



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE GILLAN ET QUINTON c. ROYAUME-UNI

(Requête n° 4158/05)

ARRÊT
[Extraits]

STRASBOURG

12 janvier 2010

DÉFINITIF

28/06/2010

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention.

En l'affaire Gillan et Quinton c. Royaume-Uni,

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant en une chambre composée de :

Lech Garlicki, *président*,

Nicolas Bratza,

Giovanni Bonello,

Ljiljana Mijović,

Päivi Hirvelä,

Ledi Bianku,

Nebojša Vučinić, *juges*,

et de Lawrence Early, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 12 mai et 8 décembre 2009,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 4158/05) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont deux ressortissants de cet Etat, M. Kevin Gillan et M^{me} Pennie Quinton (« les requérants »), ont saisi la Cour le 26 janvier 2005 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »). Le formulaire de requête rempli a été produit le 30 avril 2007.

2. Les requérants, qui ont été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, sont représentés par M^e Corinna Ferguson, avocate pour Liberty, une organisation de défense des libertés civiles basée à Londres. Le gouvernement britannique (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. John Grainger, du *Foreign and Commonwealth Office*.

3. Les requérants voyaient dans l'exercice par la police des pouvoirs d'interpellation et de fouille (*stop and search*) à leur encontre une atteinte à leurs droits découlant des articles 5, 8, 10 et 11 de la Convention.

4. Par une décision du 30 mai 2008, le président de la chambre a communiqué les griefs au Gouvernement. Il a également été décidé d'examiner la recevabilité de la requête conjointement au fond (article 29 § 3 de la Convention).

5. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 12 mai 2009 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM.J. GRAINGER, du *Foreign and Commonwealth Office*, agent,
J. EADIE QC,
J. MILFORD, conseils,
M. KUMICKI,
A. MITHAM,
M^{me} J. GLADSTONE, conseillers ;

– *pour les requérants*

MM.B. EMMERSON QC,
A. BAILIN, conseils,
M^e C. FERGUSON, avocate, conseiller.

La Cour a entendu M. B. Emmerson et M. J. Eadie QC en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses aux questions posées par les juges.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Les requérants sont nés respectivement en 1977 et 1971 et résident à Londres.

A. Les fouilles

7. Entre le 9 et le 12 septembre 2003 fut tenue au ExCel Centre, dans les Docklands, à l'est de Londres, une exposition internationale sur les systèmes et le matériel de défense (« la foire aux armements »), un événement qui donna lieu à des protestations et manifestations.

8. Le 9 septembre 2003, vers 10 h 30, le premier requérant se déplaçait à vélo avec un sac à dos près de la foire aux armements, pour rejoindre une manifestation. Il fut interpellé et fouillé par deux policiers qui lui indiquèrent qu'ils le soumettaient à cette mesure en vertu des dispositions de l'article 44 de la loi de 2000 sur le terrorisme (« la loi de 2000 » ; paragraphes 28-34 ci-dessous) pour rechercher sur lui des articles susceptibles d'être utilisés à des fins d'actes de terrorisme. Une notice lui fut remise à cet égard. Selon le premier requérant, lorsqu'il avait demandé les raisons de son interpellation, on lui répondit que c'était parce qu'il y avait beaucoup de manifestants et que la police craignait qu'ils causassent

des troubles. Aucune pièce incriminante n'ayant été trouvée sur lui (bien que les policiers eussent saisi des imprimés d'ordinateur renfermant des informations sur la manifestation), le requérant fut autorisé à repartir. Il a été retenu une vingtaine de minutes par la police.

9. Le 9 septembre 2003, vers 13 h 15, la seconde requérante, vêtue d'une veste de photographe et portant un petit sac et une caméra à la main, fut interpellée à proximité de la foire aux armements. Elle venait apparemment de sortir des buissons. Journaliste de profession, elle se trouvait dans le secteur pour filmer les manifestations. Elle fut fouillée par une agente de la police métropolitaine (*Metropolitan Police*) bien qu'elle eût montré ses cartes de presse pour indiquer sa profession. On lui dit d'arrêter de filmer. La policière lui indiqua qu'elle faisait usage des pouvoirs conférés par les articles 44 et 45 de la loi de 2000. Aucune pièce incriminante n'ayant été trouvée sur elle, l'intéressée fut autorisée à repartir. Alors que le procès-verbal de sa fouille précise que son interpellation a duré cinq minutes, elle pense que cette mesure a plutôt duré une trentaine de minutes. Elle dit avoir été tellement intimidée et bouleversée qu'elle ne se sentait pas capable de rejoindre la manifestation alors qu'elle souhaitait en faire un documentaire ou vendre les séquences filmées par elle.

B. Les procédures de contrôle judiciaire

1. La High Court

10. Les requérants contestèrent, par le biais de procédures de contrôle judiciaire, la légalité des pouvoirs d'interpellation et de fouille exercés contre eux. Avant l'audience devant la *High Court*, le ministre de l'Intérieur leur proposa la conduite d'une procédure qui aurait permis à cette juridiction d'examiner à huis clos, à la lumière des conclusions d'un avocat spécial (*special advocate*), les documents des services du renseignement sur la base desquels il avait décidé de confirmer l'autorisation (article 46 de la loi de 2000 ; paragraphes 30-31 ci-dessous). Les intéressés indiquèrent cependant qu'ils n'estimaient ni nécessaire ni opportun de procéder de cette manière car ce n'était pas le constat de l'existence d'une menace globale terroriste sur le Royaume-Uni qu'ils entendaient contester. Premièrement ils soutenaient plutôt que, s'inscrivant dans le cadre d'un programme continu d'autorisations couvrant l'ensemble de l'agglomération londonienne, l'autorisation et la confirmation en question avaient été données en excès de pouvoir et étaient illégales en raison d'éléments indiquant clairement que, pour le Parlement, une autorisation au sens de l'article 44 de la loi de 2000 (« une autorisation article 44 ») ne devait être donnée et confirmée qu'en réaction à une menace terroriste imminente en un lieu précis, à l'égard de laquelle les pouvoirs ordinaires d'interpellation et de fouille conférés à la police se révéleraient inadéquats. Deuxièmement, ils considéraient que le

recours par la police à une autorisation article 44 pour les interpellier et les fouiller lors de la foire aux armements était illégal et contraire au but poursuivi par la loi et que les instructions données aux policiers étaient soit inexistantes soient tournées de manière à ce que ceux-ci abusassent de ces pouvoirs. Troisièmement, ils voyaient dans les autorisations article 44 et dans l'exercice des pouvoirs conférés par cette disposition une atteinte disproportionnée à leurs droits découlant des articles 5, 8, 9, 10 et 11 de la Convention.

11. Par un arrêt du 31 octobre 2003, la *Divisional Court* les débouta ([2003] EWHC 2545). *Lord Justice Brooke*, s'exprimant au nom de celle-ci, jugea conforme à la loi la possibilité qu'une autorisation article 44 couvre l'ensemble d'une circonscription de police en réaction à une menace globale d'activité terroriste de grande ampleur et conclut que l'autorisation et sa confirmation consécutive par le ministre n'étaient pas entachées d'excès de pouvoir.

Sur le deuxième moyen soulevé par les requérants, *Lord Justice Brooke* ajouta ceci :

« Les pouvoirs conférés à la police par l'article 44 sont des pouvoirs que la plupart de nos concitoyens auraient espéré être dépourvus de toute utilité dans notre pays, surtout en temps de paix. Dans notre pays, les gens ont toujours été libres d'aller et venir où ils le souhaitent à moins que la police n'ait des raisons légitimes de les arrêter. Cependant, le Parlement a jugé que les menaces posées aujourd'hui par le terrorisme international et par les terroristes irlandais dissidents étaient telles que, en tant que nation, nous devrions être satisfaits que la police ait la possibilité de nous interpellier et de nous fouiller pour rechercher des pièces susceptibles d'être liées au terrorisme.

Il est évident que, si la police abuse de ces pouvoirs et en fait un usage disproportionné contre ceux qu'elle ne semble pas particulièrement tenir en estime, les terroristes auront d'une certaine manière gagné. Le droit de manifester pacifiquement contre une foire aux armements est tout aussi important que le droit de circuler à pied ou à vélo dans les rues de Londres sans être interpellé par la police sauf si celle-ci peut invoquer un motif légitime. Si la police souhaite faire usage de ces pouvoirs extraordinaires pour procéder à des interpellations et à des fouilles en l'absence de motif de ce type, elle doit le faire d'une manière qui ne risque pas de donner lieu à des doléances légitimes pour abus arbitraire de pouvoir.

Nous ne sommes toutefois pas persuadés que le comportement de la police le 9 septembre donne matière à grief sur le plan du droit public. Il y a, au vu du dossier, bien assez d'éléments pour nous convaincre que, en l'absence de preuve que ces pouvoirs sont habituellement utilisés à des occasions susceptibles de représenter des cibles symboliques, la foire aux armements était un événement qui préoccupait suffisamment la police pour que le recours aux pouvoirs découlant de l'article 44 s'imposât à ses yeux(...) Cela dit, il s'agit d'un cas limite et, si elle souhaite ne pas être pareillement assignée à l'avenir, la police métropolitaine ferait bien de revoir sa formation et ses instructions ainsi que le libellé des formulaires modèles qu'elle utilise pour les interpellations et fouilles fondées sur l'article 44 (...) »

En conclusion, la *Divisional Court* jugea que, compte tenu du risque d'attentat terroriste à Londres, les pouvoirs litigieux étaient prévus par la loi et n'étaient pas disproportionnés.

2. La Cour d'appel

12. Dans son arrêt rendu le 29 juillet 2004 ([2004] EWCA Civ 1067), la Cour d'appel dit ceci sur la question de l'interprétation à donner aux textes :

« Il est clair que, de manière inhabituelle, le Parlement a permis les interpellations et fouilles inopinées, tout en assortissant l'exercice de ce pouvoir, comme nous l'avons déjà indiqué quand nous avons examiné le libellé des dispositions pertinentes, de certaines garanties. Ce pouvoir ne peut être utilisé que dans un seul but précis pendant une certaine durée fixée par une autorisation donnée par un haut fonctionnaire et confirmée par le ministre. En outre, l'autorisation est d'une durée limitée, bien qu'elle puisse être renouvelée.

Il n'est pas surprenant à nos yeux que, à l'article 44 § 3, le mot « utile » soit associé au pouvoir d'accorder l'autorisation. Le dispositif législatif est censé laisser au haut fonctionnaire le choix des modalités d'exercice de ce pouvoir. Avec la *Divisional Court*, nous entendrons le mot « utile » dans son sens ordinaire, c'est-à-dire « dont l'usage est avantageux ». Il est tout à fait conforme audit dispositif qu'un pouvoir de ce type soit exercé dès lors qu'un haut fonctionnaire de police l'estime avantageux aux fins de la prévention d'actes de terrorisme.

Interprétés ainsi, les articles 44 et 45 ne peuvent être contraires aux dispositions invoquées de la [Convention européenne des droits de l'homme]. Seules les modalités d'exercice de ce pouvoir, et non son existence, pourraient y contrevenir. Toute violation éventuelle de la Convention dépendrait des circonstances de l'utilisation du pouvoir conféré par la loi. »

13. Ayant considéré que toute privation de liberté fondée sur l'article 44 pouvait se justifier au regard des dispositions de l'article 5 § 1 b) de la Convention, la Cour d'appel ne jugea pas nécessaire de rechercher si cet article trouvait à s'appliquer. Elle estima toutefois que, s'il avait fallu trancher cette question, il aurait mieux valu conclure à l'absence de privation de liberté, les atteintes causées par les interpellations et fouilles normales étant vraisemblablement limitées et ces mesures visant surtout non pas à priver une personne de sa liberté mais plutôt à procéder à une vérification d'une manière ou d'une autre. Elle ne jugea pas davantage applicables les articles 10 et 11. Bien que les dépositions des requérants eussent fait craindre que ce pouvoir avait été utilisé en vue d'entraver ou de décourager leur présence à la manifestation, ce grief ne fut pas examiné au motif que leur thèse était essentiellement axée sur la non-conformité de la législation à la Convention et que, utilisé adéquatement, c'est-à-dire comme une mesure d'une durée limitée permettant de rechercher des objets associés au terrorisme, le pouvoir d'interpellation et de fouille ne porterait pas atteinte au droit à la liberté d'expression ou de réunion.

14. La partie défenderesse, le commandant de la police métropolitaine, avait admis que les mesures d'interpellation et de fouille avaient emporté ingérence dans les droits des requérants garantis par l'article 8. La Cour d'appel souscrivit à cette thèse, qualifiant l'article 44 de la loi de 2000 de « pouvoir extrêmement étendu permettant de s'immiscer dans la vie privée de l'administré ». Elle considéra toutefois, pour les motifs suivants, que l'ingérence était prévue par la loi :

« La « loi » litigieuse ici est non pas l'autorisation, mais la loi de 2000. Cette loi est tout aussi publique que n'importe quel autre texte législatif. Et ses dispositions ne sont en rien arbitraires. Bien qu'il n'ait pas à avoir de raisons de soupçonner que telle ou telle personne détienne des objets compromettants avant de l'interpeller (article 45 § 1 b)), le policier ne peut faire usage de ces pouvoirs que dans des buts précis et que s'il a été décidé que leur exercice serait utile à la prévention d'actes de terrorisme, donc pour des raisons graves (article 44 § 3). Entouré de ces garanties, ce régime ne saurait passer pour arbitraire en ce qu'il aurait perdu la qualité de « loi » dans le sens autonome donné à ce mot par la jurisprudence tirée de la Convention. En outre, si les autorisations et leur confirmation ne sont certes pas publiées car on estime, à juste titre, que leur publication nuirait à l'efficacité des pouvoirs d'interpellation et de fouille et que l'article 45 § 5 donne droit à toute personne interpellée à un procès-verbal écrit, le défaut de publication, dans ces circonstances, ne retire pas à ce processus la qualité de mesure prévue par la loi. »

La Cour d'appel jugea également que, compte tenu de la nature de la menace terroriste qui pesait sur le Royaume-Uni, l'autorisation du pouvoir et sa confirmation ne pouvaient, en principe, passer pour disproportionnées : les inconvénients présentés par les atteintes et restrictions causées par les interpellations et les fouilles, aussi nombreuses que fussent les personnes touchées, ne pouvaient manifestement l'emporter sur leurs avantages, c'est-à-dire la possibilité de dépister ou de dissuader d'éventuels attentats terroristes. Elle ajouta que, compte tenu de la nature de la foire aux armements, de son emplacement à proximité d'un aéroport et du site d'un incident terroriste antérieur (lié aux problèmes en Irlande du Nord) et du fait qu'une manifestation avait lieu, la police était en droit de décider que le pouvoir découlant de l'article 44 devait être exercé à cette occasion. Toutefois, en raison d'incohérences dans les pièces produites par la police concernant le recours à ce pouvoir à proximité de la foire aux armements, il était impossible selon elle de tirer la moindre conclusion quant à la licéité et à la proportionnalité de l'usage de ce pouvoir à l'encontre des requérants.

3. La Chambre des lords

15. Par un arrêt du 8 mars 2006, la Chambre des lords rejeta unanimement le pourvoi des requérants ([2006] UKHL 12). Lord Bingham, dont l'opinion était partagée par ses pairs, fit tout d'abord observer ceci :

« 1. Il est dans notre pays une tradition ancienne qui nous est chère voulant que tout individu soit libre de vaquer à ses occupations sur la voie publique, avec la certitude de ne pas être interpellé et fouillé par la police sauf si celle-ci a des raisons légitimes

de soupçonner qu'il a commis une infraction pénale. Cette tradition est si jalousement préservée qu'elle en est presque devenue un principe constitutionnel. Il ne s'agit toutefois pas d'une règle absolue. En effet, des exceptions légales existent, surtout depuis quelques années. Les pourvois dont nous sommes saisis concernent l'une d'entre elles, figurant aujourd'hui aux articles 44 à 47 de la loi de 2000. Les demandeurs au pourvoi contestent l'usage fait de ces dispositions et, à titre subsidiaire, ces dispositions elles-mêmes. Toute entorse à une règle de droit commun appelant un contrôle minutieux, les pourvois soulèvent des questions d'importance générale. »

16. La première question examinée par la Chambre des lords était la bonne interprétation de la loi. Pour les requérants, l'article 44 § 3 ne permettait aux instances compétentes de donner l'autorisation que si elles avaient des raisons légitimes de penser que le recours à ces pouvoirs était nécessaire et opportun, au vu de l'ensemble des circonstances, aux fins de la prévention d'actes de terrorisme. Lord Bingham écarta cette interprétation, le mot « utile » employé dans le texte ne revêtant pas vraiment, selon lui, le même sens que le mot « nécessaire ». Et de poursuivre :

« 14. (...) Mais d'autres raisons s'opposent aussi à cette thèse. Il est vrai, comme il a déjà été reconnu, que, en ce qu'il permet à un policier d'interpeller et de fouiller une personne sans avoir à satisfaire à la condition de l'existence de soupçons légitimes, l'article 45 § 1 b) s'écarte de la règle de droit commun. On serait donc disposé, dans les limites qu'autorise toute interprétation, à ne pas donner au mot « utile » un sens plus large que le contexte ne l'impose. Or l'examen de la loi dans son contexte montre que l'autorisation et l'exercice du pouvoir sont très étroitement encadrés, ce qui écarte toute idée que le Parlement aurait entendu autre chose que ce qu'il a dit. Tout indique en effet que le Parlement avait bien saisi la portée du pouvoir qu'il allait conférer et qu'il voyait néanmoins en lui une mesure adéquate protégeant la population des graves risques posés par le terrorisme, à condition d'entourer ce pouvoir de garanties effectives. Et le texte énonce toute une série de garanties de ce type. Premièrement, une autorisation en vertu des paragraphes 1 ou 2 de l'article 44 ne peut être donnée que si son auteur le juge (c'est-à-dire, bien évidemment, s'il le juge raisonnablement) utile « aux fins de la prévention d'actes de terrorisme ». Elle doit poursuivre ce but primordial. Deuxièmement, elle ne peut être donnée que par un très haut fonctionnaire de la police. Troisièmement, elle ne peut s'étendre au-delà des limites d'une circonscription de police et elle n'a pas à le faire. Quatrièmement, elle est d'une durée maximale de vingt-huit jours et elle n'a pas à être aussi longue. Cinquièmement, elle doit être aussitôt communiquée au ministre. Sixièmement, elle devient caduque après quarante-huit heures si elle n'est pas confirmée par le ministre. Septièmement, le ministre peut en réduire la durée ou l'abroger à compter d'une certaine date. Huitièmement, le renouvellement d'une autorisation est soumis à la même procédure de confirmation. Neuvièmement, les pouvoirs conférés à un policier par une autorisation en vertu des paragraphes 1 ou 2 de l'article 44 ne peuvent être exercés que pour la seule recherche d'objets susceptibles d'être utilisés aux fins d'attentats terroristes. Dixièmement, le Parlement a prévu à l'article 126 l'établissement, au moins une fois par an, de rapports d'évaluation sur le fonctionnement de la loi, tâche accomplie à ce jour par Lord Carlile of Berriew *QC*, avec la minutie, l'impartialité et l'expertise qui le caractérisent. Enfin, il est évident que tout abus du pouvoir d'autoriser, de confirmer ou de fouiller risque d'exposer le haut fonctionnaire, le ministre ou le policier qui l'exerce à une action en réparation devant le juge.

15. Le principe de légalité ne trouve aucune application dans ce contexte car l'atteinte à un droit fondamental que causeraient les articles en cause, déjà contestable en elle-même, serait fondée sur des dispositions non pas vagues mais détaillées, précises et sans équivoque. La circulaire du ministère de l'Intérieur n'est d'aucune aide non plus aux requérants. Bien qu'elle puisse très bien passer pour une réponse prudente des autorités aux griefs des demandeurs et à l'exhortation de Lord Carlile à faire usage de ces pouvoirs avec parcimonie, elle ne saurait avoir la moindre conséquence sur l'interprétation à donner à l'article 44 § 3, même en glosant à l'infini. Cette dernière disposition a pour effet qu'une autorisation ne peut être donnée que si, et seulement si, son auteur pense que ces pouvoirs d'interpellation et de fouille seront vraisemblablement d'une grande utilité et d'une grande valeur en pratique dans la poursuite des buts d'intérêt public visés par ces dispositions, à savoir la prévention des actes de terrorisme. »

17. Lord Bingham rejeta le moyen tiré par les requérants d'un excès de pouvoir dont aurait été entaché le « programme continu » d'autorisations :

« 18. Le second – et principal – moyen d'annulation des demandeurs est dirigé contre la série d'autorisations qui ont été délivrées sur tout le territoire du district de la police métropolitaine (*Metropolitan Police District*) de février 2001 à septembre 2003. Selon eux, autoriser l'exercice d'un pouvoir exceptionnel afin de parer à une menace particulière et précise est une chose, mais c'en est une toute autre d'autoriser ce qui constituerait concrètement une interdiction continue dans toute l'agglomération londonienne. Là encore, cette thèse n'est pas sans attrait. On peut imaginer qu'une autorisation renouvelée mois après mois peut devenir un exercice bureaucratique de routine au lieu d'être le fruit de l'appréciation avisée que les articles 44 et 46 imposent de toute évidence. Cependant, les autorisations et confirmations dénoncées en l'espèce sont toutes conformes aux limites temporelles et territoriales posées par la loi. Le renouvellement était expressément permis par l'article 46 § 7. Les autorisations et confirmations ont respecté la loi à la lettre. Les témoignages du commandant adjoint de la police et de Catherine Byrne, loin d'étayer la thèse d'une routine bureaucratique, ne font que la contredire. Il se peut très bien que, ayant légiféré avant les événements de septembre 2001, le Parlement n'avait pas envisagé l'éventualité d'une succession continue d'autorisations. Cependant, il avait clairement voulu que les pouvoirs découlant de l'article 44 pussent être exercés dès lors qu'une menace terroriste était redoutée, le recours à eux étant susceptible d'y parer, et la série de renouvellements constatés jusqu'en septembre 2003 (il est entendu que la situation a changé depuis lors) s'expliquait elle-même par le refus de principe opposé par le Parlement de conférer ces pouvoirs exceptionnels d'interpellation et de fouille sans limitation de durée et pour l'ensemble du pays. Dans son rapport sur le fonctionnement de la loi de 2000 en 2002-2003, Lord Carlile (...) a estimé que le recours aux articles 44 et 45 demeurait une mesure nécessaire et proportionnée au risque grave et persistant d'attentat terroriste et voyait en Londres « un cas particulier, où on trouve des cibles vulnérables et des zones résidentielles importantes dans presque chaque arrondissement ». »

18. Sur le point de savoir si la procédure d'interpellation et de fouille avait privé l'un ou l'autre des requérants de sa liberté, Lord Bingham fit valoir l'absence de toute décision de la Cour européenne des droits de l'homme concernant des faits réellement comparables et reconnu que, à certains égards, par exemple la nature contraignante de la mesure, il pouvait y avoir privation de liberté. Il estima toutefois que, la procédure étant censée être normalement d'une durée assez brève et la personne interpellée n'étant

pas censée être arrêtée, menottée, confinée ni transférée dans un quelconque autre lieu, celle-ci devait être regardée comme étant « détenue non pas en ce qu'elle [aurait été] enfermée ou sous la garde de quelqu'un, mais plus exactement en ce qu'elle [aurait été] empêchée de circuler ou mise en attente ». Lord Bingham en conclut à l'inapplicabilité de l'article 5 de la Convention.

19. Sur la question de l'applicabilité de l'article 8, Lord Bingham s'exprima ainsi :

« 28. Je doute que la fouille superficielle de droit commun [puisse] passer pour une atteinte à la vie privée. La notion de « vie privée » a certes été généreusement interprétée de manière à englober des droits étendus à l'autonomie personnelle. Néanmoins, il ressort clairement de la jurisprudence des organes de la Convention que l'ingérence doit être d'une certaine gravité pour entraîner l'application de la Convention, laquelle, après tout, a pour objet la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et je tends à penser que, par exemple, la fouille corporelle superficielle de droit commun et l'ouverture des sacs, mesures auxquelles les passagers se plient de bonne grâce dans les aéroports, ne peuvent guère être considérées comme ayant atteint ce niveau de gravité. »

20. Lord Bingham estimait que, du moment qu'il était conforme à la loi et au code de conduite (ou code A), l'exercice du pouvoir d'interpellation et de fouille prévu par les articles 44 et 45 de la loi de 2000 ne pouvait porter atteinte aux droits individuels garantis par les articles 10 et 11 de la Convention.

21. Malgré ses doutes quant à l'applicabilité des articles 5, 8, 10 ou 11, Lord Bingham examina ensuite si le pouvoir d'interpellation et de fouille était « prévu par la loi », comme l'exige la Convention :

« 34. La condition de légalité posée par la Convention se rapporte aux attributs primordiaux de l'Etat de droit. Parce qu'il a des conséquences sur le justiciable, l'exercice de prérogatives de puissance publique doit être régi par des règles de droit claires et accessibles à tous. Le justiciable ne saurait être victime de l'ingérence d'un agent public motivé par une lubie, un caprice, une intention de nuire, une prédilection ou un but autre que celui dans lequel le pouvoir qu'il exerce lui a été conféré. Voilà ce qu'il faut entendre, dans le présent contexte, par l'arbitraire, l'antithèse de la légalité. Voilà le critère auquel toute ingérence dans un droit tiré de la Convention ou toute dérogation à celui-ci doit satisfaire pour éviter un constat de violation.

35. A mon sens, le régime d'interpellation et de fouille dénoncé en l'espèce satisfait à ce critère. La loi de 2000 avise le justiciable que, dès lors qu'il est autorisé et confirmé en bonne et due forme, ce pouvoir peut être exercé. Elle définit et limite les pouvoirs avec une extrême précision. Le code A, un texte publié, détaille la procédure. Ni la loi ni le code n'imposent la publication, de quelque manière que ce soit, de l'existence ou des modalités de l'autorisation, même *a posteriori*, mais je doute qu'il faille les qualifier de « loi » : il s'agirait plutôt de procédures permettant de donner effet à la loi. En tout état de cause, la publication préalable d'une autorisation ou d'une confirmation enlèverait toute valeur à un moyen potentiellement utile de protection de l'ordre public. En effet, une mesure de ce type serait bien moins efficace si les délinquants en puissance étaient alertés à l'avance. Le policier qui interpelle et fouille une personne dit à celle-ci tout ce qu'elle a à savoir. Il ne peut exercer ce

pouvoir arbitrairement car, sinon, il s'expose à des poursuites au civil. Certes, il n'a pas à soupçonner un individu avant de pouvoir l'interpeller et le fouiller. Mais, soyons réalistes, il ne faut pas voir là carte blanche pour interpeller et fouiller les personnes qu'on ne peut à l'évidence pas soupçonner de terrorisme, ce qui serait une démarche vaine et une perte de temps. Cette mesure doit permettre d'éviter qu'aucun policier ne soit dissuadé, de peur de ne pas être en mesure de justifier l'existence de soupçons légitimes, d'interpeller et de fouiller une personne qui, selon lui, est peut-être un terroriste. Nul n'a jamais allégué que les policiers en l'espèce eussent exercé leur pouvoir de façon discriminatoire (ce qu'aucun élément ne permet d'affirmer) et je préfère ne pas me prononcer à ce sujet. »

(...)

23. Lord Brown of Eaton-under-Heywood fit notamment observer ceci :

« 74. Bien que, comme Lord Bingham l'a expliqué, il ne soit ni unique ni particulièrement novateur, le pouvoir [tiré de l'article 44 de la loi de 2000], aussi appelé pouvoir de fouille inopinée, dont l'exercice n'est pas subordonné à l'existence de soupçons raisonnables de méfaits, revêt un caractère exceptionnel. Il n'est donc pas surprenant qu'il soit entouré de nombreuses restrictions et de garanties. Celles qui intéressent le plus directement les conséquences que peut avoir ce pouvoir sur le justiciable sur le terrain sont peut-être celles-ci : seul un policier en uniforme peut en faire usage (article 44 §§ 1 et 2) ; le pouvoir ne peut être invoqué que pour rechercher des articles se rapportant au terrorisme (article 45 § 1 a)) ; il ne peut être exigé de la personne fouillée qu'elle ôte en public un vêtement autre que son couvre-chef, ses chaussures, son pardessus, sa veste ou ses gants (article 45 § 3) ; la fouille doit être conduite au lieu ou à proximité du lieu où le piéton ou l'automobiliste est interpellé (article 45 § 4) ; enfin, l'interpellation ne peut durer que le temps raisonnablement nécessaire à la fouille (article 45 § 4). Aussi importune et gênante puisse-t-elle paraître aux yeux de la plupart des gens et aussi radicale que puisse être la rupture avec notre conception traditionnelle des limites des pouvoirs de la police, la procédure d'interpellation et de fouille ne saurait guère passer pour une atteinte particulièrement grave à nos libertés civiles fondamentales. Néanmoins, étant donné que, dans certains cas au moins, comme les parties défenderesses le concèdent à juste titre, cette procédure sera si intrusive qu'elle portera atteinte au droit au respect de la vie privée que tire le justiciable de l'article 8 [de la Convention] et que, en outre, elle risque manifestement de donner lieu à des abus – la conséquence inévitable étant que le policier qui veut en faire usage n'a pas à nourrir de soupçons fondés –, la question de la conformité du régime à l'exigence de la Convention voulant que toute ingérence dans ce droit soit « prévue par la loi » peut à l'évidence donner matière à débat.

75. Pour satisfaire à cette exigence, (...) il faut que l'ingérence dans le droit conventionnel au respect de la vie privée ait une base en droit interne, ce qui est manifestement le cas ici avec la loi de 2000. Il faut aussi que la loi en question soit dûment accessible au public, ce qui est là encore manifestement le cas ici (voir, *a contrario*, par exemple *Malone c. Royaume-Uni* (1985) 7 EHRR 14). Il faut également que la loi soit raisonnablement prévisible, de manière à permettre au justiciable de régler sa conduite en conséquence, condition assurément satisfaite ici car le législateur a expressément indiqué dans un texte publié que les automobilistes et les piétons peuvent faire l'objet d'une fouille aléatoire de ce type et doivent s'y plier. Mais il faut surtout des garanties suffisantes permettant d'écarter le risque d'abus ou d'exercice arbitraire de ce pouvoir.

76. Si j'ai bien compris, c'est sur cette dernière condition qu'est principalement axée la thèse des requérants. M^e Singh dit qu'il est bien trop facile de faire un usage arbitraire du pouvoir d'interpellation et de fouille et qu'il est bien trop difficile de se prémunir contre de tels abus. Il reconnaît que, effectivement, tout policier commettant un abus de pouvoir dans un cas donné sera passible de poursuites au civil (et sans doute de sanctions disciplinaires internes). Il soutient néanmoins que, ce pouvoir pouvant être exercé de manière *a priori* licite en l'absence de motif particulier, il sera ordinairement impossible d'établir pareil abus. Supposons par exemple qu'un policier exerce concrètement ce pouvoir pour des raisons de discrimination raciale qui ne tiennent qu'à lui : comment l'établir ? Il n'existerait tout simplement aucune garantie efficace contre de tels abus ni aucun critère adéquat permettant de dire si le pouvoir a été dûment utilisé ou non. Certes, le paragraphe 2.25 du code A (un code publié en vertu de l'article 66 de la loi de 1984 sur la police et les preuves en matière pénale (*Police and Criminal Evidence Act* 1984) prévoit que « les fonctionnaires de police doivent prendre un soin particulier à ne pas exercer ces pouvoirs d'une manière qui discriminerait des membres de groupes ethniques minoritaires ». Mais, disent les demandeurs, il n'y aurait tout bonnement aucun moyen d'appliquer cette instruction s'agissant d'un pouvoir aussi étendu d'exercice aléatoire. Ils ajoutent que le seul moyen serait d'interpeller et de fouiller tout le monde, littéralement, comme c'est le cas bien sûr dans les aéroports et à l'entrée de certains autres bâtiments particuliers, ou encore de procéder à des interpellations et des fouilles par ordre strictement numérique, par exemple une personne sur dix. Ce serait seulement ainsi, selon la logique qu'impose ce raisonnement, que ce pouvoir pourrait être exercé conformément au principe de la sécurité juridique, faute de quoi il ne pourrait y avoir les garanties nécessaires pour satisfaire à l'exigence conventionnelle de « qualité de la loi » (...)

77. Cette thèse ne me satisfait pas. Premièrement, il me semblerait impossible d'exercer efficacement le pouvoir tiré de l'article 44 [de la loi de 2000] selon les modalités proposées par les demandeurs. Imaginons que, à la suite des attentats à la bombe dans le métro de Londres au mois de juillet dernier, la police ait cherché à interpeller et fouiller chaque personne prenant le métro, voire une sur dix (ou sur cent) : non seulement pareille mesure aurait été quasiment impossible à mettre en œuvre, mais aussi elle aurait contrevenu au but et à l'utilité réels de ce pouvoir. Comme le dit Lord Bingham au paragraphe 35 de son opinion, l'idée est non pas d'« interpeller et [de] fouiller les personnes qu'on ne peut à l'évidence pas soupçonner de terrorisme, ce qui serait une démarche vaine et une perte de temps[, mais] d'éviter qu'aucun policier ne soit dissuadé, de peur de ne pas être en mesure de justifier l'existence de soupçons légitimes, d'interpeller et de fouiller une personne qui, selon lui, est peut-être un terroriste. » Il faut espérer, tout d'abord, que les terroristes en puissance seront dissuadés d'agir (ou, à tout le moins, d'emmener avec eux leurs outils de travail) en sachant qu'ils courent le risque d'être fouillés inopinément et, ensuite, qu'en exerçant ce pouvoir, le fonctionnaire de police pourra parfois (fût-ce très rarement) trouver des objets de ce type et ainsi contrecarrer ou empêcher un attentat terroriste projeté. Or aucun de ces buts ne sera atteint si les policiers fouillent les personnes qui leur paraissent moins susceptibles de présenter un risque plutôt que celles qui, selon leur intuition, ont l'intention de se livrer à des activités terroristes.

78. Dans son évaluation, faite en 2001, de la loi de 1989 portant dispositions temporaires sur la prévention du terrorisme (dont les modifications sont évoquées par Lord Bingham au paragraphe 9 de son opinion) et de la loi de 1996 sur l'état d'urgence en Irlande du Nord, M^e J. Rowe *QC* a dit ceci au sujet du pouvoir

d'interpellation et de fouille des personnes entrant sur le territoire du Royaume-Uni ou sortant de celui-ci en vue de déterminer si elles participent à des activités terroristes :

« L'interpellation « intuitive »

37. On ne saurait surestimer l'utilité de ces interpellations (...)

38. Il me faut expliquer ce que j'entends par « interpellation intuitive » : il s'agit d'une interpellation « inopinée » ou « aléatoire » – même si je préfère dire « intuitive » –, sans rien savoir au préalable du piéton ou de l'automobiliste interpellé.

39. Je ne pense pas que, conduite par un agent bien formé de la section spéciale, pareille interpellation soit « inopinée » ou « aléatoire ». Ayant une connaissance théorique et pratique des caractéristiques et des circonstances des groupes et activités terroristes, ces fonctionnaires sont capables de remarquer des choses qui échapperaient au profane ou, à tout le moins, ils ont l'intuition d'un policier. Parfois, on ne peut pas expliquer au profane pourquoi telle ou telle personne est interpellée. »

79. M^e J. Rowe *QC* a ensuite ajouté dans son rapport que les pouvoirs plus étendus d'interpellation et de fouille initialement prévus aux articles 13A et 13B de la loi de 1989 portant dispositions temporaires sur la prévention du terrorisme « étaient utilisés avec parcimonie, et pour de bonnes raisons ». Je suis tout à fait d'accord que le pouvoir conféré par l'article 44 [de la loi de 2000] doit être exercé lui aussi avec parcimonie, comme il l'est actuellement, recommandation que l'on retrouve dans toute une série de rapports annuels sur la loi de 2000 établis par Lord Carlile of Berriew *QC*, l'évaluateur indépendant de la législation antiterroriste désigné pour succéder à M^e J. Rowe *QC*, et plus récemment au paragraphe 106 de son rapport de 2005 dans lequel il dit que ce pouvoir « pourrait être utilisé au moins moitié moins souvent sans risque notable pour le public ni pour la police ». J'estime cependant qu'il est d'autant plus important que ce pouvoir soit exercé comme le dicte l'intuition du policier plutôt qu'aléatoirement, à proprement parler, comme si interpellier et fouiller des personnes qui, aux yeux du policier, ne constituent pas la moindre menace avait une utilité particulière. En somme, l'utilité de cette législation, au même titre que celle qui permet les interpellations et les fouilles dans les aéroports, tient à ce qu'elle autorise les policiers à procéder à ce que M^e J. Rowe *QC* appelle une interpellation intuitive.

80. Bien évidemment, comme le Comité d'évaluation du Conseil privé, présidé par Lord Newton of Braintree, l'a noté dans son rapport de décembre 2003 sur la loi de 2001 sur la sécurité et la lutte contre la criminalité et le terrorisme :

« Les terroristes avisés changent de profils et de méthodes pour ne pas offrir une cible statique. Ainsi, Al-Qaida préconiserait particulièrement le recrutement de personnes converties à l'islam car ce mouvement les estime moins susceptibles d'être contrôlées par les autorités. »

Il me semble toutefois inévitable que, tant que le risque principal d'attentat terroriste pour lequel le recours à l'article 44 [de la loi de 2000] a été autorisé émane d'Al-Qaida, il y aura un nombre disproportionné de personnes d'apparence asiatique parmi celles interpellées et fouillées, surtout s'il se trouve qu'elles portent des sacs à dos ou

des vêtements apparemment épais susceptibles de contenir des objets en rapport avec le terrorisme.

81. Une telle conclusion est-elle contraire à la jurisprudence des organes de la Convention voire aux règles de droit interne en matière de discrimination ? J'estime que non, pourvu que les policiers qui exercent ce pouvoir sur le terrain tiennent dûment compte du paragraphe 2.25 du code A :

« Le choix des personnes interpellées en vertu de l'article 44 de la loi de 2000 sur le terrorisme doit être le fruit d'un examen objectif de la menace posée par les divers groupes terroristes actifs au Royaume-Uni. Les pouvoirs ne peuvent être utilisés pour procéder à des interpellations et des fouilles sans rapport avec le terrorisme. Les fonctionnaires de police doivent prendre un soin particulier à ne pas exercer ces pouvoirs d'une manière qui discriminerait des membres de groupes ethniques minoritaires. Il pourra toutefois y avoir des cas dans lesquels il leur faudra prendre en compte l'origine ethnique dans le choix des personnes interpellées en réaction à une menace terroriste précise (par exemple, certains groupes terroristes internationaux sont associés à certaines identités ethniques particulières). »

Donc, l'origine ethnique peut et doit bel et bien être prise en compte pour décider s'il faut interpellier et fouiller quelqu'un, et qui choisir, à condition que dans chaque cas ce pouvoir soit utilisé avec doigté et que la sélection se fasse pour des raisons se rapportant à la menace terroriste supposée et non pour des motifs de discrimination raciale. »

C. La procédure devant la *County Court*

24. Le 8 septembre 2004, les requérants introduisirent également un recours devant la *County Court*, notamment pour obtenir réparation en vertu de la loi de 1998 sur les droits de l'homme. Ils soutenaient que la police avait fait un usage illégal et contraire aux articles 8, 10 et 11 de la Convention des pouvoirs d'interpellation et de fouille à l'égard de chacun d'eux, ce afin de les empêcher ou de les dissuader de participer à la manifestation et non pour rechercher des objets se rapportant au terrorisme. Le sursis fut prononcé en attendant que la Chambre des lords statue sur leur pourvoi et ils furent finalement entendus en février 2007. La *County Court* les débouta au motif que les pouvoirs en question avaient été dûment et légalement utilisés dans l'un et l'autre des cas. Les requérants ne cherchèrent pas à faire appel de ce jugement.

II. LES ÉLÉMENTS PERTINENTS DE DROIT ET DE PRATIQUE INTERNES

(...)

C. La loi de 2000 sur le terrorisme

28. La loi de 2000 visait à refondre, moderniser et renforcer le dispositif législatif de lutte contre le terrorisme à la lumière notamment de l'enquête de Lord Lloyd. Son article 1 qualifie de « terrorisme » :

« 1 (...) la réalisation ou la menace de réalisation d'un acte ;

a) relevant du paragraphe 2 du présent article ;

b) visant à influencer le gouvernement ou à intimider la population ou une partie de celle-ci ; et

c) destiné à promouvoir une cause politique, religieuse ou idéologique.

2. Relèvent du présent paragraphe les actes :

a) impliquant des violences graves envers les personnes ;

b) impliquant de graves dommages aux biens ;

c) mettant en danger la vie de personnes autres que leur auteur ;

d) exposant la santé ou la sécurité de la population ou d'une partie de celle-ci à un risque grave ; ou

e) visant à compromettre ou à perturber gravement le fonctionnement d'un système électronique.

3. Lorsqu'elle implique l'utilisation d'armes à feu ou d'explosifs, la réalisation ou la menace de réalisation d'un acte relevant du paragraphe 2 du présent article constitue un acte de terrorisme même si la condition fixée au paragraphe 1 b) du présent article ne se trouve pas remplie.

4. Aux fins du présent article :

a) le terme « acte » désigne notamment les actes commis hors du territoire du Royaume-Uni ;

b) les termes « personne » et « bien » désignent respectivement toute personne et tout bien, en quelque lieu qu'ils se trouvent ;

c) le terme « population » désigne notamment la population d'un pays autre que le Royaume-Uni ; et

d) l'expression « autorités publiques » désigne les autorités publiques du Royaume-Uni, celles des collectivités qui le composent ou celles de pays tiers.

5. Aux fins de la présente loi, l'expression « acte réalisé dans un but terroriste » vise les actes servant les intérêts d'une organisation proscrite. »

29. Les articles 41 à 43 de la loi de 2000, dans la section intitulée « Personnes soupçonnées de terrorisme », permettent aux policiers de procéder à des arrestations sans mandat, à des perquisitions et à des fouilles corporelles. Dans chaque cas, il doit exister des motifs légitimes de soupçonner que la personne arrêtée, interpellée ou fouillée est un terroriste.

30. La même condition d'existence de soupçons légitimes est absente des articles 44 à 47 de cette même loi, dans la section intitulée « Pouvoir d'interpellation et de fouille », où il est prévu une procédure en trois étapes.

La première étape, aux termes de l'article 44, est l'autorisation :

« 1. Une autorisation donnée en vertu du présent paragraphe permet à tout policier en uniforme de mettre à l'arrêt un véhicule dans une zone ou en un lieu désigné(e) par elle et de fouiller :

a) le véhicule ;

b) son conducteur ;

c) tout passager du véhicule ; ou

d) tout objet qui se trouve dans le véhicule ou entre les mains du conducteur ou d'un passager.

2. Une autorisation donnée en vertu du présent paragraphe permet à tout policier en uniforme d'interpeller un piéton dans une zone ou en un lieu désigné(e) par elle et de fouiller :

a) le piéton et

b) tout ce qu'il porte.

3. L'autorisation prévue par les paragraphes 1 et 2 du présent article ne peut être donnée que si son auteur le juge utile aux fins de la prévention d'actes de terrorisme.

4. L'autorisation peut être donnée

a) si la zone où le lieu désigné(e) constitue la totalité ou une partie du territoire d'une circonscription de police hors d'Irlande du Nord autre que celles mentionnées aux alinéas b) ou c) du présent paragraphe, par un fonctionnaire de police de cette circonscription ayant au moins le rang de commissaire général adjoint [*assistant chief constable*] ;

b) si la zone où le lieu désigné(e) constitue la totalité ou une partie du territoire du district de la police métropolitaine, par un fonctionnaire de police de cette circonscription ayant au moins le rang de commandant de la police métropolitaine ;

c) si la zone où le lieu désigné(e) constitue la totalité ou une partie du territoire de la *City* de Londres, par un fonctionnaire de police de cette circonscription ayant au moins le rang de commandant de la police de la *City* de Londres ; et

d) si la zone où le lieu désigné(e) constitue la totalité ou une partie du territoire de l'Irlande du Nord, par un [membre des services de police d'Irlande du Nord] ayant au moins le rang de commissaire général adjoint.

5. Si l'autorisation est donnée verbalement, son auteur la confirme par écrit dès qu'il en a raisonnablement la possibilité. »

En vertu de l'article 46 §§ 1 et 2, une autorisation prend effet dès qu'elle est donnée et prend fin dès l'expiration de sa durée de validité mais elle ne peut excéder vingt-huit jours. L'existence et le contenu des autorisations prévues à l'article 44 ne sont pas publics.

31. La deuxième étape est la confirmation, régie par l'article 46 §§ 3-7. L'auteur d'une autorisation doit en aviser le ministre dès qu'il en a raisonnablement la possibilité. Toute autorisation non confirmée par le ministre dans les quarante-huit heures à compter de sa communication est caduque (sans invalider ce qui a été fait pendant les quarante-huit heures). Lorsqu'il confirme une autorisation, le ministre peut raccourcir, mais ne peut allonger, sa durée de validité. Il peut prévoir la caducité d'une autorisation à compter d'une certaine date. La même procédure de confirmation s'applique pour qu'une autorisation puisse être dûment renouvelée. Le ministre ne peut modifier le champ d'application géographique d'une autorisation mais il peut refuser la confirmation s'il estime ce champ excessif.

32. La troisième étape, régie par l'article 45, est l'exercice du pouvoir d'interpellation et de fouille par les policiers :

« 1. Le pouvoir conféré par une autorisation prévue à l'article 44 §§ 1 ou 2 :

a) ne peut être exercé qu'aux fins de la recherche d'articles susceptibles d'être utilisés à des fins d'actes de terrorisme ; et

b) peut être exercé que le policier ait ou non des motifs légitimes de soupçonner la présence d'articles de ce type.

2. Un policier peut saisir et conserver un article qu'il découvre au cours d'une fouille faite en vertu de l'article 44 §§ 1 ou 2 et dont il soupçonne légitimement qu'il vise à être utilisé dans le cadre d'actes de terrorisme.

3. Un policier qui exerce le pouvoir conféré par une autorisation ne peut exiger d'une personne interpellée qu'elle ôte un vêtement en public, à l'exception de son couvre-chef, de ses chaussures, de son pardessus, de sa veste ou de ses gants.

4. Un policier qui propose de fouiller un piéton ou un automobiliste en vertu de l'article 44 §§ 1 ou 2 peut retenir la personne ou le véhicule pendant tout le laps de temps raisonnablement nécessaire à la fouille à l'endroit où la personne ou le véhicule est immobilisé(e) ou à proximité.

5. Dès lors :

a) qu'un automobiliste ou un piéton est interpellé en vertu de l'article 44 §§ 1 ou 2 ;
et

b) qu'il demande le procès-verbal de son interpellation ;

un procès-verbal lui en est remis.

6. La demande prévue au paragraphe 5 du présent article doit être formulée dans les douze mois à compter de la date de l'interpellation de l'automobiliste ou du piéton. »

33. L'article 114 de la loi de 2000 prévoit que les pouvoirs susmentionnés s'ajoutent à ceux que la loi attribue aux policiers. L'article 47 érige en infraction punissable d'une peine d'emprisonnement et/ou d'une amende tout refus d'obtempérer à une interpellation ou toute entrave délibérée à l'exercice par un policier des pouvoirs conférés par une autorisation donnée en vertu de l'article 44 §§ 1 ou 2.

34. Les articles 44 à 47 de la loi de 2000 sont entrés en vigueur le 19 février 2001. Il fut révélé au cours des procédures judiciaires conduites en l'espèce que, après cette date, une succession d'autorisations en vertu de l'article 44 avaient été données et confirmées pour l'ensemble du territoire de la circonscription de la police métropolitaine, chacune pour la durée légale maximale de vingt-huit jours.

D. Le code de conduite

35. Le 1^{er} avril 2003, le ministre a publié un code de conduite visant à donner aux policiers des directives dans l'exercice de l'ensemble de leurs pouvoirs légaux d'interpellation et de fouille. Texte publié, ce code est censé être aisément consultable par les agents dans tous les postes de police.

36. Le code de conduite dispose notamment que le pouvoir conféré par l'article 44 de la loi de 2000 doit être « utilisé avec équité et responsabilité, dans le respect des personnes fouillées », qu'il « ne doit pas être utilisé aux fins d'une interpellation et d'une fouille sans rapport avec le terrorisme » et qu'il ne doit en être fait usage que pour rechercher des « articles susceptibles d'être utilisés à des fins d'actes de terrorisme ». Ses paragraphes 1.2 et 1.3 sont ainsi libellés :

« 1.2 L'atteinte à la liberté de la personne interpellée ou fouillée doit être brève et celle-ci ne doit être retenue qu'à l'endroit ou à proximité de l'interpellation.

1.3 Le non-respect de ces principes fondamentaux risque de remettre en question le recours aux pouvoirs d'interpellation et de fouille. Ne pas les utiliser comme il convient nuit à leur efficacité. Les interpellations et les fouilles peuvent jouer un rôle important dans la détection et la prévention des infractions pénales et user de ces pouvoirs avec équité améliore leur efficacité. »

Le paragraphe 3.5 du code dispose :

« Nul ne peut être contraint d'ôter en public ses vêtements, sauf en vertu des pouvoirs conférés par l'article 45 § 3 de la loi de 2000 sur le terrorisme, qui permet à tout policier procédant à une fouille en vertu de l'article 44 §§ 1 ou 2 d'exiger de la personne fouillée qu'elle retire son couvre-chef, ses chaussures, son pardessus, sa veste ou ses gants (...) La fouille en public de vêtements non ôtés doit se limiter à un examen superficiel de leur dessus. Le policier peut toutefois mettre ses mains à l'intérieur des poches du dessus des vêtements ou palper l'intérieur du col, les chaussettes et les chaussures s'il est raisonnablement nécessaire de le faire au vu des circonstances, afin de rechercher l'objet de la fouille ou de retirer et d'examiner tout objet dont on soupçonne raisonnablement qu'il est l'objet de la fouille. Pour les mêmes raisons, avec les mêmes restrictions que celles s'appliquant au couvre-chef, la chevelure d'une personne peut aussi être contrôlée en public (...) »

Le paragraphe 3.8 impose certaines formalités avant la fouille :

« 3.8 Préalablement à la fouille d'un piéton ou d'un automobiliste interpellé, le policier doit prendre toute mesure raisonnable pour signifier à cette personne les informations suivantes :

- a) le fait que la personne est interpellée pour être fouillée ;
- b) le nom du policier, sauf dans le cadre d'investigations sur des faits de terrorisme ou si, par ailleurs, le policier pense légitimement que révéler son nom risquerait de le mettre en danger, auquel cas un numéro de matricule ou un autre moyen d'identification sera donné, ainsi que le nom de son poste de police de rattachement ;
- c) le pouvoir légal de fouille exercé ; et
- d) des précisions sur les points suivants :
 - i. le but de la fouille, pour ce qui est du ou des article(s) susceptible(s) d'être recherché(s) ;
 - (...)
 - iii. si sont exercés des pouvoirs dont l'exercice n'est pas subordonné à l'existence de soupçons légitimes (...), la nature du pouvoir et de toute autorisation nécessaire et le fait qu'elle a été donnée. »

En vertu du paragraphe 3.9 du code, seuls les policiers en uniforme peuvent procéder à une fouille. Le code ajoute, en ses paragraphes 3.10 et 3.11 :

« 3.10 Avant la fouille, le policier doit signifier au piéton ou à l'automobiliste interpellé qu'il a droit à un exemplaire du procès-verbal de la fouille et, en particulier, qu'il a douze mois pour en faire la demande s'il est tout à fait impossible d'en dresser un à ce moment-là. Dans ce dernier cas, il faut également indiquer à l'intéressé par

quels moyens obtenir le procès-verbal (...) Il faut par ailleurs lui donner des précisions sur les pouvoirs d'interpellation et de fouille conférés à la police et sur ses droits en pareille circonstance.

3.11 Si le piéton ou l'automobiliste censé être fouillé ne semble pas comprendre ce qu'on lui dit ou si sa maîtrise de l'anglais paraît douteuse, le policier doit prendre toute mesure raisonnable pour lui donner des précisions sur ses droits ainsi que sur toute disposition pertinente du présent code. Si le piéton ou l'automobiliste est sourd ou ne comprend pas l'anglais et qu'il est accompagné par une personne, le policier doit essayer de voir si celle-ci peut tenir lieu d'interprète ou, sinon, l'aider à communiquer les informations requises. »

Un procès-verbal doit être dressé aussitôt ou dès que possible (paragraphe 4.1) :

« 4.1 Tout agent ayant procédé à une fouille dans l'exercice de l'un quelconque des pouvoirs visés par le présent code doit aussitôt en dresser le procès-verbal, sauf si, en raison de circonstances exceptionnelles, il est tout à fait impossible de le faire (par exemple en cas de troubles à l'ordre public ou lorsque la présence du policier est requise d'urgence ailleurs). S'il ne dresse pas aussitôt le procès-verbal, le policier doit le faire dès que possible ultérieurement. Il ne sera peut-être pas possible, dans certains cas, d'obtenir les renseignements nécessaires à l'établissement du procès-verbal mais le policier doit faire tous les efforts raisonnables pour les recueillir. »

E. Les rapports établis par Lord Carlile of Berriew QC sur l'application du pouvoir d'interpellation et de fouille prévu par l'article 44 de la loi de 2000

37. L'article 126 de la loi de 2000 impose au ministre de faire un rapport au moins annuellement devant le Parlement sur l'application de ce texte et Lord Carlile of Berriew QC a été désigné aux fonctions d'évaluateur indépendant, chargé notamment d'établir ledit rapport.

(...)

43. Enfin, dans son rapport rédigé en juin 2009 sur l'application en 2008 de la loi de 2000, Lord Carlile a fait les observations suivantes :

« 140. Les exemples de recours inopportun ou inutile à l'article 44 abondent. Il y a des cas établis où la personne interpellée est si manifestement éloignée des profils connus de terroristes que, d'un point de vue réaliste, il n'y a pas la moindre chance qu'elle soit un terroriste et où l'interpellation ne peut se justifier par aucun motif. Dans un de ces cas, les interpellations n'ont été conduites que par ordre numérique, ce qui est presque certainement illégal et ne constitue en aucun cas une manière intelligente de recourir à cette procédure. Les hauts fonctionnaires de police ne doivent pas oublier qu'une interpellation en vertu de l'article 44 conduite en l'absence de soupçons porte atteinte à la liberté de circulation de la personne concernée. Je pense qu'il est tout à fait irrégulier de procéder à des interpellations afin d'équilibrer les statistiques raciales du recours à l'article 44. Bien des témoignages confirment l'existence d'une telle pratique. Je peux très bien comprendre que la police ne souhaite pas être taxée de préjugés mais ce n'est pas faire bon usage de nos précieuses ressources que de les gâcher dans des fouilles dont l'injustice est flagrante. Il y a également atteinte aux libertés civiles de la personne interpellée, ce aux seules fins

d'un « équilibre » des statistiques. Les interpellations en vertu de l'article 44 doivent être conduites selon des critères objectifs, sans considération de race. Si l'application de critères objectifs se révèle produire un déséquilibre ethnique, il faudra éventuellement y voir une conséquence proportionnée des pratiques policières.

141. Des directives pratiques utiles concernant les interpellations et fouilles se rapportant au terrorisme ont été publiées en 2008 par l'Agence nationale d'amélioration des pratiques policières [*National Policing Improvement Agency*] pour le compte de l'Association des hauts fonctionnaires de police [*Association of Chief Police Officers*]. Elles soulignent certains points essentiels, notamment ceux-ci :

- ces pouvoirs revêtent un caractère exceptionnel
- l'étendue géographique des autorisations article 44 doit être clairement définie
- le critère juridique est l'utilité aux fins de la prévention d'actes de terrorisme
- les études d'impact locales sont un élément essentiel du processus d'autorisation
- les autorisations communiquées au ministre de l'Intérieur en vertu de l'article 44 doivent être suffisamment motivées
- les hauts fonctionnaires de police doivent escompter que le ministère de l'Intérieur examinera de manière rigoureuse et détaillée l'opportunité de la confirmation d'une autorisation
- des notes explicatives doivent être proposées au public là où ces pouvoirs sont utilisés
- les policiers doivent archiver les procès-verbaux avec soin

(...)

146. Mon opinion est la même depuis ces quatre dernières années, mais je la répète avec plus de force encore : je vois mal pourquoi on considère que les autorisations article 44 sont nécessaires dans certaines zones et certains sites mais pas dans d'autres où pourtant les risques sont étonnamment similaires. Si d'autres pouvoirs d'interpellation et de fouille suffisent à parer aux besoins, il n'est pas nécessaire de recourir à cette disposition ou d'en approuver l'autorisation. Ce type de mesure vise essentiellement à remédier aux difficultés opérationnelles dans des situations délicates, lorsqu'il y a un risque accru que des terroristes accèdent à un site important. Par exemple, je ne verrais aucune objection à ce que l'article 44 soit utilisé avec précaution au moment d'une manifestation importante à l'aéroport londonien de Heathrow : des terroristes pourraient très bien saisir cette occasion pour participer au rassemblement et entrer dans les lieux, les photographier ou en faire généralement la reconnaissance, et ainsi recueillir des renseignements sur une cible potentielle comme cet aéroport. Je ne m'oppose pas non plus au recours à cette disposition dans des lieux ou infrastructures essentiels d'importance nationale, ou à leur proximité.

147. Je suis à présent contrarié que la police métropolitaine ne limite toujours pas les autorisations article 44 délivrées par elle à seulement certains arrondissements, ou à des parties de son territoire, au lieu de les appliquer à l'ensemble de son ressort. Je

ne vois aucune justification à ce que tout ce territoire soit couvert en permanence, et l'article 44 n'a pas pour but de créer à Londres un pouvoir spécial de fouille sans limitation de durée. Cependant, un projet pilote est sur le point d'être lancé, prévoyant l'application de cette disposition selon des modalités différentes. Je l'examinerai minutieusement. Le nombre alarmant de cas de recours à ce pouvoir (entre 8 000 et 10 000 interpellations par mois à l'aube de l'année 2009) est une mauvaise nouvelle et j'espère que la situation s'améliorera pendant le reste de l'année. Les chiffres, ainsi que leur brève analyse, montrent que l'article 44 est parfois utilisé comme un instrument de maintien de l'ordre sans rapport avec le terrorisme, ce qui est inacceptable.

148. Je suis certain que ce pouvoir pourrait être utilisé moins souvent mais en toute sécurité. Il n'y a quasiment aucune preuve que le recours à l'article 44 permette de mieux prévenir un acte de terrorisme que le recours aux autres pouvoirs légaux d'interpellation et de fouille. Même si certaines fouilles en vertu de cette disposition ont donné lieu à des arrestations pour des infractions autres que le terrorisme, aucune parmi les milliers et les milliers d'autres n'a conduit à une condamnation pour des faits de terrorisme. L'utilité de cette mesure a été mise en doute en public et en privé par de hauts fonctionnaires de la police métropolitaine ayant une grande expérience en matière de lutte contre le terrorisme.

149. Il ne faudrait pas croire que recourir moins souvent à l'article 44 dans des lieux autres que Londres veut dire que ceux-ci sont moins sûrs ou risquent davantage d'être en proie au terrorisme. Il existe plusieurs manières d'atteindre le même but. Le recours excessif à cette disposition a sans aucun doute des conséquences négatives sur les relations avec la population locale. Des fouilles motivées par des soupçons raisonnables expressément indiqués, lesquels ne constituent pourtant pas en eux-mêmes un critère très strict, sont plus faciles à comprendre et plus rassurantes pour le public.

150. Je souligne que je ne suis pas favorable à une abrogation de l'article 44. Sous réserve des opinions exprimées ci-dessus, j'estime que les articles 44 et 45 demeurent des dispositions nécessaires et proportionnées face au risque grave et continu de terrorisme. »

F. Les statistiques en matière raciale du ministère de la Justice sur le recours au pouvoir d'interpellation et de fouille prévu par l'article 44

44. L'article 95 de la loi de 1991 sur la justice pénale donne obligation au ministre de publier certaines informations sur le fonctionnement de la justice pénale afin d'éviter les discriminations fondées sur la race. Dans un rapport publié en octobre 2007, établi dans ce cadre et intitulé « Statistiques en matière raciale concernant la justice pénale – 2006 », le ministère de la Justice a relaté ceci :

« En 2005-2006, 44 543 fouilles au total ont été effectuées en vertu de l'article 44 §§ 1 et 2 de la loi de 2000, contre 33 177 en 2004-2005, soit une augmentation globale de 34 % (tableau 4.6). Les fouilles de personnes de race asiatique sont passées de 3 697 à 6 805 (+ 84 %) et celles de personnes de race noire de 2 744 à 4 155

(+ 51 %). Les fouilles de personnes d'autres origines ethniques ont elles aussi augmenté, passant de 1 428 en 2004-2005 à 1 937 en 2005-2006 (+ 36 %) de même que les fouilles de personnes de race blanche, passées de 24 782 en 2004-2005 à 30 837 en 2005-2006 (+ 24 %). Plus de la moitié des fouilles se sont déroulées sur le territoire de la police métropolitaine et 15 % dans la *City* de Londres, contre 40 % et 20 % respectivement en 2004-2005. Cette augmentation importante par rapport aux chiffres de la période précédente peut s'expliquer en partie par les attentats à la bombe qui ont frappé Londres le 7 juillet 2005. Tout comme avec les interpellations et fouilles prévues par l'article 1 de la loi [de 1984] sur la police et les preuves en matière pénale, l'accroissement des activités policières sur le terrain qui en a résulté a conduit à un recours accru aux pouvoirs d'interpellation et de fouille prévus par l'article 44 de la loi de 2000.

En 2005-2006, 25 479 fouilles d'automobilistes ont été conduites en vertu de l'article 44 § 1 (tableau 4.7). 75 % des personnes fouillées étaient de race blanche, 11 % de race asiatique et 8 % de race noire. La proportion d'automobilistes fouillés de race blanche a légèrement augmenté par rapport à 2004-2005, alors que la proportion d'automobilistes fouillés de race noire a légèrement baissé. 46 automobilistes interpellés en vertu de cette disposition ont été arrêtés pour des faits de terrorisme, contre 38 pour l'année précédente. Le nombre d'automobilistes arrêtés sur la base de textes non relatifs au terrorisme est resté constant entre 2004-2005 et 2005-2006, avec 246 cas. La plupart des arrestations effectuées à la suite d'une fouille prévue par l'article 44 § 1 ont eu lieu à Londres. Il s'agit très vraisemblablement d'une conséquence du recours accru à Londres aux pouvoirs prévus par cette disposition.

Le nombre d'interpellations et de fouilles de piétons en vertu de l'article 44 § 2 a presque doublé entre 2004-2005 et 2005-2006, 19 064 cas ayant été recensés pour cette dernière période. Cette augmentation s'explique par le recours accru à Londres aux pouvoirs prévus par cette disposition alors que, à l'extérieur de la ville, il a baissé de 19 % entre 2004-2005 et 2005-2006. En 2005-2006, 61 % des piétons interpellés en vertu de l'article 44 § 2 étaient de race blanche, contre 74 % en 2004-2005 et 72 % en 2003-2004. La proportion de piétons fouillés de race noire et de race asiatique a baissé en 2005-2006, passant respectivement à 11 % et 21 %. En 2005-2006, 59 piétons interpellés en vertu de cette disposition ont été arrêtés pour des faits de terrorisme, contre 24 pour l'année précédente et 5 en 2003-2004. Le nombre de piétons arrêtés sur la base de textes non relatifs au terrorisme a augmenté, passant de 153 en 2004-2005 à 212 en 2005-2006. »

(...)

46. Le rapport le plus récent, intitulé « Statistiques en matière raciale concernant la justice pénale – 2007-2008 » et publié en avril 2009, fait état d'une hausse notable du recours aux pouvoirs découlant de l'article 44 :

« En 2007-2008, 117 278 fouilles au total ont été effectuées en vertu de l'article 44 §§ 1 et 2 de la loi de 2000, contre 37 197 en 2006-2007, soit une augmentation globale de 215 % (tableau 4.6). Un peu moins d'un cinquième (19 %) des circonscriptions de police n'ont signalé aucun recours à ce pouvoir en 2007-2008. Les fouilles ont connu une augmentation pour tous les groupes ethniques mais la plus forte concernait les personnes de race noire (+ 322 %), puis les personnes de race asiatique (+ 277 %), les personnes d'autres origines ethniques (+ 262 %) et enfin les personnes de race blanche (+ 185 %).

La forte augmentation du nombre d'interpellations et de fouilles en vertu de la loi de 2000 est dans une large mesure la conséquence du recours accru par la police métropolitaine aux pouvoirs prévus par ce texte. En 2007-2008, la police métropolitaine a conduit 87 % des fouilles pratiquées en vertu de l'article 44 §§ 1 et 2 de la loi de 2000, contre 68 % en 2006-2007. Elle en a fait usage dans 76 496 cas de plus que l'année précédente, soit une augmentation de 303 %. Cette hausse s'explique directement par sa réponse musclée à la menace posée par les réseaux terroristes londoniens depuis les voitures piégées retrouvées dans le quartier de Haymarket en 2007.

Les tableaux 4.7 et 4.8 montrent certaines circonscriptions de police sélectionnées où le nombre total de personnes interpellées et fouillées en vertu de l'article 44 §§ 1 et 2 de la loi de 2000 a été supérieur à 1 000 en 2007-2008.

En 2007-2008, 65 217 automobilistes ont été fouillés en vertu de l'article 44 § 1 (tableau 4.7). 64 % d'entre eux étaient de race blanche, soit une baisse de 8 % par rapport à l'année précédente, 13 % étaient de race noire (+ 3 %) et 16 % de race asiatique (+ 4 %). 34 automobilistes interpellés en vertu de l'article 44 § 1 ont été arrêtés pour des faits de terrorisme, contre 14 pour l'année précédente. 9 d'entre eux étaient de race noire et 10 de race asiatique. Le nombre de personnes interpellées et fouillées en vertu de l'article 44 § 1 avant d'être arrêtées sur la base de textes non relatifs au terrorisme est passé à 665, contre 246 l'année précédente.

Entre 2006-2007 et 2007-2008, le nombre de piétons interpellés et fouillés en vertu de l'article 44 § 2 est passé de 13 712 à 52 061, soit une augmentation de 280 % (tableau 4.8). Ainsi qu'il a déjà été indiqué, cette forte hausse peut s'expliquer par la réponse musclée apportée par la police métropolitaine aux voitures piégées de Haymarket. La proportion de piétons de race blanche fouillés en vertu de l'article 44 § 2 a baissé par rapport à l'année précédente, passant de 66 % du total à 61 %. Les personnes de race asiatique demeurent le groupe minoritaire dont les membres ont été le plus souvent fouillés (19 %) avant d'être arrêtés pour des faits de terrorisme (29 %). »

(...)

EN DROIT

49. Les requérants voient dans leur interpellation et leur fouille par la police en vertu des articles 44 à 47 de la loi de 2000 sur le terrorisme (« la loi de 2000 ») des violations de leurs droits découlant des articles 5, 8, 10 et 11 de la Convention.

L'article 5 dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent ;

b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi ;

c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ;

d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente ;

e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond ;

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.

2. Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle.

3. Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1 c) du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience.

4. Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.

5. Toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article a droit à réparation. »

L'article 8 est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

L'article 10 dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées

sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

L'article 11 se lit comme suit :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

I. SUR LA RECEVABILITÉ

50. Le Gouvernement soutient que les requérants n'ont pas épuisé toutes les voies de recours internes. Premièrement, ils n'auraient pas donné suite à la proposition faite par la *High Court* d'être entendus à huis clos avec le concours d'un avocat spécial afin de déterminer si, à la lumière de tous les éléments se rapportant au risque d'attentat terroriste, la police et le ministre avaient été fondés à délivrer et confirmer l'autorisation en vertu de l'article 44 de la loi de 2000 (paragraphe 10 ci-dessus). Deuxièmement, ils n'auraient pas formé de recours contre le jugement par lequel la *County Court* avait rejeté leurs moyens tirés de ce que, au vu du dossier, il aurait été fait un usage illégal et détourné des pouvoirs d'interpellation et de fouille à proximité de la foire aux armements (paragraphe 24 ci-dessus). Ils n'auraient donc pas épuisé les voies de recours internes pour ce qui est de leur grief tiré devant la Cour d'un défaut de justification, au regard des faits, de la délivrance de l'autorisation en question ou de leur interpellation et de leur fouille par la police.

51. Les requérants soutiennent que le grief qu'ils soulèvent devant la Cour porte sur la compatibilité des dispositions de la législation en question avec la Convention. Ils estiment que, quand bien même il aurait été utilisé conformément au droit interne, le pouvoir conféré par cette législation était contraire aux droits découlant de la Convention. Ils auraient saisi de ce

même grief le juge interne, jusque devant la Chambre des lords. S'il est vrai qu'ils n'ont pas cherché à contester devant le juge britannique les renseignements sur la base desquels l'autorisation avait été donnée en vertu de l'article 44, ils ne l'auraient pas davantage fait dans leur requête. Le sursis à la procédure devant la *County Court* aurait été prononcé jusqu'à ce que la Chambre des lords statue. Une fois rendu l'arrêt de la haute juridiction, les débats repris devant la *County Court* se seraient limités à déterminer si les pouvoirs découlant de l'article 44 avaient été exercés conformément au droit interne. Les requérants en concluent qu'un recours contre le jugement de la *County Court* n'aurait pas été effectif pour ce qui est de leurs griefs soulevés sur le terrain de la Convention.

52. La Cour constate que les griefs des requérants en l'espèce portent sur la compatibilité globale des pouvoirs d'interpellation et de fouille avec les dispositions susmentionnées de la Convention. Les intéressés ne plaident pas que l'autorisation délivrée en vertu de l'article 44 appliquée dans leur cas n'était pas justifiée au vu des renseignements dont disposaient le commandant de la police métropolitaine et le ministre ni que les policiers ne les ont pas interpellés « aux fins de la recherche d'articles susceptibles d'être utilisés à des fins d'actes de terrorisme ». Nul ne contestant la compatibilité des mesures d'interpellation et de fouille prises à leur rencontre avec les dispositions de la loi de 2000, les voies de recours évoquées par le Gouvernement n'auraient pas permis utilement ou effectivement de statuer sur les griefs soulevés devant la Cour. Aussi cette dernière rejette-t-elle l'exception préliminaire du Gouvernement.

53. La Cour relève par ailleurs que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

II. SUR LE FOND

A. Quant à la violation alléguée de l'article 5 de la Convention

1. Thèses des parties

54. Les requérants voient dans leur interpellation et leur fouille par la police une privation de liberté au sens de l'article 5 § 1. L'élément à retenir selon eux était que le policier pouvait assurer par la contrainte le respect de la procédure prévue par l'article 44 de la loi de 2000 et avait expressément le pouvoir de recourir à toute force raisonnable et/ou d'arrêter toute personne refusant d'obtempérer. Les intéressés estiment qu'ils n'avaient eu d'autre choix que de se plier aux ordres du policier et qu'un refus les aurait

exposés à des poursuites pénales. La restriction à leur liberté aurait été totale : ils n'auraient pas eu la possibilité de rebrousser chemin et repartir. De plus, loin d'être accessoires au pouvoir de fouille, pareilles mesures entravant complètement la circulation d'une personne permettraient d'en assurer le respect. Bien que la procédure soit parfois relativement brève, ce ne serait pas toujours le cas, en raison notamment de l'étendue du pouvoir de fouille et de la possibilité qu'une personne soit contrainte d'être retenue par les policiers aussi longtemps que cela est raisonnablement nécessaire à la conduite de la fouille.

La thèse des requérants est que, à supposer l'article 5 de la Convention applicable, les mesures en question n'étaient pas « régulières » ni prescrites « selon les voies légales » vu l'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré à l'exécutif.

55. Le Gouvernement soutient que jamais la Cour n'a jugé l'exercice d'un pouvoir d'interpellation et de fouille constitutif d'une privation de liberté au sens de l'article 5. De plus, dans un certain nombre d'affaires, les organes de la Convention auraient refusé de conclure que des restrictions aux libertés bien plus graves que celle dont il est question en l'espèce relevaient du champ d'application de cette disposition (sont citées *Raimondo c. Italie*, 22 février 1994, série A n° 281-A, *Trijonis c. Lituanie*, n° 2333/02, 15 décembre 2005 ; *Raninen c. Finlande*, 16 décembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VIII, *Gartoukaïev c. Russie*, n° 71933/01, 13 décembre 2005, *Chypre c. Turquie*, n° 8007/77, décision de la Commission du 10 juillet 1978, *Décisions et rapports* (DR) 13, p. 156, *X. c. Allemagne*, n° 8334/78, décision de la Commission du 7 mai 1981, DR 24, p. 108, et *Guenat c. Suisse*, n° 24722/94, décision de la Commission du 10 avril 1995, DR 81-A, p. 130). Le Gouvernement soutient que, si l'on examine le pouvoir d'interpellation et de fouille dans son contexte, son exercice normal par la police ne le ferait manifestement pas entrer, en des circonstances habituelles, dans le champ d'application de l'article 5. Certaines particularités de chacun des deux cas d'espèce joueraient en défaveur de l'applicabilité de l'article 5. Premièrement, la durée des fouilles (vingt minutes pour le premier requérant et cinq ou trente minutes pour la seconde requérante) ne suffirait certainement pas à les qualifier de privation de liberté faute de circonstances aggravantes. Deuxièmement, en exerçant ces pouvoirs, la police aurait cherché non pas à priver les requérants de leur liberté mais à conduire une fouille limitée pour rechercher certains objets précis. Troisièmement, les intéressés n'auraient pas été arrêtés ni soumis à une quelconque force. Quatrièmement, ils n'auraient pas été confinés dans un espace restreint. Cinquièmement, ils auraient été non pas placés en détention ou assignés en un lieu quelconque mais fouillés sur place.

Le Gouvernement soutient à titre subsidiaire que si, contrairement à ce qu'il plaide, l'article 5 est jugé applicable, l'interpellation et la fouille de

chacun des requérants étaient régulières et justifiées au regard des dispositions de l'article 5 § 1 b).

2. Appréciation de la Cour

56. La Cour rappelle que les simples restrictions à la liberté de circuler ne relèvent pas de l'article 5 § 1 : elles obéissent à l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, que le Royaume-Uni n'a pas ratifié. Pour déterminer si un individu se trouve « privé de sa liberté » au sens de l'article 5 de la Convention, il faut partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères, par exemple le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée. Entre privation et restriction de liberté, il n'y a pourtant qu'une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence. Le classement dans l'une ou l'autre de ces catégories se révèle parfois ardu, car dans certains cas marginaux il s'agit d'une pure affaire d'appréciation, mais la Cour ne saurait éluder un choix dont dépendent l'applicabilité ou l'inapplicabilité de l'article 5 (*Guzzardi c. Italie*, 6 novembre 1980, §§ 92-93, série A n° 39, *Ashingdane c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, § 41, série A n° 93, et *H.L. c. Royaume-Uni*, n° 45508/99, § 89, CEDH 2004-IX).

57. La Cour constate que, même si la durée de leur interpellation et de leur fouille n'a ni pour l'un ni pour l'autre dépassé trente minutes, les requérants ont été entièrement privés de toute liberté de circulation. Ils ont été obligés de rester là où ils se trouvaient et de se soumettre à une fouille, et un refus les aurait exposés à une arrestation, à un placement en garde à vue et à des poursuites pénales. Cet élément coercitif montre qu'il y a bien eu privation de liberté au sens de l'article 5 § 1 (voir, par exemple, *Foka c. Turquie*, n° 28940/95, §§ 74-79, 24 juin 2008). Cependant, compte tenu de ses conclusions ci-dessous sur le terrain de l'article 8 de la Convention, la Cour n'a pas à statuer définitivement sur ce point.

B. Quant à la violation alléguée de l'article 8 de la Convention

1. Quant à l'existence d'une ingérence dans l'exercice des droits que les requérants tirent de l'article 8

58. La Cour examinera tout d'abord si les interpellations et fouilles en question étaient constitutives d'une ingérence dans l'exercice par les intéressés de leur droit au respect de leur vie privée.

a) Thèses des parties

59. Les requérants soulignent que la Cour d'appel a qualifié l'article 44 de la loi de 2000 de « pouvoir extrêmement étendu permettant de s'immiscer dans la vie privée de l'administré » et que le commandant de la

police métropolitaine a admis devant le juge britannique que l'exercice de ce pouvoir était constitutif d'une ingérence dans les droits conférés à chacun par l'article 8 de la Convention (paragraphe 14 ci-dessus). Ils estiment que c'est à tort que Lord Bingham a conclu que l'article 8 ne trouvait pas à s'appliquer au motif que « la fouille corporelle superficielle de droit commun et l'ouverture des sacs, mesures auxquelles les passagers se plient de bonne grâce dans les aéroports, ne peuvent guère être considérées comme ayant atteint » le niveau de gravité requis. Ils soutiennent qu'une personne dans un aéroport obtempère à une fouille parce qu'il est notoire que les autorités aéroportuaires jouissent de pouvoirs coercitifs et que l'exercice de la liberté de circuler par la voie aérienne est tributaire de l'assentiment à cette fouille. Ils ajoutent que cette personne aurait donc le choix de ne pas voyager en avion ou de laisser tout objet qu'elle ne souhaiterait pas voir examiné en public. Il y aurait cependant une différence de nature avec l'article 44 de la loi de 2000. Cette disposition imposerait à un administré se livrant à des activités licites en un lieu public, sans avoir été prévenu au préalable et sans qu'on ait à le soupçonner légitimement d'un quelconque méfait, de soumettre tous ses effets personnels à un examen coercitif poussé. L'administré n'aurait pas la possibilité de rebrousser chemin et repartir comme il le souhaiterait si, par exemple, il hésite à pénétrer dans un bâtiment public où les personnes entrantes sont fouillées. Il n'aurait eu auparavant aucune idée de sa présence dans une zone faisant l'objet de mesures énergiques prises en vertu de l'article 44. La jurisprudence de la Cour, par exemple l'arrêt *Peck c. Royaume-Uni* (n° 44647/98, §§ 57-63, CEDH 2003-I), indiquerait clairement qu'un individu ne renonce pas de plein droit à son droit à la vie privée du seul fait qu'il emporte des objets personnels sur la voie publique, par exemple dans une rue. En outre, l'autonomie de la personne serait au cœur des dispositions de l'article 8 de la Convention. Or le pouvoir permettant à la police d'imposer une fouille coercitive dans un lieu public y porterait gravement atteinte, notamment en ce que l'absence de notification préalable conduirait toute personne à supposer que, dès qu'elle se trouve dans un lieu public, elle peut être contrainte de se plier à ce type de mesure.

60. Le Gouvernement soutient que la fouille des requérants n'a pas emporté ingérence dans leur droit au respect de leur vie privée. Tout acte susceptible de porter atteinte à l'intégrité physique ou morale d'une personne ne serait pas nécessairement constitutif d'une telle ingérence (*Costello-Roberts c. Royaume-Uni*, 25 mars 1993, § 36, série A n° 247-C). L'existence ou non d'une atteinte au droit à la vie privée qui résulterait d'une mesure particulière touchant l'intégrité physique ou morale d'une personne dépendrait non seulement de la gravité de cette mesure mais aussi de savoir à quel point, au vu des circonstances, l'intéressé agissait dans un domaine où étaient nécessairement en cause la vie publique et les intérêts d'autrui. S'il reconnaît que, dans certaines conditions, une fouille

particulièrement poussée peut être contraire à l'article 8, le Gouvernement soutient que tel n'est pas le cas d'une fouille ordinaire et respectueuse conduite en vertu de l'article 45 de la loi de 2000 et qu'il n'y a pas eu d'ingérence dans le cas des requérants. Ces derniers auraient été fouillés non pas à leur domicile ni même dans un poste de police, mais sur place. Ni l'un ni l'autre des intéressés n'ayant été prié, conformément au code de conduite (paragraphe 36 ci-dessus), d'ôter le moindre vêtement, seul aurait été pratiqué un examen des habits et sacs visibles, du même type que celui auquel les passagers se soumettent régulièrement dans les aéroports. Les seuls renseignements personnels demandés à eux auraient été leurs noms, adresses et lieux de naissance. Dans un cas comme dans l'autre, les mesures auraient été d'une durée relativement brève. Par ailleurs, ayant volontairement pris part à une manifestation publique, les requérants seraient passés de leur propre initiative dans la sphère publique. Le fait que, dans d'autres circonstances, une fouille plus poussée aurait pu être conduite ne leur permettrait pas en l'espèce de se plaindre d'une quelconque ingérence dans leurs droits découlant de l'article 8 de la Convention, la Cour n'ayant pas à tenir compte *in abstracto* de l'application éventuelle de la loi.

b) Appréciation de la Cour

61. Comme la Cour a déjà eu l'occasion de l'observer, la « vie privée » est une notion large, non susceptible d'une définition exhaustive. Elle recouvre l'intégrité physique et morale de la personne. La notion d'autonomie personnelle est un principe important qui sous-tend l'interprétation des garanties de l'article 8 (*Pretty c. Royaume-Uni*, n° 2346/02, § 61, CEDH 2002-III). Cette disposition protège également le droit à l'identité et au développement personnel ainsi que le droit de nouer et développer des relations avec autrui et le monde extérieur. Il peut s'étendre à des activités professionnelles ou commerciales. Il existe donc une zone d'interaction entre l'individu et autrui qui, même dans un contexte public, peut relever de la « vie privée ». Un certain nombre d'éléments entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit de déterminer si la vie privée d'une personne est touchée par des mesures prises en dehors de son domicile ou de ses locaux privés. A cet égard, ce qu'un individu est raisonnablement en droit d'attendre quant au respect de sa vie privée peut constituer un facteur significatif, quoique pas nécessairement décisif (*P.G. et J.H. c. Royaume-Uni*, n° 44787/98, §§ 56-57, CEDH 2001-IX, et *Peck*, précité, §§ 57-63).

62. Pour en revenir aux faits de la cause, la Cour constate que les articles 44 à 47 de la loi de 2000 permettent à tout policier en uniforme d'interpeller une personne se trouvant sur le territoire couvert par une autorisation et de fouiller cette personne ainsi que tout objet en sa possession. Le policier peut demander à l'intéressé de retirer son couvre-

chef, ses chaussures, son pardessus, sa veste ou ses gants. L'article 3.5 du code de conduite qui précise les dispositions de ce texte ajoute que le policier peut mettre ses mains à l'intérieur des poches de la personne fouillée, palper l'extérieur et l'intérieur de son col, de ses chaussettes et de ses chaussures et contrôler sa chevelure (paragraphe 36 ci-dessus). La fouille se déroule en public et le refus d'obtempérer est constitutif d'une infraction pénale punissable d'une peine d'emprisonnement et/ou d'une amende (paragraphe 33 ci-dessus). Devant le juge britannique, même si la Chambre des lords doutait de l'applicabilité de l'article 8 de la Convention car elle estimait que la mesure n'était pas assez intrusive, le commandant de la police métropolitaine a admis que l'exercice du pouvoir conféré par l'article 44 de la loi de 2000 portait atteinte aux droits individuels garantis par l'article 8 de la Convention et la Cour d'appel l'a qualifié de « pouvoir extrêmement étendu permettant de s'immiscer dans la vie privée de l'administré » (paragraphe 14 et 19 ci-dessus).

63. Le Gouvernement soutient que, dans certaines circonstances, une fouille particulièrement poussée peut constituer une ingérence dans l'exercice par une personne des droits que lui garantit l'article 8, par exemple lorsque cette ingérence implique la lecture d'un carnet d'adresses, d'un journal intime ou d'une lettre, mais pas une fouille superficielle où aucun objet de ce type ne serait découvert. La Cour ne saurait retenir cette thèse. Que, dans un cas donné, des lettres, des journaux intimes ou d'autres documents privés soient découverts et lus ou que d'autres objets analogues soient trouvés à l'occasion d'une fouille, elle estime que le recours à des pouvoirs légaux de contrainte imposant à quiconque de se plier à une fouille minutieuse de sa personne, de ses vêtements ou de ses effets personnels est manifestement constitutif d'une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée. Ce n'est pas parce que la fouille est conduite en public que l'article 8 est inapplicable. D'ailleurs, le caractère public de la fouille peut dans certains cas aggraver ladite ingérence du fait de l'humiliation et de la gêne qui en résultent. Des objets tels que les sacs, les portefeuilles, les carnets et les journaux peuvent de plus renfermer des éléments de nature personnelle que le propriétaire n'a peut-être pas envie de voir exposés aux yeux de ses compagnons ou du public.

64. La Cour n'est pas convaincue non plus par l'analogie faite avec la fouille à laquelle les gens se plient de bonne grâce dans un aéroport ou à l'entrée d'un bâtiment public. Elle n'a pas à rechercher si les mesures de ce type s'analysent en une ingérence dans les droits individuels découlant de l'article 8, bien que pareille ingérence se justifierait manifestement par des impératifs de sécurité. En effet, pour les raisons avancées par les requérants, les situations ne sont pas comparables. Le passager d'un avion peut très bien passer pour avoir consenti à cette fouille en ayant choisi de voyager ainsi. Sachant que ses bagages et lui risquent d'être fouillés avant l'embarquement, il a une liberté de choix vu qu'il peut ne pas emmener

d'effets personnels et rebrousser chemin sans être fouillé. Il y a une différence de nature avec les pouvoirs de fouille prévus par l'article 44 de la loi de 2000, ceux-ci pouvant être appliqués partout et à tout moment, sans préavis et sans que les personnes visées puissent choisir d'être fouillées ou non.

65. Les requérants ont l'un et l'autre été interpellés par des policiers et contraints de se soumettre à une fouille en vertu de l'article 44. Pour les raisons exposées ci-dessus, la Cour considère que ces fouilles ont constitué une ingérence dans l'exercice de leur droit au respect de leur vie privée garanti par l'article 8 de la Convention. Pareille ingérence ne se justifie au regard du paragraphe 2 de l'article 8 que si, « prévue par la loi », elle poursuivait l'un ou plusieurs des buts légitimes qui y sont énumérés et si, de surcroît, elle était « nécessaire, dans une société démocratique », pour le ou les atteindre (voir, par exemple, *Liberty et autres c. Royaume-Uni*, n° 58243/00, § 58, 1^{er} juillet 2008).

2. *Quant à savoir si l'ingérence était « prévue par la loi »*

a) **Thèses des parties**

i. Les requérants

66. Les requérants soutiennent que l'exigence de sécurité juridique, qui imprègne toutes les dispositions de la Convention, a pour objet d'offrir une protection contre les ingérences arbitraires des pouvoirs publics. Aussi la « loi » devrait-elle être accessible, prévisible et conforme aux principes régissant l'Etat de droit, donnant des indications suffisantes sur les circonstances dans lesquelles un pouvoir peut être exercé et permettant ainsi au justiciable de régler sa conduite et de prévoir les conséquences de ses actes. Les requérants estiment que l'exécutif ne pouvait se voir confier un pouvoir illimité et que l'étendue de tout pouvoir discrétionnaire accordé à lui devait de plus être définie avec une précision conforme à l'objet de la mesure et propre à clarifier les conditions d'exercice de ce pouvoir. Ils ajoutent que la loi aurait dû prévoir des garanties contre les abus.

67. Les requérants considèrent que l'exigence d'accessibilité n'a pas été satisfaite dans leur cas. Ils estiment que, si les articles 44 à 47 de la loi de 2000 sont suffisamment accessibles au public, tel n'est pas le cas de l'autorisation et de la confirmation données sur la base de ces dispositions. Ils ajoutent que, ainsi, l'administré sait qu'un pouvoir d'interpellation et de fouille peut être attribué à la police en vertu de l'article 44 mais que, si ce pouvoir venait à être conféré, il ignorerait à quel moment et à quel endroit. Selon eux, l'administré ne pourrait pas savoir si sa présence en un lieu particulier l'y exposerait à une fouille et à une interpellation ni, au cas où il viendrait à être soumis à pareilles mesures, si le policier en question était

autorisé à les prendre. Une telle habilitation accordée à son insu serait imprécise et excessive en ce qu'elle permettrait au policier d'interpeller et de fouiller les gens en toute latitude, sans qu'il ait à motiver ses soupçons et avec pour seule réserve que le pouvoir ne soit exercé qu'aux fins de la recherche d'articles susceptibles d'être utilisés dans le cadre d'actes de terrorisme.

68. Les requérants soutiennent que, si la loi de 2000 et le code de conduite (paragraphe 28 à 36 ci-dessus) informent certes l'administré de l'existence et de l'étendue des pouvoirs découlant de l'article 44 de la loi de 2000, leurs dispositions, dans l'hypothèse où ces pouvoirs seraient dûment autorisés, n'imposent nulle part, même *a posteriori*, la publicité de l'existence ou des modalités d'une autorisation. Selon eux, loin de réduire l'efficacité de ces pouvoirs, une telle publicité renforcerait leur effet dissuasif, comme lorsque des mesures de ce type sont prises, avec un préavis, dans les ports et aux frontières. Devant le juge britannique, le Gouvernement aurait accepté de rendre publiques *a posteriori* les autorisations en cause, dont le champ aurait couvert la totalité du territoire de la circonscription de la police métropolitaine. On ne pourrait donc pas dire que le pouvoir prévu par l'article 44 aurait ainsi perdu « toute raison d'être » en ce que l'étendue de l'autorisation aurait désormais été connue.

69. Les requérants jugent également insuffisantes les garanties contre les abus du pouvoir d'interpellation et de fouille. Ils font valoir que, si le Gouvernement a certes désigné un évaluateur indépendant de l'application de la loi de 2000 (en l'occurrence Lord Carlile ; paragraphes 37 à 43 ci-dessus), celui-ci a estimé qu'il ne serait pas dans l'intérêt du public de donner des détails sur les motifs invoqués et sur les événements concernés.

70. L'invocation des pouvoirs ne serait pas soumise à autorisation judiciaire préalable et la possibilité de saisir la *County Court* aux fins de déterminer s'ils ont été dûment et régulièrement utilisés serait une garantie tout à fait inadéquate contre les abus et l'arbitraire. L'examen *a posteriori* par la *County Court* de l'usage fait des pouvoirs au cas par cas ne pallierait pas l'absence de sécurité juridique qui y est associée. Les propres cas des requérants en seraient une illustration : après le rejet par la Chambre des lords de leurs griefs soulevés sur le terrain de la Convention, le contrôle opéré par la *County Court* se serait limité au point de savoir si les policiers avaient bel et bien recherché des articles utilisés à des fins d'actes de terrorisme et si les intéressés ne pouvaient manifestement pas être soupçonnés de terrorisme, questions auxquelles il aurait été quasiment impossible d'apporter une réponse tranchée. La suppression de la condition de « soupçon légitime » ou l'absence de tout autre motif objectif pour la fouille rendrait le justiciable extrêmement vulnérable à l'exercice arbitraire de ces pouvoirs, dont la seule limite serait l'honnêteté pour le policier de révéler quel type d'article incriminant il recherchait alors. L'absence de toute garantie pratique et effective serait aggravée par l'imprécision

apparente de la définition des « articles susceptibles d'être utilisés à des fins d'actes de terrorisme ». Il existerait donc un risque réel que les pouvoirs soient détournés afin non pas de lutter contre le terrorisme mais de contrôler des manifestations ou de maintenir l'ordre public. Les conséquences seraient manifestement lourdes pour les libertés civiles au Royaume-Uni, surtout dès lors que, comme en l'espèce, l'autorisation portait sur l'ensemble du territoire de la circonscription de la police métropolitaine et avait été constamment renouvelée tous les mois pendant près de six ans, et que l'autorisation devait être non pas nécessaire ou opportune, mais seulement « utile » à la prévention d'actes terroristes.

ii. Le Gouvernement

71. Le Gouvernement soutient pour sa part que l'exigence de légalité prévue par la Convention a été satisfaite en l'espèce par une combinaison de dispositions législatives, par les informations données *a posteriori* aux personnes fouillées en vertu de l'article 44, par les instructions précises du code fixant les modalités d'exercice du pouvoir de fouille et par l'existence de recours judiciaires individuels permettant de contester l'usage de ce pouvoir par la police. Les articles 44 et 45 de la loi de 2000 seraient clairs quant à leurs effets. Ils indiqueraient sans ambiguïté à l'administré que celui-ci peut être tenu de se soumettre à une interpellation et à une fouille et offriraient contre les abus des garanties bien plus protectrices que des dispositions de droit interne jugées suffisamment prévisibles par la Cour ou la Commission dans des cas relevant de la sécurité nationale (par exemple *Brind c. Royaume-Uni*, n° 18714/91, décision de la Commission du 9 mai 1994, DR 77-B, p. 42, *Al-Nashif c. Bulgarie*, n° 50963/99, §§ 117-129, 20 juin 2002, et *Esbester c. Royaume-Uni*, n° 18601/91, décision de la Commission du 2 avril 1993, non publiée).

72. A cet égard, il serait important de noter que les dispositions des articles 44 à 46 définissent et limitent avec précision les buts dans lesquels les pouvoirs de fouille peuvent être utilisés, les instances habilitées à délivrer les autorisations, la durée de celles-ci ainsi que les circonstances dans lesquelles les autorisations peuvent être délivrées et les pouvoirs de fouille eux-mêmes exercés. De plus, le code de conduite, un texte publié, préciserait de manière particulièrement détaillée les modalités d'exercice du pouvoir d'interpellation et de fouille. Il imposerait à tout policier procédant à une fouille d'indiquer à la personne concernée le but précis de cette mesure, la nature du pouvoir légal exercé et l'existence ainsi que la nature de l'autorisation sur la base de laquelle la fouille est conduite. L'autorisation pourrait être attaquée devant le juge en tirant moyen d'un excès du pouvoir d'habilitation conféré par l'article 44 de la loi de 2000. S'il est allégué qu'une fouille a été conduite en détournement de pouvoir ou de manière contraire aux dispositions de la loi de 2000 ou du code, cette mesure pourrait être contestée par voie de contrôle judiciaire ou devant la *County*

Court dans le cadre d'une action en réparation. Les observations de l'évaluateur indépendant désigné pour contrôler l'exercice du pouvoir conféré par la loi de 2000 – en l'occurrence Lord Carlile – apporteraient une protection contre toute atteinte arbitraire aux droits du justiciable.

73. Le Gouvernement rejette la thèse des requérants selon laquelle les autorisations devraient être publiées au préalable. Il considère, d'abord et surtout, que les autorisations données perdraient ainsi toute raison d'être. Il estime qu'indiquer les modalités d'application de l'autorisation reviendrait implicitement à révéler les lieux où les mesures de protection contre les attentats terroristes n'ont pas été adoptées, ce qui ferait d'eux des cibles vulnérables pour les terroristes. Il ajoute que la capacité de la police à faire un usage efficace des pouvoirs d'interpellation et de fouille, sans avertir au préalable les terroristes et là où l'on soupçonne qu'ils agiront, s'en trouverait réduite. Il considère enfin que les terroristes pourraient ainsi mieux jauger la capacité de l'Etat à infiltrer leurs réseaux ou à saisir leurs activités.

74. Le Gouvernement soutient qu'il existe des garanties adéquates contre le détournement des pouvoirs prévus par les articles 44 à 46. Le contrôle opéré par l'évaluateur indépendant ainsi que par le juge national permettrait d'écarter toute idée d'un risque d'usage arbitraire de ces pouvoirs. Ainsi, en l'espèce, la *County Court* aurait bel et bien examiné – comme elle en aurait eu le pouvoir – si les policiers en question avaient fait usage des pouvoirs découlant de l'article 45 dans le but voulu, c'est-à-dire pour rechercher des articles utilisés à des fins d'actes de terrorisme. Les policiers n'auraient pas eu la faculté d'agir arbitrairement. Les requérants auraient eu le droit de les contre-interroger et le juge la possibilité de se forger sa propre opinion au vu du dossier. Le fait que, en définitive, la *County Court* a retenu la version des policiers n'indiquerait en aucun cas que son contrôle fût inadéquat.

75. Le Gouvernement estime que, dans les griefs qu'ils ont soulevés sur ce point, les requérants contestent indirectement, en substance, l'absence de toute condition de « soupçon légitime » aux articles 44 à 46. Or il y aurait de bonnes raisons que les policiers n'aient pas à justifier de soupçons légitimes : comme l'aurait souligné Lord Bingham dans l'arrêt de la Chambre des lords (paragraphe 21 ci-dessus), il faudrait s'assurer qu'aucun policier ne soit dissuadé, de peur de ne pas être en mesure de justifier l'existence de soupçons légitimes, d'interpeller et de fouiller une personne qu'il soupçonne de terrorisme. Pareil régime s'expliquerait par le fait que les renseignements ne donneraient que rarement des indications complètes sur le lieu ou le moment où pourra être perpétré un attentat terroriste et que des décisions vitales devraient donc être prises sur la base d'éléments partiels.

b) Appréciation de la Cour

76. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle les termes « prévue par la loi » signifient que la mesure litigieuse doit avoir une base en droit interne et être compatible avec la prééminence du droit, expressément mentionnée dans le préambule de la Convention et inhérente à l'objet et au but de l'article 8 de la Convention. La loi doit donc être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre au justiciable – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de régler sa conduite (*S. et Marper c. Royaume-Uni* [GC], nos 30562/04 et 30566/04, §§ 95-96, CEDH 2008).

77. Pour répondre à ces exigences, le droit interne doit offrir une certaine protection contre les atteintes arbitraires des pouvoirs publics aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (*Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 55, CEDH 2000-V, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 84, CEDH 2000-XI, et *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, § 30, CEDH 2004-I, voir aussi, parmi d'autres exemples, *Silver et autres c. Royaume-Uni*, 25 mars 1983, §§ 88-90, série A n° 61, *Funke c. France*, 25 février 1993, §§ 56-57, série A n° 256-A, *Al-Nashif*, précité, § 119, *Ramazanov et autres c. Azerbaïdjan*, n° 44363/02, § 62, 1^{er} février 2007, *Glas Nadejda EOOD et Anatoli Elenkov c. Bulgarie*, n° 14134/02, § 46, 11 octobre 2007, *Vlassov c. Russie*, n° 78146/01, § 125, 12 juin 2008, et *Meltex Ltd et Movsessian c. Arménie*, n° 32283/04, § 81, 17 juin 2008). Le niveau de précision requis de la législation interne – qui ne peut en aucun cas prévoir toutes les hypothèses – dépend dans une large mesure du contenu du texte en question, de la matière qu'il est censé régir et du nombre et du statut de ceux à qui il est adressé (voir, par exemple, *Hashman et Harrup c. Royaume-Uni* [GC], n° 25594/94, § 31, CEDH 1999-VIII, et *S. et Marper*, précité, § 96).

78. Il n'est pas contesté que le pouvoir dont il est question en l'espèce a une base en droit interne, en l'occurrence les articles 44 à 47 de la loi de 2000 (paragraphe 28 à 34 ci-dessus). De plus, le code de conduite, un texte publié, fixe les modalités de conduite de la fouille par les policiers (paragraphe 35-36 ci-dessus).

79. Les requérants soutiennent toutefois que ces dispositions confèrent à la police un pouvoir excessivement discrétionnaire, pour ce qui est tant de l'autorisation du recours au pouvoir d'interpellation et de fouille que de son application en pratique. La Chambre des lords a jugé que ce pouvoir discrétionnaire était soumis à un contrôle effectif et Lord Bingham a énuméré onze garanties contre les éventuels abus (paragraphe 16 ci-dessus).

La Cour estime cependant que les garanties prévues par le droit interne ne se sont pas révélées être un contrepoids réel aux pouvoirs étendus accordés à l'exécutif, qui aurait permis d'offrir au justiciable une protection individuelle adéquate contre l'arbitraire.

80. La Cour relève d'emblée que le haut fonctionnaire de police visé à l'article 44 § 4 peut autoriser les policiers en uniforme à interpellier et fouiller un piéton dans toute zone de son ressort désignée par lui s'il « le juge utile aux fins de la prévention d'actes de terrorisme ». Or « utile » ne veut rien dire de plus qu'« avantageux » ou « opportun ». Au stade de l'autorisation, il n'y a aucune obligation que le pouvoir d'interpellation et de fouille soit considéré comme « nécessaire » et rien n'impose donc une appréciation de la proportionnalité de la mesure. L'autorisation doit être confirmée par le ministre dans les quarante-huit heures. Ce dernier ne peut modifier le territoire couvert par une autorisation et, bien qu'il puisse refuser une confirmation ou réduire sa durée de validité, il semble ne l'avoir jamais fait en pratique. L'exercice des pouvoirs légaux d'autorisation et de confirmation est certes soumis au contrôle du juge, mais leur étendue est telle que le justiciable qui cherchera à démontrer qu'une autorisation ou une confirmation a été donnée en excès ou abus de pouvoir sera confronté à de formidables obstacles.

81. L'autorisation est d'une durée maximale de vingt-huit jours mais elle est renouvelable. Elle ne peut s'étendre au-delà des limites de la circonscription de police de l'autorité qui la délivre et peut être restreinte géographiquement à l'intérieur de celles-ci. Or, au Royaume-Uni, de nombreuses circonscriptions de police recouvrent des régions à forte population. La circonscription de la police métropolitaine, où les requérants ont été interpellés et fouillés, englobe l'ensemble de l'agglomération londonienne, à l'exception de la *City* de Londres. L'incapacité des restrictions temporelles et géographiques prévues par le législateur à servir de contrepoids réel aux autorisations délivrées par l'exécutif est démontrée par le renouvellement constant de l'autorisation accordée à la circonscription de la police métropolitaine, s'inscrivant dans le cadre d'un « programme continu » une fois les pouvoirs initialement octroyés (paragraphe 34 ci-dessus).

82. L'évaluateur indépendant (paragraphe 37 ci-dessus) constitue une autre garantie. Or ses pouvoirs se limitent à l'établissement de rapports sur l'application en général des dispositions légales et il ne peut annuler ou modifier les autorisations alors même que, dans chacun de ses rapports publiés depuis mai 2006, il a expressément dit : « L'article 44 pourrait être invoqué moins souvent et j'espère qu'il en sera ainsi » (...)

83. L'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré à chaque policier est un autre élément préoccupant. Lorsqu'il conduit une fouille, le policier est tenu de se conformer aux dispositions du code. Or, au lieu de fixer des critères permettant de restreindre son choix quant aux personnes interpellées

et fouillées, le code prévoit essentiellement les modalités d'exécution de ces mesures. Pareil choix, comme la Chambre des lords l'a clairement dit, se fonde uniquement sur le « pressentiment » ou l'« intuition professionnelle » du policier en question (paragraphe 23 ci-dessus). Ce dernier n'a pas à démontrer l'existence de motifs légitimes, ni même à nourrir subjectivement le moindre soupçon à l'égard de la personne interpellée et fouillée. La seule réserve est que la fouille doit servir à rechercher des articles susceptibles d'être utilisés dans le cadre d'actes de terrorisme, une catégorie tellement vaste qu'elle peut englober n'importe quel objet courant que les gens emportent dans la rue. Du moment que la personne concernée est interpellée aux fins de la recherche d'articles de ce type, le policier n'a même pas à justifier qu'il en soupçonne la présence. Comme l'a relevé Lord Brown dans l'arrêt de la Chambre des lords, le pouvoir d'interpellation et de fouille prévu par l'article 44 constitue une « rupture [radicale] avec [la] conception [britannique] traditionnelle des limites des pouvoirs de la police » (paragraphe 23 ci-dessus).

84. Sur ce point, la Cour est frappée par les données statistiques et autres éléments montrant l'ampleur du recours par la police aux pouvoirs d'interpellation et de fouille prévus par l'article 44 de la loi de 2000. Le ministère de la Justice a relevé au total 33 177 fouilles en 2004-2005, 44 543 en 2005-2006, 37 197 en 2006-2007 et 117 278 en 2007-2008 (paragraphe 44 et 46 ci-dessus). Dans son rapport sur l'application de la loi en 2007, Lord Carlile a noté que, même si certaines fouilles effectuées en vertu de l'article 44 ont donné lieu à des arrestations pour des infractions autres que le terrorisme, aucune parmi les milliers et les milliers d'autres n'a conduit à une condamnation pour des faits de terrorisme. Dans son rapport pour 2008, il a indiqué que les exemples de recours inopportun ou inutile à cette disposition abondaient : il y avait des cas établis d'interpellations où la personne concernée était si manifestement éloignée des profils connus de terroristes que, d'un point de vue réaliste, il n'y avait pas la moindre chance qu'elle fût un terroriste, et où aucun autre motif d'interpellation ne pouvait être invoqué.

85. Pour la Cour, accorder un pouvoir aussi étendu aux policiers fait naître un risque clair d'arbitraire. Si les requérants en l'espèce ne sont ni de race noire ni d'origine asiatique, le risque que les pouvoirs soient utilisés de manière discriminatoire contre ces catégories de la population est une réalité, comme l'ont reconnu Lord Hope, Lord Scott et Lord Brown dans leurs opinions. Les statistiques disponibles montrent l'usage disproportionné qui en est fait contre les personnes de race noire ou d'origine asiatique bien que, comme l'évaluateur indépendant l'a également relevé dans son rapport le plus récent, il existe également une pratique consistant à interpellier et fouiller des personnes de race blanche à la seule fin d'équilibrer les statistiques en matière raciale (paragraphe 43-44 ci-dessus). Il y a de plus un risque qu'un pouvoir aussi peu encadré soit

détourné contre des manifestants et des protestataires en violation de l'article 10 et/ou de l'article 11 de la Convention.

86. Le Gouvernement voit dans le droit pour le justiciable de contester une interpellation et une fouille par le biais d'un contrôle judiciaire ou d'une action en réparation une garantie contre les abus. Or les limites de ces deux recours sont clairement apparues en l'espèce. En particulier, le policier n'étant pas tenu de démontrer l'existence de soupçons légitimes, il sera vraisemblablement difficile, voire impossible, de prouver l'abus de pouvoir.

87. En conclusion, la Cour considère que les pouvoirs d'autorisation et de confirmation ainsi que les pouvoirs d'interpellation et de fouille prévus par les articles 44 et 45 de la loi de 2000 ne sont ni suffisamment encadrés ni entourés de garanties légales adéquates contre les abus. L'ingérence qu'ils emportent n'étant donc pas « prévue par la loi », il y a eu violation de l'article 8 de la Convention.

C. Quant aux violations alléguées des articles 10 et 11 de la Convention

88. Les requérants allèguent également une violation de leur droit à la liberté d'expression et à la liberté de réunion, garanties respectivement par les articles 10 et 11 de la Convention. Ils soutiennent qu'une interpellation et une fouille qui ont eu pour effet de retarder, fût-ce brièvement, une personne qui faisait un reportage sur une manifestation et la filmait étaient constitutives d'une ingérence dans les droits découlant de l'article 10. Ils soutiennent en outre que, faute de garanties adéquates, la législation elle-même a très bien pu avoir un effet intimidant et dissuasif sur une personne souhaitant exercer ces droits en participant à une manifestation pacifique, comme c'était précisément le cas du premier requérant.

89. Le Gouvernement soutient que ni l'existence des pouvoirs d'interpellation et de fouille ni leur exercice dans les circonstances particulières de l'espèce n'étaient constitutifs d'une ingérence dans les droits tirés par les requérants des articles 10 et 11.

90. Au vu de son constat de violation de l'article 8 ci-dessus, la Cour ne juge pas nécessaire d'examiner pour le reste les griefs soulevés par les requérants sur le terrain de la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

91. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

92. Alléguant avoir été harcelés et intimidés par l'action de la police, les requérants estiment qu'il y a lieu que la Cour leur accorde 500 livres sterling (GBP) chacun pour dommage moral.

93. Le Gouvernement soutient que, compte tenu de la brièveté des interpellations et fouilles en cause, aucune somme n'a à être versée.

94. La Cour considère, avec le Gouvernement, que le constat de violation vaut satisfaction équitable suffisante au vu des circonstances de l'espèce.

B. Frais et dépens

95. Les requérants réclament également 40 652,06 GBP, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) incluse, pour leurs frais et dépens engagés devant la Cour, soit 8 178,92 GBP pour les honoraires de Liberty (210 GBP de l'heure pour les avocats confirmés et 111 GBP de l'heure pour un *solicitor* stagiaire) et 32 473,14 GBP, TVA incluse, pour les honoraires de trois conseils.

96. Le Gouvernement estime excessifs les honoraires facturés par les représentants des requérants ainsi que le nombre d'heures avancé, d'autant plus que les questions litigieuses avaient déjà été examinées en détail devant le juge britannique.

97. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant n'a droit au remboursement de ses frais et dépens qu'à condition que se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et, de plus, le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, compte tenu des pièces versées et des sommes accordées dans des affaires britanniques comparables (voir, par exemple, *S. et Marper c. Royaume-Uni* [GC], n^{os} 30562/04 et 30566/04, CEDH 2008), la Cour juge raisonnable d'accorder la somme de 35 000 euros (EUR) pour les frais exposés dans le cadre de la procédure conduite devant elle, dont il faut retrancher les 1 150 EUR déjà perçus au titre de l'assistance judiciaire.

C. Intérêts moratoires

98. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner les griefs sur le terrain des articles 5, 10 et 11 de la Convention ;
4. *Dit* que le constat de violation vaut satisfaction équitable en ce qui concerne tout dommage moral qu'auraient subi les requérants ;
5. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 33 850 EUR (trente-trois mille huit cent cinquante euros), pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû par le requérant à titre d'impôt sur cette somme, à convertir en livres sterling au taux applicable à la date du règlement ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, cette somme sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 12 janvier 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Lawrence Early
Greffier

Lech Garlicki
Président