de riposte graduée... avant de revenir peu après sur sa déclaration.

Rapport Bono

Le 10 avril 2008, en réponse aux accords de l'Elysée et aux déclarations inquiétantes de Viviane Reding, alors qu'allait être voté le [rapport Bono](#) sur les industries culturelles au Parlement européen, deux amendements identiques sont présentés : l'un par Michel Rocard et Guy Bono du PSE, l'autre par l'eurodéputé suédois Christopher Fjellner du PPE. Ils sont votés par une courte majorité³ en séance.

Ces amendements proposaient d'ajouter à la résolution - non contraignante en ce qu'elle consiste en des prises de position, des déclarations de principe et des sollicitations adressées à la Commission ou aux Etats-membres - l'alinéa suivant :

« [Le Parlement européen] engage la Commission et les États membres à reconnaître qu'internet est une vaste plate-forme pour l'expression culturelle, l'accès à la connaissance et la participation démocratique à la créativité européenne, créant des ponts entre générations dans la société de l'information, et, par conséquent, à éviter l'adoption de mesures allant à l'encontre des droits de l'homme, des droits civiques et des principes de proportionnalité, d'efficacité et d'effet dissuasif, telles que l'interruption de l'accès à internet »

L'intégralité du rapport, comprenant les amendements, a par la suite été approuvé très majoritairement par 575 voix pour, 52 contre et 11 abstentions.

Trois mois après, le 18 juin 2008, Christine Albanel dépose au Sénat le projet de loi « favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet » qui propose d'instaurer la riposte graduée avec comme choix de sanction, parmi celles proposées par le rapport Olivennes, l'interruption d'accès à internet, en contradiction totale avec l'intention du Parlement européen.

Pour mémoire, le mécanisme de riposte graduée « à la française » détaillée dans le projet de loi consiste en une constatation des infractions par des acteurs privés, les ayant-droits, et le mitraillage par une autorité administrative (la HADOPI) de notifications, d'injonctions et de sanctions : la coupure d'accès à internet.

2 L'appellation « Paquet télécom » désigne un ensemble de directives européennes qui visent à réformer la régulation des réseaux de communication en ligne.

3 314 voix pour, 297 contre et 14 abstentions. Les eurodéputés MoDem ont voté ces amendements.

Paquet télécom - amendement 138

Pour ne pas laisser en reste le Paquet télécom, les eurodéputés Guy Bono et Cohn-Bendit déposent le 17 septembre 2008, pour être voté en séance plénière, un amendement au Paquet télécom, co-signé notamment par Marielle de Sarnez et Jean-Luc Bennahmias, qui avait été refusé en Commission Culture (CULT), dit amendement « 138 » et qui dispose :

« en appliquant le principe selon lequel aucune restriction ne peut être imposée aux droits et libertés fondamentaux des utilisateurs finaux sans décision préalable des autorités judiciaires, notamment conformément à l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant la liberté d'expression et d'information, sauf lorsque la sécurité publique est menacée, auquel cas la décision peut intervenir ultérieurement »

Ainsi cet amendement exprime clairement qu'une coupure d'accès à internet provoquerait une restriction à l'expression de certains droits fondamentaux (on pense, par exemple, à la liberté d'expression) d'une part et, d'autre part, casse le principe de riposte graduée en ceci qu'il se réfère premièrement à une autorité judiciaire, alors que la HADOPI est une autorité administrative, et impose une décision préalable de celle-ci alors que la HADOPI ne permet de recours qu'après sanction.

Il est adopté le 24 septembre 2008 par 88% des eurodéputés.

Deux semaines plus tard, le 4 octobre, et alors qu'il a longtemps soutenu que cet amendement ne posait aucun problème pour la loi HADOPI, Nicolas Sarkozy envoie un courrier à José-Manuel Barroso pour lui demander de faire retirer cet amendement par la Commission européenne. Deux jours après la Commission européenne rejette la demande française, ne souhaitant pas privilégier un Etat membre⁴.

C'est donc après l'adoption du rapport Bono, enjoignant la Commission et les Etats-membres à ne pas utiliser la coupure d'accès à internet comme sanction, et de l'amendement 138 au Paquet télécom, qui impose *a minima* à ce qu'une décision de coupure d'accès soit précédée par une décision de l'autorité judiciaire, que l'examen du projet de loi commence au Sénat, fin octobre.

Le projet de loi HADOPI est adopté peu après sans surprise, à l'unanimité, « abstention combative » (sic) du groupe communiste mise à part⁵.

Le ping-pong continue avec un retour en Union européenne, le 27 novembre : le Conseil de l'Union européenne, alors sous présidence française, doit donner son avis sur le Paquet télécom et sur ses amendements. À la suite d'un fort lobbying de la France, l'amendement 138 est retiré par le Conseil... pour être réintroduit peu après par le Parlement européen, en deuxième lecture, par Catherine Trautmann (PSE), le 6 mars 2009, une semaine avant le début des débats à l'Assemblée nationale.

Rapport Lambrinidis

Alors que les débats n'ont pas encore commencé à l'Assemblée nationale, l'eurodéputé Stavros Lambrinidis (PSE) prépare [un rapport](#) « *sur le renforcement de la sécurité et des libertés fondamentales sur internet* ». Dans ce rapport, parmi plusieurs « considérants », celui-ci :

4 Pour autant, la position de la Commission et notamment de Viviane Reding n'a jamais été vraiment claire : elle a très souvent publiquement soutenu l'initiative française avant de changer d'avis.

5 Jack Ralite, très sérieusement, pendant l'explication de vote du groupe CRC au Sénat : « *Dans ces conditions, monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, alors que notre groupe avait opposé un « non » catégorique à la loi DADVSI, il juge aujourd'hui, s'agissant du présent texte, que l'on peut mieux faire, que l'on doit mieux faire. Nous nous abstenons donc. Et cette abstention, je vous l'assure, est combative ! (Applaudissements sur les travées du groupe CRC.)* »

« considérant que l'évolution d'internet prouve qu'il devient un outil indispensable pour promouvoir des initiatives démocratiques, un nouveau forum de débat politique (campagne électronique, vote électronique), un instrument capital au niveau mondial d'exercice de la liberté d'expression (rédaction de blogs) et de développement des activités commerciales [...] »

Ainsi qu'un autre considérant particulièrement important, puisqu'il précise ce qu'apporte internet aux libertés fondamentales :

« considérant qu'internet donne toute sa signification à la définition de la liberté d'expression inscrite à l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en particulier en ce qui concerne sa dimension "sans considération de frontières", [...] »

Ce rapport est voté et adopté le 26 mars 2009 par le Parlement européen, pendant la période de suspension des débats (12 mars – 30 mars) à l'Assemblée nationale, par une très large majorité⁶.

Malgré cela, le 2 avril, l'Assemblée nationale adopte en première lecture le projet de loi Création et internet, qui consacre l'interruption d'accès. Puis, le 9 avril, le texte modifié par la Commission mixte paritaire est voté par le Sénat⁷. Quelques heures après à l'Assemblée nationale, les députés de l'opposition battent le rappel devant une majorité peu nombreuse et, à la surprise générale, le texte de la CMP est rejeté⁸.

Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, annonce immédiatement que le texte sera représenté dès le 29, après les vacances parlementaires.

Paquet télécom - retour de l'amendement 138

À la suite de ces péripéties, de nombreux députés UMP ont commencé à se déclarer publiquement hostiles au texte. Jean-François Copé, président du groupe, a donc battu le rappel de ses troupes fin avril en écrivant une lettre aux députés leur indiquant que *« Ce n'est plus la teneur du texte qui est en cause. Ce qui importe c'est le problème politique créé par son rejet surprise et par le comportement absurde de l'opposition. Nous avons offert à la gauche une triste victoire politique dont personne au sein de notre groupe ne peut se réjouir »* et leur demande donc de venir voter pour ce texte⁹.

Pendant ce temps, la France continue à exercer des pressions au cours des trilogues - qui rassemblent le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen et la Commission européenne – afin que l'amendement 138 soit modifié par la rapporteure Catherine Trautmann pour autoriser la restriction des droits et libertés fondamentaux par une autorité administrative mais aussi qu'un procès puisse être postérieur à la décision de suspension. L'amendement non modifié est accepté par la commission ITRE (Industrie, transport, recherche, énergie) le 21 avril à une très forte majorité : seulement quatre votes contre : les quatre eurodéputés UMP français du PPE en ITRE, le reste des eurodéputés PPE ayant voté pour.

Marielle de Sarnez a déclaré à l'issue du vote en commission ITRE : *« il y a un droit à l'accessibilité d'internet, et ce droit doit être préservé - seul un juge doit être saisi de l'éventuelle privation de ce droit. Je considère par ailleurs qu'il faut qu'on réfléchisse à une autre manière de financer la culture*

6 481 voix pour, 25 contre, 21 abstentions.

7 Cette fois-ci, à la lumière des débats parlementaires et de l'actualité européenne, les sénateurs socialistes s'abstiennent.

8 Au grand déplaisir du gouvernement qui souhaitait que le projet de loi HADOPI soit voté rapidement, avant l'amendement 138 en deuxième lecture.

9 Et ceci en pleine période de promotion de son livre « Un député ça compte énormément » dans lequel il avance, sans sourire, que le Parlement godillot n'existe plus.

et les artistes. Évidemment, il faut trouver des sources de financement, mais ceci ne s'oppose pas à cela. internet est un secteur innovant et nous devons adapter nos législations tout en veillant au respect des libertés fondamentales ».

Anne Laperrouze (2ème tête de liste de la liste pour le Sud-Ouest du Mouvement Démocrate), vice-présidente de la commission ITRE, a ajouté : « *L'accès à internet est un outil crucial pour exercer nos droits et libertés fondamentaux. Qui donc peut penser que la protection de ces droits et libertés est une tâche administrative ! On s'offusque qu'en Chine le web soit contrôlé et, pourtant, en France, on ouvre la porte à de telles dérives autoritaires ! Est-ce que le gouvernement français, lors du vote le 29 avril prochain sur l'HADOPI va aller à l'encontre des décisions prises au niveau européen ?* »

Cédant à la pression du Conseil de l'Union européenne et bien que cet amendement avait été accepté en commission, Catherine Trautmann décide finalement de l'abandonner pour une version dénaturée qui ne protège plus en rien.

Dans un dernier sursaut il est réintroduit en séance plénière par les Verts, soutenus par l'ADLE, et c'est encore une fois contre toute attente, après une série d'événements rocambolesques¹⁰, que l'amendement 138 est adopté, donc notamment grâce aux députés MoDem, en deuxième lecture par le Parlement européen, le 6 mai 2009¹¹ par 407 voix pour et 57 contre.

C'est donc malgré le rapport Bono, le rapport Lambrinidis et le vote de l'amendement 138 en deuxième lecture, que l'Assemblée nationale adopte un texte, quelque soit sa « *teneur* », en nouvelle lecture le mardi 12 mai 2009 par 296 voix pour et 233 contre, pour éviter un désaveu de l'exécutif. Les députés MoDem ont, une fois encore, voté dans le sens des libertés en s'y opposant.

À la suite de l'adoption du projet de loi HADOPI, Corinne Lepage a déclaré : « *Ceux qui ont défendu ce texte de loi, et pas uniquement ceux qui en ont été les initiateurs, n'ont pas compris qu'il portait davantage sur la question de la liberté que sur celle de la création. Envisager une surveillance des ordinateurs est une atteinte aux libertés, un flicage permanent de ce que chacun fait sur internet* ». Et d'ajouter : « *À quelques semaines de l'élection, l'UMP affiche son mépris du Parlement européen* ».

10 Catherine Trautmann (PSE) souhaitait que son amendement dénaturé soit voté préalablement à l'amendement 138, pour que l'amendement 138 tombe automatiquement et ne soit pas discuté. La présidente de séance a refusé, étant donné que cet amendement avait été massivement soutenu en première lecture et a inversé l'ordre de vote en séance, juste avant le vote. Le 138 a été voté et l'amendement Trautmann est tombé.

11 407 voix pour, 57 contre, 171 abstentions. L'abstention forte est due au groupe PPE qui s'est abstenu alors que les eurodéputés de ce groupe avaient voté cet amendement en première lecture et en commission. Bien entendu, les membres français du PPE (c.-à-d. de l'UMP) ont quant à eux voté contre.

Conclusion

Que va-t-il se passer maintenant ? Le 12 juin prochain les ministres des télécoms des États membres se réuniront pour se prononcer à nouveau sur le maintien ou le rejet de l'amendement 138. Si cet amendement est à nouveau retiré par le Conseil de l'Union européenne pour faire plaisir à Nicolas Sarkozy, cela retardera de 3 à 6 mois l'adoption du Paquet télécom, le temps qu'il passe par la phase de conciliation prévue par la procédure de co-décision. Et ceci alors que ces directives représentent des avancées considérables pour les consommateurs et des milliards d'euros pour l'industrie européenne des télécoms.

Que ressort-il de ces débats et de toute cette agitation ? Il en ressort tout d'abord que l'UMP n'a à aucun moment respecté le vote et l'orientation des représentants élus démocratiquement par les peuples européens, préférant exercer son pouvoir au sein du Conseil de l'Union européenne pour imposer ses choix. Il en ressort aussi que malgré une opposition socialiste ferme à l'Assemblée nationale, les eurodéputés socialistes français étaient de leur côté divisés.

Mais le plus important est qu'il en ressort qu'internet n'est pas, aujourd'hui, un droit fondamental. Toutefois, comme on l'a vu, le Parlement européen pousse de plus en plus, via le rapport Bono, via l'amendement 138 – qui aura force de droit s'il est maintenu – et via le rapport Lambrinidis (et il y en aura d'autres !), tous soutenus par le MoDem, à ce qu'internet soit reconnu par les États membres et la Commission européenne pour ce qu'il est : un *vecteur majeur de l'expression de certains droits fondamentaux*.

Ainsi, une coupure d'accès à internet serait une restriction portée aux droits fondamentaux qu'internet sublime et permet, comme aucun autre média, d'exercer. C'est bien là toute la teneur de l'amendement 138.

Nous voyons bien que c'est un nouveau combat pour les libertés qui commence et qui amènera certainement à la reconnaissance du formidable pouvoir d'internet :

« considérant que l'"e-illettrisme" sera l'illettrisme du 21e siècle; considérant que garantir l'accès de tous les citoyens à internet équivaut à garantir l'accès de tous les citoyens à l'éducation et considérant qu'un tel accès ne devrait pas être refusé comme une sanction par des gouvernements ou des sociétés privées; considérant qu'il est important de se pencher sur les questions émergentes telles que la neutralité des réseaux, l'interopérabilité, l'accessibilité globale de tous les nœuds internet et l'utilisation de formats et de normes ouvertes [...] » – Rapport Stavros Lambrinis