

Le prevent duty au Royaume-Uni

Olivier Dulude

Les démocraties occidentales ont rivalisé de créativité au cours des dernières années dans le cadre de l'inévitable lutte au terrorisme. Aujourd'hui, le terrorisme islamiste fait malheureusement quotidiennement les manchettes et incite l'opinion publique à demander, de la part des législatures, des mesures de plus en plus importantes pour y faire face. L'une des expressions des plus récentes de cette mouvance est le *prevent duty* au Royaume-Uni.

Le *prevent duty* est un mécanisme de lutte au terrorisme pour le moins inusité. Il a été mis en place en 2015 par la *Counter-Terrorism and Security Act* et vise essentiellement à donner à la société civile le rôle de surveiller et dénoncer les comportements jugés à risque de mener à la radicalisation et ultimement au terrorisme. J'étudierai d'abord ses dispositions les plus importantes. Il sera ensuite question des interactions entre celui-ci et la liberté d'expression. Enfin, j'aborderai rapidement la notion de communauté suspecte et le rôle du *prevent duty* dans la marginalisation des musulmans au Royaume-Uni.

1. La partie 5 de la *Counter-Terrorism and Security Act 2015*

La *Counter-Terrorism and Security Act 2015*¹ est le plus récent élément d'un long continuum de lois visant à combattre le terrorisme au Royaume-Uni. Nous verrons dans la section 3 que les premières lois anti-terroristes modernes visaient d'abord le terrorisme irlandais. Aujourd'hui, elles visent toutefois principalement le terrorisme islamiste et prennent ancrage dans la *Terrorism Act 2000*². Chaque loi depuis celle de 2000 ajoute des éléments précis, que ce soient de nouveaux pouvoirs exécutifs ou encore de nouvelles infractions. La CTSA ne fait pas exception. L'un des éléments qu'elle ajoute est un devoir de prévention (*prevent duty*) dont sont chargées certaines institutions expressément assujetties à la loi. Nous verrons en quoi consiste ce devoir de prévention, comment le gouvernement guide l'application en pratique de ce devoir, quelles garanties en matière de liberté d'expression sont accordées aux universités et, enfin, quels mécanismes le gouvernement peut utiliser afin de faire respecter la loi.

1.1 L'article 26: prevent duty

L'article 26(1) de la CTSA se lit comme suit: « *A specified authority must, in the exercise of its functions, have due regard to the need to prevent people from being drawn into terrorism* ». Nous étudierons chacun des éléments de cette affirmation.

Notons d'abord que le *prevent duty* s'applique uniquement à certaines institutions explicitement énumérés à l'annexe 6 de la CTSA³. Il s'agit des municipalités et autres gouvernements locaux, du système carcéral, des établissements d'enseignement, du

¹ *Counter-Terrorism and Security Act 2015*, c. 6 (ci-après « CTSA »).

² *Terrorism Act 2000*, c. 11 (ci-après « TA »).

³ CTSA, préc., note 1, art. 26(1), annexe 6.

système de la santé et des services sociaux ainsi que des forces policières. Bien que cette liste soit exhaustive et donc limitative, je me dois de remarquer que l'essentiel de la fonction publique est soumise au nouveau devoir de prévention.

La notion de « *due regard* » est par ailleurs au coeur du nouveau régime. Elle signifie que les institutions visées doivent faire un exercice de pondération entre la nécessité de prévenir la radicalisation et l'exercice régulier de leurs fonctions⁴. Certains ont émis l'opinion que pour que l'obligation de l'institution soit remplie, les éléments suivants doivent être remplis:

- « Demonstrate an awareness and understanding of the risk of radicalisation in their area, institution or body.
- Demonstrate evidence of active co-operation, in particular with local Prevent co-ordinators, the police and local authorities and co-ordinate through existing multi-agency forums.
- Ensure staff who engage with the public are trained to ensure they understand what radicalisation means, why people may be vulnerable to it, know what measures are available to prevent people from being drawn into terrorism, how to challenge extremism and access support for people who may be exploited by radicalising influences.
- Ensure information sharing agreements are in place at a local level, for example, to enable a person at risk of radicalisation to be given appropriate support.
- Maintain appropriate records to show compliance with their responsibilities and provide reports when requested. »⁵

Par exemple, dans les écoles, cela signifie que la radicalisation doit être traitée de la même manière par le personnel scolaire que la drogue, l'alcool ou la violence de gang⁶. Cette approche démontre bien la volonté du législateur britannique de moduler l'application du devoir de prévention en fonction de chaque institution.

L'expression « *Prevent people from being drawn into terrorism* » renvoie à la définition de « terrorisme » en droit britannique⁷. Pour qu'une action soit qualifiée de « terroriste », elle doit répondre à trois critères cumulatifs⁸:

⁴ HM Government, *Revised Prevent Duty Guidance: For England and Wales*, 16 juillet 2016, en ligne: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445977/3799_Revised_Prevent_Duty_Guidance_England_Wales_V2-Interactive.pdf>, p. 2, 20.

⁵ Thomson Reuters, *The Prevent Duty: Local authority implications*, Practical Law Public Sector, 22 juillet 2015, en ligne <<http://publicsectorblog.practicallaw.com/the-prevent-duty-local-authority-implications/>>.

⁶ National Union of Teachers, *Education and Extremism: Advice for members in England and Wales*, 10 mai 2016, p. 5; HM Government, *Prevent Strategy*, juin 2011, en ligne: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97976/prevent-strategy-review.pdf>, par. 10.45.

⁷ CTSA, préc., note 1, art. 35(3).

⁸ Terrorism Act 2000, préc., note 2, art. 1; *R v. Gul*, [2013] UKSC 64, par. 27.

- « Use or threat of action [...] where that action consists of, inter alia, 'serious violence', 'serious damage to property', or creating a serious risk to public safety or health »
- « the use or threat must be 'designed to influence the government [of the United Kingdom or any other country] or an [NGO] or to intimidate the public' »
- « the use or threat is 'made for the purpose of advancing a political, religious, racial or ideological cause' »

S'il s'agit d'une définition pour le moins étendue⁹, la Cour suprême du Royaume-uni l'a néanmoins cautionné et indique qu'une interprétation large et libérale doit être adoptée¹⁰.

Cette définition excessivement large du terrorisme permet notamment d'appliquer le *prevent duty* à des discours favorables aux actions de certaines communautés opprimées à l'étranger¹¹, même si ces actions sont entièrement conformes au droit international humanitaire¹² (cette possibilité est écartée en droit canadien¹³). C'est donc dire qu'une action militaire posée par un groupe opprimé dans le cadre d'une lutte de libération nationale qui répondrait aux règles du droit de la guerre comme le respect de l'interdiction d'attaquer des civils ou encore l'exigence de proportionnalité dans l'attaque serait considéré comme du terrorisme¹⁴. Ainsi, un individu qui tiendrait un discours favorable à une telle action tomberait dans la mire du *prevent duty* et devra être dénoncé aux autorités. Cet exemple à lui seul permet de mettre en perspective toute l'étendue de la discrétion accordée à l'exécutif¹⁵. En effet, si dénoncer l'oppression d'un peuple à l'étranger est considéré comme un discours devant faire l'objet d'une intervention en vertu du *prevent duty*, il est tout à fait concevable que certaines luttes de la part de certains peuples soient visés par les autorités et pas d'autres. Ceux qui soutiennent les « mauvaises » luttes seront donc visés et pas les autres, ce qui incite nécessairement à se taire pour éviter d'avoir des ennuis, phénomène souvent connu sous le nom de « *chilling effect* ».

C'est d'ailleurs précisément ce qui se passe actuellement au Royaume-Uni. En effet, le soutien à la Palestine ou l'appel au boycott des produits israéliens fait l'objet d'une surveillance accrue. Par exemple, un enfant de 15 ans a été interpellé par un policier pour avoir tenu ce genre de discours. Il avait été dénoncé par le personnel scolaire. On a ensuite demandé à son frère qu'il lui dise d'arrêter de tenir ses propos sous menace qu'il serait

⁹ David Anderson, « The Terrorism Acts in 2011 », juin 2012, en ligne: <<https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/04/report-terrorism-acts-2011.pdf>>, par. 2.27, 3.2.

¹⁰ *R v. Gul*, préc., note 8, par. 38, 41.

¹¹ *Id.*, par. 29.

¹² *Id.*, par. 33, 61; David Anderson, préc., note 9, par. 3.2(e).

¹³ *R v. Gul*, préc., note 8, par. 61; *Code Criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 83.01(1)(b) *in fine*.

¹⁴ *Convention de Genève IV*, art. 27; *Protocole additionnel I aux Conventions de Genève*, art. 48, 51(3); *Protocole additionnel II aux Conventions de Genève*, art. 13(3); Comité International de la Croix-Rouge, *Règles coutumières du Droit international Humanitaire*, en ligne: <<https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/customary-law-rules-fre.pdf>>, règle 14;

¹⁵ *R v. Gul*, préc., note 8, par. 34.

dénoncé aux services de renseignement¹⁶. Ce genre de comportement de la part des autorités a mené les enfants musulmans à globalement s'abstenir de commenter les attentats de Charlie Hebdo lorsque le sujet a été abordé en classe, de crainte d'être mis sous surveillance¹⁷. Aussi, il a été recensé que les parents d'enfants musulmans apprennent à leurs enfants à ne pas exprimer leurs croyances ou à éviter d'effectuer certains rituels à l'école depuis qu'un enfant de 3 ans a été placé sous surveillance pour radicalisation¹⁸.

Notons enfin que certains autres discours sont vraisemblablement visés par le *prevent duty*. Parmi ceux-ci, certaines pensées philosophiques telles que l'analyse marxiste de la lutte des classes et les déconstructions athéistes de la religion¹⁹.

1.2. L'article 29: guidance

Nous avons vu que le *prevent duty*, tel que définit par la CTSA, a une portée plutôt large et manque de précision quant à son application en pratique. C'est pourquoi l'exécutif britannique s'est réservé le droit d'émettre des directives destinées aux institutions pertinentes afin de les guider dans leur application de la loi²⁰. Notons par ailleurs qu'aucune procédure parlementaire n'est prévue à ce sujet²¹. Nous nous retrouvons donc avec une loi difficile à appliquer dans la réalité et un pouvoir exclusivement réservé au gouvernement pour préciser ses modalités d'application et ce, en dehors même d'un cadre réglementaire formel. Cette situation me semble dangereuse.

1.3. L'article 31: le cas des universités

Peut être conscient du *chilling effect* que causerait son nouveau régime, le législateur britannique a cru bon d'affirmer explicitement une garantie de respect de la liberté d'expression dans les universités. Ces dernières doivent porter une attention particulière à la liberté d'expression²², tout comme le gouvernement lorsqu'il exerce son pouvoir d'émettre des directives²³ et de faire respecter la loi²⁴ dans un cadre universitaire.

¹⁶ Simon HOOPER, « Stifling Freedom of Expression in UK Schools », 23 juillet 2015, *Al-Jazeera*, en ligne: <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/07/stifling-freedom-expression-uk-schools-150721080612049.html>>.

¹⁷ Muslim Council of Britain, *Concerns on Prevent*, en ligne: <http://www.mcb.org.uk/wp-content/uploads/2015/10/20150803-Case-studies-about-Prevent.pdf>>, p. 4; Owen, JONES, « Government Policy Will Seal the Mouth of Muslim Pupils », *The Guardian*, 1er juillet 2015, en ligne: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jul/01/muslim-children-enemy-radicalisation>>.

¹⁸ Muslim Council of Britain, préc., note 17, p. 4.

¹⁹ Richard ADAMS, « Anti-terror Laws Risk 'Chilling Effect' on Academic Debate - Oxford College Head », *The Guardian*, 7 février 2016, en ligne: <http://www.theguardian.com/education/2016/feb/07/anti-terror-laws-academic-debate-oxford-college-ke-n-macdonald-prevent-strategy-university>>.

²⁰ CTSA, préc., note 1, art. 29(1).

²¹ *Id.*, art. 29; Joint Committee on Human Rights, *Legislative scrutiny: Counter-Terrorism and Security Bill*, 7 janvier 2015, en ligne: <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201415/jtselect/jtrights/86/86.pdf>>, p. 26, par. 6.13.

²² CTSA, préc., note 1, art. 31(2).

²³ *Id.*, art. 31(3).

Bien que je sois évidemment en accord avec une plus grande liberté académique, j'accueille avec suspicion cette disposition, puisqu'elle ouvre la porte à deux interprétations divergentes relatives à l'économie générale de la CTSA. En effet, d'un côté, les institutions assujetties doivent adapter le *prevent duty* selon un exercice de pondération en tenant compte de leurs fonctions²⁵. Si le législateur prend la peine de mentionner la nécessité de porter attention à la liberté d'expression dans les universités et est silencieux pour les autres institutions, c'est que cela n'est pas nécessaire pour l'application du *prevent duty* dans ces autres institutions, *a fortiori* si l'on considère que la protection de la liberté d'expression fait partie des fonctions habituelles des universités.

D'un autre côté, les institutions assujetties doivent adapter le *prevent duty* selon un exercice de pondération en tenant compte de leurs fonctions²⁶. La liberté d'expression étant inhérente aux fonctions des universités, la disposition serait alors inutile, ce qui ne peut être le cas. Donc, pour donner un effet utile à l'art. 31, on doit l'interpréter comme élevant substantiellement la garantie de liberté d'expression dans les universités, c'est-à-dire au-delà de ce qui est nécessaire pour accomplir normalement leurs fonctions. Cette deuxième interprétation ne ferme donc pas la porte à ce que la protection de la liberté d'expression fasse partie, auxiliairement, des fonctions des autres institutions assujetties comme les hôpitaux ou les écoles.

Reconnaissons d'emblée que la deuxième interprétation semble préférable quant à son résultat. Dans la section 2, portant sur la conformité du *prevent duty* avec le droit à la liberté d'expression, il sera avancé une solution pour déterminer laquelle de ces deux interprétations devrait être retenue devant un tribunal.

1.4. L'article 30: le pouvoir de faire respecter la loi

Le gouvernement britannique dispose de plusieurs outils pour faire respecter le *prevent duty*. Cela est après tout nécessaire, puisqu'il s'agit d'un devoir positif qui ne cadre pas nécessairement avec les fonctions habituelles des institutions visées. En amont, un organisme de surveillance peut exiger des institutions assujetties qu'elles fournissent des rapports quant à l'application de la loi en leur sein²⁷. Un inspecteur peut également être nommé pour évaluer l'application de la loi dans une institution particulière²⁸. Si le *Secretary of State* considère qu'une institution est en défaut, il peut lui ordonner ce qu'il croit être nécessaire de faire pour que la situation soit redressée²⁹. Si l'institution visée relève de l'autorité du Pays de Galles ou de l'Écosse, alors les gouvernements de ces régions devront être consultés quant aux mesures de redressement³⁰. Ces pouvoirs peuvent permettre

²⁴ *Id.*, art. 31(4).

²⁵ HM Government, préc., note 4, p. 2, 20.

²⁶ *Id.*, p. 2, 20.

²⁷ CTSA, c. 6, art. 32(2).

²⁸ *Local Government Act 1999*, art. 10, 15; Thomson Reuters Practical Law Public Sector Blog, préc., note 5.

²⁹ CTSA, préc., note 1, art. 30(1), 30(2); Thomson Reuters Practical Law Public Sector Blog, préc., note 5.

³⁰ CTSA, préc., note 1, art. 30(3), 30(4).

jusqu'à la révocation des autorisations d'opérer aux écoles privées qui faillissent à leur devoir³¹ et jusqu'à annuler le financement aux institutions d'éducation à la petite enfance qui ne promeuvent pas suffisamment les valeurs britanniques telles que la démocratie, la tolérance et la primauté du droit³².

Ainsi donc, le *prevent duty* peut se résumer à l'obligation pour une grande partie des institutions publiques de surveiller la population afin de détecter et dénoncer les comportements susceptibles de mener à la radicalisation violente. Ce rôle varie d'un organisme à l'autre selon ses fonctions. Sous peine de subir des sanctions ou de se faire imposer des façons de faire, les institutions assujetties sont tenues de dénoncer un éventail de discours et de comportements qui ratisse bien plus large que ce qu'on peut, à mon avis, intuitivement considérer comme du radicalisme menant à la violence. Enfin, le rôle que la liberté d'expression peut jouer pour atténuer l'obligation de dénoncer est plus ou moins limité, dépendamment de l'interprétation à donner à la garantie de liberté d'expression dans les universités.

2. La liberté d'expression et le *prevent duty*

Maintenant que nous avons tenté d'éclaircir l'essentiel du régime du *prevent duty*, il s'agit d'étudier ses impacts potentiels sur la liberté d'expression. Quelle que soit l'interprétation à donner aux dispositions du CTSA, il va de soi qu'un climat défavorable à la liberté d'expression est instauré. J'aborderai en ce sens comment cette loi contribue à créer un *chilling effect*, atteignant ainsi au droit à la liberté d'expression, protégé par certains instruments juridiques applicables au Royaume-Uni. Enfin, nous verrons comment ce régime risque de marginaliser les musulmans britanniques.

2.1. Le Human Rights Act 1998 et la Convention européenne des droits de l'homme

Si le Royaume-Uni ne s'est pas doté d'une constitution écrite, la liberté d'expression est néanmoins protégée. Ce droit est en effet profondément ancré dans la common law³³. Il est par ailleurs expressément prévu par le *Human Rights Act 1998*³⁴ et la *Convention européenne des droits de l'homme*.

Il existe donc bel et bien une protection constitutionnelle de la liberté d'expression. Cette dernière n'est toutefois pas absolue, puisqu'elle peut être restreinte par une règle de droit si cela est nécessaire dans une société démocratique³⁵.

2.2. La conformité du *prevent duty* avec le droit à la liberté d'expression

³¹ Thomson Reuters Practical Law Public Sector Blog, préc., note 5.

³² *Id.*

³³ FindLaw UK, *What is Meant by Free Speech?*, en ligne <http://findlaw.co.uk/law/government/constitutional_law/fundamental_rights/free-speech.html>.

³⁴ c. 42, art. 12.

³⁵ *Convention européenne des droits de l'homme*, art. 10(2); *A v. British Broadcasting Corporation*, [2014] UKSC 25, par. 70.

Comme nous l'avons vu dans les exemples précédents, plusieurs observateurs ont émis des inquiétudes quant aux effets néfastes de ce nouveau régime sur la liberté d'expression³⁶. Entre autres, les définitions très larges et vagues entourant le *prevent duty* (« *due regard* » et « *terrorism* ») créent une incertitude quant à ce qui constitue un discours inacceptable. Selon un ancien procureur public occupant aujourd'hui un poste de direction au Oxford College, le *prevent duty* risque d'être particulièrement nocif pour la liberté d'expression en milieu universitaire³⁷, malgré les protections spécifiques prévues par la loi. On peut donc imaginer que dans les autres institutions, où les garanties de liberté d'expression sont moins grandes, cet effet sera encore plus grand. Pour les fins du présent billet, j'avance donc qu'il y a bel et bien violation du droit à la liberté d'expression, de par le *chilling effect* que le régime implique.

Il semble par ailleurs acquis que le *prevent duty* remplisse le critère de la règle de droit. Le texte de la CTSA me semble clair, malgré la portée large et imprécise des concepts qu'il véhicule. Cela ne devrait toutefois pas poser de problèmes particuliers, puisque la définition excessivement large du « terrorisme » a été, nous l'avons vu, cautionnée en Cour suprême. Par ailleurs, les directives (*guidance*) publiées par le gouvernement viennent préciser l'application des dispositions relatives au *prevent duty*. Si ces directives n'ont pas une valeur normative à proprement parler, on ne saurait dire qu'ils n'ont aucun effet sur la notion de règle de droit suffisamment claire. Notons à cet effet qu'un tribunal administratif britannique s'est contenté de beaucoup moins pour conclure à l'existence d'une règle de droit³⁸.

Afin de déterminer si une atteinte au droit à la liberté d'expression peut être nécessaire dans une société démocratique, les tribunaux ont recours à un test en quatre critères. Il s'agit d'abord d'identifier un objectif sérieux à la règle de droit en cause. On doit ensuite trouver un lien rationnel entre la disposition et l'objectif. L'atteinte au droit protégé doit par ailleurs être minimale. Enfin, on doit mettre en balance les intérêts de la communauté que l'on cherche à protéger avec les droits de l'individu qui sont limités par le fait même³⁹.

Il va de soi que la lutte au terrorisme est un impératif tout à fait sérieux. Il est par ailleurs reconnu que, de manière générale, les impératifs de sécurité nationale font partie

³⁶ Thomas BUTLER-ROBERTS, « Preventing Prevent: Anti-Terrorism Policy “Threat to Free Speech” », *York Vision*, 24 novembre 2015, en ligne: <<http://www.yorkvision.co.uk/news/preventing-prevent-how-the-anti-terrorism-policy-is-a-threat-to-free-speech/24/11/2015>>; Auteurs multiples (lettre ouverte), « Prevent Will Have a Chilling Effect on Open Debate, Free Speech and Political Dissent », *The Independent*, 10 juillet 2015, en ligne: <<http://www.independent.co.uk/voices/letters/prevent-will-have-a-chilling-effect-on-open-debate-free-speech-and-political-dissent-10381491.html>>.

³⁷ Richard ADAMS, préc., note 19.

³⁸ Voir: Olivier Dulude, « Cautionnement judiciaire d'une dérive totalitaire au Royaume-Uni », Document de travail n°5, OSN, 2016, en ligne: <<http://osn.openum.ca/files/sites/34/2016/03/Cautionnement-judiciaire-dune-de%CC%81rive-totalitaire-a-u-Royaume-Uni-copie.pdf>>, p.7-11.

³⁹ *Bank Mellat v. Her Majesty's Treasury*, [2013] UKSC 39, par. 20.

des objectifs légitimes lorsqu'on évalue la nécessité d'une restriction à la liberté d'expression

40

En outre, il est possible d'établir un lien rationnel entre l'amélioration de la situation sécuritaire au Royaume-Uni et l'imposition du *prevent duty*. En effet, obliger certaines institutions à dénoncer des comportements jugés à risque réduit la menace terroriste, puisque cela permettra vraisemblablement de limiter la radicalisation domestique. Les individus qui seront identifiés grâce au *prevent duty* pourront suivre un processus de déradicalisation et, alors, ils poseront une menace moindre à la sécurité nationale. Par contre, le *prevent duty* a une portée tellement large qu'il vise des individus qui ne posent pas de menace réelle à la sécurité nationale. À ce sujet, je réfère le lecteur aux exemples mentionnés plus haut, à savoir l'expression de son soutien à une lutte de libération nationale respectant les principes du droit international humanitaire, à la cause palestinienne, au boycott des produits israéliens et même au discours marxiste. Dans ces cas, le critère du lien rationnel ne peut, à mon avis, être rempli.

Si l'étendue de la surveillance menée par la population civile est nécessairement très étendue, on doit nécessairement passer par la surveillance pour dépister la radicalisation domestique. Qu'elle soit effectuée par la société civile ou par les services de renseignements, le *chilling effect* sera sensiblement le même. Il n'y a donc pas vraiment d'autres options pour atteindre l'objectif. Le critère de l'atteinte minimale est ainsi selon moi rempli.

L'enjeu le plus important ici est celui de la balance des intérêts collectifs contre les droits individuels. Il apparaît évident que la société a un intérêt majeur dans le dépistage du radicalisme domestique, qui peut ultimement sauver des vies. Par contre, le public a aussi un intérêt inhérent à la liberté d'expression, puisque le débat public est l'un des fondements de la démocratie. Il s'agit par ailleurs d'un droit fondamental, foncièrement rattaché à la personnalité juridique de tout être humain.

Tel que vu plus haut, il y a deux interprétations à donner à la garantie de respect de la liberté d'expression accrue dans les universités⁴¹. Il est utile de les réitérer ici: (1) Si le législateur a jugé nécessaire de mentionner que la liberté d'expression doit être respectée dans l'application du *prevent duty* dans les universités, c'est qu'elle n'a pas à être respectée en ce qui concerne les autres institutions; (2) La liberté d'expression fait partie intégrante des fonctions de toute institution publique. Une mention expresse de la nécessité de protéger la liberté d'expression dans les universités signifie que, dans l'application du *prevent duty*, les responsables universitaires doivent accorder à la liberté d'expression un poids supérieur à ce qui serait autrement nécessaire dans l'exercice de pondération qui doit être fait entre la nécessité de prévenir le terrorisme et mener à bien ses fonctions⁴². Si on choisit la première interprétation, l'atteinte à la liberté d'expression est totale, sous réserve du cas particulier des universités, et à mon avis disproportionnée par rapport à tout

⁴⁰ *Convention européenne des droits de l'homme*, art. 10(2); *Miranda v. Secretary of State for the Home Department*, [2016] EWCA Civ 6, par. 59, 79-84.

⁴¹ CTSA, préc., note 1, art. 31.

⁴² HM Government, préc., note 4, p. 2, 20.

avantage qui pourrait être tiré du *prevent duty*. Si on choisit plutôt la deuxième interprétation, on laisse aux institutions le soin d'accorder le poids qu'ils jugent nécessaire à la liberté d'expression dans leur contexte respectif, conformément à la déférence généralement dûe envers les organismes administratifs. La loi ajoute même une garantie supplémentaire qui protège les étudiants et les chercheurs, qui sont à l'avant plan du débat public. Le résultat est alors tout à fait proportionné. Ainsi, si on veut préférer l'interprétation qui est constitutionnelle, on doit choisir la deuxième.

Il ressort de cette analyse que le *prevent duty* est conforme au cadre constitutionnel britannique, mais seulement dans une perspective limitée. Il ne s'applique en effet qu'aux individus qui posent effectivement un danger pour la sécurité nationale. Puisque ce caractère est difficile à évaluer, il serait judicieux de modifier la loi pour y introduire un critère de « motifs raisonnables de soupçonner ». Il faut par ailleurs retenir la deuxième interprétation possible de l'article 31 de la CTSA et, ainsi, accorder aux institutions la possibilité d'accorder le poids voulu à la protection de la liberté d'expression dans le cadre de leurs obligations en vertu du *prevent duty*. Les universités, pour leur part, sont tenues d'accorder un poids particulièrement lourd à cet impératif.

3. Un pas de plus vers la création d'une nouvelle communauté suspecte

La lutte au terrorisme islamique est définitivement en vogue au Royaume-Uni, comme un peu partout en Occident d'ailleurs. Le corollaire de cette lutte est inévitablement une certaine ostracisation des communautés musulmanes par l'instauration d'un climat de suspicion à leur endroit. Ce phénomène n'est toutefois pas nouveau, puisqu'il a déjà été observé en ce qui concerne le terrorisme irlandais.

La lutte violente du Sinn Féin a en effet mené le Royaume-Uni à adopter un cadre législatif sévère en matière de terrorisme, ce qui a notamment mené la population britannique à considérer chaque membre de la communauté irlandaise comme un suspect. Ce cadre législatif avait pour caractéristique principale un large pouvoir discrétionnaire accordé aux policiers pour arrêter et interroger des personnes suspectées de violence politique⁴³.

Le même leitmotiv semble se répéter avec le terrorisme islamique⁴⁴. Le discours politique entourant la « guerre au terrorisme » a en effet d'abord créé le même genre de suspicion à l'égard des membres de la communauté musulmane. Par la suite, la législation développée pour faire face au terrorisme irlandais a été utilisée pour viser le terrorisme islamiste, en y ajoutant toutefois une définition très large du terrorisme, ce qui donne une discrétion encore plus large à l'État pour viser des groupes en particulier.

Un autre ajout est la possibilité d'interdire des groupes. Cela a surtout été utilisé pour interdire des groupes aux revendications géographiques issus du Moyen-Orient et des

⁴³ Christina PANTAZIS et Simon PEMBERTON, « From the 'Old' to the 'New' Suspect Community. Examining the Impacts of Recent UK Counter-Terrorist Legislation », (2009), 49 *British Journal of Criminology* 646-666, en ligne: <<http://bjc.oxfordjournals.org/content/49/5/646.full.pdf+html>>, p. 646-647.

⁴⁴ *Id.*, p. 650-654, 656.

groupes à portée internationale avec un agenda islamiste, allant d'al-Quaïda au mouvement de libération national kurde. Simplement assister à une réunion ou supporter une de ces organisations devient alors un crime⁴⁵.

En allant encore plus loin, le *Terrorism Act 2000* crée un pouvoir de « *stop and search* » sans soupçon raisonnable nécessaire pour tenter de trouver des éléments matériels liés à une infraction de terrorisme⁴⁶, ce qui ouvre la porte aux policiers pour cibler la communauté musulmane. Ce genre de comportement mine la relation de confiance entre les policiers et les musulmans britanniques. Il en résulte que ces derniers sont moins enclins à coopérer avec les forces de l'ordre, ce qui nuit ironiquement aux efforts de prévention⁴⁷.

Ainsi, depuis le début des années 2000, les personnes suspectes par défaut ne sont plus les irlandais, mais bien les musulmans, qui forment alors la nouvelle communauté suspecte. Il me semble que le *prevent duty* s'inscrit entièrement dans cette mouvance. Le meilleur exemple est le discours pro-palestinien qui, comme nous l'avons vu, est explicitement ciblé. On peut imaginer qu'il en résultera une confiance amoindrie entre la communauté musulmane et les autres composantes de la société civile maintenant tenues de surveiller tout particulièrement les membres de cette communauté. Je crois que cela nuira par ailleurs grandement l'efficacité du *prevent duty* dans l'atteinte de son objectif de prévention, puisque les musulmans risquent d'être moins enclin à coopérer avec les autorités pour son application.

En donnant aux acteurs de la société civile le rôle de se surveiller les uns les autres, il y a un risque d'établir un climat de méfiance malsain qui se nourrira nécessairement du climat islamophobe au Royaume-Uni, dont le point culminant a sans aucun doute été la campagne victorieuse du *Leave* en juin 2016⁴⁸.

4. Conclusion

L'objectif de ce court billet était d'abord de tenter d'exposer succinctement les principales caractéristiques du *prevent duty*. Ce dernier peut se résumer simplement en l'obligation, pour les institutions désignées, de dénoncer les comportements susceptibles de mener à la radicalisation violente.

La compatibilité de cette obligation avec le droit à la liberté d'expression semble par ailleurs limitée, mais pas impossible. Le *prevent duty* devrait toutefois s'inscrire à l'intérieur des paramètres suivants: (1) l'obligation de dénonciation ne doit viser que des personnes qui risquent effectivement de poser un risque pour la sécurité nationale (à cet effet, je rappelle ma proposition d'adopter un critère de « motifs raisonnables de soupçonner »); (2) les institutions visées doivent avoir le loisir d'accorder le poids qu'ils jugent pertinent à la

⁴⁵ *Id.*, p. 651.

⁴⁶ art. 44(1), 44(2), 45.

⁴⁷ C. PANTAZIS et S. PEMBERTON, préc., note 43, p. 659-660.

⁴⁸ Ted JEORY, « UK entering 'Uncharted Territory' of islamophobia after Brexit Vote », *The Independent*, 27 juin 2016, en ligne:

<http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/brexit-muslim-racism-hate-crime-islamophobia-eu-referendum-leave-latest-a7106326.html> (consulté le 29 juin 2016).

liberté d'expression dans le cadre de leur obligation de dénonciation, alors que les universités doivent impérativement y accorder un poids considérable.

Si la conformité du *prevent duty* avec le droit à la liberté d'expression me semble possible, je me questionne enfin tout de même sur son opportunité. Plus que toute autre mesure législative prise jusqu'à présent, ce devoir risque de monter les citoyens les uns contre les autres et plus particulièrement contre les musulmans. La proposition de la législature britannique répond certes une préoccupation légitime, mais je crois profondément en les vertus de la tolérance et de l'inclusion dans l'élimination graduelle des causes profondes du terrorisme. Nos sociétés sont néanmoins tenues de faire des choix quant au poids à accorder aux considérations de vivre ensemble et de droits fondamentaux dans l'exercice de sa mission de protection des citoyens. Certains choix semblent pourtant meilleurs que d'autres.