

GRANDE-BRETAGNE

LE « TERRORISM ACT 2006 » :

LA FIN DU POLITIQUE

JEAN-CLAUDE PAYE *

Les lois antiterroristes installent un droit d'exception en créant un délit d'intention. Ces lois permettent de criminaliser toute action politique qu'un gouvernement trouve indue. La dernière loi antiterroriste anglaise va plus loin. Elle permet de punir non seulement toute personne qui soutiendrait de telles actions par la parole, mais aussi de simples déclarations qui, sans relation avec les faits incriminés, créeraient une « atmosphère » favorable au terrorisme, et cela quelle que soit l'intention de la personne poursuivie. L'expression d'une opinion politique opposée à celle du gouvernement peut devenir un délit.

Le 22 mars 2006, la Chambre des Lords a définitivement approuvé le projet de loi antiterroriste, déposé par le gouvernement après les attentats du mois de juillet 2005¹. Cette loi représente un nouveau pas en avant dans la capacité offerte au gouvernement britannique de criminaliser, non seulement toute action politique, mais aussi tout parole d'opposition radicale ou de soutien à des actions politiques. La matérialité des faits n'est pas nécessaire pour poursuivre des comportements, ni, non plus l'intention attribuée aux personnes incriminées. Il s'agit là de l'apport propre à cette loi. Jusqu'à présent ce qui spécifiait les lois terroristes, anglaises ou autres, était le fait qu'elles créaient un délit d'intention. Ce qui définissait un acte délictueux comme terroriste était le fait qu'il était commis dans l'intention de faire pression sur un gouvernement ou une organisation internationale. On peut considérer le *Terrorism Act*

* SOCIOLOGUE, AUTEUR DE *LA FIN DE L'ÉTAT DE DROIT*, LA DISPUTE.

¹ Jeannie Shawl, « UK anti-terror bill becomes law, *Jurist*, March 30, 2006, <http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/2006/03/uk-anti-terror-bill-becomes-law.php>

comme une loi de la nouvelle génération. Il suffit qu'une personne, n'importe laquelle, déclare se sentir incitée à commettre des actes terroristes, par des paroles qui ont été prononcées par un tiers, pour que l'on puisse poursuivre l'auteur du discours. La personne qui parle est donc responsable de la manière dont ses déclarations peuvent être reçues, quel que soit son objectif. Il n'est pas non plus nécessaire qu'il y ait un lien matériel entre le contenu du discours prononcé, par exemple des paroles de soutien à la résistance palestinienne, et les actes qu'elles ont « incités », par exemple la pose de bombes dans le métro de Londres. Pour être poursuivi, il suffit qu'un tribunal estime que ces paroles ont créé un « climat » favorable au terrorisme.

De nouvelles incriminations

La loi introduit de nouvelles incriminations, elle veut s'attaquer « aux actes préparatoires », à « l'entraînement » ainsi qu'à « l'encouragement au terrorisme ».

36

Les raisons de la création de la nouvelle incrimination portant sur les actes préparatoires au terrorisme ne sont pas évidentes. Le *Terrorism Act 2000* qualifiait déjà comme un délit grave, le fait de « collecter des informations » ou de « posséder des documents » qui pourraient être utilisés pour le terrorisme². Cette dernière loi punit également, d'une peine pouvant conduire à dix ans d'emprisonnement, toute personne « en possession d'un objet dont les circonstances engendrent une suspicion raisonnable qu'il est en rapport avec un objectif lié avec la commission, la préparation ou l'investigation d'un acte terroriste »³.

Le *Terrorism Act 2006* innove vraiment avec la création de la notion d'encouragement au terrorisme, qui « s'applique à une déclaration qui peut être comprise par un membre du public, auquel elle est destinée, comme un encouragement direct ou indirect, ou comme une autre incitation à commettre, préparer ou concevoir des actes de terrorisme ou des délits repris sous cette Convention »⁴.

² *Terrorism Act 2000*, S. 58, <http://www.uk-legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000011.htm>.

³ *Terrorism Act 2000*, S. 57

⁴ *Terrorism Bill*, clause 1 (1) http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukga_2006011_en.pdf

L'infraction existe, non seulement, quand la personne veut pousser à l'action terroriste ou qu'elle sait qu'elle encourage le terrorisme par ses déclarations, mais aussi quand une « personne raisonnable » peut conclure que la déclaration semble l'inciter au terrorisme, et cela indépendamment de l'intention de l'orateur.

La loi adopte une incrimination « d'incitation directe » quand la personne défend directement la violence, et « d'incitation indirecte » quand la personne qui parle ne défend pas directement la violence, mais que sa déclaration peut être entendue comme quelque chose susceptible d'y encourager.

Un délit « d'insouciance »

Les incriminations d'encouragement au terrorisme et d'incitation indirecte ne requièrent pas qu'il y ait intention de pousser d'autres personnes à commettre des actes criminels. Une personne peut commettre ces délits sans s'en rendre compte. Le délit d'incitation indirecte existe si une personne qui publie une déclaration est simplement « insouciant » quant à la possibilité que son discours soit ou non compris comme un encouragement au terrorisme. La loi a une approche très large de la notion d'insouciance, elle dit que « les cas où une personne peut être tenue comme insouciant inclut chaque situation où la personne ne peut pas raisonnablement avoir manqué d'avoir connaissance de cette possibilité »⁵. L'utilisation du terme « inclut » suggère que cet article s'applique au cas où la personne qui parle n'a pas conscience des effets que peuvent avoir ses mots.

La nouvelle approche pénale de l'encouragement au terrorisme a pour conséquence que le délit existe sans qu'il y ait un quelconque élément d'intentionnalité chez la personne incriminée. Cette évolution est en opposition avec la tradition de la loi commune. La notion d'incitation, comprise dans la loi criminelle, a toujours fait référence à un élément intentionnel, la personne incriminée devant savoir que ses paroles, ou ses actes, peuvent avoir comme conséquence de pousser un autre à commettre un délit.

Le gouvernement justifie l'introduction du délit « d'incitation indirecte au terrorisme » en arguant qu'il s'agit là d'une ratification de la Convention du Conseil de l'Europe relative à la prévention du terrorisme⁶, signée en avril 2005.

⁵ *Op. cit.*, clause 1 (3).

⁶ Council of Europe, Convention on the Prevention of Terrorism, May 2005, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/196.htm>

La Convention requiert des États « qu'ils adoptent de telles mesures qui sont nécessaires pour incriminer, sous les lois nationales, la provocation publique à commettre un délit terroriste, quand elle est commise illégalement et intentionnellement » ⁷.

Cette Convention introduit bien des notions telles que l'incitation directe ou indirecte au terrorisme ; cependant, le délit est commis quand une déclaration publique, « avec l'intention d'inciter de commettre un acte terroriste », « cause un danger » tel qu'un délit puisse être commis. Un lien doit pouvoir être établi entre l'affirmation désignée comme provocatrice et l'acte qui doit être prévenu ⁸. La loi britannique, si elle s'inscrit dans le sillage de la Convention du Conseil de l'Europe, va nettement plus loin que son modèle, puisque, ici, pour établir le délit, aucun élément d'intentionnalité, ni l'existence d'un délit concret, incité par la déclaration, n'est nécessaire.

38

La nouvelle loi britannique viole ouvertement le principe de légalité selon lequel les incriminations doivent être définies précisément afin d'éviter tout arbitraire au niveau de l'interprétation. Alvaro Gil-Robles, commissaire du Conseil de l'Europe pour les droits de l'Homme, dans son commentaire de l'article 5 de la Convention sur la prévention du terrorisme, contenant la notion d'incitation indirecte, affirme « qu'il serait particulièrement difficile de prévoir les circonstances à travers lesquelles un message pourrait être considéré comme une provocation publique, incitant à commettre un acte de terrorisme, et celles à travers lesquelles il représenterait l'exercice légitime d'un droit d'exprimer librement une idée critique » ⁹. Cette observation est encore plus pertinente si on l'applique à la loi anglaise, puisque, ici, l'intention de commettre un acte répréhensible, la présence d'un danger et l'existence d'un délit matériel ne sont pas nécessaires pour criminaliser la déclaration.

⁷ *Ibid.* Article 5 (2).

⁸ « Briefing on the Terrorism Bill 2005 », Human Rights Watch, november 2005, <http://hrw.org/backgrounder/eca/uk1105/uk1105.pdf>

⁹ Opinion of the Commissioner for Human Rights, Alvaro Gil-Robles, on the draft Convention on the Prevention of Terrorism, Strasbourg, February 2, 2005, BCommH (2005) 1, p. 28, [http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Fight_against_terrorism/3_CODEXTER/Working_Documents/BCommDH_2005_1_E Final — Opinion on the draft conv. pdf](http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Fight_against_terrorism/3_CODEXTER/Working_Documents/BCommDH_2005_1_E_Final_-_Opinion_on_the_draft_conv.pdf)

Criminaliser un « climat » favorable au terrorisme

Les députés ont réintroduit une disposition, qui avait été écartée en janvier 2006 par la Chambre des Lords, la création du délit de « glorification du terrorisme ». Les Lords avaient estimé que cette nouvelle incrimination constituait un danger pour la liberté d'expression. Afin de contourner ce vote, le gouvernement avait réintroduit la notion de glorification, en en faisant un élément constitutif du délit « d'incitation indirecte au terrorisme ». Cependant, faire de la glorification du terrorisme une infraction spécifique a toujours été un objectif clairement affiché par le pouvoir politique, jusqu'à en faire un point du programme électoral du parti travailliste.

L'acharnement du gouvernement à vouloir réintroduire à tout prix cette notion ne peut se comprendre facilement, si l'on observe le degré d'arbitraire que permet déjà l'incrimination « d'incitation indirecte », dont la glorification était devenue, suite au vote des Lords, un élément constitutif.

Selon le gouvernement, la nouvelle incrimination de glorification du terrorisme vise à punir ceux qui « louent ou célèbrent » les actes de terrorisme. Le pouvoir prétend qu'il veut, avant tout, sanctionner les imams radicaux présentés comme des « prêcheurs de haine ». L'opposition conservatrice et libérale ont défendu l'idée selon laquelle l'incrimination d'encouragement indirect au terrorisme était largement suffisante. Au contraire, pour le ministre Charles Clarke, cette incrimination serait trop étroite car elle ne couvrirait pas les écrits et les sites Internet.

Le terme de glorification n'est pas défini. En réponse à cette constatation, le ministre de l'Intérieur a déclaré qu'il ne serait pas nécessaire de le préciser, puisque « ceux qui cherchent à recruter pour le terrorisme savent ce que cela signifie »¹⁰.

L'intérêt du gouvernement à introduire ce nouveau délit se comprend d'avantage si on constate que les députés ont également adopté un amendement, selon lequel la police n'a pas besoin de demander un mandat à un juge, afin d'obliger un fournisseur d'accès Internet à effacer des sujets désignés comme glorifiant le terrorisme. Le caractère vague de la nouvelle loi permet de détacher l'incrimination de préparation d'actes terroristes de tout support matériel. Il est ainsi possible de criminaliser le fait de visiter un site

¹⁰ Alan Travis and Patrick Winters, « Extremist muslim groups to be banned », *The Guardian*, 2006/2/16.

web « jihadiste ». On peut ainsi qualifier cette incrimination « d'usage inapproprié de l'internet » ¹¹.

L'utilisation de l'incrimination autorise toutes les interprétations. Une personne peut être poursuivie pour glorification du terrorisme si « les circonstances et la manière dont est faite la déclaration publique (en relation avec son contenu), déterminent qu'il serait raisonnable, pour des personnes du public auquel elle est adressée, d'admettre que l'exposé exprime les vues de cette personne ou avait son adhésion » ¹².

Selon le ministre de l'Intérieur C. Clarke, cette incrimination est nécessaire pour agir contre des organisations « qui essaient de promouvoir le terrorisme et de créer un climat dans lequel un jeune homme impressionnable pourrait penser que les attentats suicides serait une activité noble et sacrée » ¹³. Dans un même registre, C. Clarke a aussi déclaré que cette incrimination se justifie car « les personnes qui glorifient le terrorisme favorisent la création d'un climat dans lequel le terrorisme est perçu comme quelque chose d'acceptable » ¹⁴.

40 La déclaration désignée comme glorifiant le terrorisme peut se situer dans le passé, dans le futur ou avoir simplement un caractère d'ordre général. Le délit de glorification du terrorisme peut ainsi être appliqué à des faits anciens, sans rapport concret avec leur conséquence attribuée : le « climat », « l'atmosphère » terroriste actuelle. La durée pendant laquelle la déclaration peut être poursuivie est quasiment indéterminée. La loi prévoit un délai de vingt ans qui suit le fait incriminé, « à moins que le ministre de l'Intérieur ait pris un arrêté spécifique qui permette de prendre en compte des événements advenus en dehors de cette période » ¹⁵.

¹¹ « A briefing document on the governments anti-terrorism proposals », p. 4, Protect Our Rights, <http://www.blink.org.uk/docs/protectourrightsbriefing.pdf>

¹² « The Terrorism Bill », House of Lords, Research paper 05/66, Le 20/10/2005, p. 15 <http://parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-066.pdf>

¹³ « Mps back ban on glorifying terror », BBC news, http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4714578.stm

¹⁴ Beth Gardiner, « Britain's House of Commons votes to outlaw the glorification of terrorism », <http://cnews.canoe.ca/CNEWS/World/WarOnTerrorism/2006/02/15/1444273-ap.html>

¹⁵ *Ibidem*.

Des délits politiques

Le Premier ministre a déclaré que la « glorification » ou « la justification » du terrorisme sont des comportements qui peuvent conduire à une exclusion du territoire et justifier la fermeture de mosquées ou l'utilisation de « mesures de contrôle ». Le gouvernement britannique a précisé les « comportements inacceptables » qui pourront conduire à l'expulsion de l'étranger incriminé : à savoir le fait de « fomenter, justifier ou glorifier la violence terroriste », de « chercher à provoquer des actes terroristes » ou de « fomenter la haine pouvant mener à des violences entre les différentes communautés au Royaume-Uni ». Ainsi, la nouvelle loi donne ainsi une base légale aux décisions administratives de bannir les groupes, dont le gouvernement estime qu'ils ont un rapport avec le terrorisme.

Comme les associations de défense des libertés civiles, le maire de Londres, Ken Livingstone, n'est pas convaincu par les déclarations du ministre Charles Clarke, affirmant que les intentions du gouvernement n'étaient pas « d'étouffer la liberté d'expression ou le débat légitime sur les religions ou autres thèmes »¹⁶. Il a ainsi affirmé que ces nouvelles dispositions ne résistent pas au « test Nelson Mandela ». « Si le texte avait été en place il y a vingt-cinq ans en Grande-Bretagne, les partisans de Nelson Mandela auraient-ils été expulsés de notre pays, car ils soutenaient la campagne d'attentats à la bombe contre le régime raciste d'apartheid, en place en Afrique du Sud », a-t-il déclaré. Il a ajouté : « si oui, alors le Parlement devrait s'insurger contre cette mesure »¹⁷.

Pour lui, ces dispositions ne devraient pas permettre d'interdire du territoire britannique quelqu'un comme Youssef Al-Qardaoui, un influent religieux qatari, interdit de séjour aux États-Unis, à cause de ses propos justifiant les attentats suicides en Israël. Si cette interdiction devait se confirmer « il y aurait très peu d'imams ou de militants acceptés sur le territoire britannique, car la vaste majorité d'entre eux s'identifient avec le combat du peuple palestinien »¹⁸.

Pour comprendre toute la portée des nouvelles incriminations, d'incitation indirecte et de glorification du terrorisme, on doit les

¹⁶ « Terrorisme : Londres publie une liste des comportements qui justifient une expulsion », *Le Monde avec AFP et Reuters*, le 24/8/2005.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

relier au *Terrorism Act 2000*, qui définit comme terroriste l'acte qui entraîne des « dommages sérieux à la propriété », qui « a pour objectif d'influencer le gouvernement ou d'intimider la population ou une partie de celle-ci » et qui « le fait avec le but de promouvoir une cause politique, religieuse ou idéologique »¹⁹.

Une telle définition du terrorisme permet de criminaliser non seulement des actions ayant des références religieuses, mais aussi des mouvements sociaux de défense des droits politiques et économiques. On voit tout de suite l'utilisation que le pouvoir peut faire de ces nouvelles incriminations pour s'attaquer à des actions non violentes, des paroles de solidarité vis-à-vis de personnes ayant commis des actes désignés comme terroristes ou simplement des déclarations, des prises de position hostiles à l'action politique, économique ou sociale du gouvernement ou d'une organisation internationale.

42

Par rapport au *Terrorism Act 2000*, le *Terrorism Act 2006* représente un nouveau pas dans le démantèlement des libertés publiques. Le *Terrorism Act 2000*, comme les lois antiterroristes adoptées au niveau de l'Union européenne, permet de s'attaquer à toute action politique que le gouvernement juge indue. Il criminalise le but de l'auteur d'un délit, celui de faire pression sur un gouvernement ou sur une organisation internationale. Il met en place un délit d'intention.

Quant au *Terrorism Act 2006*, il remet en cause la possibilité d'exprimer une opinion politique qui soit inacceptable pour le gouvernement, que cela soit au niveau des affaires intérieures ou au niveau de sa politique internationale. Il s'écarte encore davantage de la matérialité des faits et s'inscrit pleinement dans le virtuel, puisque l'intention de la personne poursuivie, d'obtenir, par son discours, un résultat déterminé, n'est même plus nécessaire. Seule compte la manière dont peuvent être interprétées ses paroles, sans qu'il y ait nécessairement un rapport objectif entre le discours prononcé et les faits incriminés.

Une déterritorialisation du droit pénal

Le *Terrorism Act 2006* représente un pas important par rapport au *Terrorism Act 2000* dans la capacité de criminaliser des groupes de plus en plus importants de la population. La clause 21 de la nouvelle loi permet une extension des raisons qui permettent une mise hors la loi des personnes stigmatisées.

¹⁹ *Terrorism Act 2000*, section 1.

Le *Terrorism Act 2000* permet déjà de poursuivre les individus et les organisations violentes. Être membre d'une telle organisation est un délit²⁰ qui peut conduire à une peine de dix ans d'emprisonnement. Le soutien à de telles organisations est également poursuivi²¹. La notion de soutien ne se limite pas à ses aspects financiers ou matériels, il est suffisant « de supporter ou de favoriser les activités d'une organisation par n'importe quel moyen (matériel) » Est également poursuivi le fait « de porter un signe distinctif ou un vêtement qui peut conduire à une suspicion raisonnable que l'on est membre ou que l'on supporte une organisation interdite »²².

La nouvelle loi permet, quant à elle, à travers la notion de glorification, de s'attaquer à des groupes non violents et de criminaliser des individus qui supportent des groupes violents, simplement par la parole ou par des écrits ou simplement marquent publiquement une empathie à leur égard. Elle s'attaque ainsi à une glorification « illégale »²³.

L'article 17 du *Terrorism Bill* prévoit une extension extra-territoriale de la compétence des tribunaux britanniques en ce qui concerne les nouveaux délits : l'encouragement au terrorisme, la dissémination de publications, la préparation et l'entraînement à des actes de terrorisme et pour les infractions reprises dans le *Terrorism Act 2000* : l'appartenance à une organisation interdite, la conspiration, la tentative, l'assistance et l'encouragement à commettre des actes terroristes. Quiconque commet un de ces actes à l'extérieur du Royaume-Uni peut être poursuivi par un tribunal britannique. Cette disposition ne concerne pas seulement les nationaux, mais toute personne impliquée, quelle que soit sa nationalité.

En fait, la nouvelle loi anglaise donne au gouvernement la possibilité de proscrire toute organisation politique, d'emprisonner ou de déporter toute personne qui exprime, a exprimé ou exprimera une opinion politique différente de celle du gouvernement concernant un conflit violent n'importe où dans le monde.

²⁰ *Terrorism Act 2000*, section 11 (1).

²¹ Section 12.

²² Section 13.

²³ « *Terrorism bill, Liberty briefing for Second Reading in the House of Lords* », Liberty, november 2005, <http://www.liberty-human-rights.org.uk/resources/policy-papers/2005/terrorism-bill-2nd-reading-lords.PDF>

Par exemple, la déclaration du journaliste John Pilger, lors d'une interview à la télévision australienne²⁴, selon laquelle la résistance face aux forces américaines en Irak est légitime et désirable tomberait sous le champ d'application de l'article 1 de la loi.

La fin du politique

A travers les notions d'incrimination indirecte et de glorification du terrorisme, le *Terrorism Bill* donne au pouvoir exécutif et aux tribunaux britanniques le pouvoir, non seulement de criminaliser toute forme de soutien à un mouvement social, à une action destinée à faire pression sur le gouvernement anglais, mais aussi de déterminer ce qui est bon et ce qui mauvais partout dans le monde. Cette loi nie l'essence même du politique. Il n'y a plus de conflits d'intérêts, mais une lutte mondiale du bien contre le mal.

44

Il instaure également une solidarité entre pouvoirs constitués vis-à-vis de leur opposition politique, en criminalisant tout acte de résistance armée, mais aussi toute action de solidarité et de soutien, verbal ou écrit, vis-à-vis, par exemple, de la résistance armée palestinienne ou vis-à-vis de groupes ou de personnes qui défendent, ou qui ont défendu, dans le passé, de telles luttes. Dans les faits, se positionner politiquement en désaccord avec le gouvernement britannique peut devenir un délit.

Le *Terrorism Bill* représente le point le plus avancé dans l'installation d'un nouvel ordre juridique. Le droit n'est plus ce qui délimite les prérogatives du pouvoir, mais au contraire ce qui supprime toute frontière à son action et tout obstacle à son arbitraire. L'ordre juridique devient la symbolisation du non-droit.

²⁴ ABC News (Australia), Interview transcript : « Pilger on the US and terrorism », March 10, 2004 (online), <http://www.abc.net.au/lateline/content/2004/s1063309.htm> (retrieved November 15, 2005).