

COMMENT LE RIDEAU EST TOMBÉ SUR ACTA

MOBILISATIONS 2.0 ET PARLEMENTARISME DANS L'UNION EUROPÉENNE

PAR

AMANDINE CRESPIY (*)

En négociation depuis 2006, le Traité commercial anti-contrefaçon, communément désigné par son acronyme anglais ACTA (1), fut signé par l'Australie, le Canada, la Corée du Sud, les Etats-Unis, le Japon, le Maroc, la Nouvelle-Zélande et Singapour le 1^{er} octobre 2011. Le 26 janvier 2012, 22 Etats membres de l'Union européenne (UE), ainsi que la Commission européenne, qui détient la compétence de négocier les traités internationaux au nom des Etats membres, signèrent à leur tour le Traité. Alors que l'UE fut un acteur central des négociations, cinq membres de l'Union refusèrent néanmoins d'apposer leur signature (2). Six mois plus tard, le 5 juillet, le Parlement européen mettait un coup d'arrêt net au processus d'approbation d'ACTA par l'Union européenne en rejetant le texte en session plénière, à 478 voix contre 39 (165 abstentions). En exerçant pour la première fois sa prérogative en matière de traités internationaux, acquise avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009 (3), les eurodéputés privèrent l'accord de l'une des parties les plus engagées dans la lutte contre la contrefaçon et le piratage.

ACTA a pour objet le renforcement des standards internationaux pour la répression du commerce international de produits contrefaits ou piratés, y compris les produits digitaux. Dès 2008, l'accord suscita de nombreuses critiques d'activistes internationaux, de certains pays du « Sud » comme d'experts en matière de propriété intellectuelle, tant en raison de la nature de l'accord que des conditions dans lesquelles il vit le jour.

(*) Enseignante et chercheur en Science politique et Etudes européennes au CEVIPOL et à l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles (ULB, Belgique).

(1) Anti-Counterfeiting Trade Agreement.

(2) L'Allemagne, Chypre, l'Estonie, les Pays-Bas et la Slovaquie.

(3) En vertu de l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la politique commerciale commune est désormais régie par la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire la codécision entre le Conseil et le Parlement européen. Négociés au préalable par la Commission, la procédure ne permet toutefois pas au Parlement d'amender les traités internationaux, comme c'est le cas pour les textes relatifs aux politiques internes de l'Union. Cette nouvelle prérogative s'apparente donc à un pouvoir d'approbation ou de rejet des traités de commerce international.

D'abord, ACTA est le produit de la négociation d'un « club » de pays ayant des vues similaires sur la lutte contre la contrefaçon (4). Il s'agit d'un accord « plurilatéral » qui vise à contourner les blocages rencontrés dans les forums multilatéraux (5) (en l'occurrence l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle) et dus à l'absence de consensus au sein de la communauté internationale sur les normes en matière de protection de la propriété intellectuelle (6). Il en résulte que les parties prenantes à ACTA constituent un club de pays du « Nord » excluant les pays émergents du Sud (Chine, Brésil notamment), ainsi que la Russie, et susceptible de déstabiliser les équilibres politiques établis avec l'accord multilatéral dit TRIPS (7).

Ensuite, le manque de clarté sur le champ d'application du Traité et ses possibles implications provoquèrent des controverses. Deux récits s'opposèrent frontalement (8). D'un côté, l'argument principal des gouvernements et négociateurs soutenant l'établissement de standards stricts pour la mise en œuvre de sanctions repose sur les liens avérés entre la contrefaçon et le crime organisé, le terrorisme ainsi que des menaces à la santé publique liées à la contrefaçon de médicaments (9). De l'autre, les opposants à ACTA firent valoir que l'absence de définition précise des termes « contrefaçon » et « piratage » ferait d'ACTA un obstacle au commerce de médicaments génériques, mènerait à une criminalisation du partage de fichiers par les particuliers sur Internet et que les mesures de mise en œuvre des politiques répressives pourraient impliquer des fouilles de l'équipement informatique aux frontières. Quelques années auparavant, des réseaux transnationaux avaient largement alimentés une controverse au niveau international sur les accords relatifs à la propriété intellectuelle, en particulier en lien avec la question de la fabrication de médicaments génériques (10). Le fait que les discussions furent menées dans le secret des salles de négociation alimenta la controverse. Dès mai 2008, Wikileaks diffusa des documents émanant du gouvernement américain sur les négociations en cours, en

(4) Pour une typologie des types d'accords sur les standards internationaux, cf. D. DREZNER, *All Politics is Global. Explaining international regulatory regimes*, Princeton University Press, Princeton, 2007.

(5) Ce phénomène est connu sous le nom de « *forum shifting* ».

(6) Cf. par exemple P. K. YU, « Acta and its complex politics », *Legal Studies Research Paper Series* (Drake University, *Research Paper*), n° 12, 2011 ; C. R. MCMANIS / J. S. PELLETIER, « Two tales of a treaty revisited : the proposed Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) », *Legal Studies Research Paper Series* (Washington University in St Louis), n° 12-04-10, 2012.

(7) Trade related aspects in intellectual property rights. cf Yu (2011), art. cit.

(8) On reprend ici l'analyse de McManis et Pelletier (2012), art. cit.

(9) Les auteurs mentionnent notamment des opérations menées par INTERPOL pour lutter contre le trafic dit « high tech » lié aux droits de propriété intellectuelle ainsi que contre la contrefaçon de médicaments. Ces domaines sont devenus des priorités d'INTERPOL et ont des ramifications importantes menant au commerce d'armes, de drogue, au blanchiment d'argent et au trafic d'êtres humains.

(10) J.-F. MORIN and Gold, R. (2010) « Consensus-Seeking, Distrust, and Rhetorical Entrapment: The WTO Decision on Access to Medicines », *European Journal of International Relations*, Vol. 16, n° 4, p. 563-587.

pointant que ceux-là avaient été transmis à des lobbyistes des industries culturelles mais pas aux organisations représentant l'intérêt public (11).

Image utilisée par les opposants à ACTA



Si le débat sur ACTA qui anime l'Europe s'inscrit dans un contexte global, le rejet du texte par le Parlement européen et donc l'impossibilité de sa ratification par l'Union n'en constituent pas moins un fait marquant et inattendu que rien ne laissait présager avant 2012. Une solide majorité de gouvernements européens avait, de 2008 à 2012, soutenu le texte. Contrairement au discours américain centré sur le terrorisme, la Commission européenne, par la voix du Commissaire au commerce extérieur Karel de Gucht, a développé un argumentaire faisant de la lutte contre la contrefaçon et le piratage une priorité afin de renforcer la compétitivité de l'Union européenne, grande exportatrice de biens protégés par des droits de propriété intellectuelle. En outre, elle a souligné à maintes reprises que le Traité ne pourrait ni modifier ni porter atteinte à la législation existante dans le cadre du marché commun.

Si le Parlement européen a critiqué le manque de transparence des négociations et demandé à la Commission à plusieurs reprises un accès à l'ensemble des documents relatifs à ACTA, une majorité constituée par le groupe conservateur du Parti populaire européen (PPE), du groupe libéral Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE), du groupe eurosceptique de l'ERC (European Conservatives and Reformists), ainsi que de certains sociaux-démocrates (notamment les Britanniques et certaines délégations nationales dont le parti était au gouvernement) soutenait le texte. En novembre 2010, la plénière vote une résolution déposée par les groupes PPE et ECR estimant que la transparence des négociations a été « *sensiblement améliorée* », se félicitant de l'action de la Commission et considérant que la conclusion d'ACTA constitue « *un pas dans la bonne direction* » en matière de lutte contre la contrefaçon et le piratage (12).

(11) Par exemple IP Justice qui se décrit comme une organisation internationale de défense des libertés civiles promouvant un droit de la propriété intellectuelle équilibré et la libre expression cf. (http://wikileaks.org/wiki/Proposed_US_ACTA_multi-lateral_intellectual_property_trade_agreement_%282007%29).

(12) Parlement européen, Résolution sur l'Accord commercial anti-contrefaçon (ACAC), P7_TA(2010)0432, 24 nov. 2010.

On peut donc s'interroger sur les facteurs qui ont mené au retournement de la majorité parlementaire et au rejet du texte en juillet 2012.

La condamnation d'ACTA par le Parlement européen est le résultat d'un processus de délibération qui a vu la convergence entre une opposition parlementaire à l'origine minoritaire, d'une part, et des mobilisations extra-parlementaires européanisées qui ont visé à la fois les institutions nationales et supranationales, d'autre part. La montée en puissance du débat public impliquant acteurs parlementaires et non parlementaires a opéré un recadrage de la délibération, depuis l'argument centré sur la compétitivité européenne et la nécessaire coopération internationale en matière de criminalité vers une revendication démocratique, à travers les thèmes des libertés civiles et de la transparence des négociations internationales. Du point de vue des relations internationales, la compréhension des dynamiques politiques au sein de l'Union européenne est cruciale pour tenter d'évaluer la portée de la nouvelle compétence du Parlement en matière de commerce international. Au niveau européen, ACTA est un élément supplémentaire dans la réflexion sur la démocratie européenne, qu'elle soit participative ou représentative, et la légitimation des politiques, y compris externes, de l'Union. La première partie de cette contribution se penche sur la structuration progressive d'une opposition au texte au sein du Parlement européen, en analysant les différentes lignes de conflit qui traversent l'Assemblée. La seconde partie donne un aperçu de la manière dont différentes organisations se sont mobilisées à la fois dans les arènes nationales et au niveau européen et ont pu peser sur le débat de manière décisive (13).

L'ÉMERGENCE D'UNE OPPOSITION A ACTA AU PARLEMENT EUROPÉEN

Le sens commun veut que le Parlement européen soit une institution faible, aux compétences limitées – il est par exemple dépourvu du droit d'initiative –, pesant faiblement sur les décisions prises au niveau européen. Cette conception, particulièrement répandue dans le débat français, a été progressivement remise en cause par les faits. L'entrée vigueur du Traité de Lisbonne marque un point de d'orgue dans l'ascension institutionnelle du Parlement européen : en faisant de la codécision entre Parlement et Conseil la procédure législative ordinaire et en l'étendant à la quasi-totalité des domaines de politique publique, y compris aux traités internationaux, le Traité de Lisbonne marque une nouvelle étape dans la parlementarisation

(13) D'un point de vue empirique, l'article repose sur une recherche documentaire incluant les différents textes institutionnels relatifs à ACTA, les communiqués de presse du Parlement européen, ainsi que des groupes politiques, des comptes rendus de sessions de commissions parlementaires, les minutes des sessions plénières, les documents issus des sites Internet de plusieurs organisations de la société civile mobilisées contre ACTA, des articles de presse de différents pays, ainsi que sur cinq entretiens réalisés à l'automne 2012 à Bruxelles et par téléphone avec des acteurs du débat.

de l'Union européenne. Cette évolution ne supprime pas pour autant les spécificités de l'assemblée européenne.

Comparé aux parlements nationaux, la particularité du Parlement européen réside dans l'absence de majorité formelle telle qu'on la connaît dans les systèmes politiques nationaux. Sur chaque « dossier » se forment donc des majorités *ad hoc*. De cette donnée fondamentale résulte la complexité des dynamiques politiques qui caractérisent le Parlement européen comme « *assemblée délibérante* » (14) supranationale. D'abord, le clivage gauche-droite n'est pas absent au Parlement européen : sur bon nombre de sujets, on observe une opposition entre un bloc de gauche réunissant les Verts, la gauche de la GUE et les sociaux-démocrates du groupe S&D face à un bloc de droite formé par les conservateurs du PPE, les libéraux et parfois différents groupes de la droite radicale et eurosceptique – notons que les libéraux, le troisième groupe le plus important de l'assemblée, a souvent un rôle charnière entre gauche et droite et peut être sensible à différents arguments en fonction des dossiers. Le clivage gauche-droite est cependant loin d'être aussi prédominant au Parlement européen que dans les parlements nationaux. L'Union européenne peut être à de nombreux égards comprise comme une démocratie consociative, dans laquelle les revendications de différents groupes ou entités doivent nécessairement être prises en compte (15). Plus particulièrement, le clivage gauche-droite est souvent recoupé ou filtré par des logiques géographiques (oppositions Nord-Sud, Est-Ouest) provenant de particularités historiques, mais aussi des différentes « variétés de capitalisme » (16), c'est-à-dire différentes conceptions du rôle respectif du marché et de l'Etat dans la régulation des rapports entre économie et société. Enfin, la dynamique triangulaire de la procédure de codécision marque les débats d'une forte dimension interinstitutionnelle : afin de défendre une position différente de celle de la Commission et/ou du Conseil, les parlementaires européens, en particulier le rapporteur du texte, cherchent souvent à se rassembler dans une large majorité afin de pouvoir affirmer de manière forte les amendements du Parlement. Cela nécessite très souvent des compromis entre les principaux groupes politiques, au premier rang desquels conservateurs et sociaux-démocrates. Cette pratique implique un fort tropisme du parlementarisme européen vers le centre et contribue fortement à atténuer le conflit gauche-droite. En outre, en tant que seule institution élue de l'Union, le Parlement européen a systématiquement fait valoir sa légitimité face aux autres institutions, dans un contexte où la démocratisation de

(14) O. COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2001.

(15) Y. PAPADOPOULOS / P. MAGNETTE, « On the politicisation of the European Union : lessons from consociational national politics », *West European Politics*, vol. XXXIII, n° 4, 2010, pp. 711-729.

(16) P. A. HALL / D. SOSKICE (dir.), *Varieties of Capitalism : the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford, 2001 ; V. A. SCHMIDT, *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

l'Union a souvent été assimilée à sa parlementarisation (17). C'est bien cette triple dynamique – idéologique, géographique et interinstitutionnelle – qui a présidé à la délibération sur ACTA.

Les origines du débat s'articulent fortement autour de la dimension interinstitutionnelle de la codécision. En fait, les premières protestations émanant du Parlement européen concernent essentiellement le processus de négociation et les relations avec la Commission européenne. Lorsque Wikileaks dénonça l'opacité des négociations au niveau international et le lobbying des grandes entreprises de l'industrie culturelle, le Parlement européen n'avait pas encore de compétence forte sur les traités internationaux. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne fin 2009 changea considérablement la donne. Afin que les parlementaires puissent exercer leur nouvelle compétence relative aux traités internationaux, le nouvel article 207 stipule que la Commission doit tenir le Parlement européen pleinement informé. Les parlementaires estimèrent que la Commission ne se pliait pas entièrement aux nouvelles dispositions issues du Traité et des accords interinstitutionnels qui régissent les relations entre Commission et Parlement : dans la première version d'ACTA transmise par le cabinet du commissaire de Gucht aux parlementaires, de nombreux passages étaient occultés (18). Le 9 mars 2010, un débat en session plénière eut lieu sur une question parlementaire relative à « *la transparence et l'état d'avancement des négociations ACTA/ACAC* » adressée par la quasi-totalité des groupes politiques à la Commission (19).

Le discours de justification de la Commission européenne reposait principalement sur le cadrage par la compétitivité : « Permettez-moi tout d'abord de rappeler que nous négocions cet accord pour améliorer la protection de l'innovation "made in Europe" dans tous les domaines où les droits de la propriété intellectuelle peuvent être bafoués. Si nous voulons rester une économie compétitive, nous devons compter sur l'innovation, la créativité et l'exclusivité des marques. C'est l'un de nos principaux avantages concurrentiels sur le marché mondial. Nous devons donc disposer des outils nécessaires pour garantir que cet avantage concurrentiel sera adéquatement protégé sur nos principaux marchés d'exportation » (20).

Cependant, l'ensemble des groupes formèrent une très large coalition qui opéra un recadrage du débat autour de la question de la transparence : « *Monsieur le Président, Monsieur le Commissaire, Mesdames et Messieurs, je pense que le sujet dont nous discutons ce soir porte en lui le péché originel.*

(17) O. COSTA, *op. cit.* ; O. COSTA / P. MAGNETTE, « Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », *Politique européenne*, n° 9, 2003, pp. 49-75 ; B. RITTBERGER, *Building Europe's Parliament*, Oxford University Press, Oxford/New York, 2005 ; O. COSTA, « Le Parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne: la puissance au prix de l'illisibilité », *Politique européenne*, n° 28, 2009, pp. 129-155.

(18) Entretien avec un assistant parlementaire.

(19) Question n° O-0026/2010 – B7-0020/2010.

(20) Karel DE GUCHT, Commissaire européen au commerce extérieur, session plénière du Parlement européen, Strasbourg, 9 mars 2010.

Celui-ci est lié au secret dans lequel se sont tenues les négociations jusqu'ici. A ce secret est peut-être venu s'ajouter un déséquilibre, s'il s'avère que les industries américaines, contrairement aux institutions et à la population européennes, ont eu accès à une série de ressources d'informations sur la base d'un pacte de confidentialité. La non-transparence des négociations est un problème que nous avons rencontré dans d'autres cas – nous l'avons évoquée dans le contexte de l'accord avec la Corée – et il faut y mettre un terme, maintenant que le Traité de Lisbonne est entré en vigueur » (21).

A ce stade, les dispositions de fond du Traité furent relativement peu discutées et le Parlement se montra cohésif pour défendre sa nouvelle compétence face à la Commission européenne. A l'issue de ce débat, une résolution parlementaire réclamant la transparence et un accès total aux documents relatifs à ACTA sera voté par une large majorité de parlementaires européens (22).

Au fil des mois, cependant, un clivage gauche-droite sur le contenu du texte devint de plus en plus prégnant. En novembre 2010, la polarisation était nette : alors que les parlementaires devaient, cette fois, se prononcer sur le fond du texte, la résolution proposée par les groupes S&D, ALDE, Verts/ALE et GUE/NGL fut rejetée au profit de la résolution conjointe du PPE et de l'ECR estimant que « *la lutte contre la contrefaçon constitue un élément-clé dans la stratégie politique de l'Union en vue d'assurer la justice, l'égalité des chances pour nos producteurs, le maintien de l'emploi pour les citoyens et le respect de l'état de droit* » et considéra qu'ACTA était « un pas dans la bonne direction » (point 3) (23). Une seconde version du texte du Traité fut transmise par la Commission aux parlementaires en octobre 2011. L'incohérence de certains passages du texte laissa à penser à certains, au Parlement, que la Commission avait retiré certains passages susceptibles de susciter l'opposition des députés européens (24). Tandis qu'aucun parlementaire ne conteste les objectifs visant la contrefaçon de produits manufacturés, l'inclusion d'un volet concernant les produits digitaux et le partage de fichiers protégés par des droits d'auteurs soulève des problèmes. A gauche, la suspicion est forte que les firmes multinationales aient exercé un lobbying important pour imposer une criminalisation des pratiques individuelles sur Internet, y compris en utilisant les fournisseurs d'accès à Internet comme « *gendarmes du web* » (25). Des suspicions similaires quant au lobbying des firmes pharmaceutiques entachent les dispositions relatives aux médicaments.

(21) Niccolo RINALDI, député ALDE, session plénière du Parlement européen, Strasbourg, 9 mars 2010.

(22) Parlement européen, Résolution sur la transparence et l'état d'avancement des négociations ACTA (Accord commercial anticontrefaçon), P7_TA(2010)0058, 10 mars 2010.

(23) Parlement européen, Résolution sur l'Accord commercial anti-contrefaçon (ACAC), P7_TA(2010)0432, 24 nov. 2010.

(24) Entretien avec un assistant parlementaire.

(25) Certains passages du texte concernant la possibilité de contrôler le contenu de la communication e-mail des particuliers ou encore d'effectuer des fouilles aux frontières.

A partir de l'hiver 2011, un petit groupe de députés socialistes et écologistes commence à organiser des réunions et discussions informelles sur ACTA (26). Ils sont bientôt rejoints par un nombre croissant d'élus, y compris des députés polonais du PPE. En effet, une ligne de conflit géographique joue un rôle important dans le débat : en Europe centrale et orientale, Internet constitue un espace de liberté citoyenne, un acquis démocratique symbolique au regard du passé répressif sous le régime communiste, acquis auquel les jeunes sont très attachés, donc l'opposition à ACTA fut particulièrement forte dans la région. En dehors du Parlement, le Parti socialiste européen (PSE) se mobilisa également sur la question : le nouveau chef du PSE, l'ancien premier ministre bulgare Sergei Stanishev, fit d'ACTA « *une affaire personnelle* » (27) et mobilisa beaucoup tant à Bruxelles qu'en Bulgarie, où il s'opposa frontalement au président Plevneliev, des efforts visant notamment à consolider la position anti-ACTA des socialistes à un moment où aucun groupe politique du Parlement ne le rejette encore. En janvier 2012, le rapporteur du texte, le socialiste français Kader Arif, décida de démissionner pour dénoncer, dans un communiqué, les modalités de délibération : « *En tant que rapporteur sur ce texte, j'ai également fait face à des manœuvres inédites de la droite de ce Parlement pour imposer un calendrier accéléré visant à faire passer l'accord au plus vite avant que l'opinion publique ne soit alertée, privant de fait le Parlement européen de son droit d'expression et des outils à sa disposition pour porter les revendications légitimes des citoyens* ».

Le Britannique David Martin, qui succéda à Kader Arif, n'était *a priori* pas sur une ligne anti-ACTA dure (28). Lors des discussions pour le vote de la résolution anti-ACTA au PSE, le Labour Party se déclara d'ailleurs non lié par la position de l'europarti, de même que les sociaux-démocrates finlandais, autrichiens et danois au pouvoir dans des gouvernements de coalition ayant signé le Traité (29). Un certain nombre de représentants des pays du Sud (Italie, Espagne, Portugal) étaient également sensibles à un texte permettant de sanctionner plus sévèrement la contrefaçon qui leur porte préjudice, notamment dans le domaine du textile (30). David Martin et le coordinateur du groupe S&D pour le commerce extérieur, Bernd Lange, décidèrent d'organiser une série de débats et consultations afin d'éclaircir et de renforcer la position critique envers ACTA. Si les Verts et la GUE furent les opposants les plus convaincus à ACTA, l'opposition ferme des sociaux-démocrates et des libéraux était cruciale pour assurer le rejet du texte par une majorité du Parlement. Or, c'est seulement vers la fin avril que les deux groupes se prononceraient clairement contre ACTA, de même

(26) On trouve parmi eux notamment Marc Tarabella (S&D, BE), Sandrine Bélier (Verts/ALE, FR), Bernd Lange (S&D, DE).

(27) « Socialists say "Stop ACTA" », *Euractiv*, 10 fév. 2012.

(28) Les Britanniques sont très attachés au respect des droits d'auteur, notamment en raison du poids économique de l'industrie culturelle au Royaume Uni.

(29) Entretien avec un(e) membre du Secrétariat du PSE.

(30) Entretien avec un assistant parlementaire au Parlement européen.

que l'ensemble des commissions parlementaires au sein desquelles le soutien des conservateurs pour le Traité fléchit progressivement.

Au cours de ces quelques mois, ce sont sans aucun doute les mobilisations à l'échelle européenne et la focalisation sur les questions de démocratie et de liberté publique qui ont permis de faire sceller le destin d'ACTA, alors que le Parlement européen a rejeté moins d'une dizaine de textes depuis son élection directe en 1979.

QUAND GUY FAWKES ENTRE DANS LES PARLEMENTS : INTERNET ET SOCIÉTÉ CIVILE EUROPÉENNE

Les mobilisations contre ACTA reflètent bien les évolutions de l'action collective dans l'Union européenne. Il ne s'agit pas pour autant d'opposer d'« anciennes » et de « nouvelles » formes de contestation politique. Au contraire, on observe une complémentarité entre ces deux types de pratiques. D'une part, les grandes ONG à Bruxelles et dans les capitales jouèrent pleinement leur rôle en exerçant du lobbying sur les eurodéputés, en participant à des consultations et ateliers organisés par le Parlement européen, les euro-partis ou la Commission, en organisant des campagnes d'e-mails, de pétition, etc. : ces pratiques renvoient au fonctionnement bien connu de la « société civile européenne », qui entretient des liens étroits avec les institutions européennes et tend à reproduire leurs méthodes de travail technocratiques (31). D'autre part, parce que le texte d'ACTA touche à l'utilisation individuelle d'Internet, le débat a suscité des mobilisations qu'on pourrait appeler « 2.0 » tant elles sont focalisées sur le *web* : elles émergent de façon plus spontanée et ponctuelle, *via* les réseaux sociaux, et sont entraînées par des groupes qui incarnent une philosophie d'action davantage qu'ils ne constituent une structure organisationnelle, comme Wikileaks ou les Anonymous. Des associations qui s'attachent à la défense des libertés sur Internet, telles que la Quadrature du Net en France, établissent un pont entre ces différentes formes d'action collective. Tandis que le masque de Guy Fawkes adopté par les Anonymous (32) – et arboré par de nombreux manifestants et même par des élus – se veut le symbole de la contestation citoyenne contre des institutions politiques oppressives, c'est le Parlement européen qui fut le principal interlocuteur du mouvement.

L'opposition à ACTA pesa de manière décisive sur la délibération des institutions européennes car elle s'exprima à l'échelle européenne. Comme on l'a vu dans d'autres conflits liés à des questions de politique européenne,

(31) G. MARKS / D. MCADAM, « Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union », *West European Politics*, vol. XIX, n° 2, 1996, pp. 249-278 ; R. SANCHEZ SALGADO, *Comment l'Europe construit la société civile européenne*, Dalloz, Paris, 2008.

(32) Ce masque est celui du personnage anarchiste et révolutionnaire de *V pour Vendetta*, la bande dessinée d'Alan MOORE dans les années 1980. Il est lui-même inspiré du personnage historique de Guy (ou Guido) Fawkes qui initia la « conspiration des poudres » en 1605, complot destiné à assassiner, par une explosion dans l'enceinte du Parlement, le Roi d'Angleterre Jacques 1^{er} afin de contester les persécutions religieuses infligées aux Catholiques.

par exemple les mobilisations contre la « Directive Bolkestein » (33), l'impact effectif de la contestation sur le processus décisionnel européen ne résulte pas d'un débat centré sur Bruxelles : au contraire, et conformément à une typologie bien connue de l'européanisation des mouvements sociaux (34), les mobilisations suivent des logiques à la fois nationales, transnationales et supranationales. Cela signifie que l'européanisation ne s'opère pas uniquement sur une base verticale où organisation et griefs seraient exclusivement tournés vers Bruxelles, mais aussi sur une base horizontale, avec une interpénétration des espaces publics nationaux, qui demeurent le lieu fondamental des dynamiques de pouvoir et d'opposition.

Dans plusieurs pays de l'Union, l'ampleur des manifestations permit d'infléchir la position des gouvernements dont, rappelons-le, 22 des 27 avaient signé le Traité en janvier 2012. En Belgique, la première manifestation contre ACTA, à l'appel notamment des Anonymous de Bruxelles, fut soutenue par les socialistes du Parlement européen et permit d'attirer l'attention à la fois des élus fédéraux et des médias sur le sujet (35). En Allemagne, la contestation persuada le gouvernement fédéral de ne pas signer l'accord. La ministre de la Justice libérale, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, s'opposa à ce que les fournisseurs d'accès participent au contrôle d'internautes suspectés ; elle déclara en outre que la position du gouvernement allemand était suspendue jusqu'à ce que le Parlement européen eût examiné le texte (36). Ce retournement de l'Allemagne, poids lourd au Conseil, jeta un fort doute sur la destinée du texte. Comme en Suède, les mobilisations allemandes furent emmenées par le Parti pirate, qui a obtenu ces dernières années 45 élus dans 4 *Länder* (37). Comme on l'a évoqué plus haut, c'est dans les pays d'Europe centrale et orientale que la mobilisation fut la plus forte. Lorsque le gouvernement polonais signa le Traité en janvier 2012, des députés du mouvement de gauche libertaire Palikot – du nom de son leader Janusz Palikot – apparurent en séance arborant le masque de Guy Fawkes – ils furent imités par des parlementaires slovènes – et en affublèrent les statues de personnages historiques comme Reagan, Chopin ou Copernic (38).

(33) Crespy, A. (2012). Qui a peur de Bolkestein? Conflit, résistances et démocratie dans l'Union européenne. Paris: Economica.

(34) Balme, R. & Chabanet, D. (2002). Action collective et gouvernance de l'Union européenne. In R. Balme et al. (eds), *L'action collective en Europe. Collective action in Europe*. Paris : Presses de Science Po ; della Porta, D. & Caiani, M. (2007) « Europeanization From Below? Social Movements and Europe », *Mobilization*, Vol. 11, n° 1, p. 1-20.

(35) Entretien avec un assistant parlementaire au Parlement européen.

(36) « Justizministerin rechtfertigt sich », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.02.2012, www.faz.net.

(37) 20 en Rhénanie du Nord-Westphalie, 15 à Berlin, 6 dans le Schleswig-Holstein et 4 dans la Sarre.

(38) « ACTA activates European civil society », *Euractiv*, 02.02.2012.

**Des députés polonais arborant le masque de Guy Fawkes
remis au goût du jour par les Anonymous**



Alors que le Premier ministre avait rejeté la demande de l'opposition d'organiser un référendum sur ACTA, le président Komorowski demanda à l'Ombudsman de vérifier si le Traité portait atteinte aux libertés civiles. Finalement, Donald Tusk déclarera un peu plus tard que la Pologne ne ratifierait pas ACTA. La manifestation anti-ACTA du 12 février rassembla entre 10 et 20 000 manifestants à Varsovie. En République tchèque et en Slovaquie, plusieurs sites Internet institutionnels, dont celui du gouvernement slovaque, ont été piratés et ces gouvernements ont clairement pris leur distance avec le Traité. En Roumanie et en Bulgarie, ACTA a donné lieu à des passes d'armes entre opposition et gouvernement ; dans le deux pays, le gouvernement est revenu sur sa position et les ambassadeurs qui avaient signé le Traité au Japon ont fait des déclarations publiques afin d'exprimer leurs regrets (39). En France, en revanche, l'appel au gouvernement, *via* des lettres envoyées à plusieurs ministres, ne porta que peu de fruits : si les activistes de la Quadrature du Net furent reçus par des hauts fonctionnaires du ministère des Finances, ceux-là justifièrent plutôt qu'ils n'infléchirent la position du gouvernement (40).

Du point de vue de l'association française, le canal supranational vers le Parlement européen, qu'elle considère comme la principale institution décisionnaire, devait d'emblée être privilégié. Ainsi, les représentants de l'association se rendront plusieurs fois à Bruxelles. Ils participèrent, avec les autres *stakeholders* – littéralement, les parties prenantes, dans le jargon bruxellois – aux consultations organisées par la Direction générale du Commerce de la Commission, réunions pendant lesquelles les arguments des fonctionnaires européens ne purent jamais convaincre les représentants de la société civile (41). Ils participèrent également à la table ronde organisée le 12 avril par les sociaux démocrates (42). L'association Avaaz, qui entend promouvoir une démocratie globale grâce aux nouvelles technologies, lança en janvier une pétition directement adressée aux députés du Parlement

(39) *Id.*

(40) Entretien avec un activiste de la Quadrature du Net.

(41) *Id.*

(42) Les autres participants incluaient Access Now, ID Rights, Oxfam, Avaaz, Health Action International, ainsi que des représentants d'artistes protégés par les droits d'auteur.

européen (43) : elle fut officiellement transmise au Parlement le 28 février, après avoir été signée par 2,4 millions de personnes. L'europanisation des mobilisations répond donc en partie à une logique verticale, orientée vers les institutions supranationales.

Cependant, contrairement par exemple aux organisations syndicales réunies dans une confédération européenne de nature supranationale, les associations et ONG mobilisées contre ACTA (organisations actives sur les questions relatives au *web*, mais aussi aux médicaments génériques, au développement ou à l'agriculture) fonctionnent sur une base transnationale, c'est-à-dire une coordination ponctuelle et horizontale au-delà des frontières, sans être engagées dans des plates-formes paneuropéennes. Cette coordination repose d'une part sur des contacts interpersonnels et des réseaux entretenus par des activités communes régulières (44). Les représentants de ces organisations sont des experts-militants transnationaux (45), des « *entrepreneurs de cause* » ou de « *normes* » (46), participant à des conférences et forums partout à l'étranger lorsque est menée une campagne comme celle sur ACTA. Ils appartiennent à des « *réseaux transnationaux de revendications* » (47), tels que ceux qui se sont mobilisés contre le GATS (48) ou l'accord TRIPS (49). A l'image des autres campagnes par des réseaux internationaux, Internet fut l'outil principal de coordination du mouvement contre ACTA. Après quelques manifestations pionnières (notamment en Europe centrale et en Suède), Google maps et Facebook servirent à coordonner et à communiquer sur les centaines de manifestations ayant eu lieu simultanément dans des centaines de villes européennes lors de journées d'action commune le 11 février, le 25 février et le 9 juin 2012.

(43) « ACTA : the new threat to the net », pétition en ligne disponible sur le site Internet, secure.avaaz.org/en/eu_save_the_internet_spread/.

(44) L'association française la Quadrature du Net est par exemple régulièrement en contact avec Digitalgesellschaft, Chaos Computer Club, Netzpolitik.org en Allemagne, avec Bits of freedom, et Vrijdschrift aux Pays-Bas, avec X.net en Espagne, etc.

(45) J. WEISBEIN, « Le militant et l'expert. Les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, n° 4, 2001, pp. 105-118.

(46) M. FINNEMORE / K. SIKKINK, « International norm dynamics and political change », *International Organization*, vol. LII, n° 4, 1998, pp. 887-918.

(47) Traduction approximative de « *transnational advocacy network* ». Cf. M. KECK / K. SIKKINK, *Activist Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998.

(48) M. STRANGE, « Why network Across national borders ? TANs, their discursivity, and the case of the anti-GATS campaign », *Journal of Civil Society*, vol. VII, n° 1, 2011, pp. 63-79.

(49) Jean-Frédéric MORIN, « The life-cycle of transnational issues : lessons from the access to medicines controversy », *Global Society*, vol. XXV, n° 2, 2011, pp. 227-247.

Carte « Google maps » des appels à manifestations sur Facebook en Europe



A partir du début de l'année 2012, la montée en puissance du débat public sur ACTA et l'ampleur des protestations entraînèrent un net fléchissement parmi les gouvernements au sein du Conseil et placèrent les partisans du texte au Parlement européen sous pression. Ce retournement suscita d'ailleurs quelques gestes de contre-mobilisation des groupes d'intérêt favorables à ACTA, comme par exemple la lettre envoyée par l'International Trademark Association, qui regroupe les industries protégées par les droits de propriété intellectuelle, appelant les parlementaires européens à « *soutenir ACTA pour le bien de l'Europe* » (50). Pourtant, rien ne put enrayer la montée des réticences face aux potentielles dérives en matière de libertés publiques. Au mois d'avril, les groupes S&D et ALDE déclarèrent officiellement leur intention de rejeter le texte. Preuve de l'affaiblissement du soutien des conservateurs pour le texte, des rapports appelant au rejet d'ACTA furent votés, au cours des mois de mai et juin, dans les cinq commissions parlementaires appelées à donner leur avis par des majorités relativement confortables (51). Le Commissaire de Gucht tentera une dernière action pour sauver le texte en saisissant la Cour de justice de la question de la compatibilité du Traité avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Les parlementaires refusèrent toutefois d'attendre que la Cour rendît son jugement pour s'exprimer et rejetèrent le texte en session plénière au début du mois de juillet.

* *

*

Avec le rejet d'un traité déjà négocié par la Commission et signé par 22 des 27 gouvernements européens, c'est par un coup d'éclat que le Parlement européen exerça pour la première fois la nouvelle compétence que lui a conférée le Traité de Lisbonne en matière de commerce

(50) « Please support ACTA for the good of Europe », appel de l'International Trade Association, 15 fév. 2012, disponible sur le site Internet www.inta.org/Advocacy/Documents/February152012Parliament.pdf.

(51) 19 voix contre 1 en Commission du Développement, 31 voix contre 1 dans la Commission des Libertés civiles, 31 voix à 25 dans la Commission de l'Industrie, 12 voix à 10 dans la Commission des Affaires juridiques et finalement 19 voix à 12 dans la Commission du Commerce extérieur en charge du rapport.

international. Toutefois, si la volonté de s'affirmer comme une institution puissante dans l'Union sert souvent d'élément de cohésion des parlementaires autour d'un compromis, cette logique a également ses limites. Dans le cas d'ACTA comme dans d'autres conflits, certaines dispositions suscitent une polarisation gauche-droite, celle-là étant néanmoins souvent recoupée par des clivages géographiques liés aux différentes cultures politiques, institutionnelles et économiques à travers le continent. Si la complexité des lignes de conflit qui traversent l'assemblée européenne peut être source de blocage ou au contraire de consensus, elle présente également de nombreuses brèches dans lesquelles peuvent venir s'engouffrer la mobilisation des groupes d'intérêts et des citoyens. Comme dans le cas du conflit sur la « Directive Bolkestein », la contestation a fait fléchir plusieurs gouvernements au sein du Conseil et a renversé une majorité *a priori* acquise à la majorité arithmétique constituée par les conservateurs, la droite radicale, ainsi qu'une partie des libéraux et des sociaux-démocrates. Dans ces moments, un espace public et politique européen émerge autour d'une question spécifique. Si le débat sur ACTA met en scène des mobilisations d'une nouvelle nature, très centrées sur Internet à la fois comme outil de mobilisation et comme espace de liberté d'expression, on a vu que celles-là se combinent avec les formes plus classiques de l'action collective à Bruxelles et au niveau national : la mobilisation de la société civile interpelle simultanément les institutions régionales, nationales, européennes et internationales. Fort de l'opposition extra-parlementaire, le Parlement peut ainsi non seulement structurer une opposition en son sein, mais aussi faire entendre sa voix face aux deux autres institutions, non élues, que sont la Commission et le Conseil. Les eurodéputés sont d'autant plus à l'écoute des revendications citoyennes que la participation aux élections européennes n'a cessé de décroître depuis 1979 et qu'un grand nombre de citoyens continue de le voir comme un parlement faible.