Mesures sécuritaires et droits de l'homme

Introduction

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les programmes électoraux du parti travailliste promettaient de garantir les droits des citoyens, avec un accent particulier mis sur les droits de la défense dans les procès¹. D'ailleurs, la mise en place du *Human Rights Act* très rapidement après l'arrivée au pouvoir des travaillistes, comme le développement des lois anti-discrimination, montrent un attachement apparent à ces libertés. Pourtant, très rapidement, les travaillistes ont pris des mesures qui ont donné un caractère de plus en plus sécuritaire à leur gouvernement en limitant certaines libertés individuelles². La recrudescence du terrorisme islamiste, et en particulier les attentats du 11 septembre 2001 à New York ou du 7 juillet 2005 à Londres, a joué un rôle majeur dans ce développement, mais ce n'est pas la seule cause du développement de ces mesures. Si la lutte contre le terrorisme a certes constitué une des raisons de la création et du renforcement des pouvoirs de la police, la lutte contre la criminalité en général a elle aussi justifié des politiques qui ont limité de plus en plus certaines libertés des citoyens.

Pour autant, cette politique n'a pas été mise en place sans résistances. Au sein de l'opposition officielle comme au sein du parti travailliste, nombreuses ont été les voix qui se sont élevées contre l'accroissement des mesures sécuritaires. Certaines de ces objections ont permis l'amendement des projets de loi, en forçant la disparition de mesures particulièrement contestées, comme celles de la longueur de la détention préventive dans les affaires de terrorisme. Par conséquent, les effets des mesures sécuritaires prises par les gouvernements

¹ Paul CHANEY, « Electoral politics and the party politicisation of human rights: the case of UK Westminster elections 1945–2010 », *op. cit.*, p. 220.

² Florence FAUCHER-KING et Patrick LE GALES, *Les gouvernements New Labour*, *op. cit.*, p. 197.

travailleurs sur les droits de l'homme ont été un enjeu crucial du débat politique national, particulièrement dans le cadre de la mise en place de mesures antiterroristes.

Nous verrons dans un premier temps quels ont été les principaux changements législatifs et dans quelle mesure ils affectent les droits de l'homme. Nous nous attacherons en particulier à étudier l'influence de la CEDH. En effet, elle a condamné le Royaume-Uni dans certaines affaires qui se sont révélées symboliques. Pourtant, son influence directe a été minimale, elle s'est appliquée par l'intermédiaire de la Chambre des Lords. Dans le domaine du maintien de l'ordre, la CEDH a eu un rôle dans le débat, sans souvent qu'il soit décisif et sans pouvoir empêcher la multiplication des mesures sécuritaires.

Les argumentations dans le domaine des mesures sécuritaires ont souvent été construites en termes de droits présentés comme opposés. Les débats mentionnent fréquemment un équilibre à atteindre entre deux pôles, celui du droit à la vie et à la sécurité. Le discours médiatique en particulier s'approprie cette métaphore. Pourtant, il serait trompeur de s'arrêter à cet argument : la sécurité et la liberté ne sont pas deux poids dans une balance, elles s'imbriquent de manière bien plus complexe et n'affectent pas toute la population de la même manière.

Enfin, nous étudierons plus en détail les débats autour du *Terrorism Act 2006*, texte de loi voté en réaction aux attentats à Londres, et ceux autour du *Counter Terrorism Act 2008*. En effet, ces deux textes ont été profondément modifiés au cours de débats parlementaires féroces. En 2006, le gouvernement travailliste a subi sa première défaite parlementaire sur le sujet de la durée maximale de la détention sans inculpation. En 2008, Gordon Brown a voulu, lui aussi, allonger cette durée, pour subir un échec retentissant. Pourquoi cette mesure en particulier a-t-elle cristallisé l'opposition ? Nous verrons qu'il s'agit non seulement d'une question d'attachement à des libertés civiles perçues comme spécifiquement britanniques, mais également d'une réaction politique, entre débats internes au sein d'un parti travailliste affaibli qui tentait de s'approprier le terrain de la sécurité et l'opposition, qui se mobilisait pour se faire la championne des libertés.

1. La multiplication des lois sécuritaires

Le début du XXI^e siècle a été marqué, au Royaume-Uni, par l'explosion du nombre de lois relatives à la sécurité des individus : augmentation des pouvoirs de police, définition de

nouveaux délits, renforcement des mesures antiterroristes, une cinquantaine de lois ont été mises en place en dix ans³, dont certaines ont causé des transformations importantes du droit (voir Table 1). Il s'agit de textes dont le but premier est de protéger la population contre des menaces plus ou moins violentes contre leur vie, leurs biens ou leur tranquillité. A ce titre, les gouvernements néo-travaillistes ont parfois été accusés d'être des gouvernements liberticides⁴. La plus grande source de lois restrictives a été la lutte contre le terrorisme, et en particulier le terrorisme islamiste. Ce type d'atteinte à la sécurité de la population est de nature différente de la criminalité de droit commun et a entraîné cinq textes en moins de dix ans qui visaient exclusivement à prévenir les attentats et punir leurs auteurs. A ce débat national s'ajoute l'influence des institutions européennes. En effet, la CEDH a eu à se prononcer plusieurs fois sur la législation sécuritaire, dessinant les contours de la marge d'appréciation laissée aux États dans un domaine dont le gouvernement considérait qu'il relevait essentiellement de la souveraineté nationale. Une étape européenne s'ajoute donc aux processus nationaux de décision.

Table 1 Les principales lois sécuritaires des gouvernements Blair et Brown

Special Immigration Appeals Commission Act	1997
Police Act	1997
Crime and Disorder Act	1998
Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act	1998
Northern Ireland (Sentences) Act	1998
Regulation of Investigatory Powers Act	2000
Terrorism Act	2000
Anti Terrorism, Crime and Security Act	2001
Criminal Justice Act	2003
Anti-social Behaviour Act	2003
Prevention of Terrorism Act	2005
Serious Organised Crime and Police Act	2005
Identity Cards Act	2006
Terrorism Act	2006
Justice and Security (Northern Ireland) Act	2007
Counter Terrorism Act	2008

a. Renforcement des mesures sécuritaires et droits de l'homme

Les gouvernements néo-travaillistes ont renforcé les pouvoirs de police, soit en créant de nouveaux délits, soit en étendant les pouvoirs déjà existants, parfois au prix de limitations à

³ *Ibid.*, p. 187.

⁴ Antoine MEGIE, « Le droit comme instrument de légitimation et de résistance à l'exercice de la violence étatique », *Champ pénal*, 2010, Vol. VII, p. 35.

l'application des droits de l'homme. Si les critiques n'ont pas manqué, elles n'ont pas atteint leur objectif et les lois de lutte contre la criminalité ont été largement acceptées et ne sont pas remises en question.

Si certains activistes condamnent les lois sécuritaires des gouvernements néo-travaillistes en les accusant d'empiéter sur les libertés civiles des Britanniques, cela n'est cependant pas une évolution particulièrement récente de la politique britannique. En effet, le tournant sécuritaire a été opéré bien avant l'arrivée de Tony Blair au pouvoir. Par exemple, Keith Ewing et Conor Gearty, deux juristes spécialisés dans les droits de l'homme, avaient déjà publié en 1990 un ouvrage qui s'attaquait violemment aux politiques thatchériennes⁵. Ils leur reprochaient d'avoir favorisé une approche hyper-sécuritaire qui renforçait les pouvoirs de la police (par exemple avec des mesures visant au maintien de l'ordre face aux manifestations, permettant l'interception de télécommunications, ou en adoptant une ligne ferme contre le terrorisme nord-irlandais) au détriment de la défense des libertés des citoyens. Keith Ewing avait poursuivi une analyse juridique similaire en 2009, cette fois sur les lois néo-travaillistes⁶. Ces mesures sécuritaires favorisées par les gouvernements Blair puis Brown s'inscrivaient donc dans une dynamique de longue durée.

En effet, à leur arrivée au pouvoir, les travaillistes n'ont pas remis en question les politiques qui avaient été mises en place par les gouvernements Thatcher et Major. Au contraire, leur programme politique ne promettait nullement de revenir sur certaines mesures, il indiquait plutôt que les lois allaient être renforcées. Tony Blair souhaitait montrer une ligne ferme sur la question de la sécurité, habituellement plus associée au parti conservateur. Le programme électoral de 1997 accusait les gouvernements conservateurs d'avoir causé une hausse de la criminalité :

Sous les conservateurs, le taux de criminalité a doublé, et de plus en plus de criminels ne sont pas punis : le nombre de personnes condamnées a diminué d'un tiers et seul un crime sur 50 mène à une condamnation. C'est le pire bilan d'un gouvernement depuis la Seconde Guerre mondiale⁷.

Les travaillistes associaient à cette position un discours sur une approche sociale du problème de la criminalité. Durant la campagne de 1997, Tony Blair déclarait qu'il souhaitait

⁵ Keith EWING et Conor GEARTY, *Freedom under Thatcher*, op. cit.

⁶ Keith EWING, *Bonfire of the Liberties*, op. cit.

⁷ « *Under the Conservatives, crime has doubled and many more criminals get away with their crimes: the number of people convicted has fallen by a third, with only one crime in 50 leading to a conviction. This is the worst record of any government since the Second World War.* » *New Labour Because Britain Deserves Better: Labour Party Manifesto*, op. cit.

être « dur avec la criminalité, dur avec les causes de la criminalité⁸. » Il annonçait ainsi une politique répressive accompagnée d'une politique sociale pour prévenir la criminalité, direction qui a été qualifiée d'autoritarisme libéral par Emma Bell⁹. La politique annoncée par Tony Blair à son arrivée au pouvoir correspondait à sa conception d'une « Troisième Voie » : il s'appropriait le sujet de la lutte contre la criminalité et la défense de la sécurité, sujets plutôt marqués à droite, tout en prenant en compte les causes sociales de la criminalité, comme le manque d'éducation ou la pauvreté, dans une approche plus traditionnellement travailliste. Cependant, Emma Bell note que c'est plutôt la première branche de cette double approche qui a eu la priorité dans les politiques travaillistes¹⁰.

En premier lieu, les pouvoirs acquis par la police ont crû de manière constante depuis la fin des années 1970. Les pouvoirs de surveillance dont disposent les forces de l'ordre se sont ainsi développés, grâce en partie au développement de nouveaux moyens technologiques et en partie grâce à des lois qui, en régulant l'utilisation de ces nouvelles méthodes, ont donné de grandes latitudes dans leur utilisation. Ainsi, l'apparition de la vidéo-surveillance de masse a été permise par l'abaissement du coût des systèmes dans les années 1990. Puis, au début des années 2000, les progrès de l'informatiques ont rendu plus facile et moins coûteux la création, la maintenance et l'exploitation de très larges bases de données, qui ont été régulées au fur et à mesure par des lois *ad hoc*¹¹. Cependant, ces progrès technologiques ne sont pas les seules sources d'expansion des pouvoirs de police. Des changements dans les pratiques policières comme dans les lois encadrant les forces de l'ordre ont également contribué à ce mouvement.

La première innovation sécuritaire du gouvernement Tony Blair a été la création des *Anti-Social Behaviour Orders*, plus communément appelés ASBO. Il s'agit d'une injonction légalement contraignante, décidée par un juge, qui interdit à certains individus de fréquenter certains lieux ou de pratiquer certaines activités. Les raisons qui peuvent pousser à l'application d'une telle sanction sont nombreuses, et les interdictions peuvent être très larges. La presse a rapporté régulièrement des affaires dans lesquelles les ASBO ont été donnés pour des raisons présentées comme abusives ou ridicules, comme dans le cas d'une famille dont la cuisine sentait trop mauvais¹². Si l'individu soumis à un ASBO viole l'une des règles qui lui ont été imposées,

⁸ « *Tough on crime, tough on the causes of crime.* » *Ibid.*

⁹ Emma BELL, « From New Labour to New Conservative: the emergence of a liberal authoritarian consensus? », *op. cit.*

¹⁰ *Ibid.*, p. 255.

¹¹ Clive NORRIS, « The intensification and bifurcation of surveillance in British criminal justice policy », *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2007, vol. 13, n° 1- 2, p. 145.

¹² « Exiles on main street », *The Guardian*, 09/06/1999.

il peut écoper d'une peine de prison. Or, cela a parfois mené à des situations qui frôlaient l'absurde. Par exemple, le syndicat des personnels des services de probation britanniques a publié un rapport en 2005 qui mentionnait l'affaire d'un jeune homme à qui son ASBO interdisait de se réunir avec plus de 2 autres jeunes¹³. Il a été arrêté et incarcéré après qu'il a été trouvé dans une association de jeunesse dont le but était la réinsertion et la prévention de comportements anti-sociaux. Cette grande variété d'actes pénalisés a été permise par la définition très vague de ce qui constitue un comportement anti-social. Un ASBO peut être donné si « la personne a agi, depuis une date donnée, de manière anti-sociale, c'est-à-dire d'une manière qui a constitué ou qui pourrait constituer du harcèlement, ou qui pourrait causer de la peur ou une grande inquiétude pour une personne ou plus¹⁴. »

Cependant, l'atteinte la plus directe aux droits de l'homme causée par les ASBO tient à la philosophie même qui les sous-tend. Il ne s'agit pas de punir un crime, mais de le prévenir. Ainsi, la sanction est appliquée préventivement à l'individu, sans passer par un procès traditionnel avec une charge de la preuve et des procédures d'appel classiques qui forment des garanties plus robustes pour le respect des droits de la défense¹⁵.

La criminalisation du « comportement anti-social » répond à une volonté de gérer les désaccords de voisinage et la petite délinquance. Il y a ainsi une plus grande implication de l'État dans la vie quotidienne de ses citoyens, surtout à partir de 2004. En effet, la loi de 2003 a élargi les possibilités d'ASBO et leur nombre a explosé¹⁶. Cette multiplication du nombre d'ASBO a également entraîné une augmentation de la couverture médiatique de ce délit. En 2010, alors que la nouvelle ministre de l'Intérieur conservatrice Theresa May avait déclaré vouloir revenir sur les ASBO, la presse mentionnait encore des faits divers farfelus concernant des comportements anti-sociaux. Par exemple, une quinquagénaire de la région de Londres s'était vu interdire de nourrir les pigeons car elle les attirait en trop grand nombre, ce qui constituait une nuisance pour ses voisins¹⁷. Le terme ASBO est entré dans le langage et la culture courante : au moment des élections de 2010, les journaux n'épelaient plus l'acronyme en majuscules, mais l'utilisaient comme nom ou comme adjectif, tant pour parler du décret en

¹³ Keith EWING, *Bonfire of the Liberties*, op. cit., p. 29.

¹⁴ « that the person has acted, since the commencement date, in an anti-social manner, that is to say, in a manner that caused or was likely to cause harassment, alarm or distress to one or more persons not of the same household as himself » « Crime and Disorder Act ». Article 1, paragraphe 1.

¹⁵ Keith EWING, *Bonfire of the Liberties*, op. cit., p. 28.

¹⁶ Florence FAUCHER-KING et Patrick LE GALES, *Les gouvernements New Labour*, op. cit., p. 196.

¹⁷ « Coo! Pigeon feeder gets ASBO », *The Daily Telegraph*, 16/10/2010.

lui-même que pour désigner une « culture asbo » ou dénoncer la « jeunesse asbo¹⁸ ». Une série télévisée, diffusée à partir de 2009 sur la chaîne *Channel 4*, *Misfits*, mettait en scène cinq jeunes protagonistes condamnés à des travaux d'intérêt général qui étaient largement présentés dans la presse, tant par les journalistes que par les créateurs de la série, comme représentants du stéréotype du « jeune asbo », même si les personnages ne relevaient pas d'un ASBO mais d'une condamnation classique¹⁹. Ces représentations indiquent que cette mesure est entrée dans les mœurs : la majorité des Britanniques ne s'y opposent pas²⁰. Aussi n'est-il pas surprenant qu'aucun programme électoral de 2010 ne promettait une abrogation de la loi, même s'ils insistaient tous sur la nécessité de lutter contre les comportements anti-sociaux. Depuis, les ASBO ont été remplacés par des *criminal behaviour orders*, par le *Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Act 2014*, qui a redéfini le délit. Cependant, ce nouvel outil a perdu la signification culturelle que les ASBO avaient acquise, et la presse se fait moins souvent l'écho de ces « crimbos²¹ ». Les tabloïds, eux, continuent d'utiliser le terme comme symbole d'une justice trop indulgente²².

Les ASBO peuvent être considérés comme des outils d'une politique sécuritaire. Ils ont pour but de maintenir l'ordre, conçu de manière très large, y compris en intervenant en prévention des délits punis par la loi. Par ailleurs, l'accroissement du nombre d'ASBO et leur place dans la culture populaire indiquent une présence constante de la menace d'ASBO sur les populations cibles. Pour autant, les ASBO ne sont pas en soi des mesures liberticides. La loi a été votée avant la mise en place du *Human Rights Act*, et par conséquent le ministre n'a pas eu à faire de déclaration de compatibilité entre son projet de loi et la Convention européenne des droits de l'homme. En 2003, quand la deuxième partie de la loi a été votée, avec le *Anti-Social Behaviour Act*, une telle déclaration a été faite²³. Le *Joint Committee on Human Rights*, commission mixte parlementaire sur les droits de l'homme, qui n'hésite pourtant pas à critiquer les propositions gouvernementales, était d'accord : ces nouvelles mesures ne violaient pas les

¹⁸ Voir par exemple, dans une veine critique des ASBO, Richard HAWLEY, « Asbos won't win our streets back », *The Sun*, 28/01/2008.

¹⁹ Vanessa THORPE, « Misfits teens put the Asbo into Superhero », *The Guardian*, 14/11/2010.

²⁰ IPSOS MORI, *Public Concern About ASB And Support For ASBOs*, <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/412/Public-Concern-About-ASB-And-Support-For-ASBOs.aspx>, consulté le 3 septembre 2016.

²¹ Liam KELLY, « From Asbo to Crimbo: new powers to tackle noise and nuisance in practice », *The Guardian*, 31/05/2012.

²² Voir par exemple Kieran CORCORAN, « Corbyn accused of « making gangster sound like peace camapigner » », *Mail Online*, 12/12/2015; Paul BRACCHI, « What a waste of a life: From tearaway « Asbo boy » at 12 to machete wielding robber at 29, the thug who's PROOF soft justice doesn't work », *The Daily Mail*, 05/05/2016.

²³ JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Anti-social Behaviour Bill Thirteenth Report of Session 2002-03*, 2003, p. 7.

droits de l'homme et étaient compatibles avec la Convention²⁴. Par ailleurs, les ASBO sont des décisions judiciaires, et non pas purement administratives, ainsi le pouvoir de la police dans ce cas est contraint par l'appréciation d'un juge.

Cependant, les opposants la mesure relèvent certains aspects qui tendent à montrer un usage parfois abusif des pouvoirs. Tout d'abord, le fait que les ASBO couvrent de très nombreux domaines, à la fois dans les comportements punis et dans les interdictions faites, ouvre la porte à des problèmes d'application. C'est cela qui fait que les journaux ont parfois rapporté des affaires qui relèvent du fait divers comique. A n'en pas douter, l'affaire de la quinquagénaire qui met du vieux pain sur son toit pour attirer les pigeons est une nuisance réelle pour les voisins, mais c'est une extension du but initial de la loi, qui visait avant tout à diminuer les comportements qui menaçaient le public. La formulation, très vague, a donc été interprétée de façon elle aussi très large, surtout après la mise en place de la loi de 2003. En effet, cette loi créait des *dispersal orders*, c'est-à-dire une interdiction de se regrouper à certains endroits. La motivation était de localiser les lieux qui posaient des problèmes de sécurité et ainsi d'éviter des attroupements qui pourraient intimider le public²⁵. Ce nouveau pouvoir était ainsi particulièrement vague puisqu'il s'appliquait à un public indiscriminé, sur des zones qui pouvaient être très larges. Enfin, les détracteurs de la loi soulignent qu'environ la moitié des ASBO ont été violés, ce qui a signifié l'incarcération de nombreux individus pour des délits mineurs, renforçant ainsi une politique pénale de plus en plus répressive²⁶. Ainsi, avec la création des ASBO, des comportements qualifiés d'anti-sociaux ont été criminalisés, élargissant ainsi la palette des comportements tombant sous le coup de la loi.

Dans les programmes électoraux de 2001, les libéraux-démocrates étaient les seuls à dénoncer le pouvoir étendu des ASBO en les qualifiant d'« acte judiciaire excessivement autoritaire²⁷ ». En 2005, s'ils n'avaient pas changé de politique, ils présentaient leur proposition de manière toute différente. Ils annonçaient qu'ils souhaitaient être « durs avec les comportements aux anti-sociaux²⁸ », montrant ainsi une approche active face à ces types de délits, comme les autres partis. Les travaillistes se proposaient de donner plus de pouvoir à la police pour lutter contre le problème, quand les conservateurs affirmaient qu'il était possible de

²⁴ *Ibid.*, p. 3-5.

²⁵ HOME OFFICE, *Explanatory Notes to Anti-Social Behaviour Act 2003*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/38/notes/division/2>, consulté le 3 septembre 2016.

²⁶ Emma BELL, « Excluding the Excluded : New Labour's Penchant for Punishment », *Observatoire de la société britannique*, 1 janvier 2006, n° 1, p. 14.

²⁷ « heavy-handed court action ». *Liberal Democrat Manifesto*, *op. cit.*

²⁸ « Get tough on anti-social behaviour. » *Liberal Democrats: the Real Alternative*, *op. cit.*, p. 8.

« s'attaquer comportements anti-sociaux²⁹ ». Pour autant, les libéraux-démocrates gardaient la même proposition que dans leur programme de 2001 : celle d'un « contrat de comportement acceptable » (*Acceptable Behaviour Contract*), suivi, si nécessaire seulement, d'un ASBO. La politique qu'ils promouvaient était donc la même, mais le discours sur les ASBO avait changé : ils n'étaient plus présentés comme excessifs, mais comme une mesure souhaitable, à condition d'avoir épuisé toutes les autres solutions. Ainsi, de nouveaux délits créés de toute pièce, les ASBO étaient devenus non seulement partie intégrante de la culture et du vocabulaire courant, mais la contestation politique de leur pouvoir s'était largement amenuisée.

Les gouvernements Blair ont également renforcé des pouvoirs de police déjà existants. C'est le cas du *stop and search*. Les policiers britanniques disposaient déjà du droit d'arrêter quelqu'un dans la rue pour le fouiller quand ils avaient un soupçon raisonnable que la personne arrêtée pouvait être en train de commettre un acte illicite. Ce pouvoir avait déjà causé des tensions entre la police et la population de quartiers plus fréquemment ciblés par ce type d'actions³⁰. Il était critiqué par une partie de la population, et le gouvernement travailliste avait essayé de réguler cette pratique de plus près. En particulier, il avait proposé la création d'un récépissé de l'opération de contrôle. Ce document aurait porté l'heure et la cause du contrôle, et aurait ensuite été traité au commissariat pour que la pratique puisse être recensée et surveillée de manière globale. L'initiative a été critiquée pour la quantité de travail administratif qu'elle aurait créé³¹. Plusieurs versions d'un tel système de contrôle ont été proposées, qui auraient imposé plus ou moins de contraintes aux policiers sur le terrain. Par ailleurs, d'autres pratiques policières se sont peu à peu développées, sans que des règlements ne les encadrent immédiatement. Par exemple, le *stop and account* a pris une place grandissante dans les techniques de police. Il ne s'agit pas de fouiller un individu ou de lui faire subir un interrogatoire en règle, contrairement au *stop and search*, mais d'une conversation informelle dans laquelle le policier peut poser des questions auxquels l'individu doit répondre³². Comme pour les ASBO, ces contrôles sont considérés comme conformes à la Convention. Cependant, ils impliquent un contrôle plus serré de la population qui doit, de manière plus ou moins informelle, rendre des

²⁹ « *anti-social behaviour can be confronted.* » *Are You Thinking What We're Thinking? Conservative Election Manifesto*, *op. cit.*, p. 15.

³⁰ Au printemps 1981, des émeutes avaient éclaté dans des quartiers populaires de Londres, principalement habités par des personnes issues de minorités ethniques. Un rapport avait été commandé à Lord Scarman, qui avait établi que, entre autres causes des désordres, la fréquence excessive des *stop and search* qui ciblaient les populations non-blanches avait créé une atmosphère dans laquelle la confiance envers la police était au plus bas. Leslie SCARMAN, *Report on the Brixton Disorders, 10th-12th April 1981*, 1982.

³¹ « « Receipts » record police stops », *BBC News*, 01/04/2003.

³² Keith EWING, *Bonfire of the Liberties*, *op. cit.*, p. 22.

comptes à des policiers. Or, le droit de ne pas rendre compte de ses actions à la police sauf dans le cadre d'une opération strictement encadrée par la loi, est un droit crucial.

Les gouvernements travaillistes ont également mis en place de plus strictes restrictions sur le droit à manifester. En effet, le *Serious Organised Crime and Police Act 2005* a interdit les manifestations aux alentours de Parliament Square, à côté du Parlement britannique. Cette loi a été votée après les manifestations massives contre la participation britannique à la guerre en Irak, en 2003. Pour autant, l'interdiction de manifester à Parliament Square n'a pas eu tout le succès escompté. En effet, la loi avait été votée en grande partie pour déloger un militant pacifiste, Brian Haw, qui campait depuis 2001 pour protester contre la guerre³³. Or, il a pu obtenir que cette disposition de la loi soit annulée par les cours, et a continué à camper sur la place³⁴. Si les manifestations pacifistes n'ont pas causé un nombre massif d'arrestations, cela n'a pas été le cas en 2009, lors de défilés qui protestaient contre la réunion du G20 à Londres, où les techniques employées par la police ont été remises en cause. Par exemple, les forces de l'ordre ont été accusées de violences diverses contre des manifestants³⁵. Ainsi, le droit à manifester librement aurait été limité, à la fois par la loi votée au Parlement, qui l'encadrerait plus strictement, et par les actions de la police.

Enfin, des tentatives ont été faites de modifier les garanties procédurales dont bénéficient les accusés durant leur procès. Ainsi, durant le premier gouvernement de Tony Blair, le ministre de l'Intérieur Jack Straw avait-il proposé la suppression des jurys populaires dans certains types de procès³⁶. Or, le droit à être jugé par un jury de ses pairs est un des plus anciens droits reconnus dans la tradition juridique britannique³⁷. La *Magna Carta* le mentionne déjà³⁸. Si, à l'époque, cette mesure ne s'appliquait qu'aux barons, et pas à la majeure partie de la population, elle a néanmoins acquis une valeur symbolique. La mesure a été rejetée par la Chambre des Lords, puis régulièrement proposée à nouveau par les ministres de l'Intérieur successifs, sous des formes diverses. Le *Criminal Justice Act 2003* a permis de rendre facultatif la présence d'un jury dans un certain nombre de cas précis, par exemple dans les cas où les

³³ Philippe AUCLAIR, *Le royaume enchanté de Tony Blair*, Paris, Fayard, 2006, p. 227.

³⁴ Craig TAYLOR, « Brian Haw obituary », *The Guardian*, 20/06/2011.

³⁵ Keith EWING, *Bonfire of the Liberties*, *op. cit.*, p. 131.

³⁶ Jack STRAW, « No one can be simultaneously free yet live in fear », 13/01/2000.

³⁷ A l'inverse, le droit à un jury ne fait pas partie de la tradition constitutionnelle écossaise. JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *A Bill of Rights for the UK?*, *op. cit.*, p. 33.

³⁸ Francesca KLUG, « 'Solidity or Wind?' What's on the Menu in the Bill of Rights Debate? », *Political Quarterly*, juillet 2009, vol. 80, n° 3, p. 423.

membres du jury pourraient subir des pressions de la part de la personne inculpée³⁹. Cependant, cela n'a pas mis fin aux débats sur la nature du droit à être jugé par un jury de ses pairs. Le JCHR inclut ainsi ce droit dans la listes de ceux qui devraient apparaître dans un éventuel *Bill of Rights* britannique, non sans affirmer qu'il ne s'agit pas d'une évidence⁴⁰.

Pourtant, ces réformes proposées par les gouvernements travaillistes ne sont pas des nouveautés radicales ou des mesures qui portent la signature d'un parti en particulier. En effet, elles s'inscrivent dans la continuité de la politique des gouvernements précédents. Les *stop and search* ont été très largement utilisés dans les années 1980, par exemple. Quant aux ASBO, s'il s'agit d'une création néo-travailliste, ils n'ont pas été remis en question par les conservateurs. Au contraire, ceux-ci ont largement repris le langage des « comportement anti-sociaux » pour promettre une action efficace pour lutter contre eux dans le cadre de leur politique anti-criminalité⁴¹. Le fait que les conservateurs utilisent ce concept sans chercher à abolir les ASBO montre qu'ils ont largement accepté la mesure.

b. La spécificité de l'antiterrorisme

L'accroissement des pouvoirs de police a été particulièrement intense dans les mesures antiterroristes, dont le caractère exceptionnel a permis la mise en place de méthodes draconiennes. Les lois se sont multipliées, même si elles ont fait l'objet de discussions plus nombreuses et d'une opposition parlementaire plus efficace, avec un argumentaire souvent fondé sur leurs conséquences possibles sur les droits de l'homme.

La lutte contre le terrorisme est différente de la lutte contre la criminalité en général car le terrorisme possède des caractéristiques qui lui sont propres. C'est une catégorie spécifique du droit qui justifie des mesures d'exception par rapport au droit commun. Pourtant, aucune définition générale du terrorisme n'a été acceptée par tous les acteurs au niveau international. Certaines caractéristiques permettant une définition *a minima* ont cependant été identifiées. « L'essence [du terrorisme] est une relation tripartite dans laquelle des acteurs (les terroristes) cherchent à avoir un impact sur une cible (les victimes spécifique) dans le but d'influencer un

³⁹ *A-Z of Legislation: Criminal Justice Act 2003*, <https://www.theguardian.com/commentisfree/libertycentral/2008/dec/16/criminal-justice-act>, consulté le 4 septembre 2016.

⁴⁰ JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *A Bill of Rights for the UK?*, *op. cit.*, p. 37-38.

⁴¹ « *We will fight back against the crime and anti-social behaviour that blights our communities.* » *Invitation to Join the Government of Britain, the Conservative Manifesto*, *op. cit.*, p. 55.

public politique (habituellement le gouvernement ou l'opinion publique⁴²). » Dans cette définition, la cible visée par le terroriste est différente du but qu'il poursuit, ce qui rend plus compliquée l'utilisation de méthodes classiques de maintien de l'ordre. S'ils ne relèvent pas du droit commun, les terroristes ne relèvent pour autant pas du droit de la guerre non plus : les suspects de terrorisme ou les terroristes condamnés ne peuvent donc pas se prévaloir des accords de Genève sur les prisonniers de guerre⁴³. Or, c'est précisément dans les mesures d'exception prises pour lutter contre cette catégorie exceptionnelle de criminalité que se jouent les violations les plus visibles des droits de l'homme.

Les lois antiterroristes britanniques ne sont pas nées au début des années 2000, avec la montée en puissance du terrorisme islamiste. Elles ont commencé à être mises en place afin de lutter contre le terrorisme en Irlande du Nord, en premier lieu après la partition de l'île en 1921. Le premier texte antiterroriste dans ce contexte est le *Civil Authorities (Special Powers) Act 1922*, plus couramment appelé *Special Powers Act*, qui a constitué la base de la législation antiterroriste qui a été renouvelée, et réformée régulièrement, mais qui est encore utilisée aujourd'hui⁴⁴. Par exemple, cette loi a interdit l'adhésion à certains groupes considérés comme terroristes, et la structure qui a permis d'interdire des organisations avec le *Terrorism Act 2000* trouve son origine dans le *Special Powers Act*⁴⁵. Ainsi, les politiques britanniques en Irlande du Nord ont servi à former les politiques sécuritaires sur l'ensemble du territoire depuis plus d'un siècle⁴⁶.

Cette filiation n'a pas échappé aux acteurs politiques qui se sont servi de cette comparaison dans leurs discours et leurs analyses. Ils ont fréquemment recours à ce précédent nord-irlandais quand il s'agit de débattre de mesures antiterroristes. Ainsi, le traitement des détenus et des suspects de terrorisme est régulièrement comparé à la situation en Irlande du Nord, particulièrement à la période la plus intense des attentats. Les parlementaires mobilisaient cette mémoire de l'antiterrorisme en Irlande du Nord lors des débats sur les conséquences sur

⁴² « *The essence [of terrorism] is a tripartite relationship whereby the actors (terrorists) seek to impact on a target (specific victims) with a view to influencing a political audience (typically the government or the general public).* » Clive WALKER, *Blackstone's Guide to the Anti-Terrorism Legislation*, 3^e édition., Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 2.

⁴³ Cette ambiguïté a d'ailleurs été exploitée par le gouvernement des États-Unis dans leurs propres mesures antiterroristes : ils ont créé une catégorie de prisonniers qui ne dépendaient ni du droit commun, ni du droit de la guerre, les *unlawful enemy combatants*. Antoine MEGIE, « Le droit comme instrument de légitimation et de résistance à l'exercice de la violence étatique », *op. cit.*, p. 10.

⁴⁴ Adrian GUELKE, « The Northern Ireland Peace Process and the War against Terrorism: Conflicting Conceptions? », *Government and Opposition*, 2007, vol. 42, n° 3, p. 276.

⁴⁵ Keith EWING, *Bonfire of the Liberties*, *op. cit.*, p. 182.

⁴⁶ Adrian GUELKE, « The Northern Ireland Peace Process and the War against Terrorism: Conflicting Conceptions? », *op. cit.*, p. 273.

les droits de l'homme des projets de loi antiterroristes. Ceux qui les soutenaient rappelaient que les attentats ont fait de nombreuses victimes, ce qui justifiait les mesures d'urgence. Par exemple, Lord Bassam of Brighton, pair travailliste qui représentait le gouvernement à la Chambre des Lords lors du passage du *Terrorism Bill* en 2000, rappelait combien de victimes le terrorisme avait faites, en dépit de mesures législatives qu'il présentait comme efficaces :

Malgré l'espoir, en 1974, que le besoin de législation antiterroriste serait de courte durée, ces pouvoirs, amendés et complétés, restent en place un quart de siècle plus tard. Entre temps, plus de 2 500 personnes sont mortes au Royaume-Uni en conséquence du terrorisme irlandais et international. Il ne fait aucun doute que le bilan aurait été encore plus lourd sans les pouvoirs antiterroristes⁴⁷.

De l'autre côté, ceux qui s'opposaient à la loi insistaient sur les violations des droits de l'homme, qui avaient entre autres causé des condamnations par la CEDH. Ainsi, le travailliste Kevin McNamara enjoignait le gouvernement à plus de prudence dans son projet de loi contre le terrorisme en rappelant une des affaires dans lesquelles le gouvernement avait été condamné. « A Gibraltar, le gouvernement a permis un assassinat illégal qui a été approuvé au plus haut niveau, et les forces spéciales ont abattu trois membres de l'IRA de sang-froid, raison pour laquelle nous avons été condamnés par la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg⁴⁸. »

Pour autant, le lien entre les mesures prises pour lutter contre le terrorisme nord-irlandais et les lois actuelles ne signifie pas que les premières n'aient pas évolué. Tout d'abord, les lois ont changé en fonction de l'évolution du conflit lui-même. Adrian Guelke a identifié trois attitudes possibles pour lutter contre le terrorisme, qui se sont succédées dans le temps⁴⁹. D'abord, le gouvernement a adopté une rhétorique guerrière pour traiter du terrorisme. Les mesures prises correspondaient à une logique de *répression*, selon laquelle les terroristes devaient être traités différemment des autres criminels, ce qui a mené à des mesures d'urgence très dures qui pouvaient être liberticides. C'est ce qui s'est produit dans la première moitié du vingtième siècle et jusqu'aux années 1980, et explique les mesures draconiennes de la période,

⁴⁷ « *Despite the hope in 1974 that the need for counter-terrorist legislation would be short-lived, those powers, with amendments and additions, remain in force a quarter of a century later. In the interim, more than 2,500 people have died in the United Kingdom as a result of Irish and international terrorism and thousands more have been injured. Unquestionably, the toll would have been greater without the anti-terrorist powers.* » Hansard, House of Lords Debates, 6 avril 2000, volume 612, colonne 1427.

⁴⁸ « *In Gibraltar, the Government permitted extrajudicial assassination that was countenanced at the highest level and the SAS gunned down three IRA volunteers in cold blood, for which we were condemned by the European Court of Human Rights in Strasbourg.* » Hansard, House of Commons Debates, 25 février 2004, volume 418, colonne 351. Il fait référence à l'affaire McCann et autres c/ Royaume-Uni, dont la décision a été rendue en 1995.

⁴⁹ Adrian GUELKE, « *The Northern Ireland Peace Process and the War against Terrorism: Conflicting Conceptions?* », *op. cit.*, p. 274 et suivantes.

comme l'utilisation des cinq techniques d'interrogatoire, condamnées par la CEDH⁵⁰. C'est dans la première période de cette chronologie que les menaces qui pesaient sur les droits de l'homme étaient les plus importantes. Dans les années 1980, les gouvernements Thatcher souhaitaient normaliser la situation. Cela correspond à une étape de *criminalisation* : au lieu de créer un nouveau statut pour les terroristes ou les suspects de terrorisme, la lutte contre le terrorisme est passée par des lois qui s'appliquaient de manière plus générale, en évitant les mesures d'urgence. En Irlande du Nord, cette politique s'est également traduite par la fin du statut spécial dont bénéficiaient les détenus condamnés pour terrorisme, causant un important mouvement de contestation⁵¹. Ainsi, en 1984, une dérogation à l'application de la Convention européenne des droits de l'homme a été retirée par le gouvernement Thatcher, uniquement pour être remise en place en 1988 après une décision contraire de la CEDH. Enfin, Guelke identifie une étape d'adaptation (« *accommodation* »), dans laquelle, par exemple, des terroristes sont amnistiés, afin de mener à la résolution pacifique du conflit. Après les accords du Vendredi Saint de 1998, c'est cette vision qui a prévalu, choix qui n'a pas fait l'unanimité et est régulièrement mentionné dans les débats parlementaires ultérieurs.

Or, les lois qui ont eu le plus d'influence sur les mesures antiterroristes du début du XXI^e siècle datent des années 1970 ou 1980, c'est-à-dire vers la fin de la période de politique répressive des lois. C'est en particulier le cas du *Prevention of Terrorism Act 1974*⁵². Les comparaisons qui sont faites entre les deux périodes sont par conséquent établies alors que la politique britannique visant à régler le conflit nord-irlandais avait changé, la priorité étant désormais à une politique d'adaptation. Les lois antiterroristes ultérieures se sont donc concentrées sur un nouveau type de menace, et le discours politique a insisté sur la différence de nature entre les types de terrorisme. La remarque suivante, de Andrew Dismore, député travailliste, lors d'un débat sur un rapport du JCHR sur les mesures antiterroristes, est représentative de cet argument :

Je crois qu'aujourd'hui, surtout dans le contexte des comparaisons avec le terrorisme de l'IRA, nous courons aussi le risque de faire la guerre d'hier plutôt que celle d'aujourd'hui. Nous devrions observer la nature d'Al Qaeda, ses buts et

⁵⁰ *Irlande c/ Royaume-Uni*, 1978. Les cinq techniques consistaient en : la « station debout contre un mur » en position inconfortable, pendant de longues durées, « l'encapuchonnement », c'est-à-dire que les suspects avaient la tête couverte d'une capuche opaque, l'utilisation d'un bruit fort et désagréable, la privation de sommeil, et la privation de nourriture. La Cour a déclaré que l'utilisation de ces techniques était une violation de la Convention car ils constituaient des traitements inhumains et dégradants, mais qu'ils ne pouvaient pas être tout à fait considérés comme des faits de torture.

⁵¹ Fionnuala Ni Aolain, « Situating women in counterterrorism discourses: Undulating masculinities and luminal femininities », *Boston University Law Review*, 2013, vol. 93, p. 1108.

⁵² Keith Ewing, *Bonfire of the Liberties*, op. cit., p. 181.

comment il opère. Nous devrions garder à l'esprit qu'il est différent de tout ce que nous avons connu auparavant dans notre lutte contre le terrorisme⁵³.

Pour lui, la nouveauté de la menace du terrorisme islamiste diminuait la pertinence des comparaisons avec l'Irlande du Nord qui pousseraient à une analyse faussée de la situation. Des réformes législatives ont donc été présentées comme nécessaires et les lois se sont multipliées : des textes qui visaient spécifiquement le terrorisme ont été votés en 2000, 2001, 2005, 2006 et 2008, et se sont ajoutées à toutes les mesures sécuritaires pour lutter contre la criminalité en général.

Les mesures antiterroristes des gouvernements Blair et Brown ont, en premier lieu et le plus directement, affecté les droits procéduraux : ceux dont disposent les suspects face au pouvoir de la police et lors des procès. Le *Terrorism Act 2000* permet ainsi à la police d'arrêter et de fouiller les individus sans justification⁵⁴ alors que le *Anti Terrorism, Crime and Security Act 2001* a permis la détention sans inculpation de ressortissants étrangers suspects de terrorisme international, en attendant leur renvoi vers leur pays d'origine⁵⁵. Dans les deux cas, les garanties procédurales, et en particulier les possibilités d'appel dont disposent les individus, sont très fortement restreintes au nom de la lutte contre le terrorisme.

La question de la détention sans inculpation a constitué un important point de comparaison avec l'Irlande du Nord. En effet, le Royaume-Uni avait été condamné par la Cour européenne des droits de l'homme en 1988 parce que la législation d'urgence en Irlande du Nord permettait de mettre en garde à vue pendant 7 jours des personnes suspectées de terrorisme, délai que la Cour avait jugé trop long⁵⁶. Pourtant, les lois ultérieures n'ont fait que rallonger la durée pendant laquelle un individu pouvait être détenu sans être inculpé de quoi que ce soit jusqu'à atteindre 28 jours en 2006⁵⁷.

Une telle mesure implique une diminution du contrôle judiciaire sur les détentions, ce qui, pour certains défenseurs des libertés civiles, pose un risque de détentions arbitraires. La section 4 de l'*Anti Terrorism, Crime and Security Act 2001* (ATCSA) permet au ministre de

⁵³ « *I think that today, especially in the context of some of the comparisons with IRA terrorism, we too run the risk of fighting the last rather than the current war. We should be considering the nature of al-Qaeda, its aims and how it operates. We should bear in mind how different all that is from everything that we have experienced before in our fight against terrorism.* » Hansard, House of Commons Debates, 22 février 2004, volume 418, colonne 358.

⁵⁴ Mark SHEPHARD, « Parliamentary Scrutiny and Oversight of the British 'War on Terror': From Accretion of Executive Power and Evasion of Scrutiny to Embarrassment and Concessions », *The Journal of Legislative Studies*, 2009, vol. 15, n° 2-3, p. 217.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 195.

⁵⁶ *Brogan c/ Royaume-Uni*, 1988.

⁵⁷ Keith EWING, *Bonfire of the Liberties*, *op. cit.*, p. 182.

l'Intérieur d'émettre un certificat indiquant qu'il a les éléments nécessaires pour garantir qu'un ressortissant étranger est impliqué dans une affaire de terrorisme international. Dans ce cas, la personne concernée est détenue sur le territoire britannique, sauf si elle peut rejoindre un autre pays, soit en étant expulsée, soit en se rendant légalement dans un autre État. Or, le Royaume-Uni ne peut pas nécessairement expulser ces prisonniers qui peuvent craindre d'être soumis à la torture s'ils retournent dans leur pays d'origine⁵⁸. Par conséquent, la loi permettait la détention sans procès et sans qu'une fin ne puisse leur être indiquée, de suspects de terrorisme.

La diminution du contrôle judiciaire implique également des procès au cours desquels les juges ne peuvent accéder à toutes les informations dont disposent la police ou les services de renseignement. En effet, les enquêtes sur le terrorisme peuvent être considérées par certains défenseurs des forces de l'ordre comme particulièrement sensibles et susceptibles d'être entravées si une certaine confidentialité n'est pas respectée⁵⁹. Dans ce cas, les droits de la défense sont limités face à la nécessité de protéger le bon déroulement de l'enquête. Les réformes travaillistes ont tendu vers le développement de telles limites, et les juges ont eux-mêmes reconnu qu'ils étaient placés dans une situation à la limite entre le domaine judiciaire et le domaine politique. Par exemple, les détentions indéfinies de suspects ressortissants étrangers mentionnées plus haut peuvent faire l'objet d'un appel. Cependant, cet appel a lieu devant des institutions spécialisées, les *Special Immigration Appeals Commission* (SIAC) qui sont chargées en priorité de ces questions d'immigration⁶⁰. Or, les avocats des suspects dans ces Commissions n'ont pas accès à l'intégralité du dossier de leur client et ne peuvent donc pas les défendre efficacement, ce que la Chambre des Lords a accepté comme nécessaire, mais qui constitue néanmoins une atteinte aux droits des défendeurs⁶¹.

Cependant, ces limites aux droits à la sûreté personnelle ne sont pas les seules qui ont été imposées aux droits de l'homme par les mesures antiterroristes. De manière plus large, les nombreuses lois mises en place sous les gouvernements Blair et Brown ont imposé un maillage plus serré de la surveillance de la population, dans le but de prévenir le terrorisme : les bases de données ont été renforcées, la vidéo-surveillance s'est développée et des cartes d'identité ont

⁵⁸ A. T. H. SMITH, « Balancing Liberty and Security? A Legal Analysis of United Kingdom Anti-Terrorist Legislation », *European Journal on Criminal Policy and Research*, mars 2007, vol. 13, n° 1-2, p. 81.

⁵⁹ LORD CARLILE OF BERRIEW, *Sixth Report of the Independent Reviewer Pursuant to Section 14 (3) of the Prevention of Terrorism Act 2005*, 2011, p. 47 et suivantes.

⁶⁰ Antoine MEGIE, « Le droit comme instrument de légitimation et de résistance à l'exercice de la violence étatique », *op. cit.*, p. 17.

⁶¹ Voir par exemple *A. & others v. Secretary of State for the Home Department*, *op. cit.*, p. 185.

été créées, même si l'efficacité de ces systèmes a été contestée⁶². La loi sur les cartes d'identité, cependant, n'a été votée que sous une version amoindrie, et abrogée dès l'arrivée au pouvoir de la coalition libérale-démocrate/conservatrice en 2010⁶³.

Les lois sécuritaires empiètent sur le droit à la sûreté des citoyens, mais également sur les libertés liées à l'exercice de la démocratie. Cependant, le droit d'association a été affecté, là aussi directement ou indirectement. Certains groupes dont le gouvernement estimait qu'ils avaient des liens avec les entreprises terroristes ont été dissous, d'autres ont perdu une partie de leur financement parce que les personnes les finançant habituellement craignaient de tomber sous le coup de la loi⁶⁴. Ce n'est pas la première fois que les libertés démocratiques ont été affectées par la lutte antiterroriste. En 1988, le ministre de l'Intérieur Douglas Hurd diffusait des consignes à la BBC et à l'*Independent Broadcasting Authority*, qui chapeaute les télévisions et radios commerciales, leur interdisant de diffuser des propos favorables au terrorisme, ou émis par des personnes qui soutenaient le terrorisme⁶⁵. L'interdiction n'a été levée que six ans plus tard. Le délit de glorification du terrorisme, créé en 2005, encadre lui aussi la liberté d'expression, tout en restant suffisamment flou pour concerner toutes sortes d'actes et potentiellement affecter les libertés politiques⁶⁶.

La liberté d'expression a elle aussi subi des attaques répétées dans le cadre de la lutte antiterroriste qui a criminalisé certains types de discours. Le contexte était particulièrement tendu dans les relations entre la population musulmane et la population non-musulmane. Les discours de Abu Hamza, imam radical condamné en 2006, qui appelaient au meurtre au nom de l'islam, avaient profondément choqué l'opinion⁶⁷. Le débat avait encore été renouvelé après la publication de caricatures danoises visant les musulmans, qui avaient déclenché des manifestations au cours desquelles des appels à la haine avaient été prononcés⁶⁸. De manière générale, le début des années 2000 avaient vu la recrudescence de violentes attaques contre la liberté d'expression. Par exemple, une pièce de théâtre, qu'une partie de la communauté sikhe

⁶² Laurent LANIEL et Pierre PIAZZA, « Une carte nationale d'identité biométrique pour les Britanniques : l'antiterrorisme au cœur des discours de justification », *Cultures & Conflicts*, 20 décembre 2006, n° 64, p. 11.

⁶³ Voir chapitre suivant.

⁶⁴ Laura K. DONOHUE, *The Cost of Counterterrorism: Power, Politics, and Liberty*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 168.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 293.

⁶⁶ Conor GEARTY, « Terrorism and human rights », *Government and opposition*, 2007, vol. 42, n° 3, p. 357.

⁶⁷ Lieve GIES, « Human Rights, the British Press and the Deserving Claimant », in Katja S. ZIEGLER, Elizabeth WICKS et Loveday HODSON (dirs.), *The UK and European Human Rights: a Strained Relationship?*, Oxford, Hart Publishing, 2015.

⁶⁸ S. Chehani EKARATNE, « Redundant Restriction: The UK's Offense of Glorifying Terrorism », *Harvard Human Rights Journal*, 2010, vol. 47, n° 1998, p. 210.

avait estimée insultante, avait dû être déprogrammée à cause de manifestations⁶⁹. Par conséquent, quand le *Terrorism Bill* a été débattu, la liberté d'expression face aux appels à la haine était largement remise en question.

Or, traditionnellement, la liberté d'expression est très large dans le droit britannique⁷⁰. Quand des projets de loi visant à limiter le développement et la diffusion d'un discours favorable au terrorisme ont vu le jour, les réactions ont été très vives. Le *Terrorism Act 2006* créait pour la première fois un délit de glorification du terrorisme. Il s'agit de criminaliser un discours dont l'intention est d'inciter d'autres à commettre des actes de terrorisme. Le terrorisme lui-même est défini par le *Terrorism Act 2000* et cette définition couvre un domaine particulièrement large. Ce délit de glorification du terrorisme n'est pas la première limite à l'exercice de la liberté d'expression dans la législation britannique⁷¹. En effet, elle comprenait déjà des exceptions à ce droit, par exemple pour la diffamation, l'incitation à la haine raciale ou religieuse, ou l'interdiction d'inciter au meurtre. Ces deux dernières lois avaient été utilisées avant le *Terrorism Act 2006* pour condamner des actes terroristes⁷². Ainsi, certains commentateurs suggèrent que, avec la création d'un nouveau délit, le gouvernement cherchait à criminaliser des actes qui constituaient des délits déjà existants. Cependant, la critique la plus vive qui a été faite contre la loi est qu'elle définit de manière trop vague à la fois ce qui constitue un acte terroriste et ce qui constitue une « glorification » de celui-ci. Par exemple, il suffit que l'individu soupçonné ait prononcé un discours en faveur du terrorisme sans pour autant avoir un quelconque lien avec des activités terroristes réelles pour qu'il tombe sous le coup de la loi. Le délit de glorification du terrorisme s'accompagne par ailleurs d'un délit de possession de documents de nature terroriste qui interdit par exemple de télécharger des manuels qui expliquent comment fabriquer des bombes, quel que soit l'usage qui en est fait. Par exemple, une jeune femme avait utilisé de tels documents pour écrire des poèmes à la gloire du terrorisme, sans diffuser ses écrits. Elle a été condamnée en première instance, puis acquittée en appel, car elle n'avait aucune intention d'encourager à commettre des actes terroristes, or l'intention constitue un critère crucial de la constitution du délit⁷³. La plus grande partie de la presse a salué la décision de la cour d'appel qui, pour elle, protégeait le droit à la liberté d'opinion et

⁶⁹ Anthony LESTER, « Multiculturalism and Free Speech », *Political Quarterly*, mars 2010, vol. 81, n° 1, p. 20.

⁷⁰ LORD HOFFMANN, « The Universality of Human Rights ».

⁷¹ Ellen PARKER, « Implementation of the UK Terrorism Act 2006-The Relationship between Counterterrorism Law, Free Speech, and the Muslim Community in the United Kingdom versus the United States », *Emory International Law Review*, 2007, vol. 21, n° 2, p. 742.

⁷² S. Chehani EKARATNE, « Redundant Restriction: The UK's Offense of Glorifying Terrorism », *op. cit.*, p. 210.

⁷³ Paul LEWIS, « "Lyrical terrorist" has conviction quashed », *The Guardian*, 18/06/2008.

d'expression⁷⁴. Même la presse tabloïd ne s'est pas élevée directement contre la décision de la Cour⁷⁵. Si elle s'attaquait à la personnalité de la jeune femme, Samina Malik, elle n'appelait pas à l'envoyer en prison. Ainsi, la mesure a été généralement considérée comme abusive, car la loi telle qu'elle a été votée est très large et amène devant les tribunaux des affaires qui ne relèvent pas strictement de la lutte antiterroriste.

Les mesures antiterroristes affectent donc une large palette de droits de l'homme. Si elles ont été votées au Parlement, c'est qu'elles étaient présentées comme répondant au besoin de réagir face à l'urgence à lutter contre le terrorisme. Ainsi, le débat sur le ATCSA, loi passée dans le sillage des attentats de septembre 2001, n'a duré qu'un mois au Parlement britannique, dont moins de deux semaines pour la phase de commissions à la Chambre des Communes⁷⁶. Le texte n'a donc pas pu être étudié en détail. Cependant, cela n'est pas systématiquement le cas puisque les lois ultérieures, elles, ont bénéficié de longues périodes de débat, avec des allers-retours entre les deux chambres du Parlement au cours desquelles le gouvernement a dû concéder des amendements parfois très importants à la Chambre des Lords.

Si le gouvernement justifie ces pouvoirs extraordinaires par l'urgence de lutter contre le terrorisme, cela signifie également que, lorsque l'urgence est passée, la loi doit pouvoir être abrogée facilement. C'est l'un des principaux types d'amendements imposés par un Parlement soucieux de la défense des droits de l'homme. Ainsi, quand une section de la loi en particulier semble contrevenir aux droits des individus, l'opposition peut insister pour qu'elle soit assortie d'une « *sunset clause* », c'est-à-dire d'une clause qui met une date de fin à la mesure, à moins que le Parlement ne la reconduise. C'est ce qui s'est passé lors des débats sur le ATCSA⁷⁷. Cependant, ce type de limite temporelle ne mène pas en général à l'abrogation de la loi. Au contraire, les mesures antiterroristes temporaires tendent à être renouvelées dans les lois suivantes, cette fois sous une forme définitive inscrivant dans le droit commun des contraintes à l'exercice des libertés⁷⁸.

⁷⁴ Voir par exemple Matthew PARRIS, « Do no evil - yes. But think no evil? Really? », *The Times*, 17/11/2007 ; David EDGAR, « This muddled terror law limits free speech and wrecks innocent lives », *The Guardian*, 22/07/2008.

⁷⁵ « No jail term for terrorist - Malik's library of hate », *The Daily Telegraph*, 07/12/2007 ; « Heathrow hate poet is cleared », *The Sun*, 18/06/2008.

⁷⁶ Mark SHEPHARD, « Parliamentary Scrutiny and Oversight of the British 'War on Terror': From Accretion of Executive Power and Evasion of Scrutiny to Embarrassment and Concessions », *op. cit.*, p. 194.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Clive WALKER, *Blackstone's Guide to the Anti-Terrorism Legislation*, *op. cit.*, p. 19.

c. La sécurité : une prérogative nationale ?

Les gouvernements travaillistes ont ainsi mis en place une batterie de mesures destinées à assurer la sécurité de la population du Royaume-Uni. Si les différentes lois votées durant cette période ont été accusées d'empiéter sur les droits des citoyens, elles ont pour la plupart été acceptées par la CEDH. En effet, celle-ci reconnaît aux États une marge de manœuvre particulièrement large en matière de politique de sécurité nationale⁷⁹. Les décisions que la CEDH a pu prendre contre le Royaume-Uni sont donc aussi exceptionnelles que controversées.

Au début de la période, le gouvernement avait intégré à son processus législatif la nécessité de rendre des comptes au Conseil de l'Europe pour les politiques sécuritaires qui pouvaient affecter les droits de l'homme. Ainsi, quand il a mis en place le *Anti Terrorism, Crime and Security Act 2001* (ATCSA), il a signifié au Conseil de l'Europe qu'il dérogeait à la Convention en utilisant la possibilité offerte par l'article 15 de la Convention. L'utilisation d'une telle dérogation n'était pas une nouveauté pour le gouvernement britannique. En 1988, en réaction à une décision adverse de la CEDH dans l'affaire *Brogan c/ Royaume-Uni*, il avait annoncé qu'il dérogeait à la Convention afin de lutter contre le terrorisme en Irlande du Nord⁸⁰. Dans cette affaire, le Royaume-Uni avait été condamné pour avoir placé des personnes suspectées de terrorisme en garde à vue pendant des durées comprises entre quatre et presque sept jours avant de les présenter à un juge⁸¹. La Cour avait considéré que ce délai était abusif, et avait recommandé de ne pas dépasser la durée de quatre jours de détention avant d'inculper les suspects⁸². Par conséquent, le gouvernement de Margaret Thatcher avait mis en place une dérogation afin que les mesures sur la détention présentes dans le *Prevention of Terrorism Act 1974*, qui gouvernait les pouvoirs de lutte contre le terrorisme, puissent être appliquées.

La dérogation de 2001 concernait elle aussi les conditions de la détention sans procès des personnes suspectées de terrorisme dans le cadre de la Section 4 de l'ATCSA. Le gouvernement souhaitait pouvoir les détenir avant leur expulsion. Or, une partie d'entre elles, arrêtées et retenues dans le centre de détention de Belmarsh, ne souhaitaient pas retourner dans leur pays d'origine par crainte d'être arrêtées, torturées ou condamnées après un procès non équitable. Le Royaume-Uni ne pouvait pas les expulser de force car la jurisprudence de la

⁷⁹ Evan J. CRIDDLE et Evan FOX-DECENT, « Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law », *Human Rights Quarterly*, 2012, vol. 34, n° 1, p. 71.

⁸⁰ « Britain defies European ruling », *The Times*, 23/12/1988.

⁸¹ Adrian GUELKE, « The Northern Ireland Peace Process and the War against Terrorism: Conflicting Conceptions? », *op. cit.*, p. 282.

⁸² *Brogan c/ Royaume-Uni*, *op. cit.*

CEDH l'interdit dans des cas où la personne concernée est menacée dans le pays de destination⁸³. Ainsi, la Cour réduit considérablement la marge de manœuvre des États quand il s'agit du respect de l'article 3, sur l'interdiction de la torture, même dans les cas où c'est la politique de sécurité nationale qui est en jeu⁸⁴.

Conscient que l'expulsion de certains individus serait impossible à cause de la jurisprudence *Chahal*, le gouvernement britannique a contourné la difficulté en créant la possibilité de détenir ces personnes. Cette fois, c'était l'article 5 qui était affecté, celui qui garantit le droit à la liberté. Cet article mentionne un certain nombre de raisons pour lesquelles le droit à la liberté peut être remis en cause, entre autres si l'individu a été condamné par la justice (alinéa a) ou s'il est détenu en vue d'une expulsion ou d'une extradition (alinéa f). Or, la détention prévue par le ATCSA concerne des cas où l'expulsion des individus concernés est impossible. Le gouvernement britannique a donc fait une déclaration de dérogation au nom de l'article 15. Onze des seize personnes détenues au titre de cette dérogation ont fait appel auprès de la Chambre des Lords dans son rôle de plus haute cour du pays pour contester la validité de leur détention et de la dérogation⁸⁵. La cour a décidé que, si la détention sans limite de durée pouvait être rendue nécessaire par l'état d'urgence créé par la menace terroriste, la discrimination qui consistait à ne l'appliquer qu'à des ressortissants étrangers la rendait disproportionnée, et pas strictement nécessaire. Elle a donc publié une déclaration d'incompatibilité. Le gouvernement s'est alors empressé de corriger la loi avec le *Prevention of Terrorism Act 2005*, qui a créé des *control orders*, c'est-à-dire des ordres d'assignation à domicile des suspects de terrorisme, s'appliquant aux Britanniques comme aux étrangers. Ainsi, pour suivre une décision des Lords rendue en décembre 2004, la loi a été votée le 11 janvier 2005, est entrée en vigueur le 11 mars, et la dérogation a été levée le 16 mars⁸⁶.

Dans cette affaire, la dérogation était une prise en compte *a minima* des obligations de la jurisprudence de la CEDH. Elle a permis avant tout au gouvernement de réaffirmer l'importance de la souveraineté nationale dans les affaires de sécurité. La décision de la Chambre des Lords a suscité des réactions très critiques⁸⁷. Elles témoignent d'une certaine

⁸³ *Chahal c/ Royaume-Uni*, 1996.

⁸⁴ DIVISION DE LA RECHERCHE, *Sécurité nationale et jurisprudence européenne*, Cour européenne des droits de l'homme, 2013, p. 41.

⁸⁵ *A. & others v. Secretary of State for the Home Department*, *op. cit.* Certains avaient pu partir vers d'autres pays, et n'étaient donc pas restés en détention.

⁸⁶ Frédéric SUDRE, Jean-Pierre MARGUENAUD, Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA, Adeline GOUTTENOIRE, Gérard GONZALEZ, Laure MILANO et Hélène SURREL (dirs.), *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 92.

⁸⁷ Max HASTINGS, « Wait until the British 9/11 », *The Guardian*, 18/12/2004.

réticence à prendre en compte l'ordre juridique européen⁸⁸. Cette réticence était encore plus visible par la suite, quand les individus qui avaient fait appel à la Chambre des Lords ont porté leur affaire auprès de la CEDH car ils n'avaient pas été immédiatement libérés et n'avaient bénéficié d'aucune compensation pour leur détention illégale⁸⁹. Dans cette affaire, le gouvernement britannique a maintenu sa position et refusé d'accorder des indemnités aux plaignants. La CEDH a confirmé en tout point la décision de la Chambre des Lords : si la mesure de détention était bien disproportionnée et discriminatoire. Ainsi, alors que sa propre cour supérieure avait décidé contre lui, et qu'il avait modifié la législation pour pallier l'incompatibilité de son droit avec la Convention, le gouvernement britannique continuait à s'opposer à la Cour européenne⁹⁰.

Les deux décisions dans l'affaire A. et autres montrent à la fois les frontières et le poids de la marge de d'appréciation. La Chambre des Lords comme la CEDH ont reproché au gouvernement britannique de discriminer contre les ressortissants étrangers tout en lui reconnaissant, dans une certaine mesure, le droit de prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour protéger le pays du terrorisme. Si le gouvernement britannique insiste pour mettre en avant sa souveraineté en matière de sécurité nationale, c'est aussi parce que le principe en est reconnu par la CEDH et que l'ampleur exacte de la marge d'appréciation reste encore à définir. Pourtant, malgré cette hésitation, le poids de la jurisprudence de la Cour, reconnu par la Chambre des Lords, est suffisant pour justifier que le gouvernement britannique s'empresse de faire voter des changements législatifs.

Les mesures sécuritaires se sont donc multipliées, tant dans la lutte contre la criminalité de droit commun que dans celle contre le terrorisme. Ces mesures ont accru le pouvoir donné aux forces de police, tout en limitant drastiquement le pouvoir de contrôle du judiciaire et en empiétant petit à petit sur des droits comme le droit à un procès équitable ou la liberté d'expression. La CEDH, si elle exerce son pouvoir de protection des droits de l'homme, le fait avec parcimonie, et n'a de cesse de mettre en avant la marge d'appréciation dont disposent les États pour assurer leur propre sécurité.

⁸⁸ Clare DYER, Michael WHITE et Alan TRAVIS, « Judges' verdict on terror laws provokes constitutional crisis », *The Guardian*, 17/12/2004.

⁸⁹ *A. et Autres c/ Royaume-Uni*, *op. cit.*

⁹⁰ Frédéric SUDRE, Jean-Pierre MARGUENAUD, Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA, Adeline GOUTTENOIRE, Gérard GONZALEZ, Laure MILANO et Hélène SURREL (dirs.), *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 98.

2. Liberté et sécurité : la rhétorique de l'équilibre

Le développement de ces pouvoirs sécuritaires ne s'est pas fait sans opposition. Si les textes de loi, et les limites aux droits de l'homme qu'ils ont créés, ont fini par être votés puis mis en œuvre, c'est grâce à un débat qui s'orientait essentiellement autour d'un équilibre à atteindre entre liberté et sécurité. Pourtant, la question de l'effet des mesures sécuritaires sur les droits de l'homme est un ensemble complexe de nombreux facteurs, qui ne peut être réduite à un exercice de balancier entre deux pôles antinomiques.

L'un des éléments de la rhétorique de l'équilibre comprend un volet sur la nature des détenteurs des droits : le droit à la sécurité serait un droit collectif, quand les libertés civiles seraient, elles, un droit individuel que l'Etat peut restreindre pour le bien-être du plus grand nombre. Par exemple Chris Smith, député travailliste, ancien membre du comité Newton qui avait étudié les effets du ATCSA sur les libertés civiles, estimait que la question de la défense des libertés dans le contexte de la lutte antiterroriste devait être étudiée sous l'angle du « problème très difficile de l'équilibre essentiel entre la sécurité publique et la liberté individuelle⁹¹. » Or, les effets des politiques sécuritaires ne sont pas les mêmes partout et pour tous, ils affectent différemment différents groupes. Si certaines violations impliquent la totalité de la population, comme les atteintes à la liberté d'expression, la liberté de manifester ou la vie privée par exemple, leurs effets sont plus marqués parmi certains groupes. Il peut s'agir d'individus désignés comme indignes des défenses des libertés, mais cela peut également être le résultat de politiques discriminatoires.

a. La compétition entre deux droits

L'argument de l'équilibre à atteindre entre deux droits, l'un à la sécurité et l'autre à la liberté n'est pas une nouveauté du discours sécuritaire, particulièrement dans la lutte antiterroriste. C'était un discours utilisé dès 1974, dans le cadre du conflit nord-irlandais⁹². Mais il est omniprésent dans les débats entre 1998 et 2010. Par exemple, présentant son projet de loi sur le terrorisme en octobre 2005, le ministre de l'Intérieur Charles Clarke déclarait : « La

⁹¹ « *the very difficult issue of the essential balance between public safety and individual liberty.* » Hansard, House of Commons Debates, 23 février 2005, volume 431, colonne 383.

⁹² Laura K. DONOHUE, *The Cost of Counterterrorism: Power, Politics, and Liberty*, op. cit., p. 5.

population s'attend non seulement à la protection des droits individuels, mais aussi à la protection des valeurs démocratiques comme la sécurité garantie par la loi. Nous avons besoin d'un cadre légal qui vise à atteindre l'équilibre difficile entre ces droits⁹³. » L'équilibre entre liberté et sécurité se pose non seulement au plan des valeurs, mais également sur un plan constitutionnel : celui de l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif, qui a l'avantage dans les questions de sécurité car il dispose des services de renseignement et des forces de l'ordre, et le judiciaire, dont le rôle serait de défendre les droits. C'est ainsi que Lord Falconer, alors Lord Chancellor, présentait les termes du débat : « on dit que les juges, au nom des libertés, font face à l'exécutif, qui est déterminé à mettre un frein au terrorisme⁹⁴. » L'équilibre de pouvoirs entre ces deux pôles fait donc partie intégrante du débat.

Les partisans des libertés placent eux aussi le débat sur ce terrain. Durant le débat sur le *Prevention of Terrorism Act 2005*, qui introduisait en urgence des réformes afin de mettre le droit britannique en conformité avec le *Human Rights Act* après la décision dans l'affaire *A. & others v. Secretary of State for the Home Department*, le libéral démocrate Mark Oaten, porte-parole de son parti pour les affaires intérieures, s'opposait aux mesures d'assignation à domicile proposées par le gouvernement parce que « ces décisions sont basées sur l'équilibre entre les principes de justice et le maintien de la sécurité. Les propositions que le gouvernement a faites aujourd'hui ne respectent pas cet équilibre⁹⁵. » Les hommes politiques ne sont pas les seuls à utiliser l'opposition entre liberté et sécurité dans leurs analyses, ONG et juristes utilisent la même métaphore. Les opposants aux propositions de loi invoquent les libertés civiques en tant que droit fondamental et inaliénable, dont aucune menace ne peut justifier la diminution. Ils insistent sur le fait que les garanties légales de protection des droits de l'homme ont été mises en place spécifiquement afin de constituer des garde-fous contre les tentations sécuritaires dans les périodes d'urgence et de menace violente⁹⁶.

Cette manière de penser le débat est construite sur l'idée que la défense de la sécurité nationale est un droit qui s'oppose au droit à la liberté, un peu comme le droit à une vie privée

⁹³ « Our peoples expect not only the protection of individual rights but the protection of democratic values such as safety and security under the law. We need a legal framework that seeks to address the difficult balance in relation to those rights. » Hansard, House of Commons Debates, 26 octobre 2005, volume 438, colonne 328.

⁹⁴ « People are saying it is the judges on behalf of civil liberties against the executive who are determined to clamp down on terrorism. We have got to get the right balance. » Michael WHITE et Patrick WINTOUR, « Falconer defends secret pre-trials », *The Guardian*, 12/08/2005.

⁹⁵ « These judgments are all about the balance between the principles of justice and maintaining security. The proposals that the Government have outlined today get that balance wrong and that is why we cannot support them. » Hansard, House of Commons Debates, 22 février 2005, volume 431, colonne 160.

⁹⁶ Christopher MICHAELSEN, « Balancing civil liberties against national security? A critique of counterterrorism rhetoric », *University of New South Wales Law Journal*, 2006, vol. 29, n° 2, pp. 1-21.

limite le droit à la liberté d'expression⁹⁷. Pourtant, le droit à la sécurité n'est pas mentionné en tant que tel dans la majeure partie des textes internationaux : la Convention Européenne ne le reconnaît pas, la sécurité n'y est qu'une des raisons pour déroger aux droits garantis dans le texte. Le texte en anglais de l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme de l'ONU déclare que « Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne⁹⁸ » mais le fait que liberté et sécurité soient mentionnées ensemble indique qu'il s'agit de la sécurité face aux abus de l'État, ce que confirme la traduction en français qui parle de droit à la sûreté.

Le droit à la sécurité, en tant que droit fondamental, peut être compris comme découlant directement du droit à la vie. C'est par exemple comme cela que Tony Blair présente sa proposition d'étendre la durée de détention préventive à 90 jours dans les débats sur le *Prevention of Terrorism Bill* de 2005. Il affirme que son rôle est de « faire de [son] mieux pour protéger la population de ce pays et de [s]'assurer que leur sécurité et leur liberté individuelle à la vie soient prioritaires⁹⁹. » Le Premier ministre joue sciemment sur le terme « *civil liberty* » qui n'est pas habituellement associé au droit à la vie (le terme étant normalement « *right to life* ») afin de renforcer le parallélisme entre les deux pôles à équilibrer. L'État n'est plus alors le seul qui pourrait attenter aux libertés. Le droit à la vie des victimes de terrorisme est bafoué par ceux qui commettent des actes de terrorisme. Par ce biais, le discours politique a construit un droit à la sécurité, même s'il souffre d'une fondation juridique pour le moins instable.

Comme il n'est pas directement protégé par le droit international, le droit à la sécurité peut également être considéré comme d'abord un élément de politique publique. C'est le modèle adopté aux États-Unis, quand le Royaume-Uni lui préfère le modèle de la concurrence des droits¹⁰⁰.

Les éléments constitutifs de la sécurité comme objectif politique ne sont pas fixés, ils sont en permanence reconstruits selon la perception de la nature des menaces de la sécurité. Le débat actuel définit la sécurité essentiellement par opposition à la menace terroriste. Or, cela n'a pas toujours été le cas. De la sécurité de l'État face à d'autres États, dans un cadre de relations internationales, il s'est élargi pour comprendre la sécurité d'une société en général (*societal security*), non seulement face aux attaques violentes, mais également pour promouvoir

⁹⁷ Voir chapitre suivant.

⁹⁸ « *Everyone has the right to life, liberty and security of person.* » ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, *op. cit.*

⁹⁹ « *He said: "I have to try to do my best to protect people in this country and to make sure their safety and their civil liberty to life come first."* » Philip JOHNSTON, « *Terror Bill "too weak to prevent human rights challenge"* », *The Daily Telegraph*, 12/10/2005.

¹⁰⁰ Laura K. DONOHUE, *The Cost of Counterterrorism: Power, Politics, and Liberty*, *op. cit.*, p. 4.

la cohésion sociale¹⁰¹. Enfin, en réaction au fait que cette sécurité sociétale peut parfois s'opposer à celle des individus, la « sécurité humaine » s'intéresse plus spécifiquement aux effets, à l'échelle du bien-être des individus des mesures prises au nom de la sécurité. Par conséquent, ce que recouvre le droit à la sécurité n'est pas un concept fixe, mais plutôt un ensemble changeant, ce qui rend d'autant plus complexe toute recherche d'un équilibre entre deux pôles.

Les défenseurs des libertés civiles utilisent cette définition élargie de la sécurité, qui inclut non seulement la sécurité physique, mais également le besoin de protéger les valeurs de la société et les droits des individus. Ainsi, quand Lord Hoffman déclare que la perte des libertés est une plus grande menace pour la vie de la nation que le terrorisme¹⁰², il inclut les valeurs de la démocratie dans sa conception de ce qui doit être protégé. Pour lui, la sécurité n'est pas uniquement atteinte quand les personnes et les biens sont mis hors de portée d'attaques violentes, mais également quand les valeurs d'une société donnée sont menacées. Le poids des valeurs de liberté est renforcé par une telle analyse : il devient d'autant plus important de les protéger qu'elles sont, pour les hommes politiques, une des cibles directes du terrorisme. Pour Chris Smith, député travailliste, « la plus grande victoire que le terrorisme puisse remporter serait de nous forcer à abandonner les principes même de liberté, de démocratie et le droit à la justice que nous essayons tous de défendre contre le terrorisme¹⁰³. » Les libertés sont donc une partie intégrante de ce que la sécurité doit protéger.

Le discours politique de l'équilibre peut donc s'énoncer ainsi : d'un côté, les partisans de mesures sécuritaires plus strictes affirment que la sécurité ne peut être garantie qu'en limitant les libertés civiles, l'essentiel du débat portant alors sur l'ampleur acceptable des atteintes aux libertés¹⁰⁴. De l'autre, les défenseurs des libertés redéfinissent la sécurité, en déplaçant le

¹⁰¹ Romain GARBAYE et Vincent LATOUR, « Community and Citizenship in the Age of Security: British Policy Discourse on Diversity and Counter-terrorism since 9/11 », *Revue Française de Civilisation Britannique*, 2016, XXI, n° 1.

¹⁰² « *The real threat to the life of the nation, in the sense of a people living in accordance with its traditional laws and political values, comes not from terrorism but from laws such as these.* » *A. & others v. Secretary of State for the Home Department*, *op. cit.* Opinion séparée de Lord Hoffmann.

¹⁰³ « *The greatest victory that terrorism can have is if it forces us to abandon the very principles of liberty, democracy and the right to justice which we are all seeking to defend against terrorism.* » *Hansard*, House of Commons Debates, 23 février 2005, volume 431, colonne 383.

¹⁰⁴ Voir par exemple Peter Lilley, député conservateur. « Nous acceptons presque tous, dans cette chambre, qu'[...] il est nécessaire de limiter jusqu'à un certain point les libertés civiles traditionnelles de ce pays. J'accepte que, jusqu'à un certain point, c'est peut-être le cas, mais nous devrions essayer de garantir la sécurité du peuple de ce pays avec le minimum de perte de leurs libertés. » « *Nearly all of us in the House accept that [...] it is necessary to curtail to some degree traditional civil liberties in this country. I accept that, to some degree, this may be so, but we should try to secure the life of the people of this country with the minimum loss of their liberties.* » *Hansard*, House of Commons Debates, 23 février 2005, volume 431, colonne 378.

curseur des exigences de protection des individus : la sécurité inclut alors la défense de valeurs démocratiques, et par conséquent les libertés ont d'autant plus de poids dans l'exercice de l'équilibre. Dans cette version du discours, il est possible d'accorder certaines concessions au nom des menaces exceptionnelles qui s'imposent à l'État, mais elles sont beaucoup plus limitées car toute atteinte excessive aux libertés constitue en fait une menace envers la sécurité, ce que craignent certaines ONG¹⁰⁵.

b. Liberté et sécurité : deux concepts interdépendants

La limite à ce débat est qu'il met en concurrence deux droits fondamentaux l'un avec l'autre, sans qu'une hiérarchie entre les deux ne fasse consensus. Il faut donc étudier de plus près les relations complexes qui existent entre ces droits : l'équilibre à atteindre n'est pas entre deux pôles opposés dans un jeu à somme nulle, mais dans une relation multifactorielle dans laquelle les rapports de cause à effet peuvent être inversés.

L'objection la plus fréquente à une rhétorique de l'équilibre est qu'une réduction des libertés civiles ne se traduit pas nécessairement par une augmentation de la sécurité. Tout d'abord, l'efficacité des méthodes mises en œuvre est remise en question. Par exemple, dans le débat sur les cartes d'identité, qui sera étudié plus en détail dans le chapitre suivant, les opposants au projet soulignent que ce type de documents n'aurait pas empêché les terroristes de commettre les attentats du métro londonien en 2005¹⁰⁶. La perte de vie privée qu'ils voient dans un système de carte d'identité n'est donc pas un gain pour la sécurité.

La causalité peut même être complètement inversée. Les opposants aux mesures sécuritaires peuvent ainsi affirmer qu'une restriction des libertés civiques peut causer une diminution de la sécurité. Cet argument est en particulier illustré par l'exemple de la lutte antiterroriste en Irlande du Nord. Ainsi, lors de l'examen des mesures d'assignation à domicile sans procès, les *control orders*, créées par le *Prevention of Terrorism Act 2005*, le conservateur Peter Lilley introduisant explicitement la comparaison.

« Nous devrions nous rappeler en prenant ce pouvoir que la Chambre avait accordé à un gouvernement antérieur le pouvoir d'introduire la détention sans procès en Irlande du Nord. [...] Nous en connaissons les conséquences. Il y en a eu trois : ce n'était pas seulement, premièrement, que des individus ont été emprisonnés à tort

¹⁰⁵ Jean-Paul RÉVAUGER, « Human Rights and Civil Liberties in Britain and in France. Some Comparative Elements », *op. cit.*, p. 21.

¹⁰⁶ Inga KROENER, « "Caught on camera": The media representation of video surveillance in relation to the 2005 London underground bombings », *Surveillance and Society*, 2013, vol. 11, n° 1- 2, pp. 121–133.

et par là même souvent radicalisés ; c'était aussi que les coupables étaient libres de continuer leurs actions terroristes ; et que la communauté s'est éloignée des forces de l'ordre et s'est souvent tournée vers les terroristes avec lesquels elle n'avait aucun lien auparavant¹⁰⁷. »

Les défenseurs des libertés affirment ainsi que les mesures prises par le gouvernement britannique dans ce conflit ont contribué non pas à un renforcement de la sécurité, mais au contraire à son affaiblissement. La garantie des libertés est donc une condition à la sécurité. C'est ce qu'affirmait la députée travailliste Diane Abbott en 2008, au début d'un discours sur l'allongement de la durée de détention sans procès dans le cadre du projet de loi sur la prévention du terrorisme. Elle s'opposait au gouvernement en affirmant que « ce qui nous rend libre garantit notre sécurité, ce qui garantit notre sécurité nous rendra libre¹⁰⁸. » Ainsi, plutôt que de mettre l'accent sur un équilibre à atteindre entre deux pôles opposés, elle mettait en avant l'interrelation entre les deux valeurs de sécurité et de liberté.

A l'inverse, plutôt que de voir les libertés comme restreintes à cause des mesures sécuritaires, certaines estiment que le droit à la sécurité est essentiel afin de pouvoir garantir les libertés. C'est ce qu'affirmait Jack Straw, alors ministre de l'Intérieur, dans un discours de 2000 à l'*Institute of Public Policy Research* alors qu'il préparait une série de lois sur la sécurité, qui incluait la lutte contre le terrorisme et l'accroissement des pouvoirs de police : « Personne ne peut, simultanément, vivre libre et dans la peur¹⁰⁹. » Pour lui, le rôle de l'État était de maintenir l'ordre de manière à ce que les individus puissent jouir de leur liberté sans être menacés par la violence. Pour autant, il ne se départit pas totalement de la rhétorique de l'équilibre : « Combattre [la criminalité] nécessitera toujours un équilibre adéquat entre des droits et libertés concurrents¹¹⁰. » Il identifie deux types de libertés, les premières pouvant être restreintes afin de protéger les secondes. Son discours appuie par exemple des propositions de lois visant à transformer les droits de la défense au nom de la lutte contre la criminalité violente. Il propose une loi permettant aux accusés de choisir de se passer de jury pendant leur procès, ce que

¹⁰⁷ « *We should remember when taking these powers that the House granted a previous government the power to introduce internment without trial in Northern Ireland. [...] We know the consequences of that. They were threefold: it was not just, first, that individuals were wrongly interned and thereby often radicalised; it was that the guilty were left free to go on carrying out their terrorism; and the community was alienated and often shifted to supporting the very terrorists with which it had previously no connection.* » *Hansard*, House of Commons Debates, 23 février 2005, volume 431, colonne 379-380.

¹⁰⁸ « *What makes us free is what makes us safe, and what makes us safe is what will make us free.* » *Hansard*, House of Commons Debates, volume 477, colonne 379.

¹⁰⁹ Jack STRAW, « No one can be simultaneously free yet live in fear », *op. cit.*

¹¹⁰ « *The fight against this and other types of crime and disorder will always require a proper balancing of competing rights and freedoms.* » *Ibid.*

certain, comme David Cameron¹¹¹, considèrent comme un affaiblissement des garanties procédurales dont disposent les citoyens. Il se sert, pour présenter les différentes libertés, de l'exemple de Roy Jenkins, ministre de l'Intérieur travailliste de 1965 et 1967. Il le loue pour certaines mesures libérales : c'est sous son autorité que l'homosexualité masculine a été décriminalisée et l'avortement autorisé. Straw sous-entend que ces droits sont plus fondamentaux que les garanties procédurales, comme le droit à un procès avec un jury, qui a lui aussi été modifié par Jenkins¹¹². Pour Straw, il est donc justifiable de limiter les garanties procédurales pour permettre la sécurité et les libertés du reste de la société.

Cette diminution des garanties de sécurité causée par les mesures sécuritaires est également visible dans une baisse de la sécurité des individus face aux actions de la police. Des mesures de sécurité accrues pourraient mener les forces de l'ordre à commettre des actes dangereux pour les individus¹¹³. C'est par exemple la crainte dans l'affaire de la mort de Jean-Charles de Menezes. Cet électricien brésilien résidant à Londres a été tué par la police le 22 juillet 2005. Des policiers surveillaient le quartier où il habitait, à la recherche de complices des auteurs des attentats du 7 juillet, et il avait été pris par erreur pour l'un d'eux. De peur qu'il ne fasse exploser une bombe dans le métro, des officiers de police armés lui avaient tiré sept balles dans la tête alors qu'il était dans une rame de métro. La police londonienne avait été reconnue coupable en 2008 d'avoir mis ses employés dans la position de poser un risque pour un tiers et avait été condamnée à payer des dommages et intérêts ainsi qu'à prendre en charge les frais de justice de la famille. Cependant, aucun officier de police n'avait été condamné : la faute reposait sur l'institution et les manquements systémiques qui avaient été constatés, pas sur les individus. La famille de Jean-Charles de Menezes a alors introduit une requête auprès de la CEDH pour manquement à l'article 2 de la Convention, en affirmant que la procédure de recours contre la police ne garantissait pas efficacement le droit à la vie. En mars 2016, la CEDH a rejeté leur requête. Selon la Cour, l'enquête interne à la police londonienne, le procès de 2008, les excuses présentées à la famille et les sommes qui lui avaient été versées constituaient des voies de recours suffisantes¹¹⁴. Dans cette affaire, ce n'est donc pas un policier en particulier qui aurait commis une erreur, mais bien un ensemble de mesures, prises pour la protection de la collectivité, qui ont mené à la mort d'un individu.

¹¹¹ Peter MUNCE, « Profoundly Un-Conservative? David Cameron and the UK Bill of Rights Debate », *The Political Quarterly*, janvier 2012, vol. 83, n° 1, p. 61.

¹¹² Nick COHEN, « We are not obliged », *The Guardian*, 08/10/2000.

¹¹³ Keith EWING, *Bonfire of the Liberties*, op. cit., p. 17 et suivantes.

¹¹⁴ *Armani da Silva c/ Royaume-Uni*, 2016.

L'affaire de Menezes a été largement couverte par la presse. Le *Guardian* publiait, quelques jours après la mort du jeune homme, une tribune qui critiquait les pouvoirs dont disposait la police¹¹⁵. Au Parlement, les circonstances de la mort du jeune homme ont été mentionnées lors des débats ultérieurs sur les pouvoirs de la police, en particulier en lien avec la prévention du terrorisme. Si elles ont été interprétées comme un exemple de mauvais équilibre entre liberté et sécurité, comme par la Baronne Goudie, pairresse travailliste, qui regrettait la mort d'un innocent et affirmait qu'« un équilibre doit être trouvé¹¹⁶ », certains parlementaires, en particulier chez les libéraux-démocrates, ont affirmé que les limites proposées aux libertés pouvaient causer des drames tels que celui-ci. Dans le second cas, les mesures sécuritaires étaient non seulement rejetées au nom de la défense de la liberté, mais également de la sécurité des plus faibles : « Je répète ce point [les circonstances de la mort de Menezes] simplement pour rappeler à la Chambre que la loi existe pour protéger les plus faibles, et que les erreurs qui sont faites peuvent avoir un effet désastreux¹¹⁷. » Dans ce deuxième exemple, Christopher Huhne dénonçait non seulement les erreurs qui avaient mené à la mort de Jean-Charles de Menezes, mais également les conséquences sur la vie privée d'un homme détenu à la prison de Belmarsh parce qu'il avait été soupçonné de terrorisme. « Ce pilote algérien a subi un stress extraordinaire, il a perdu son emploi, a été mis sur une liste qui ne lui permet plus de piloter, et son mariage s'est rompu¹¹⁸. » Ainsi, les effets indirects des lois sécuritaires sur les individus peuvent être dramatiques, et ne se limitent pas à la perte ou la diminution des libertés.

Si la rhétorique de la concurrence entre deux droits domine le débat, d'autres interprétations sont présentes, qui soulignent les rapports réciproques entre liberté et sécurité.

c. Des effets diversifiés parmi la population

Le discours de l'équilibre insiste sur le fait que chacun doit le conflit entre des droits individuels (à la liberté ou à la vie privée, par exemple) et un droit collectif à la sécurité. Dans

¹¹⁵ Gary YOUNGE, « No tails or tridents », *The Guardian*, 25/07/2005.

¹¹⁶ « *On the other hand, however, since 7 July we have also had the tragic shooting of Jean Charles de Menezes, an entirely innocent young man. We therefore also have to be concerned to protect the innocent, including those who may be suspected of terrorist activities. As always, a balance has to be struck.* » Hansard, House of Lords Debates, 21 novembre 2005, volume 675, colonne 1468 (débat sur le *Terrorism Bill*).

¹¹⁷ « *I make this point again merely to remind the House that the law exists to protect the weak, and mistakes can and do happen that can prove devastating for those involved.* » Le député libéral-démocrate Christopher HUHNE, Hansard, House of Commons Debates, 1^{er} avril 2008, volume 474, colonne 677.

¹¹⁸ « *The Algerian pilot suffered extraordinary stress, the loss of his job, blacklisting which denied him his right to fly, and the breakdown of his marriage.* » *Ibid.*

ce schéma, chacun doit accepter de voir ses droits individuels limités pour assurer la sécurité de tous : c'est la rhétorique du sacrifice fait par les bons citoyens pour la collectivité. Dans les faits, tous les individus ne sont pas considérés comme égaux, tant dans le discours politique et médiatique que dans l'application des lois.

La presse, et en particulier la presse populaire, présente deux catégories de détenteurs des droits : les criminels et les terroristes d'un côté, et les honnêtes citoyens de l'autre. Cela permet la création d'une hiérarchie entre les individus. Si les criminels et les terroristes ont, par leurs actions, perdu le droit de jouir de leurs droits, alors le droit de leurs victimes est plus important. La presse populaire, en particulier, joue sur cette rhétorique. En 2008, une décision de la Cour d'Appel a déclaré incompatible avec la Convention la possibilité pour le ministre de la Justice de prolonger la détention de condamnés à des peines graves¹¹⁹. Le *Daily Mail* regrettait qu'« une décision basée sur les droits de l'homme [ait], hier, privé le gouvernement du pouvoir de bloquer la libération de très dangereux braqueurs, violeurs et pédophiles¹²⁰. » L'article insiste sur le danger que posent ces condamnés, et regrette que les droits de l'homme s'appliquent à eux. Mais les hommes politiques utilisent également ce discours qui oppose criminels et victimes. Par exemple, en 2006, après que la Chambre des Lords a refusé d'expulser un condamné à l'issue de sa peine, le gouvernement envisageait de revoir le *Human Rights Act* qui « protégeait les droits des criminels plutôt que les droits de leurs victimes¹²¹. » Dans cette vision de la concurrence des droits, une partie seulement de la population perd des droits et donc les honnêtes citoyens n'ont rien à craindre des mesures sécuritaires : ils ne seront pas affectés¹²². Ceux qui voient leurs libertés restreintes par les mesures sécuritaires sont des individus désignés comme « indignes » de ces droits et qui le sont en fonction d'un acte commis, comme dans l'article du *Daily Mail* cité plus haut, pas en fonction de leur appartenance à un groupe plus vaste. Il s'agit alors d'une perte individuelle de droit pour le bien de la communauté.

Pour autant, les mesures sécuritaires ont également eu des effets collectifs, et pas uniquement individuels. Par exemple, les mesures sécuritaires qui attentent à la vie privée

¹¹⁹ L'interdiction concernait les personnes condamnées avant 2005 à des peines de 15 ans ou plus. La déclaration d'incompatibilité a été annulée par la Chambre des Lords en janvier 2009. MINISTRY OF JUSTICE, *Responding to Human Rights Judgments*, op. cit., p. 45.

¹²⁰ « A Human Rights ruling yesterday stripped away the Government's power to block the release of some of the most dangerous armed robbers, rapists and paedophiles. » James SLACK, « You cannot block release of danger men Straw is told », *The Daily Mail*, 16/04/2008.

¹²¹ Will WOODWARD, « Cameron promises UK bill of rights to replace Human Rights Act », *The Guardian*, 26/06/2006.

¹²² Caoilfhionn GALLAGHER, « CCTV and Human Rights: the Fish and the Bicycle? An Examination of Peck V. United Kingdom (2003) 36 E.H.R.R. 41 », *Surveillance and Society*, 2004, vol. 2, 2/3, p. 290.

affectent, apparemment, toute la population. Des demandes ont été faites afin de surveiller la population, et en particulier de pouvoir intercepter les communications des suspects de terrorisme plus facilement. Par exemple, immédiatement après les attentats de 2005, le ministre de l'Intérieur Charles Clarke proposait l'enregistrement de nombreuses données relatives à la communication par téléphone ou par internet¹²³. Le fichier ADN britannique, par ailleurs le premier du type au monde, a lui aussi fait l'objet de tentatives pour l'élargir encore¹²⁴, même si le Royaume-Uni a été rappelé à l'ordre par la CEDH dans l'affaire *Marper c/ Royaume-Uni*¹²⁵. Or, le droit à la vie privée n'est pas inclus dans les traditionnelles libertés civiles défendues par les Britanniques, sa protection en tant que droit fondamental est même une nouveauté. Il est alors plus simple, en présentant des mesures visant à renforcer les bases de données ADN, d'ignorer complètement les effets potentiels sur la vie privée des individus. Ainsi, en 2000, quand Jack Straw présenta son programme de lutte contre la criminalité, il n'utilisa le terme de vie privée que par rapport au développement de la vidéo-surveillance. Il opposa la vie privée des individus à un « sentiment plus tangible de sécurité accrue¹²⁶. » Pourtant, cette atteinte globale aux droits des citoyens affecte plus aisément certains groupes : les cartes d'identité visent explicitement les ressortissants étrangers par exemple.

Par ailleurs, certains groupes ont subi plus fortement, par exemple, l'augmentation des pouvoirs de police, en particulier sur des bases raciales. C'est, entre autres, ce que redoutait la députée travailliste Diane Abbot dans une tribune publiée dans le *Evening Standard* en 2005. « Ce sont les jeunes hommes noirs et asiatiques – les fils et les frères de mes amis, de ma famille et de ma communauté – qui risquent d'être concernés par cette nouvelle forme de détention¹²⁷. » Elle rejetait donc l'augmentation des pouvoirs de la police pour détenir des personnes suspectées de terrorisme sans procès pendant plus longtemps en redoutant qu'elle affecte en priorité une partie seulement de la population. Par ailleurs, avec le développement du terrorisme islamiste, les populations musulmanes ont été plus particulièrement visées¹²⁸. Avant même les attentats de Londres, Hazel Blears avait déclaré la commission mixte des affaires intérieures

¹²³ Simon DAVIES, « Unlawful, unworkable, unnecessary: The retention of internet records would not stop terrorist attacks », *The Guardian*, 13/07/2005.

¹²⁴ Clive NORRIS, « The intensification and bifurcation of surveillance in British criminal justice policy », *op. cit.*, p. 148.

¹²⁵ Voir chapitre suivant.

¹²⁶ « *most of us have been more than happy to trade a right to privacy in public spaces for a more tangible feeling of increased safety.* » Jack STRAW, « No one can be simultaneously free yet live in fear », *op. cit.*

¹²⁷ « *It is young black and Asian men – the sons and brothers of my friends, family and community – who risk being swept up by this new form of internment.* » Diane ABBOT, « Beware of Blair's fervour - We've been here before », *The Evening Standard*, 09/11/2005.

¹²⁸ Christian MAILHES, « Le Royaume-Uni sous surveillance, un défi pour la démocratie », *op. cit.*, p. 83.

que les musulmans seraient plus fréquemment visés par les mesures de *stop and search* parce que la menace terroriste venait plus particulièrement de groupes musulmans extrémistes¹²⁹. Parmi les mesures proposées dans le sillage des attentats de Londres, des brigades spéciales étaient envisagées. Leur but était de protéger les musulmans contre les agressions racistes, mais également d'établir une surveillance de ces communautés en particulier¹³⁰.

En plus de ces mesures spécifiques ciblant des populations dont les services de sécurité estimaient qu'elles présentaient plus de risque de se tourner vers le terrorisme, les lois antiterroristes ont mis en place des mesures qui affectaient théoriquement toute la population, mais touchaient en réalité une partie de manière disproportionnée. Par exemple, les associations musulmanes ont subi plus que les autres les effets des lois interdisant le financement de groupes liés à des activités terroristes, et des associations culturelles et culturelles musulmanes ont souffert de ces changements, même quand le lien avec d'éventuelles activités terroristes était douteux¹³¹.

De plus, ces pouvoirs de contrôle tendent à s'appliquer de manière disproportionnée à certaines catégories de la population, particulièrement celles stigmatisées sur leur origine ethnique. C'est par exemple le diagnostic établi par le rapport MacPherson, qui enquêtait sur le racisme systémique au sein des forces de police londoniennes. Ainsi, dans les quartiers modestes, et pour les personnes non-blanches, l'expansion des pouvoirs de police se faisait ressentir de manière plus vive¹³².

Les différentes mesures sécuritaires ont par ailleurs des effets sur des droits de l'homme qui ne relèvent ni des libertés civiles, classiquement reconnues par le droit britannique, ni des droits procéduraux. Le droit à l'égalité est affecté lui-même. Dans l'affaire *A. c/ Royaume-Uni*, c'est bien la discrimination qui était reprochée à la loi contre le terrorisme de 2001. La Chambre des Lords n'a pas cherché à mettre en doute la nécessité de détenir de manière préventive des suspects de terrorisme sur la base de preuves confidentielles, mais elle a signalé que le fait de limiter cet effet aux ressortissants étrangers constituait une discrimination injustifiable. La loi qui avait été proposée avait donc inscrit dans le droit britannique une mesure discriminatoire au nom d'un état d'urgence, au sens de l'article 15 de la Convention européenne, qui justifiait une dérogation à la règle normale.

¹²⁹ SELECT COMMITTEE ON HOME AFFAIRS, *Minutes of Evidence*, 1er mars 2005, question 474.

¹³⁰ Vikram DODD, « Inside: Special Branch to track Muslims across UK », *The Guardian*, 20/07/2005.

¹³¹ Laura K. DONOHUE, *The Cost of Counterterrorism: Power, Politics, and Liberty*, *op. cit.*, p. 168.

¹³² William MACPHERSON OF CLUNY, *The Stephen Lawrence Inquiry*, *op. cit.*, p. 6.45.

Par ailleurs, la lutte contre la criminalité en général tend à affecter en particulier les quartiers et les populations les plus pauvres. Ainsi, les ASBO ont été en majorité imposés dans les régions les plus défavorisées¹³³. De la même manière, les systèmes de vidéo-surveillance, qui se sont fortement développés, sont concentrés dans des zones précises et plus particulièrement dans les quartiers défavorisés, considérés comme plus susceptibles d'être affectés par la criminalité¹³⁴.

Enfin, la perte des libertés spécifique à certaines parties de la population signifie également une diminution dans leur sécurité, en particulier face à la police. La mort de Jean-Charles de Menezes s'explique en partie par le fait qu'il habitait dans un quartier défavorisé, essentiellement peuplé de personnes issues de minorités ethniques.

L'équilibre à atteindre entre liberté et sécurité se retrouve donc être un débat éminemment politique, au sein duquel l'accord semble particulièrement difficile à atteindre : non seulement l'ordre de priorité à accorder aux différentes facettes des droits n'est pas reconnu par tous, mais en plus les atteintes aux libertés fondamentales ne sont cependant pas les mêmes pour toute la population. Elles affectent différemment certains groupes. Cet effet différencié est assumé par les acteurs politiques, il est même à la base de leur discours et de la justification des mesures prises. Le détenteur d'un droit peut être présenté comme digne ou indigne de jouir des libertés fondamentales : criminels et terroristes apparaissent, surtout dans la presse populaire, comme les uniques cibles des mesures sécuritaires, qui n'affecteraient pas le reste de la population.

3. Lois antiterroristes : entre stratégie électorale et renforcement sécuritaire

Parmi les lois qui ont causé le plus de débats politiques, celles sur le terrorisme permettent de mieux appréhender les différentes positions des partis sur les questions sécuritaires. En effet, les positions de chacun ont été largement rapportées dans les journaux, et les désaccords se sont faits particulièrement visibles, surtout à partir de la deuxième moitié de la période, quand le gouvernement travailliste se retrouvait en difficulté. En 2006 et 2008, deux

¹³³ Keith EWING, *Bonfire of the Liberties*, *op. cit.*, p. 29.

¹³⁴ Ann Rudinow SÆTNAN, Heidi Mork LOMELL et Carsten WIECEK, « Controlling CCTV in Public Spaces: Is Privacy the (Only) Issue? Reflections on Norwegian and Danish observations », *Surveillance & Society*, vol. 2, n° 2- 3, pp. 396-414.

lois sur la prévention du terrorisme ont été votées. Toutes deux proposaient une augmentation conséquente de la durée de la détention préventive, et à chaque fois cette proposition a été abandonnée, ce qui nous permet d'étudier de plus près les rapports de force dans le débat entre la défense de la sécurité nationale et celle des droits de l'homme. Les lois antiterroristes ont été un moyen pour les travaillistes d'occuper le terrain de la sécurité, habituellement occupé par les conservateurs ; le débat a permis aux partis d'opposition, et spécialement au parti conservateur, de se placer en défenseurs d'une liberté typiquement britannique. Le débat s'est retourné contre le gouvernement travailliste dont les tensions internes ont été exposées.

a. Un contexte politique tendu

Après les élections législatives de mai 2005, si le parti travailliste restait au pouvoir, il ne bénéficiait plus que d'une courte majorité. C'est dans cette position de faiblesse que le *Terrorism Bill* a été présenté au Parlement. En mars 2005, une autre loi sur le terrorisme, le *Prevention of Terrorism Act*, avait été votée en urgence afin qu'elle ne soit pas retardée par les élections. Immédiatement après les attentats qui ont frappé Londres, le ministre de l'Intérieur Charles Clarke fut chargé de proposer un plan pour la prévention du terrorisme. Le 20 juillet 2005, à la fin de la session parlementaire, Charles Clarke annonçait à la Chambre des Communes qu'il avait consulté les porte-paroles pour les affaires intérieures des deux principaux partis d'opposition à propos des mesures antiterroristes qu'il souhaitait faire adopter au Parlement. David Davis, pour le parti conservateur, et Mark Oaten, pour les libéraux-démocrates, se succédèrent pour confirmer que le projet de loi était rédigé dans un esprit de consensus. Le discours politique était alors à l'union nationale contre la menace terroriste¹³⁵.

Cependant, ce consensus vola en éclat dès les premières annonces de Tony Blair, le 5 août 2005. Il présenta un plan en douze points, dont les mesures les plus contestées étaient la création d'un délit d'apologie du terrorisme, et la détention sans procès¹³⁶. Celle-ci était de 14 jours maximum quand Tony Blair souhaitait la prolonger jusqu'à 90 jours. Immédiatement, les partis d'opposition dénoncèrent les propositions du Premier ministre. Si David Davis y souscrivait encore¹³⁷, les libéraux-démocrates, par l'intermédiaire de leur leader Charles Kennedy,

¹³⁵ Voir par exemple les premiers débats à la Chambre des Communes après les attentats, *Hansard*, House of Commons Debates, 11 juillet 2005, volume 436, colonnes 565 & suivantes.

¹³⁶ *PM's Press Conference - 5 August 2005*, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/content/20130109092234/http://www.number10.gov.uk/Page8041>, consulté le 27 août 2016.

¹³⁷ George JONES, « Blair to curb human rights in war on terror », *The Daily Telegraph*, 06/08/2005.

accusaient le Premier ministre de mettre en danger les libertés civiles : le délit de glorification du terrorisme et la détention de 90 jours lui semblaient excessifs autant qu'inutiles¹³⁸. Au sein du parti travailliste ensuite, les divisions se firent de plus en plus criantes. Les soutiens au gouvernement de Tony Blair s'affaiblirent. La Chambre des Communes infligea une défaite au gouvernement, la première depuis l'arrivée des travaillistes au pouvoir : les députés refusèrent une telle augmentation de la durée de la détention à 322 voix contre 291 le 9 novembre¹³⁹. Un compromis a fut trouvé pour arriver à une détention préventive de 28 jours, au lieu des 90 jours proposés, soit le double de la durée autorisée avant la loi.

En 2008, le projet de loi est né en l'absence de nouvel attentat. Le gouvernement avait Gordon Brown à sa tête depuis environ 6 mois quand il annonça, en janvier, qu'il proposait un nouveau texte, le *Counter-Terrorism Bill*, qui prévoyait de porter la durée de détention préventive à 42 jours. A nouveau, les députés de l'opposition et une partie des travaillistes s'élevèrent contre cette mesure. Début juin, au moment du vote de la troisième lecture de la loi, le gouvernement était dans une position particulièrement précaire, les élections locales de mai 2008 ayant constitué un échec pour le parti travailliste, qui n'avait recueilli que 24% des suffrages. La loi, avec sa détention préventive de 42 jours, fut votée en juin à la Chambre des Communes par une très faible majorité, et grâce principalement au soutien du DUP, parti unioniste d'Irlande du Nord qui vote habituellement avec le parti conservateur¹⁴⁰. Le lendemain du vote, le député conservateur membre du Cabinet fantôme pour l'Intérieur, David Davis, démissionna en signe de protestation, ce qui occasionna une tempête médiatique¹⁴¹. Il remporta la législative partielle qui suivit, en juillet, d'autant plus facilement qu'aucun candidat n'avait été présenté par les deux autres partis majeurs. La Chambre des Lords amenda la loi pour annuler l'augmentation de la durée de détention préventive en octobre, et le gouvernement choisit de ne pas revenir sur la décision de la chambre haute. L'augmentation de la durée de la détention préventive a donc été abandonnée, malgré les efforts de la ministre de l'Intérieur, Jacqui Smith, de la maintenir, entre autres en annonçant que son ministère préparait un projet de loi qui ne serait présenté au Parlement qu'en cas de nouvel attentat¹⁴².

¹³⁸ Patrick WINTOUR, « Blair vows to root out extremism », *The Guardian*, 06/08/2005.

¹³⁹ *Hansard*, House of Commons Debates, 9 novembre 2005, volume 439, colonne 378, division 84.

¹⁴⁰ Simon HOGGART, « A pyrrhic victory doomed to pitiful defeat », *The Guardian*, 11/06/2008.

¹⁴¹ Voir par exemple : David HUGHES, « David Davis's bold move may backfire », *The Daily Telegraph*, 12/06/2008 ; George PASCOE-WATSON, « Who dares whinges;SAS Tory quits as MP in « 42 days » strop », *The Sun*, 13/06/2008 ; Patrick WINTOUR, « Tories aghast as Davis quits to wage lone war on 42 days », *The Guardian*, 13/06/2008 ; « A gamble in the name of freedom », *The Daily Mail*, 13/06/2008.

¹⁴² « Gordon Brown: I am very angry with Lords over 42 days », *The Guardian*, 15/10/2008.

b. Les travaillistes : nouveau parti de la sécurité ?

Les gouvernements travaillistes ont présenté ces propositions comme le moyen de donner à la police les pouvoirs nécessaires pour lutter efficacement contre le terrorisme. Ils dépeignaient donc l'opposition comme incapable de voir la réalité du danger terroriste. A l'inverse, le gouvernement a régulièrement déclaré que les mesures proposées étaient réclamées par la police. Ainsi, en 2005, Charles Clarke, en parlant de la détention de 90 jours, déclarait dans une interview télévisée que « la raison pour laquelle, selon moi, les habitants de ce pays, comme le montrent les sondages les uns après les autres, soutiennent ce que la police propose dans ces domaines, est qu'ils voient cette réalité, qu'ils la comprennent, et que certains autres ne le font pas¹⁴³. » Il en appelait donc directement à l'électorat, en se plaçant délibérément du côté des forces de l'ordre. Les mesures proposées devaient permettre aux enquêteurs de faire un travail plus efficace. Une majorité de Britanniques (72%) approuvait l'augmentation de la durée de la détention préventive jusqu'à un maximum de 90 jours¹⁴⁴. En 2008, les électeurs soutenaient toujours dans leur majorité une extension à 42 jours. Dans le même temps, ils considéraient les travaillistes comme le parti le plus à même de les protéger du terrorisme, même si l'écart avec les conservateurs était minime : 32% pour les travaillistes contre 28% pour les conservateurs¹⁴⁵.

Face à cette approche sécuritaire travailliste, Michael Howard, leader conservateur jusqu'en décembre 2005, s'est vu conseiller de ne pas s'opposer aux plans du gouvernement de peur d'apparaître faible sur les questions de sécurité¹⁴⁶. Cependant, seule une minorité de conservateurs a voté avec le gouvernement : il s'agit du groupe des députés les plus traditionnels, comme Ann Widdecombe (qui a également voté pour la détention de 42 jours en 2008) ou William Cash¹⁴⁷. Plutôt que de soutenir le parti travailliste sur ces mesures populaires, le parti conservateur a réagi de deux manières différentes : l'une en mettant en doute l'efficacité des mesures travaillistes, l'autre en utilisant le langage des libertés civiles, traditionnellement plus utilisé par les libéraux-démocrates et les travaillistes.

¹⁴³ « *And the reason why I think the people of the country, as manifested in poll after poll, support what the police are proposing in these areas is they see that reality, they understand it, and some others don't.* » Matthew TEMPEST et Oliver KING, « Met chief urges MPs to back terror bill », *The Guardian*, 08/11/2005.

¹⁴⁴ Brendan CARLIN, « Tories fear opposition to 90-day option will lead to « soft on terrorism » accusation », *The Daily Telegraph*, 07/11/2005.

¹⁴⁵ Daniel MARTIN, « Labour's core voters desert in droves », *The Daily Mail*, 19/06/2008.

¹⁴⁶ Brendan CARLIN, « Tories fear opposition to 90-day option will lead to « soft on terrorism » accusation », *op. cit.*

¹⁴⁷ George JONES et Toby HELM, « Terror vote in balance after day of arm-twisting », *The Daily Telegraph*, 09/11/2005.

Dès la deuxième lecture de la loi, en octobre 2005, David Davis remettait en cause l'efficacité de la loi¹⁴⁸. Les conservateurs mettaient en doute l'expertise des travaillistes dans les questions de sécurité en contestant que la police ait demandé une extension de leurs pouvoirs de détention préventive, et ils relayaient les discours des membres des forces de l'ordre opposés à la loi¹⁴⁹. Par la suite, le parti conservateur, en particulier à partir de l'arrivée à sa tête de David Cameron, a insisté sur ce qu'il considérait comme « l'autoritarisme inefficace » des gouvernements travaillistes, qui « mettait en danger à la fois la liberté et la sécurité¹⁵⁰. » Cette accusation d'incapacité du gouvernement à protéger les citoyens va de pair avec une critique du *Human Rights Act*. La critique conservatrice de cette loi lui attribue les difficultés à mettre en place des mesures antiterroristes nécessaires. Ainsi, en 2006, dans un discours consacré à la question des rapports entre sécurité et liberté, David Cameron déclarait que si le gouvernement « cherche à obtenir de plus en plus de pouvoir pour s'attaquer au terrorisme, c'est en partie parce que les pouvoirs de l'État ont été affaiblis par le *Human Rights Act*¹⁵¹. » Les conservateurs se positionnaient donc comme les seuls capables d'assurer la sécurité des Britanniques face à des travaillistes qui prétendaient protéger les droits de l'homme avec le *Human Rights Act*, mais affaiblissaient en réalité le pouvoir des forces de l'ordre.

La deuxième approche des conservateurs dans leur opposition aux mesures de détention fut de mettre en avant leur volonté de défendre des libertés civiles « traditionnelles », dont celle de ne pas être arrêté sans justification. En effet, en 2005 comme en 2008, si de nombreuses propositions ont été contestées c'était la durée autorisée par la loi de la détention préventive qui a cristallisé le débat politique.

Or, un principe bien établi de l'Etat de droit est que la détention ne peut être autorisée sans justification. La CEDH reconnaît le droit à la liberté qui ne peut être limité que « selon les voies légales¹⁵² ». C'est également ce que protège l'*Habeas Corpus*, outil juridique qui impose à toute personne de justifier de la détention d'un individu. Ce droit est reconnu dans le droit britannique depuis plusieurs siècles. Il est présent, en filigrane, dans la *Magna Carta* de 1215,

¹⁴⁸ Voir par exemple son intervention du 26 octobre 2005, *Hansard*, House of Commons Debates, volume 438, colonne 344.

¹⁴⁹ Jason LEWIS, « MI5: We didn't ask Blair to hold terror suspects for 90 days », *The Mail on Sunday*, 28/10/2005.

¹⁵⁰ « *We will ensure strong defence and the effective enforcement of laws that balance liberty and safety – instead of ineffective authoritarianism which puts both freedom and security at risk.* » *Built to last*, The Conservative Party, 2006.

¹⁵¹ « *And when he seeks more and more new powers to tackle terrorism, it's partly because the existing powers of the state are undermined by the Human Rights Act.* » David CAMERON, « Balancing freedom and security - a modern British Bill of Rights », *The Guardian*, 26/06/2006.

¹⁵² Article 5. « Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

puis utilisé dans certaines affaires qui ont pris une portée symbolique. Par exemple, dans l'affaire *Somerset v. Stewart* de 1772, le *writ d'Habeas Corpus* avait été utilisé par des militants abolitionnistes contre le propriétaire d'un esclave afin de mettre en cause le principe même de l'esclavage¹⁵³. Il est également lié au développement de la démocratie britannique : l'*Habeas Corpus* est présenté comme un des éléments les plus importants de la *Magna Carta* et de la *Bill of Rights* de 1689, même si aucun de ces deux textes ne formalise ce droit. Le débat portait donc sur la défense d'un droit à la portée symboliquement très importante.

Cette défense des libertés traditionnelles est présente même dans le discours des membres de la frange du parti qui a voté avec le gouvernement, celle qui était la plus conservatrice. Par exemple, le député conservateur William Cash, soulignait l'importance des libertés historiques au cours des débats sur le *Terrorism Bill*, tout en s'attaquant à l'influence européenne sur le droit : « nous devrions insister sur l'*Habeas Corpus*, un procès équitable et en bonne et due forme selon les termes de notre propre législation plutôt que de se retrouver pris dans des tentatives tortueuses de se soumettre à la Convention européenne des droits de l'homme, qui crée plus de problème qu'elle n'en résout¹⁵⁴. » Il concentrait donc, en eurosceptique convaincu, sa critique sur l'influence de la CEDH sur le droit britannique. Cependant, même les conservateurs moins radicaux faisaient appel à l'histoire des libertés britanniques, avec une insistance sur le rôle qu'y a joué la *Magna Carta*. David Davis plaçait ainsi son parti en défenseur de libertés ancestrales, au cours du débat sur la seconde lecture du *Counter Terrorism Bill* :

Quel est l'enjeu ? C'est le principe de l'*Habeas Corpus* – le droit d'un individu à ne pas être détenu sur de longues périodes sans que l'État ne le mette en examen. Ce droit ancien remonte à la *Magna Carta* de 1215 ; c'est une de nos libertés les plus fondamentales pour laquelle des millions sont morts. Nous, les conservateurs, ne l'abandonneront pas avec légèreté¹⁵⁵.

La définition du conservatisme inclut alors la défense de ce type de droits de l'homme, par opposition à ceux qui sont défendus par les institutions européennes. Dans les débats

¹⁵³ *The Somerset Case - Transcript*, http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/blackhistory/rights/transcripts/somerset_case.htm, consulté le 30 août 2016.

¹⁵⁴ « *We should insist upon habeas corpus, and a fair trial, and due process within the terms of our own legislation instead of getting caught up in the tortuous attempts to provide for compliance with the European convention on human rights, which creates more problems than it solves.* » *Hansard*, House of Commons Debates, 15 février 2006, volume 442, colonne 1519.

¹⁵⁵ « *What is at stake? It is the principle of habeas corpus—an individual's right not to be held for prolonged periods without the state bringing criminal charges against him. That ancient right dates back to the Magna Carta of 1215; it is one of our most basic, fundamental freedoms that millions died defending in the last century. We Conservatives will not give it up lightly.* » *Hansard*, House of Commons Debates, volume 474, colonne 663.

parlementaires, le terme « droits de l'homme » n'est que rarement utilisé en dehors du concept spécifique du *Human Rights Act*, le terme « libertés civiles », plus conforme à une certaine tradition juridique, lui est préféré. C'est que les droits de l'homme sont présentés comme des obligations absurdes qui créent des obstacles au gouvernement quand les libertés civiles sont considérées comme « naturellement » britanniques. Il s'agit donc non seulement de défendre la sécurité d'un pays, mais également ses valeurs les plus fondamentales, au contraire des droits de l'homme qui ne sont qu'une invention continentale.

C'est la défense de ces libertés que David Davis affirmait défendre après le vote de la première version du *Counter Terrorism Act*. Ses déclarations après sa démission insistaient sur l'héritage de libertés britanniques :

J'ai toujours vu mon appartenance à cette Chambre comme une entreprise noble, en particulier parce que nous et nos prédécesseurs ont pendant des siècles défendu avec passion les libertés fondamentales de nos citoyens. Ou bien nous l'avons fait, jusqu'à hier¹⁵⁶.

Son site de campagne pour les élections législatives partielles qu'il déclencha était www.daviddavisforfreedom.com, soit « David Davis pour la liberté¹⁵⁷ ». En plus de cette posture de principe, il remettait en question l'efficacité des mesures proposées par Gordon Brown : elles étaient pour lui inutiles et coûteuses en plus de violer les libertés des citoyens¹⁵⁸.

Le but officiel de David Davis était de lancer un débat public sur les principes des mesures de détention, mais son succès fut mitigé, d'autant plus que le parti conservateur était divisé sur la question. Une partie du Cabinet fantôme estimait en effet que cette action d'éclat avait détourné l'attention de la marge très étroite avec laquelle le projet de loi avait été voté à la Chambre des Communes¹⁵⁹. Par ailleurs, la manœuvre a coûté sa place au Cabinet fantôme à David Davis, qui est redevenu député de base, même si sa critique des mesures sécuritaires des travaillistes s'inscrivait dans la droite ligne de celle de son parti.

Le parti conservateur dénonçait à la fois « l'autoritarisme rampant des néo-travaillistes et leur menace pour les libertés civiles » et « leur échec apparent dans la lutte contre

¹⁵⁶ « *I had always viewed membership of this house as a noble endeavour, not least because we and our forebears have for centuries fiercely defended the fundamental freedoms of our citizens. Or we did, up until yesterday.* » David DAVIS, « Resignation statement », *The Guardian*, 12/06/2008.

¹⁵⁷ Aujourd'hui fermé, le site est néanmoins toujours accessible à l'adresse suivante. *David Davis - Home*, <http://web.archive.org/web/20080618172551/http://www.daviddavisforfreedom.com/>, consulté le 31 août 2016.

¹⁵⁸ David DAVIS, « Brown's security strategy is the worst of all worlds », *The Spectator*, 05/07/2008.

¹⁵⁹ Jenny PERCIVAL, Paul OWEN et Patrick WINTOUR, « David Davis « stunt » exposes Tory divide, says Brown », *The Guardian*, 13/06/2008.

la criminalité¹⁶⁰. » Plutôt qu'un paradoxe, cette position est en fait liée à la définition des libertés fondamentales qu'ils ont choisie. Le débat sur les propositions de détention préventive pour les affaires de terrorisme montre que l'autoritarisme dénoncé par les conservateurs est celui qui viole les libertés civiles britanniques, pas les droits de l'homme européens, mais que la nécessité de prendre des mesures robustes contre le terrorisme ne fait jamais de doute. Cette position leur permet de se montrer comme forts sur la sécurité, sur la défense des libertés civiles ainsi que de donner un nouvel argument au camp eurosceptique au sein du parti.

c. Les tensions internes au parti travailliste

Alors que l'opposition construisait son discours critique envers le gouvernement, celui-ci devait faire face à une rébellion en son sein. Tony Blair était fragilisé par les plus mauvais résultats électoraux depuis son arrivée au pouvoir ainsi que par l'opposition d'une partie de la majorité et de la population à sa participation à la guerre en Irak menée avec les États-Unis. Le Premier ministre avait engagé sa responsabilité personnelle dans ce conflit qui a affecté toute la politique sécuritaire qu'il a voulu mettre en place par la suite¹⁶¹. Ainsi, dans le programme électoral de 2005, le parti travailliste présentait la guerre en Irak comme un moyen de protéger le pays contre le terrorisme, espérant que cet aspect dépasserait l'impopularité de l'implication britannique dans la coalition¹⁶².

Les attentats de 2005 n'ont pas amélioré la confiance qu'une partie des travaillistes portaient à Tony Blair sur les questions de sécurité : le projet de loi sur les cartes d'identité a par exemple occasionné une rébellion au sein du parti, même si elle n'est pas parvenue à empêcher le vote de la loi. Aussi, quand le projet de loi sur le terrorisme a été déposé par le ministre de l'Intérieur Charles Clarke, l'opposition au sein du parti critiquait déjà les mesures proposées dans les 12 points cités par Tony Blair en août 2005. Le vote sur la détention préventive s'annonçait donc difficile pour le gouvernement. Juste avant le vote, Gordon Brown, alors ministre de l'Economie et des Finances, avait fait un aller-retour à Londres au milieu d'un déplacement en Israël pour tenter de convaincre les rebelles de soutenir le gouvernement. Le Premier ministre avait tenu tête aux députés, en refusant de négocier la durée maximale de détention. Deux jours avant le vote, il avait réaffirmé son attachement à la mesure tandis que le

¹⁶⁰ « *They have tended to oscillate between denouncing New Labour's creeping authoritarianism and threat to civil liberties and condemning its apparent failure to do more to combat crime.* » Peter DOREY, Mark GARNETT et Andrew DENHAM, *From crisis to coalition*, op. cit., p. 116.

¹⁶¹ Simon JENKINS, *Thatcher and sons: a revolution in three acts*, Londres, Penguin Books, 2007, p. 249.

¹⁶² *Britain forward not back: the Labour Party manifesto*, op. cit., p. 85.

ministre de l'Intérieur amorçait des négociations à la Chambre pour obtenir une augmentation plus modeste, jusqu'à 28 jours¹⁶³. Le 9 novembre, la détention préventive de 90 jours fut rejetée par la Chambre des Communes, à 332 voix contre 291. Une mesure de compromis, une durée maximale doublée pour atteindre 28 jours, fut adoptée, acceptée par des rebelles travaillistes qui restaient tout de même réticents.

La défaite parlementaire a mis en évidence certaines divisions qui couvaient déjà dans le parti travailliste. Une partie des députés s'opposaient à la ligne autoritaire de Tony Blair. Ils le faisaient en utilisant les mêmes arguments que les conservateurs ou les libéraux-démocrates : la détention de 90 jours n'était pas demandée par la police et elle violait les libertés civiles fondamentales¹⁶⁴. Dans son pari qui visait à apparaître plus fort en matière sécuritaire, un Tony Blair déjà affaibli avait réussi à unir contre lui l'aile gauche de son parti et l'opposition conservatrice. Face à ce parti divisé, les conservateurs apparurent particulièrement disciplinés. Sur la détention de 90 jours, un seul député vota contre la ligne de son parti. Les députés qui votaient habituellement en faveur de politiques plus sécuritaires, comme Ann Widdecombe, furent absents lors du vote¹⁶⁵. Les conservateurs ne se privèrent pas de montrer du doigt ces divisions travaillistes, particulièrement au sein du gouvernement. Michael Howard demanda ainsi à Charles Clarke :

Dans son résumé des événements de lundi, le ministre de l'Intérieur oublie fort à propos que, après la réunion avec le député de Beaconsfield (Mr. Grieve) et la porte-parole des libéraux-démocrates, il a déclaré aux médias qu'il introduirait un amendement pour mettre en place une période de détention plus courte. Combien de temps le Premier ministre a-t-il dû le détenir avant qu'il ne décide de ne pas le faire¹⁶⁶ ?

Ainsi, face à un parti travailliste divisé, et à un gouvernement dont le discours sécuritaire ne fonctionnait pas, le parti conservateur jouait la carte de l'unité. Ses porte-paroles présentaient les actions du parti travailliste comme basées essentiellement sur des motivations politiques et sur l'autorité déclinante du Premier ministre, et leur propre opposition à la loi comme une défense des valeurs absolues de liberté.

¹⁶³ Gaby HINSLIFF et Ned TEMKO, « Defeat for Blair: Pride and a fall », *The Observer*, 13/11/2005.

¹⁶⁴ Voir par exemple Diane ABBOT, « Beware of Blair's fervour - We've been here before », *op. cit.*

¹⁶⁵ *Hansard*, House of Commons Debates, 9 novembre 2005, volume 439, colonne 378.

¹⁶⁶ « *In that recitation of what happened on Monday, the Home Secretary conveniently overlooked the fact that after the meeting with my hon. Friend the Member for Beaconsfield (Mr. Grieve) and the spokesman for the Liberal Democrats, he told the media that he would be tabling an amendment to provide for a shorter period of detention. How long did the Prime Minister have to detain him before he decided not to proceed with that amendment?* » *Hansard*, House of Commons Debates, 9 novembre 2005, volume 439, colonne 336.

Cet échec a eu une conséquence politique immédiate. Les élections locales de 2006 ont été affectées par le débat sur le *Terrorism Act* : le terrorisme est devenu l'un des enjeux majeurs de la campagne, durant laquelle la question de la détention a été rappelée¹⁶⁷. Les résultats des élections ont confirmé la montée du parti conservateur.

Le débat sur la durée de la détention dans la *Counter Terrorism Act 2008* se déroula dans un contexte politique similaire. Tony Blair avait démissionné de son poste en juin 2007, Gordon Brown avait donc repris la tête du parti, et était devenu Premier ministre sans appeler de nouvelle élection, avec un capital politique limité. Le 6 décembre 2007, sa ministre de l'Intérieur, Jacqui Smith, annonça un projet de loi contre le terrorisme, qui incluait une nouvelle augmentation de la durée de la détention préventive¹⁶⁸. Le projet de loi fut introduit à la Chambre des Communes le 24 janvier 2008 et n'a reçu l'accord royal que le 26 novembre, soit après un an de débats¹⁶⁹. Cette fois, la mesure phare proposée par le gouvernement était d'allonger la durée de détention à 42 jours, soit deux semaines de plus que précédemment. A nouveau, la motivation principale à cette loi était d'apparaître dur sur les questions de sécurité.

Cependant, Gordon Brown dépensa une bonne partie d'un capital politique plutôt faible. Diane Abbot, en 2008, consacra la fin de son discours aux problèmes de politique intérieure à son parti. Elle accusa d'abord le Premier ministre d'avoir promis des avantages de nature variée aux députés travaillistes acceptant de voter pour sa proposition :

Tous les députés rebelles qui promeuvent une cause ou une autre se sentent assurés – s'ils votent dans le bon sens, bien sûr – que le Premier ministre fera la déclaration qu'ils souhaitent, qu'il donnera le budget ou qu'il viendra faire cette visite spéciale¹⁷⁰.

Ces faveurs accordées en échange d'un vote ont été niées par le Premier ministre, tant en ce qui concerne les députés travaillistes que ceux du DUP. En effet, les membres de ce parti ont rapidement affirmé que leur vote avait été conditionné par une promesse d'augmenter le budget

¹⁶⁷ Stephen D. FISHER, « United Kingdom Election report », *European Journal of Political Research*, décembre 2007, vol. 46, n° 7-8, p. 1134.

¹⁶⁸ Anthony SELDON et Guy LODGE, *Brown at 10*, Londres, Biteback, 2010.

¹⁶⁹ *A-Z of Legislation: Counter-Terrorism Act 2008*, <https://www.theguardian.com/commentisfree/libertycentral/2009/jan/19/counter-terrorism-act>, consulté le 3 septembre 2016.

¹⁷⁰ « Any rebel Back Bencher with a cause is confident—if they vote the right way of course—that the Prime Minister will make the statement, give the money or make the special visit. » *Hansard*, House of Commons Debates, 11 juin 2008, volume 477, colonne 382.

du gouvernement d'Irlande du Nord¹⁷¹. Les critiques ont fusé, à la fois de la part des travaillistes rebelles, comme Diane Abbot qui qualifiait le processus de négociation de « bazar sordide¹⁷² ».

Cependant, étant donnée la position de faiblesse du gouvernement Brown en 2008, le vote a également été considéré comme une mesure de la confiance que le Parlement accordait à son Premier ministre. La victoire étroite de Gordon Brown à la Chambre des Communes ne lui a pas permis de renforcer sa crédibilité en matière de sécurité, alors que l'opposition l'accusait de sacrifier les droits de l'homme à un objectif politique à court terme. Au cours du débat, le leader libéral-démocrate Nick Clegg affirmait que Gordon Brown savait parfaitement que la mesure était incompatible avec les garanties sur les droits de l'homme et lui demandait « pourquoi il joue avec nos libertés dans un but politique pour un projet de loi que personne ne pense nécessaire, dont personne ne pense qu'il sera mis en pratique et dont tout le monde sait qu'il ne deviendra jamais loi ¹⁷³? » De cette manière, le projet de loi n'apparaît pas comme une tentative sincère d'améliorer la sécurité de la population, mais comme une manœuvre, au détriment des libertés des Britanniques, point de vue partagé avec les conservateurs et même avec certains membres de l'aile gauche du parti travailliste, comme Diane Abbot.

Pour le *Terrorism Act 2006* comme pour le *Counter Terrorism Act 2008*, la longueur de la détention préventive a constitué le noeud de l'opposition aux mesures proposées par le gouvernement. La défense des libertés civiles a permis aux conservateurs de se positionner en défenseurs des droits et des libertés face à des travaillistes qui les menaçaient. La tactique travailliste consistant à occuper le terrain sécuritaire, traditionnellement conservateur, n'a fait que diviser le parti dans des débats politiques.

Conclusion

Les gouvernements travaillistes de Tony Blair et Gordon Brown ont prolongé les mesures sécuritaires des gouvernements précédents, à la fois dans le domaine de la lutte contre la criminalité et de la lutte antiterroriste. Les nombreuses lois qu'ils ont fait voter ont petit à petit empiété sur les droits des Britanniques, même si leur efficacité à améliorer la sécurité de

¹⁷¹ Patrick WINTOUR et Nicholas WATT, « Desperate Brown scrapes through », *The Guardian*, 12/06/2008.

¹⁷² « grubby bazaar » *Ibid.*

¹⁷³ « Everyone knows that the Prime Minister's proposal will not become law—it will be blocked in the other place, the Equality and Human Rights Commission will challenge it in court and the European Court of Human Rights will declare it illegal—so why on earth is he playing politics with our liberties for a Bill that no one thinks is necessary, no one thinks will work in practice and everyone knows will never reach the statute book? » *Hansard*, House of Commons Debates, 11 juin 2008, volume 477, colonne 304.

la population est l'objet de débats. Si la rhétorique de l'équilibre entre liberté et sécurité échoue à représenter de manière réaliste les rapports entre les mesures sécuritaires et les droits de l'homme, c'est celle qui a été le plus employée dans le discours politique pour justifier l'utilisation de certaines lois, ou au contraire pour les critiquer. La métaphore a l'avantage d'être simple, mais elle cache une large diversité des effets des lois, qui dépassent la simple diminution des droits de la défense lors de procès. La question de la sécurité offre également un bon point d'observation de la stratégie politique des travaillistes. Elle permet aux travaillistes d'occuper un terrain habituellement associé aux conservateurs en se présentant comme garants de la sécurité de la population, mais ils ont échoué à démontrer leur attachement aux libertés et ont été accusés d'opportunisme politique. L'opposition, elle, s'est positionnée en championne des libertés civiles britanniques, tout en cooptant certaines mesures comme les ASBO. Dans ce domaine de la sécurité, les droits et libertés des citoyens ainsi que la hiérarchie entre eux ont fait l'objet de redéfinitions constantes et de réappropriations politiques.