

USA Patriot Act

Une exception durable

Philippe Cantié

Bibliothèque nationale de France
philippe.cantie@bnf.fr

« **E**t elle fut surprise, ce jour de juin 1965, de le rencontrer à la bibliothèque. Il n'avait pas l'air du genre à s'intéresser aux livres et pourtant c'est bien lui qui effleurait du doigt la tranche d'ouvrages du rayon Fiction, lui qui se trouvait avec elle dans la même alcôve tapissée de livres. Il la regarda avec curiosité et leurs yeux se croisèrent un instant avant qu'elle ne se retourne vers les rayons. Une minute plus tard elle le sentit tout près d'elle: "Vous inspirez le danger" lui chuchota Wayne. "Ne vous a-t-on jamais fait la remarque? Vous avez l'air d'un espion ou d'un assassin". »

Dan Chaon, *You remind me of me*, New York, Random House, 2004.

Le lecteur un tant soit peu averti aura reconnu dans cet extrait de roman la scène de la première rencontre, moment fondateur d'une idylle naissante, et se sera donc bien gardé d'interpréter au pied de la lettre le badinage amoureux du personnage masculin.

Depuis cinq ans, l'administration Bush fait pourtant semblant de croire que les bibliothèques sont peuplées d'assassins et défend en conséquence la nécessité d'un programme de surveillance généralisée.

Mon objectif ici sera triple: tout d'abord rappeler brièvement le contenu et les enjeux de l'USA Patriot

Act¹, législation votée en urgence dans le mois qui suivit les attentats du 11 Septembre à New York. Je me livrerai pour ce faire à la recension de la première monographie en français consacrée au sujet par Robert Harvey et Hélène Volat². Je jeterai ensuite un regard rétrospectif sur les événements qui ont eu lieu depuis la sortie de cet ouvrage en février 2006

1. Nancy Kranich, « Le USA Patriot Act: conséquences sur la liberté d'expression », *BBF*, 2004, n° 6, p. 61-67.

2. Robert Harvey, Hélène Volat, *USA Patriot Act: de l'exception à la règle*, Paris, Éditions Lignes & Manifestes, 2006.

Agrégé d'anglais, **Philippe Cantié** a enseigné à l'université de Bourgogne. Il est actuellement conservateur au Département du dépôt légal de la Bibliothèque nationale de France, adjoint au chef du service de la Bibliographie nationale française/périodiques. Il est l'auteur de l'ouvrage *Au nom de l'antiterrorisme: les bibliothèques américaines face à l'USA Patriot Act* (Presses de l'Enssib, 2006).

et me poseraï enfin la question de savoir si la France sera épargnée par ce vent mauvais qui souffle d'Amérique comme elle le fut naguère par les vapeurs de Tchernobyl...

Écrire à quatre mains : contre le « Nous » de la tyrannie

Il existe une tradition de l'écriture à quatre mains à l'instar du couple Deleuze/Guattari, ou plus récemment Hardt/Negri. Robert Harvey, professeur de philosophie et de littérature comparée, et Hélène Volat, bibliothécaire, exercent tous deux à l'université de l'État de New York à Stony Brook. Mais le duo qu'ils forment prend une signification qui transcende l'appartenance à une même communauté géographique en récitant le « nous » tyrannique d'un patriotisme qui est au fondement de la stratégie de l'administration Bush. Les coauteurs font en effet figure de passeurs entre deux cultures de par le domaine de spécialité de l'un (Harvey enseigne entre autres la littérature et le cinéma français) et l'itinéraire personnel de l'autre (les États-Unis sont le pays d'adoption d'Hélène Volat). Qu'ils sacrifient en préambule au rite consistant à s'affranchir du soupçon d'antiaméricanisme témoigne néanmoins du degré d'intériorisation de la censure. Il faut leur savoir gré d'avoir rassemblé, non sans un certain courage, leurs réflexions sur une loi dont l'écho est certes parvenu jusqu'au public français mais de manière fragmentaire ou anecdotique.

L'ouvrage restitue le contexte d'émergence de l'USA Patriot Act

avant de détailler avec soin les tenants et les aboutissants de cette législation. Il y est avant tout question de philosophie politique. Les auteurs s'appliquent à mettre en lumière les points de contact entre l'Act et un certain nombre de dérives observables depuis l'élection de Georges Bush en 2000: dérive théocratique, surveillance généralisée des individus, exacerbation du patriotisme, invention d'une novlangue. La thèse qui sous-tend l'ouvrage est exposée dès les premières lignes. Les attentats du 11 Septembre auraient servi d'alibi pour « *introduire un vaste programme élaboré préalablement pour subvertir la loi laïque du pays: sa Constitution* » (p. 9).

Les auteurs ont terminé la rédaction de leur livre avant la reconduction par le Congrès de l'USA Patriot Act (le 15 mars 2006), reconduction qui n'a d'ailleurs fait que confirmer leurs prédictions. L'Act incarne d'après eux le début d'un basculement hors de l'État de droit ou le passage subreptice de l'exception à la règle. Au départ de l'administration Bush, le pays héritera d'une législation qui bouleverse les relations de l'individu à l'État.

Loin d'être un outil au service de ce qu'il est convenu d'appeler « la guerre contre le terrorisme », l'USA Patriot Act est essentiellement défini comme un « *appareil complexe de contrôle* » (p. 19) qui vise aussi bien les citoyens américains que les ressortissants étrangers. L'exécutif aurait en quelque sorte profité cyniquement de la terreur qui s'est installée depuis les attentats du 11 Septembre. Il ne fait aucun doute, pour Harvey et Volat, que ce climat à la fois angoissant et délétère a été entretenu à dessein. Les auteurs rappellent en outre à quel point les conditions d'adoption de l'Act furent litigieuses: absence de débat public, entorses au processus législatif, passage en force au Congrès.

L'USA Patriot Act est cette loi par laquelle l'exécutif s'affranchit des régles démocratiques couramment

acceptées. C'est aussi une loi qui fait manifestement tout autre chose que ce qu'elle dit. L'enjeu sécuritaire est brandi en effet pour mieux dissimuler une atteinte sans précédent aux droits civiques et aux libertés individuelles (d'expression, de conscience).

Harvey et Volat puisent dans l'abondante littérature consacrée à la politique de l'administration Bush dans le sillage du 11 Septembre pour construire un réquisitoire implacable. Ils démontrent notamment que l'Act est contraire à la Constitution ainsi qu'à toute une série de textes ou principes qui étayent la démocratie américaine.

L'Act provoque une rupture dans l'équilibre des pouvoirs (*checks and balances*). L'exécutif s'octroie des pouvoirs exorbitants et prend l'ascendant sur le judiciaire qui assurait traditionnellement une fonction de contrôle. L'Act bafoue d'autre part les garanties individuelles énumérées dans la *Charte des droits* (*Bill of Rights*). Il est aussi en pleine contradiction avec les textes fondateurs de la profession de bibliothécaire³: le *Code de déontologie*, le *Règlement sur la confidentialité des registres de bibliothèques* et la *Déclaration des droits en bibliothèques*, calquée sur la *Charte des droits*.

L'Act annule la distinction traditionnelle entre affaires criminelles et enquêtes de contre-espionnage. Il n'est plus besoin d'une présomption sérieuse (probable cause) pour soumettre un individu à une procédure de surveillance. Nul n'est donc plus à l'abri des rigueurs de la loi. Le citoyen américain pas plus que quiconque. Toutes ses activités peuvent faire l'objet d'une surveillance, hormis celles protégées par le premier amendement (liberté religieuse, liberté d'expression, liberté de se rassembler, etc.).

Les critères permettant la délivrance d'un mandat de perquisition

3. On en trouvera une traduction dans *Au nom de l'antiterrorisme*, Villeurbanne, Presses de l'Enssib, 2006.

sont singulièrement abaissés. Pour que la demande de mandat soit recevable, il suffit que le contre-espionnage figure parmi les motifs significatifs. Il n'est plus nécessaire, comme c'était le cas précédemment, qu'il soit le motif principal.

L'Act ratisse large : les motifs d'incrimination sont multiples, de plus en plus éloignés de l'objectif initial de lutte contre le terrorisme (pirates informatiques et trafiquants en tous genres sont ainsi assimilés à des « terroristes ») et libellés en des termes si ambigus qu'un individu arbitrairement pris pour cible par l'exécutif aurait infiniment de peine à démontrer sa non-implication ou à faire valoir sa bonne foi.

D'autre part, tout ou presque est susceptible d'être saisi lors d'une perquisition. À cause de son caractère englobant, la formule utilisée (*tangible things*) ne fixe aucune limite à l'action policière.

Il suffit d'avoir eu, à son insu, quelque rapport que ce fût avec un ou plusieurs suspects pour se trouver à son tour pris dans l'engrenage. Détachée de toute intentionnalité, la culpabilité peut désormais fonctionner sur la base de relations fortuites.

Parmi les principales dispositions, les auteurs s'attardent à juste titre sur la section 215 qui permet aux agents du FBI (Federal Bureau of Investigation) de se procurer un mandat pour saisir toute archive à caractère commercial (*business record*) avec une facilité infiniment plus grande que jadis. Le mandat est délivré par un tribunal paradoxalement institué dans le cadre du *Foreign Intelligence Surveillance Act* (1978) pour limiter les excès du gouvernement fédéral. De fait, le tribunal a presque toujours accédé aux demandes de l'administration.

Il existe en outre une clause du bâillon (*gag order*) qui interdit à quiconque de révéler l'utilisation par le FBI de cette section 215. Les interventions de la police se déroulent dans la plus absolue opacité. L'administration a d'ailleurs longtemps nié avoir fait usage de cette section. Si

cette disposition est particulièrement décriée, c'est parce qu'elle empêche la personne prise pour cible d'intenter un recours devant la justice et de provoquer un débat public.

L'Act inaugure une série de pratiques peu compatibles avec le fonctionnement d'une société démocratique. Les auteurs citent par exemple la procédure du « *sneak and peek* » qui autorise le FBI à perquisitionner le domicile d'une personne et à n'informer celle-ci qu'a posteriori, au bout d'un délai qualifié de « raisonnable ».

La section 216 du Patriot Act a favorisé l'extension de la surveillance à toutes les communications électroniques. Mais alors qu'il s'agit, dans le cas des communications téléphoniques, de relever les numéros d'appel entrants ou sortants, il est techniquement impossible, dans le cas des communications Internet, de dissocier le contenu des échanges des données de trafic.

On n'imagine pas le FBI résister à la tentation de consulter des informations qu'il a lui-même collectées.

Comme si cela ne suffisait pas, le Homeland Security, super ministère créé au lendemain du 11 Septembre pour veiller à la protection du territoire national, est en mesure de « *capture n'importe quelle communication [orale ou digitale] émise par un individu où qu'il soit* » par le biais d'écoutes nomades (*roving wiretaps*).

Sois patriote et tais-toi

L'acronyme qui donne son nom à la loi (Unir et renforcer l'Amérique en fournissant les outils nécessaires à l'interception et à l'obstruction du terrorisme, en anglais : Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism) met en vedette la notion de patriotisme dont Harvey et Volat signalent l'étrange évolution depuis la fin du XVIII^e siècle. Lors de la guerre d'indépendance contre la puissance colonisatrice, un patriote était un résistant à la cou-

ronne anglaise. Aujourd'hui, il s'agit d'un auxiliaire du gouvernement qui s'adonne à la délation et s'abandonne au conformisme ambiant.

Les auteurs soulignent d'autre part que « *l'amour de la patrie n'implique pas pour autant une vénération pour l'idée de gouvernement* » (p. 56). Il existe ainsi des « *patriotes*

L'injonction patriotique est surtout un formidable moyen de réduire la contestation au silence et d'unir le pays sous une même bannière

libertaires » (miliciens surarmés, adeptes de l'autodéfense, hostiles à l'immigration mexicaine, aux homosexuels, au gouvernement de Washington) qui en viennent, comme Timothy McVeigh, à Oklahoma City en 1995 à commettre des attentats terroristes. Patriotisme et terrorisme ne sont donc pas des termes qui s'excluent mutuellement.

Le patriotisme « made in USA » se confond, d'après Harvey et Volat, avec les « *courants les plus conservateurs du protestantisme* ». Il s'articule au préjugé d'exceptionnalisme de la nation américaine qui jouirait d'une supériorité morale incontestable au motif que les États-Unis sont une démocratie à nulle autre pareille, voire (pour un segment non négligeable de la population) un pays d'élection divine. Dispensés des règles qui s'imposent aux autres nations, les États-Unis justifient leur unilatéralisme par leur statut de nation incomparable.

Mais le sentiment patriotique de la population est converti par l'administration fédérale en une obligation à laquelle nul ne saurait se dérober sans trahir son pays, se rendre com-

plice des terroristes, mettre en danger la vie des soldats américains en Irak. L'injonction patriotique est surtout un formidable moyen de réduire la contestation au silence et d'unir le pays sous une même bannière. Le patriotisme n'est pas une disposition subjective dès lors que chacun est sommé de donner des gages de son attachement au pays. La pression sociale s'organise autour d'objets (drapeau, autocollant de soutien aux troupes en Irak), de formules rituelles, d'événements (institution d'un Patriot Day), etc.

En prônant une loyauté sans faille à la patrie, le gouvernement américain ne cherche évidemment qu'à extorquer le soutien politique des citoyens. L'administration Bush exploite à satiété le thème de la nécessaire unité face à l'adversité. Derrière les slogans (« *United we stand* »), l'union est pourtant bel et bien factice. Elle escamote les lignes de fracture sociales, ethniques et religieuses qui traversent la société américaine. « *Plus on revendique un héritage ethnique anglo-saxon ou européen occidental, plus on est patriote* » (p.62). Les soldats qui combattent en Irak ne sont pas recrutés parmi les étudiants privilégiés des grandes universités mais parmi les « *filles et fils d'immigrés récents ou issus de la classe ouvrière* » (p.64). Le patriotisme à l'américaine s'ancre enfin dans un « *protestantisme apocalyptique* », s'inspire du fanatisme des évangélistes et convoque l'imaginaire de la croisade. La prière adressée au pays (*God Save America*) ou aux troupes en Irak est une occasion de ralliement. L'Act est animé par le désir puritain d'éradiquer le Mal. Pour ce faire, le régime pervertit l'esprit rebelle des « *minutemen*⁴ » d'antan pour enrôler la population civile dans une opération de délation et de vigilance paranoïaque. Il s'agit, comme le disent si bien les auteurs, de « *surveiller pour*

4. Ces volontaires de la guerre d'Indépendance contre l'Angleterre tirent leur nom de la légende selon laquelle il leur suffisait d'une minute pour se mobiliser.

unir ». Le génie d'une formule telle que « *Ou bien vous êtes avec nous, ou bien vous êtes contre nous* » utilisée par George Bush le 20 septembre 2001 dans un discours adressé au Congrès et au peuple américain est bien de faire coïncider le « nous » des individus (*us*) avec le « nous » de la nation américaine (US).

L'illusion patriotique selon laquelle les États-Unis détiendraient le monopole du Bien n'est possible qu'en vertu d'une mémoire sélective, voire d'une amnésie collective. Les auteurs

Le débat autour du Patriot Act a été marqué par le bras de fer entre le gouvernement fédéral et l'Association des bibliothèques américaines

font très finement remarquer qu'en désignant les attentats de New York par la date de l'événement, les États-Unis confisquent le souvenir du rôle peu glorieux joué par eux au Chili un certain 11 septembre 1973, que l'origine de l'expression *Ground zero*, qui renvoie à Hiroshima et Nagasaki, a été refoulée dans la conscience des Américains et qu'au regard des médias américains, toutes les victimes ne se valent pas.

Harvey et Volat consacrent un chapitre à l'extraordinaire manipulation du langage qui accompagne la « *guerre contre le terrorisme* » – guerre préventive, dommages collatéraux, frappes chirurgicales, assassinat ciblé, combattant ennemi. La création d'un Homeland Security correspond au fantasme régressif d'un peuple volontiers isolationniste qui, définissant le terroriste comme son autre, le relègue dans la non-huma-

mité⁵. Au bout d'un tel raisonnement, il y a bien sûr la délocalisation de la torture, les prisons spéciales, la sortie des statuts prévus par la Convention de Genève. Le gouvernement fédéral entretient le leurre selon lequel la sécurité des États-Unis serait exclusivement tributaire de leur force militaire et de leur capacité à en faire usage de manière unilatérale.

Le débat autour du Patriot Act a été marqué par le bras de fer entre le gouvernement fédéral et l'Association des bibliothèques américaines (ALA). Cette institution était pour ainsi dire prédisposée à rejoindre l'avant-garde du combat au vu des textes qui incarnent la philosophie de la profession.

Le contexte actuel n'est pas sans rappeler certains épisodes du passé à la suite desquels les bibliothèques américaines ont éprouvé le besoin d'ériger certains principes fondamentaux. Dans les années 1970-1980 fut par exemple mis en œuvre un Programme de sensibilisation dans les bibliothèques (LAP) destiné non seulement à identifier les « étrangers » qui consultaient un certain nombre d'ouvrages (en vue de bloquer leur accès à l'information scientifique) mais aussi à recruter des bibliothécaires pour espionner les pratiques de ces usagers. Le FBI fut contraint de mettre un terme à ce programme appliqué en toute illégalité (c'est-à-dire sans l'aval du Congrès). Le LAP s'inscrivait dans le droit du maccarthysme et de l'anticommunisme.

C'est à la suite de ce programme que les États votèrent des lois protégeant la confidentialité des usagers de bibliothèque. Mais, vu leur rang inférieur dans la hiérarchie des normes, ces lois ne sont guère opposables à l'USA Patriot Act.

Le but de Harvey et Volat est, on l'aura compris, de tirer la sonnette

5. C'est au contraire le mérite d'un roman comme celui de John Updike, *Terrorist*, New-York, Knopf, 2006, que de faire partager au lecteur les pensées d'un terroriste en herbe au lieu d'appréhender le personnage de manière totalement externe. La compréhension d'un phénomène passe le plus souvent par un acte de l'imagination.

d'alarme et d'appeler à la résistance. Mais certaines de leurs prophéties (« *Qu'une nouvelle attaque terroriste frappe le pays et ce sera l'occasion de mettre en place la première dictature américaine ouvertement déclarée de l'histoire.* ») sont empreintes d'un catastrophisme qui nuit à la rigueur de l'analyse. L'histoire des États-Unis témoigne après tout de nombreux mouvements de balancier entre progrès et régression de la démocratie.

Les auteurs partent d'un postulat idéologique pour faire le procès de l'USA Patriot Act en gommant les aspects qui ne vont pas dans le sens de leur démonstration. Leur parti pris est premier. Et s'il existe des raisons de le partager, il existe des motifs de ne pas l'embrasser en totalité.

On peut regretter en particulier la personnalisation de la critique à l'égard de « Bush & Co » ou de la « Maison Bush », même si le portrait au vitriol de John Ashcroft (ex-ministre de la Justice et principal promoteur de l'USA Patriot Act) s'avère particulièrement truculent.

En effet, le problème majeur réside dans le fait que l'opposition démocrate s'est avérée incapable de relayer efficacement le combat de l'ALA. Du coup, le syndicat des bibliothécaires s'est trouvé attiré dans une arène politique où il se refuse en temps normal à pénétrer, afin de respecter le principe de neutralité inhérent à ses statuts. C'est à l'initiative de bibliothèques qu'ont été votées dans de nombreux États ou municipalités des résolutions condamnant l'USA Patriot Act, hélas sans la moindre valeur juridique. De son côté, le gouvernement fédéral s'est efforcé de saper la confiance entre usagers et bibliothécaires en dépeignant ces derniers sous les traits de « libéraux » dont l'irresponsabilité foncière risque à tout moment de faire le jeu des terroristes...

Les auteurs cèdent parfois aux facilités de l'anathème en multipliant par exemple les comparaisons avec la période du nazisme (p. 200) et en présentant les États-Unis, dans leur

souci de promouvoir un régime théocratique, comme un double de l'Iran (p. 72). Ils tendent généralement à réduire la politique actuelle des États-Unis au seul facteur religieux⁶ : « *Le courant qui détermine la politique américaine est le fondamentalisme chrétien sous sa forme évangéliste* » (p. 127).

Harvey et Volat dénoncent les errements de l'administration au pouvoir ainsi que ce Nouvel Ordre Mondial dont l'USA Patriot Act serait un signe précurseur avec une sensibilité tout

L'USA Patriot Act illustre au fond l'hiatus entre une démocratie d'opinion, nécessairement fluctuante, et une démocratie fondée sur des valeurs immuables

européenne. Ils exècrent d'autant plus le patriotisme américain qu'en Europe on réprovoie désormais, au nom de la démocratie, l'amour que chaque peuple éprouve naturellement pour lui-même⁷.

La question des bibliothèques n'intervient que pour illustrer la thèse des auteurs en matière de philosophie politique. C'est en vain que les professionnels chercheront dans ce livre les moyens de se prémunir de l'USA Patriot Act ou du moins d'en

contrôler l'application pour ne pas en aggraver les effets liberticides⁸.

Sous prétexte de défendre la cause des bibliothèques, les auteurs éludent certains faits qui vont à l'encontre de leur démonstration. Après avoir fustigé les « patriotes libertaires » (p. 57), ils oublient de signaler que ceux-ci se sont alliés au combat de l'ALA en faveur des libertés individuelles.

Harvey et Volat reprennent par ailleurs à leur compte l'argument du *chilling effect* selon lequel l'USA Patriot Act inhiberait le comportement des usagers et limiterait leur droit à s'informer librement. Or, paradoxalement, les auteurs indiquent eux-mêmes que « *la fréquentation des bibliothèques aurait augmenté de 11,3 % après les événements du 11 septembre 2001* » (p. 125).

Harvey et Volat passent également sous silence l'écart entre les grands principes proclamés par l'ALA et les petits arrangements passés au niveau local. Dans un contexte de réduction budgétaire, certaines bibliothèques ont adopté un positionnement prudent, hésitant à s'aliéner le soutien de leurs bailleurs de fonds et à compromettre ainsi leur équilibre financier.

L'USA Patriot Act illustre au fond l'hiatus entre une démocratie d'opinion, nécessairement fluctuante, et une démocratie fondée sur des valeurs immuables. L'ALA a dès le début mis en exergue la défense des libertés citoyennes au moment où la majorité de la population était obnubilée par la question sécuritaire. Son message est cependant demeuré inaudible jusqu'à la chute de George Bush dans les sondages. Ce n'est pas sans peine que le syndicat s'est efforcé de concilier sa loyauté envers la démocratie en tant que système politique et sa fidélité aux idéaux démocratiques qu'il a faits siens. Mais la posture légaliste a fini par prévaloir sur les velléités de désobéissance civile.

6. On préférera à cette vision caricaturale le panorama plus nuancé de Jack Kessler dans « Religion et bibliothèques aux États-Unis : un « mur de séparation » ? », *BBF*, 2003, n° 6, p. 52-61.

7. Je renvoie à l'analyse par Pierre Manent de la divergence grandissante entre l'Europe et les États-Unis dans *La raison des nations*, Gallimard, 2006, notamment p. 18.

8. Le site de l'ALA (<http://www.ala.org>) propose à la profession une série de recommandations concernant la conduite à tenir en cas d'intervention du FBI dans une bibliothèque.

Réautorisation de l'Act: bilan et perspectives

Plusieurs sections de l'USA Patriot Act étaient censées venir à expiration fin 2005. Dès l'été, le Sénat et la Chambre des représentants s'étaient réunis séparément pour voter un texte élaboré par leurs soins, mais s'étaient avérés incapables de résoudre leurs différends. De toute manière, l'exécutif menaçait d'opposer son veto si d'aventure le texte du Sénat, plus libéral que celui de la Chambre était adopté. Un groupe restreint, composé à la fois de représentants et de sénateurs, fut constitué pour établir un rapport (*Conference report*) dont les conclusions furent entérinées par la Chambre.

Au Sénat cependant, quatre Républicains joignirent leurs voix à celles des Démocrates pour rejeter cette nouvelle mouture. Il fallut donc proroger l'USA Patriot Act de trois mois, temps nécessaire pour que l'exécutif fasse efficacement pression sur ces dissidents.

L'ALA a réussi à retarder le passage du texte et à limiter les dégâts mais pas à modifier de manière significative son contenu.

L'exécutif ne cède en rien sur l'essentiel. Les nouvelles dispositions sont pleines de faux-semblants et de chicanes juridiques. Chaque concession est assortie de restrictions tellement drastiques qu'elle en devient dérisoire.

Quatorze des seize sections ont été pérennisées. La prochaine échéance pour les sections 206 et 215 a été fixée au 31 décembre 2009. Voici quelques-uns des principaux changements introduits pour amadouer les adversaires de l'Act:

- *Un contrôle étendu par le Congrès*

Le ministre de la Justice est davantage redevable devant le Congrès: il est chargé de produire un rapport annuel spécifiant le type de registres de bibliothèque qui ont fait l'objet d'un mandat et signalant le nombre de mandats effectivement délivrés

par rapport au nombre de mandats sollicités.

Un audit interne au Ministère est censé être rendu public en fin d'année, dans le but de mesurer l'efficacité de la section 215 et d'identifier les abus éventuels.

- *L'obligation que la requête d'un mandat (Section 215) soit visée par le sommet de la hiérarchie* (directeur du FBI, son adjoint, ou un assistant de ce dernier)

Cette modification empêche théoriquement qu'une demande soit formulée sans que les échelons supérieurs de la hiérarchie puissent décliner ultérieurement leur responsabilité en cas d'abus et signifie bien le caractère exceptionnel d'un tel mandat.

- *Une modification des conditions d'obtention et d'exécution d'un mandat*

La demande doit désormais être motivée et préciser en quoi la saisie des éléments tangibles (*tangible things*) que l'on cherche à se procurer est de nature à permettre l'avancée de l'enquête (en cours ou à venir) relative à des actes de terrorisme ou d'espionnage. Mais tout élément tangible ayant un quelconque rapport avec un suspect ou un agent de l'étranger tombe automatiquement dans cette catégorie...

- *Contrôle préalable devant le juge*

Les personnes faisant l'objet d'un mandat peuvent attaquer la légalité devant un juge qui a le pouvoir de modifier, d'annuler ou de rendre la décision immédiatement exécutoire. Seuls la Cour suprême et un tribunal spécial (*FISA Court of Review*) sont habilités à examiner les recours en appel contre la décision de ce juge de premier niveau.

- *Modifications concernant l'obligation de non-divulgaration*

La clause de silence n'est plus absolue. Alors que la cible d'un mandat ne pouvait informer précédemment que les personnes susceptibles de faciliter l'exécution du mandat, il devient possible à présent de consulter un avocat sans justifier de sa

démarche auprès du FBI ainsi que toute personne appartenant à certaines catégories définies par le FBI. La personne visée a néanmoins l'obligation de communiquer le nom de toute personne (autre qu'un avocat) qu'elle aurait informée si le FBI en fait la demande.

Il était à l'origine impossible de présenter un recours contre cette clause de silence. Un délai d'un an doit désormais s'écouler avant qu'un individu puisse entamer une telle procédure. Mais il suffit qu'un membre de l'exécutif (ministre de la Justice, directeur du FBI) affirme que la levée du secret risque de compromettre la sécurité du pays ou de certaines personnes pour que le juge suive son avis. Si le juge estime que l'exécutif est de mauvaise foi, et décide de donner raison au plaignant, la levée du secret n'est jamais immédiate, car le gouvernement se pourvoit systématiquement devant une cour d'appel spéciale.

- *La procédure des National Security Letters*

Il est un moyen juridique dont l'importance a largement été sous-estimée jusqu'à ce qu'on apprenne, fin 2005, que l'exécutif en avait fait un usage très fréquent (30 000 par an). Et pour cause! Ces véritables « *lettres de cachet* » selon l'expression d'Harvey et Volat permettent à l'administration de solliciter des informations sans motif particulier auprès de personnes sur lesquelles ne pèse aucun soupçon en s'affranchissant de tout contrôle du juge. Lors du débat sur la reconduction des *National Security Letters*, le gouvernement fédéral a tenté de jouer au plus fin en plaçant hors d'atteinte de ce moyen juridique l'ensemble des bibliothèques du pays... hormis celles offrant un accès Internet!

L'attention s'est focalisée sur ce type de mandat à l'occasion d'une procédure judiciaire à l'encontre du ministère de la Justice. Un réseau proposant des services aux bibliothèques du Connecticut auquel le FBI avait réclamé des informations relatives

aux usagers a mis en cause devant la justice l'obligation de garder le secret. Le juge ayant rendu un verdict favorable à ce réseau qui, pour respecter la règle d'anonymat, se faisait désigner sous le nom de John Doe, le Ministère fit appel avant de retirer sa demande en mai 2006, c'est-à-dire après le débat sur la reconduction de l'USA Patriot Act.

Loi d'exception enkystée dans le droit américain, l'USA Patriot Act s'attache encore à préserver les apparences de la légalité. Mais on sait aujourd'hui que l'exécutif a eu recours parallèlement à des moyens manifestement illégaux. Depuis le vote de reconduction en mars dernier, l'USA Patriot Act a été éclipsé par l'affaire de la National Security Agency (NSA) qui aurait surveillé les communications téléphoniques de millions d'Américains avec la collaboration de la plupart des grandes compagnies. En décembre 2005, Bush a été contraint d'avouer qu'il avait autorisé la NSA à surveiller les appels à l'international sans mandat. Il est manifeste aujourd'hui que depuis le 11 Septembre, les appels domestiques ont également fait l'objet d'écoutes. Le citoyen ordinaire n'a aucun moyen de savoir s'il a été la cible de la NSA ni de savoir qui a eu accès aux informations recueillies clandestinement.

Le syndicat des bibliothèques américaines lui-même a intenté une action en justice pour savoir si son comité exécutif avait, comme il le soupçonnait, fait l'objet d'une surveillance de la part d'une agence gouvernementale.

Le 17 août dernier, un juge du Michigan a déclaré inconstitutionnel le programme de surveillance de la NSA, précisant notamment que le chef de l'exécutif lui-même n'était nullement au-dessus des lois. Le pouvoir fédéral a évidemment fait appel, déclenchant au passage une campagne médiatique contre le « gouvernement des juges »...

L'Act fait en fin de compte le jeu des censeurs de tous poils. Asphyxiée par une réduction soudaine

du budget qui lui est habituellement alloué, l'Agence pour la protection de l'environnement (EPA) s'apprête par exemple à fermer un grand nombre de ses bibliothèques, ce qui devrait contribuer à masquer les carences du gouvernement dans ce domaine.

Mais la censure peut tout aussi bien provenir d'un directeur de bibliothèque qui essaie d'imposer ses vues idéologiques. En juin 2006, dans une université catholique du Texas, l'un d'entre eux a donné à son équipe l'étrange consigne de résilier l'abonnement au *New York Times* qui venait de publier un article sur les méthodes peu scrupuleuses employées par la CIA et le département du Trésor pour examiner des comptes ou transactions financières pourtant protégés par le secret, au motif que le journal mettait en péril la sécurité nationale. Face au tollé général, il fut heureusement contraint de se raviser...

Vers un Patriot Act à la française ?

Si l'on en croit Harvey et Volat, « *ce n'est qu'une question de temps avant que le produit patriotique par excellence made in USA ne s'étende* » (p. 195).

C'est sans doute faire bon marché des différences de contexte entre la France et les États-Unis. L'élément religieux, si déterminant outre-Atlantique d'après les deux auteurs, est moins central dans notre pays où le sentiment du déclin national tempère les outrances du patriotisme. Le souvenir de l'Occupation et du régime de Vichy freine en France la propagation d'une « culture de la délation », alors que les États-Unis prônent officiellement une société de vigiles. Cela dit, on peut lire dans le Livre blanc du gouvernement français sur la sécurité intérieure face au terrorisme⁹ qu'« *en raison de la diffusion de la menace et de l'évolution du profil des activis-*

tes tentés par le terrorisme, la lutte antiterroriste ne saurait reposer sur les seuls agents spécialisés dans cette lutte » (p. 100).

L'un après l'autre, les pays européens se sont dotés de législations antiterroristes sans provoquer l'émoi du corps social. Le monde des bibliothèques n'a pas non plus manifesté d'inquiétude particulière à l'égard de mesures dont l'esprit n'est pas tout à fait identique à celui de l'USA Patriot Act. Point de loi du bâillon ni d'intervention rocambolesque dans les bibliothèques. La démarche américaine, fortement inquisitoriale, se fonde sur une stratégie du soupçon universel. Sa limite réside dans la masse farineuse d'informations résultant du croisement de bases de données gigantesques, ce qui fait de leur traitement une véritable gageure¹⁰. L'approche européenne, moins holiste, est axée sur de fortes présomptions, ce qui permet de circonscrire le champ des investigations. Elle ne présente pas pour autant toutes les garanties nécessaires.

En France, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), autorité administrative indépendante, a rendu un avis défavorable par rapport à la nouvelle loi antiterroriste de décembre 2005 qui permet la consultation des logs par la police sans autorisation préalable du juge. Seule « une personnalité qualifiée » relevant du ministre de l'Intérieur est chargée de superviser les opérations. L'avis de la Cnil n'a cependant pas été suivi et un recours devant le Conseil constitutionnel a échoué.

En matière de durée de conservation des données, c'est paradoxalement l'Europe qui a montré la voie en imposant une rétention des logs de connexion allant de 6 à 24 mois¹¹.

10. Sur la contribution des bibliothèques à la guerre contre le terrorisme, voir Brad Robison et Greta E. Marlatt, « Libraries in the War on Terrorism » consultable à l'adresse : http://www.infotoday.com/online/sep06/Robison_Marlatt.shtml

11. La protection de la vie privée est une liberté fondamentale garantie par la convention européenne des Droits de l'homme de 1950. .../...

9. Voir http://libertysecurity.org/IMG/pdf/livre_blanc.pdf

En France, la durée a été fixée à un an (voir le décret n° 2006-358 du 24 mars 2006 relatif à la conservation des données des communications électroniques)¹². Les États-Unis envisagent quant à eux de faire passer le délai légal de 3 mois à 2 ans.

Il est à souligner que certains parlementaires français ont, comme leurs homologues américains, réclamé une exemption pour les bibliothèques, sans avoir gain de cause.

Aux États-Unis, à l'inverse des pays européens, le gouvernement fédéral s'est abstenu de légiférer, demandant seulement aux opérateurs de communications électroniques d'enregistrer les adresses IP de leurs clients, ainsi que les *logs* de connexion (date, heure, durée de connexion). Les fournisseurs d'accès Internet sont dans l'ensemble opposés à cette tentative d'instrumentalisation qui les obligerait à conserver pour le compte du gouvernement des données inutiles du point de vue de leur activité commerciale. Le pouvoir invoque pour sa part la lutte contre le terrorisme, le crime organisé ou encore la pornographie infantile... Précisons enfin que la surveillance des réseaux informatiques des universités américaines s'étend bien entendu aux bibliothèques de ces institutions, le gouvernement fédéral faisant d'ailleurs assumer par celles-ci les frais occasionnés.

L'obsession sécuritaire, sujette à maintes manipulations politiques et médiatiques, est en train de se mondialiser. L'Europe est elle aussi le théâtre d'une collusion entre les sphères politique, militaire et marchande¹³. La coopération entre Europe et États-

Unis en matière de renseignement tend à uniformiser les pratiques.

Les technologies de pointe spécialisées dans la surveillance des flux de personnes et d'informations connaissent un essor sans précédent. Tout en se gardant du réflexe technophobe, les bibliothèques ont le devoir de s'interroger sur les conséquences pratiques, morales et politiques d'évolutions qui sont à double tranchant¹⁴.

D'après le philosophe Frédéric Gros¹⁵, proche des thèses de Foucauld, on assisterait à un glissement du concept de surveillance (qui pose la question politique de l'obéissance du corps social à la loi) à celui de vigilance (qui consiste à savoir ce que fait ou ne fait pas un individu en fonction de normes).

La modernité politique naît avec la possibilité de s'autodéterminer avec, comme corollaire, le développement irréversible de l'individualisme. Nous entrons dans une ère où l'organisation de l'autosurveillance permet au pouvoir de récupérer une part de l'emprise à laquelle il semblait avoir définitivement renoncé, avec la participation active des individus eux-mêmes. Comme la « guerre contre le terrorisme », la surveillance est un processus sans fin, uniquement destiné peut-être à perpétuer l'illusion d'une maîtrise, comme le suggère un personnage d'un roman¹⁶ de John Updike : « [...] *Ils veulent nous signifier qu'ils ne restent pas assis les bras croisés sur le pactole de nos impôts. Ils veulent nous signifier qu'ils maîtrisent la situation. Mais c'est faux.* » Il n'est en effet guère certain que l'USA Patriot Act eût empêché les attentats du 11 Septembre.

Tout système de prévention survalorise en outre le risque qu'il se donne pour mission d'empêcher, si bien qu'il finit par se muer en système de suggestion.

Un combat inégal

L'administration présente le débat sous la forme d'un dilemme. Il s'agirait de choisir entre sécurité et vie privée. Dans le meilleur des cas, elle a recours à la métaphore de l'équilibre entre sécurité et liberté, confuse et dépolitisante qui masque la question de fond, à savoir la « *signification des exceptions introduites par rapport aux attentes normales de liberté, d'égalité, de démocratie et d'État de droit dans la vie politique moderne*¹⁷ ». Le plus inquiétant est sans doute que le combat s'avère inégal : « *Certaines perceptions de dangers immédiats ont mené à l'érosion du libéralisme et de la démocratie à d'autres moments de l'histoire européenne. En outre, un décalage croissant apparaît clairement entre les capacités organisationnelles vouées à la sécurité à l'échelle globale, et les ressources de plus en plus fragmentées pouvant être mobilisées pour maintenir les libertés dans des conditions démocratiques*¹⁸. »

L'USA Patriot Act dépasse de loin le cadre des bibliothèques. Mais c'est néanmoins à un changement radical de point de vue que celles-ci sont soumises dans le domaine de la sécurité. Pour s'en persuader, il suffit de rappeler les paroles de John Berry III, rédacteur en chef du *Library Journal*, il y a cinq ans à peine : « *Si votre bibliothèque ne comporte pas de failles dans sa sécurité, c'est vraisemblablement qu'elle ne remplit pas sa fonction*¹⁹. »

Juin 2006

L'harmonisation des législations européennes en matière de protection des données personnelles fait en 1995 l'objet d'une directive communautaire (1995/46/CE). Une seconde directive (2002/58/CE) régit le transfert de données à caractère personnel de l'UE vers des pays tiers.

12. Texte disponible en ligne à l'adresse : <http://www.legifrance.gouv.fr/NAAspad/UnTexteDeJorf?numjo=JUSD0630025D>

13. Je recommande à ce sujet la lecture édifiante du rapport de Ben Hayes, disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/news/2006/apr/bigbrother.pdf>

14. Voir, par exemple, la problématique liée aux puces RFID à l'adresse : <http://www.rsasecurity.com/rsalabs/node.asp?id=2115>

15. Voir : *États de violence : essai sur la fin de la guerre*, Gallimard, 2006.

16. *Terrorist*, op. cit., p. 32.

17. Voir *Cultures & conflits*, n° 61, disponible à l'adresse : <http://www.conflits.org/document2033.html>

18. Ibid.

19. « If your library is not "unsafe", it probably is not doing its job », cité dans Jan Ristarp, « Libraries and Intellectual Freedom », discours prononcé lors de la conférence « De la littérature à la politique – de la politique à la littérature », Copenhague, 10-11 novembre 2000, disponible à l'adresse :

<http://www.ifla.org/faife/papers/others/ristarp.htm>