

BGE 20000216_27798_95 vom 16. Februar 2000

Bundesgericht (BGE), 2000-02-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_20000216_27798_95

FR: BGE 20000216_27798_95 du 16 février 2000

IT: BGE 20000216_27798_95 del 16 febbraio 2000

Regeste

Regeste Diese Zusammenfassung existiert nur auf Französisch. SUISSE: Art. 8 CEDH. Interception d'une communication téléphonique. L'interception de l'appel téléphonique s'analyse en une ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit au respect de sa vie privée et de sa correspondance. Quant à la légalité de l'ingérence, les art. 1er de l'arrêté du Conseil fédéral concernant le service de police du ministère public fédéral et 17 al. 3 PPF sont rédigés en termes trop généraux pour satisfaire à l'exigence de prévisibilité. Le Gouvernement n'a pas établi que les conditions d'application des art. 66 ss PPF sur la surveillance des télécommunications ont été respectées; en outre, dans la mesure où il allègue que le requérant n'était pas la personne visée par la mesure de surveillance en qualité de suspect ou d'inculpé, la Cour observe que les articles précités ne règlent pas de façon précise et détaillée le cas des interlocuteurs écoutés "par hasard". L'interception litigieuse n'était dès lors pas prévue par la loi puisque le droit suisse n'indique pas avec clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré (ch. 44 - 45 et 50 - 62). Conclusion: violation de l'art. 8 CEDH. SUISSE: Art. 8 CEDH. Établissement d'une fiche et conservation des données personnelles obtenues dans un fichier de la Confédération. L'établissement de la fiche au sujet du requérant et la mémorisation des données relatives à sa vie privée entrent dans le champ d'application de l'art. 8 CEDH (ch. 65 - 67). Conclusion: applicabilité de l'art. 8 CEDH. Cette ingérence n'était pas prévisible puisque ni l'arrêté du Conseil fédéral concernant le Service de police du ministère public fédéral, ni la procédure pénale fédérale, ni les directives du Conseil fédéral applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale ne contiennent de dispositions précises et détaillées relatives à la collecte, l'enregistrement et la conservation d'informations; en outre, la destruction des données qui ne sont plus nécessaires ou sont devenues inutiles, prévue à l'art. 66 al. 1ter PPF, n'a pas été ordonnée. Tant l'établissement que la conservation de la fiche litigieuse n'étaient dès lors pas prévues par la loi puisque le droit suisse n'indique pas avec clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré (ch. 69 - 70 et 75 - 80). Conclusion: violation de l'art. 8 CEDH. SUISSE: Art. 13 CEDH. Recours effectif pour obtenir une décision en constatation de l'illégalité de certaines mesures portant atteinte à la vie privée et une indemnité en tort moral. En l'espèce, le requérant a été en mesure de consulter sa fiche dès qu'il en a fait la demande; en outre, il a intenté une action de droit administratif pour se plaindre du défaut de base légale des mesures incriminées et de l'absence de recours effectif. Le Tribunal fédéral avait compétence pour se prononcer sur ces griefs et a procédé à leur examen; le seul fait que l'intéressé ait été débouté de ses conclusions ne suffit pas pour dénier à l'action de droit administratif son caractère de recours effectif (ch. 88 - 90). Conclusion: non-violation de l'art. 13 CEDH.

Regeste SUISSE: Art. 8 CEDH. Interception d'une communication téléphonique. L'interception de l'appel téléphonique s'analyse en une ingérence dans l'exercice par le

requérant de son droit au respect de sa vie privée et de sa correspondance. Quant à la légalité de l'ingérence, les art. 1er de l'arrêté du Conseil fédéral concernant le service de police du ministère public fédéral et 17 al. 3 PPF sont rédigés en termes trop généraux pour satisfaire à l'exigence de prévisibilité. Le Gouvernement n'a pas établi que les conditions d'application des art. 66 ss PPF sur la surveillance des télécommunications ont été respectées; en outre, dans la mesure où il allègue que le requérant n'était pas la personne visée par la mesure de surveillance en qualité de suspect ou d'inculpé, la Cour observe que les articles précités ne règlent pas de façon précise et détaillée le cas des interlocuteurs écoutés "par hasard". L'interception litigieuse n'était dès lors pas prévue par la loi puisque le droit suisse n'indique pas avec clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré (ch. 44 - 45 et 50 - 62). Conclusion: violation de l'art. 8 CEDH. SUISSE: Art. 8 CEDH. Établissement d'une fiche et conservation des données personnelles obtenues dans un fichier de la Confédération. L'établissement de la fiche au sujet du requérant et la mémorisation des données relatives à sa vie privée entrent dans le champ d'application de l'art. 8 CEDH (ch. 65 - 67). Conclusion: applicabilité de l'art. 8 CEDH. Cette ingérence n'était pas prévisible puisque ni l'arrêté du Conseil fédéral concernant le Service de police du ministère public fédéral, ni la procédure pénale fédérale, ni les directives du Conseil fédéral applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale ne contiennent de dispositions précises et détaillées relatives à la collecte, l'enregistrement et la conservation d'informations; en outre, la destruction des données qui ne sont plus nécessaires ou sont devenues inutiles, prévue à l'art. 66 al. 1ter PPF, n'a pas été ordonnée. Tant l'établissement que la conservation de la fiche litigieuse n'étaient dès lors pas prévues par la loi puisque le droit suisse n'indique pas avec clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré (ch. 69 - 70 et 75 - 80). Conclusion: violation de l'art. 8 CEDH. SUISSE: Art. 13 CEDH. Recours effectif pour obtenir une décision en constatation de l'illégalité de certaines mesures portant atteinte à la vie privée et une indemnité en tort moral. En l'espèce, le requérant a été en mesure de consulter sa fiche dès qu'il en a fait la demande; en outre, il a intenté une action de droit administratif pour se plaindre du défaut de base légale des mesures incriminées et de l'absence de recours effectif. Le Tribunal fédéral avait compétence pour se prononcer sur ces griefs et a procédé à leur examen; le seul fait que l'intéressé ait été débouté de ses conclusions ne suffit pas pour dénier à l'action de droit administratif son caractère de recours effectif (ch. 88 - 90). Conclusion: non-violation de l'art. 13 CEDH.

Regesto Questo riassunto esiste solo in francese. SUISSE: Art. 8 CEDH. Interception d'une communication téléphonique. L'interception de l'appel téléphonique s'analyse en une ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit au respect de sa vie privée et de sa correspondance. Quant à la légalité de l'ingérence, les art. 1er de l'arrêté du Conseil fédéral concernant le service de police du ministère public fédéral et 17 al. 3 PPF sont rédigés en termes trop généraux pour satisfaire à l'exigence de prévisibilité. Le Gouvernement n'a pas établi que les conditions d'application des art. 66 ss PPF sur la surveillance des télécommunications ont été respectées; en outre, dans la mesure où il allègue que le requérant n'était pas la personne visée par la mesure de surveillance en qualité de suspect ou d'inculpé, la Cour observe que les articles précités ne règlent pas de façon précise et détaillée le cas des interlocuteurs écoutés "par hasard". L'interception litigieuse n'était dès lors pas prévue par la loi puisque le droit suisse n'indique pas avec clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré (ch.

44 - 45 et 50 - 62). Conclusion: violation de l'art. 8 CEDH. SUISSE: Art. 8 CEDH. Établissement d'une fiche et conservation des données personnelles obtenues dans un fichier de la Confédération. L'établissement de la fiche au sujet du requérant et la mémorisation des données relatives à sa vie privée entrent dans le champ d'application de l'art. 8 CEDH (ch. 65 - 67). Conclusion: applicabilité de l'art. 8 CEDH. Cette ingérence n'était pas prévisible puisque ni l'arrêté du Conseil fédéral concernant le Service de police du ministère public fédéral, ni la procédure pénale fédérale, ni les directives du Conseil fédéral applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale ne contiennent de dispositions précises et détaillées relatives à la collecte, l'enregistrement et la conservation d'informations; en outre, la destruction des données qui ne sont plus nécessaires ou sont devenues inutiles, prévue à l'art. 66 al. 1^{er} PPF, n'a pas été ordonnée. Tant l'établissement que la conservation de la fiche litigieuse n'étaient dès lors pas prévues par la loi puisque le droit suisse n'indique pas avec clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré (ch. 69 - 70 et 75 - 80). Conclusion: violation de l'art. 8 CEDH. SUISSE: Art. 13 CEDH. Recours effectif pour obtenir une décision en constatation de l'illégalité de certaines mesures portant atteinte à la vie privée et une indemnité en tort moral. En l'espèce, le requérant a été en mesure de consulter sa fiche dès qu'il en a fait la demande; en outre, il a intenté une action de droit administratif pour se plaindre du défaut de base légale des mesures incriminées et de l'absence de recours effectif. Le Tribunal fédéral avait compétence pour se prononcer sur ces griefs et a procédé à leur examen; le seul fait que l'intéressé ait été débouté de ses conclusions ne suffit pas pour dénier à l'action de droit administratif son caractère de recours effectif (ch. 88 - 90). Conclusion: non-violation de l'art. 13 CEDH.

Erwägungen

E. 43

Le requérant se plaint de ce que l'interception de l'appel téléphonique reçu d'une personne de l'ambassade alors soviétique à Berne a entraîné une violation de l'article 8 de la Convention, libellé comme suit : « 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. » A. Applicabilité de l'article 8

E. 44

La Cour rappelle que les appels téléphoniques reçus dans des locaux privés ou professionnels sont compris dans les notions de « vie privée » et de « correspondance » visées à l'article 8 § 1 (arrêt Halford c. Royaume-Uni du 25 juin 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-III, p. 1016, § 44). Ce point n'a d'ailleurs pas prêté à controverse. B. Observation de l'article 8 1. Sur l'existence d'une ingérence

E. 45

La Cour note qu'il n'est pas contesté que le ministère public a intercepté et enregistré un appel téléphonique reçu par le requérant le 12 octobre 1981 d'une personne de l'ambassade alors soviétique à Berne. Il y a donc eu « ingérence d'une autorité publique », au sens de

l'article 8 § 2, dans l'exercice d'un droit garanti au requérant par le paragraphe 1 de cette disposition (arrêt Kopp c. Suisse du 25 mars 1998, Recueil 1998-II, p. 540, § 53). 2.
Justification de l'ingérence

E. 46

Pareille ingérence méconnaît l'article 8 sauf si, « prévue par la loi », elle poursuit un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et, de surcroît, est « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre ces derniers. a) L'ingérence était-elle « prévue par la loi » -

E. 47

D'après le requérant, la base légale en droit suisse fait défaut. En particulier, il affirme que la mesure litigieuse ne peut pas se fonder sur les articles 66 à 72 PPF, le Gouvernement n'ayant produit aucun élément susceptible de prouver qu'une poursuite pénale avait été ouverte contre un tiers ou que les autorités s'étaient conformées à la procédure fixée par ces dispositions. A cet égard, il souligne que l'allégation du Gouvernement selon laquelle les documents ne seraient plus disponibles n'est pas crédible. En effet, il ressort du rapport de la commission d'enquête parlementaire en charge d'instruire l'affaire dite « des fiches » qu'il existe des listes relatives aux écoutes téléphoniques ordonnées par le ministère public puis exécutées par les PTT ; par ailleurs, la chambre d'accusation du Tribunal fédéral possède les registres dans lesquels sont consignées les autorisations délivrées par son président ; de surcroît, le Gouvernement ne peut prétendre qu'un employé de l'ambassade alors soviétique à Berne était surveillé que s'il dispose de documents pour étayer cette affirmation ; enfin, le fait que l'enregistrement n'a pas été détruit « à l'issue de la procédure » (article 66 § 1 ter PPF) démontre qu'il n'y avait pas d'instruction au sens des articles 66 et suivants PPF. Le requérant exprime l'avis que l'ensemble des lignes téléphoniques de l'ambassade alors soviétique à Berne étaient écoutées de façon systématique, en dehors de tout soupçon concret contre une personne déterminée et d'une procédure judiciaire conforme à la loi. Selon lui, cette présomption est confirmée par le fait qu'au cours de la procédure devant les autorités suisses, celles-ci ont expressément mentionné les termes « informations de contre-espionnage ». En outre, les enquêtes de la commission d'enquête parlementaire en charge d'instruire l'affaire dite « des fiches » ont démontré que les organes de la police fédérale avaient surveillé les citoyennes et les citoyens pendant des décennies sans autorisation de la part d'un tribunal. Or l'article 17 § 3 PPF ne saurait fonder de tels procédés de la police politique. Quant à l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral, le requérant souligne que ce texte contient des dispositions purement organisationnelles relatives aux différents offices du Département fédéral de justice et de police et ne donne aucunement pouvoir à ces derniers de s'ingérer dans des droits et libertés protégés par la Convention ; il ne peut dès lors être considéré comme une base légale adéquate. Au demeurant, le requérant considère que ce texte n'est pas suffisamment précis et accessible pour satisfaire à l'exigence de « prévisibilité » telle que définie par la jurisprudence de la Cour.

E. 48

Pour la Commission, la surveillance de l'entretien téléphonique du requérant ne repose pas sur une base légale suffisante. En effet, l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral est rédigé en termes trop généraux. Par ailleurs, il n'a pas été démontré que la procédure prévue aux articles 66 et suivants PPF avait été suivie.

E. 49

Le Gouvernement soutient que l'existence d'une base légale en droit suisse ne fait aucun doute. A titre préliminaire, il indique que la mesure litigieuse a été effectuée dans le cadre d'une surveillance décidée par le ministère public à l'encontre d'un collaborateur déterminé de l'ambassade alors soviétique à Berne, en application de l'article 66 § 1 bis PPF, et que le requérant n'était pas la personne visée par la mise sur écoute, ni en qualité de suspect ni en qualité de tiers (ce dernier étant la personne ayant commandé l'appareil dépilatoire) ; le requérant a donc été enregistré « par hasard », en qualité de « participant nécessaire ». Pour le Gouvernement, il importe peu de savoir si la mesure litigieuse a été décidée dans le cadre d'une procédure pénale déjà engagée ou dans le but de prévenir une infraction puisque les articles 17 § 3 (fondé sur l'article 102 §§ 9 et 10 de la Constitution fédérale) et 72 PPF ainsi que premier de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral constituent une base légale suffisante dans les deux hypothèses. Il souligne que la Cour, dans une affaire similaire, a conclu à l'existence d'une base légale en droit suisse (arrêt Kopp précité, pp. 540-541, §§ 56 à 61). La seule question décisive est celle de savoir si les garanties fixées par la loi ont été respectées. A cet égard, le Gouvernement déclare que, dans l'impossibilité d'avoir accès au dossier, il ne peut vérifier si l'approbation du président de la chambre d'accusation du Tribunal fédéral requise par l'article 66 bis PPF a été accordée. Sur la base du rapport établi par la commission d'enquête parlementaire en charge d'instruire l'affaire dite « des fiches », aux termes duquel le président de la chambre d'accusation du Tribunal fédéral avait approuvé toutes les décisions du juge d'instruction, il suppose toutefois que tel a été le cas en l'espèce.

E. 50

La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle les mots « prévue par la loi » imposent non seulement que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais visent aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être accessible au justiciable et prévisible (arrêt Kopp précité, p. 540, § 55). i. Existence d'une base légale en droit suisse 51. La question de savoir si cette condition se trouve remplie prête à controverse, le Gouvernement soutenant que les articles 17 § 3 et 72 PPF ainsi que premier de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral constituent une base légale suffisante, ce que conteste le requérant. 52. La Cour rappelle qu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, et singulièrement aux tribunaux d'interpréter et d'appliquer le droit interne (arrêts *Kruslin c. France* du 24 avril 1990, série A n° 176-A, pp. 21-22, § 29, et Kopp précité, p. 541, § 59). A cet égard, elle relève que dans son arrêt du 14 septembre 1994, le Tribunal fédéral a estimé qu'il n'était pas nécessaire de rechercher si les articles 17 § 3 PPF et premier de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral étaient susceptibles de justifier l'atteinte à la personnalité alléguée par le requérant. Par ailleurs, cette juridiction ne s'est exprimée qu'en des termes très généraux sur l'article 72 PPF, se limitant à rappeler qu'il était admissible de recueillir des informations afin de prévenir des infractions contre l'Etat ou la défense nationale lorsque des éléments donnaient à penser que les préparatifs de telles infractions étaient en cours. 53. Il est vrai que la Cour s'est déjà prononcée sur la question de savoir si la loi fédérale sur la procédure pénale constituait, en droit suisse, une base légale suffisante en matière d'écoutes téléphoniques (arrêt Kopp précité, pp. 540-541, §§ 56 à 61). A la différence de la présente affaire, toutefois, l'autorité alors saisie par M. Kopp (le Conseil fédéral) avait examiné de manière détaillée la question de la légalité de la

surveillance (*ibidem* , p. 533, § 31 b)) et l'article 72 PPF n'était pas en cause. 54. En l'espèce, la Cour n'estime pas nécessaire de rechercher si l'interception de l'appel téléphonique du 12 octobre 1981 reposait sur une base légale. En effet, à supposer même que tel fût le cas, l'une des exigences découlant de l'expression « prévue par la loi », en l'occurrence la prévisibilité, ne se trouve pas réalisée. ii. Qualité de la loi 55. La Cour rappelle que les mots « prévue par la loi » impliquent des conditions qui vont au-delà de l'existence d'une base légale en droit interne et exigent que celle-ci soit « accessible » et « prévisible ». 56. Selon la jurisprudence constante de la Cour, une norme est « prévisible » lorsqu'elle est rédigée avec assez de précision pour permettre à toute personne, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, de régler sa conduite (arrêt *Malone c. Royaume-Uni* du 2 août 1984, série A n° 82, pp. 31-32, § 66). En matière de mesures de surveillance secrète, la Cour a souligné l'importance de ce concept en ces termes (*ibidem* , pp. 32-33, §§ 67-68) : « La Cour rappelle qu'à ses yeux le membre de phrase « prévue par la loi » ne se borne pas à renvoyer au droit interne, mais concerne aussi la qualité de la « loi » ; il la veut compatible avec la prééminence du droit, mentionnée dans le préambule de la Convention (...). Il implique ainsi - et cela ressort de l'objet et du but de l'article 8 - que le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par le paragraphe 1 (...). Or le danger d'arbitraire apparaît avec une netteté singulière là où un pouvoir de l'exécutif s'exerce en secret (...) (...) Puisque l'application de mesures de surveillance secrète des communications échappe au contrôle des intéressés comme du public, la « loi » irait à l'encontre de la prééminence du droit si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante - compte tenu du but légitime poursuivi - pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire. » Elle a aussi précisé que « les écoutes et autres formes d'interception des entretiens téléphoniques représentent une atteinte grave au respect de la vie privée et de la correspondance. Partant, elles doivent se fonder sur une « loi » d'une précision particulière. L'existence de règles claires et détaillées en la matière apparaît indispensable, d'autant que les procédés techniques ne cessent de se perfectionner » (arrêt *Kopp précité*, pp. 542-543, § 72). 57. Il convient donc d'examiner la « qualité » des normes juridiques invoquées en l'espèce. 58. La Cour relève d'abord que l'article premier de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral, aux termes duquel la police fédérale « assure le service des enquêtes et des informations dans l'intérêt de la sûreté intérieure et extérieure de la Confédération » notamment par des mesures de « surveillance », ne contient aucune indication relative aux personnes susceptibles de faire l'objet de telles mesures, aux circonstances dans lesquelles celles-ci peuvent être ordonnées, aux moyens à employer ou aux procédures à observer. Cette norme ne saurait en conséquence être considérée comme suffisamment claire et détaillée pour assurer une protection appropriée contre les ingérences des autorités dans le droit du requérant au respect de sa vie privée et de sa correspondance. 59. Elle estime qu'il en est de même de l'article 17 § 3 PPF , rédigé en des termes similaires. 60. Quant aux autres dispositions de la loi fédérale sur la procédure pénale, elle observe que l'article 66 définit les catégories de personnes susceptibles d'être mises sur écoutes judiciaires ainsi que les circonstances dans lesquelles une telle surveillance peut être ordonnée. Par ailleurs, les articles 66 bis et suivants fixent la procédure à suivre ; ainsi, l'exécution de la mesure est limitée dans le temps et soumise au contrôle d'un magistrat indépendant, en l'occurrence le président de la chambre d'accusation du Tribunal fédéral. 61. La Cour ne minimise

nullement la valeur de ces garanties. Toutefois, elle souligne que le Gouvernement n'a pas été en mesure d'établir que les conditions d'application de l'article 66 PPF avaient été respectées et les mécanismes de protection prévus aux articles 66 et suivants PPF observés. Elle relève en outre qu'au dire du Gouvernement, le requérant n'était pas la personne visée par la mesure litigieuse, ni en qualité de suspect ou d'inculpé ni en qualité de tiers présumé recevoir ou transmettre des informations à un suspect ou un inculpé, mais a participé « par hasard » à une conversation téléphonique enregistrée dans le cadre d'une surveillance dirigée contre un collaborateur déterminé de l'ambassade alors soviétique à Berne. Or la loi fédérale sur la procédure pénale vise avant tout la surveillance des personnes suspectées ou inculpées d'un crime ou d'un délit (article 66 § 1 PPF), voire des tiers présumés recevoir ou transmettre des informations à ces dernières (article 66 § 1 bis PPF), mais ne réglemente pas de façon détaillée le cas des interlocuteurs écoutés « par hasard », en qualité de « participants nécessaires » à une conversation téléphonique enregistrée par les autorités en application de ces dispositions. En particulier, la loi ne précise pas les précautions à prendre à leur égard. 62. La Cour conclut que l'ingérence ne saurait passer pour « prévue par la loi » puisque le droit suisse n'indique pas avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré. Il s'ensuit qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention en ce qui concerne l'enregistrement de l'appel téléphonique reçu par le requérant le 12 octobre 1981 d'une personne de l'ambassade alors soviétique à Berne. b) Finalité et nécessité de l'ingérence 63. Eu égard à la conclusion qui précède, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner le respect des autres exigences du paragraphe 2 de l'article 8. II. Sur la violation alléguée de l'article 8 de la Convention quant à l'établissement d'une fiche et sa conservation dans le fichier de la confédération 64. Le requérant se plaint de ce que l'établissement d'une fiche le concernant, à la suite de l'interception de l'appel téléphonique reçu d'une personne de l'ambassade alors soviétique à Berne, et sa conservation dans le fichier de la Confédération ont entraîné une violation de l'article 8 de la Convention. A. Applicabilité de l'article 8 65. La Cour rappelle que la mémorisation de données relatives à la « vie privée » d'un individu entre dans le champ d'application de l'article 8 § 1 (arrêt *Leander c. Suède* du 26 mars 1987, série A n° 116, p. 22, § 48). A cet égard, elle souligne que le terme « vie privée » ne doit pas être interprété de façon restrictive. En particulier, le respect de la vie privée englobe le droit pour l'individu de nouer et développer des relations avec ses semblables ; de surcroît, aucune raison de principe ne permet d'exclure les activités professionnelles ou commerciales de la notion de « vie privée » (arrêts *Niemietz c. Allemagne* du 16 décembre 1992, série A n° 251-B, pp. 33-34, § 29, et *Halford* précité, pp. 1015-1016, § 42). Cette interprétation extensive concorde avec celle de la Convention élaborée au sein du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981, entrée en vigueur le 1er octobre 1985, dont le but est « de garantir, sur le territoire de chaque Partie, à toute personne physique (...) le respect de ses droits et de ses libertés fondamentales, et notamment de son droit à la vie privée, à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel la concernant » (article 1), ces dernières étant définies comme « toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable » (article 2). 66. En l'espèce, la Cour relève qu'une fiche a été établie concernant le requérant, sur laquelle il a été indiqué que ce dernier était un « contact auprès de l'ambassade russe » et faisait « du commerce de différentes sortes avec la société [A.] » (paragraphe 15 et 18 ci-dessus). 67. Pour la Cour, il s'agit là sans contredit de données relatives à la « vie privée » du requérant et l'article 8 trouve en conséquence à

s'appliquer à ce grief également. B. Observation de l'article 8 1. Sur l'existence d'une ingérence 68. Pour le Gouvernement, la question de savoir s'il y a eu « ingérence » au sens de l'article 8 de la Convention demeure posée, puisque « la fiche ne contenait aucun élément sensible en rapport avec la vie privée du requérant », que ce dernier « n'a subi aucun inconvénient du fait de l'établissement et de la conservation de la fiche » et que celle-ci n'a « très probablement jamais été consultée par des tiers ». 69. La Cour rappelle que la mémorisation par une autorité publique de données relatives à la vie privée d'un individu constitue une ingérence au sens de l'article 8. L'utilisation ultérieure des informations mémorisées importe peu (voir, mutatis mutandis, arrêts Leander précité, p. 22, § 48, et Kopp précité, p. 540, § 53). 70. En l'espèce, la Cour relève qu'une fiche contenant des données relatives à la vie privée du requérant a été établie par le ministère public, puis conservée dans le fichier de la Confédération. A cet égard, elle souligne qu'il ne lui appartient pas de spéculer sur le caractère sensible ou non des éléments recueillis ni sur les éventuels inconvénients subis par le requérant. Il lui suffit de constater que des données relatives à la vie privée d'un particulier ont été mémorisées par une autorité publique pour conclure qu'en l'espèce, l'établissement et la conservation de la fiche litigieuse constituent une ingérence, au sens de l'article 8, dans le droit au respect de la vie privée du requérant. 2. Justification de l'ingérence 71. Pareille ingérence méconnaît l'article 8 sauf si, « prévue par la loi », elle poursuit un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et, de surcroît, est « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre ces derniers. a) L'ingérence était-elle « prévue par la loi » - 72. Selon le requérant, l'établissement et la conservation de la fiche le concernant sont des mesures qui ne reposent pas sur une base légale. En particulier, il affirme que l'article 17 § 3 PPF n'autorise pas la police fédérale à consigner les résultats de ses mesures de surveillance. Quant aux directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale, elles sont destinées aux fonctionnaires de l'administration et il ne s'agit donc pas d'une loi suffisamment claire et précise pour permettre aux citoyens de déterminer leurs droits et obligations. Il soutient que de surcroît les autorités ne se sont pas conformées aux normes en vigueur, puisque l'article 66 § 1 ter PPF et le chiffre 414 des directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale exigeaient la destruction des enregistrements ne s'avérant pas nécessaires pour l'exécution d'une enquête. Enfin, il souligne que la législation entrée en vigueur au début des années 90, après l'éclatement de l'affaire dite « des fiches », ne prévoit pas la possibilité d'engager une procédure judiciaire aux fins d'obtenir la destruction d'une fiche. Ainsi, aux termes de l'arrêté fédéral du 9 octobre 1992 sur la consultation des documents du ministère public de la Confédération et de l'ordonnance du Conseil fédéral du 20 janvier 1993 sur la consultation des documents du ministère public de la Confédération, les fiches sont conservées dans les archives fédérales et il est seulement loisible aux justiciables d'y faire annoter une remarque lorsque le contenu en est contesté. 73. La Commission partage l'opinion du requérant. En particulier, elle estime que les directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale ne sont pas assez précises et se contentent de présupposer, sans en donner une elles-mêmes, une base légale à la mémorisation d'informations. 74. Le Gouvernement soutient que l'ordre juridique suisse offre, compte tenu « des particularités caractérisant les mesures secrètes dans le domaine de la protection de la sécurité de l'Etat », une base légale suffisamment accessible et prévisible. Il est d'avis qu'avant 1990, les mesures litigieuses étaient principalement fondées sur les articles 17 § 3 PPF et premier de l'arrêté du Conseil fédéral

du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral, ces dispositions étant concrétisées par les directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale. Il précise que ces directives ont été publiées dans la Feuille fédérale (FF 1981, I, p. 1314). Il indique qu'après 1990, plusieurs textes ont été édictés en matière de traitement et de consultation de documents contenant des données personnelles, en particulier l'ordonnance du Conseil fédéral du 5 mars 1990 relative au traitement des documents de la Confédération établis pour assurer la protection de l'Etat, l'arrêté fédéral du 9 octobre 1992 sur la consultation des documents du ministère public de la Confédération et l'ordonnance du Conseil fédéral du 20 janvier 1993 sur la consultation des documents du ministère public de la Confédération. i. L'établissement de la fiche 75. La Cour relève qu'en décembre 1981, date à laquelle fut établie la fiche concernant le requérant, la loi fédérale sur la procédure pénale, l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral et les directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale étaient en vigueur. Toutefois, aucun de ces textes ne mentionnant expressément l'existence d'un registre du ministère public, la question pourrait se poser de savoir si la rédaction de la fiche litigieuse reposait sur « une base légale en droit suisse » et, dans l'affirmative, si cette dernière était « accessible » (arrêt Leander précité, p. 23, § 51). A cet égard, elle observe en effet que les directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 étaient avant tout destinées au personnel de l'administration fédérale. En l'espèce, cependant, elle n'estime pas nécessaire de se prononcer à ce sujet, puisqu'à supposer même que l'établissement de la fiche, en décembre 1981, fût fondé sur une base légale accessible, celle-ci n'était pas « prévisible ». 76. La Cour a jugé ci-dessus (paragraphe 58 et 59) que les articles 17 § 3 PPF et premier de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral étaient rédigés en termes trop généraux pour satisfaire à l'exigence de prévisibilité en matière d'écoutes téléphoniques. Pour les motifs déjà exposés, elle aboutit à la même conclusion concernant la création de la fiche sur le requérant. Quant aux directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale, elles énoncent quelques principes généraux, par exemple que le « traitement de données personnelles doit reposer sur une base légale » (chiffre 411) ou que les « données personnelles ne doivent être traitées que dans des buts bien déterminés » (chiffre 412), mais ne contiennent aucune indication appropriée sur l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir conféré au ministère public de recueillir, enregistrer et conserver des informations ; ainsi, elles ne précisent pas les conditions d'établissement des fiches, les procédures à suivre, les informations pouvant être mémorisées et les mentions éventuellement interdites. Ces directives, à l'instar de la loi fédérale sur la procédure pénale et l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral, ne sauraient en conséquence être considérées comme suffisamment claires et détaillées pour assurer une protection adéquate contre les ingérences des autorités dans le droit du requérant au respect de sa vie privée. 77. L'établissement de la fiche concernant le requérant n'était donc pas « prévu par la loi » au sens de l'article 8 de la Convention. ii. La conservation de la fiche 78. La Cour souligne d'abord qu'il paraît douteux que la conservation d'une fiche dont la création n'a pas été « prévue par la loi » puisse satisfaire à cette exigence. De surcroît, elle relève que le droit suisse, et ce tant avant qu'après 1990, prévoit expressément la destruction des données qui ne s'avèrent plus « nécessaires » ou sont devenues « inutiles » (article 66 § 1 ter PPF, chiffre 414 des directives du Conseil

fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale et article 7 de l'arrêté fédéral du 9 octobre 1992 sur la consultation des documents du ministère public de la Confédération). Or, en l'espèce, les autorités n'ont pas détruit les renseignements mémorisés lorsqu'il s'est avéré qu'aucune infraction n'était en cours de préparation, comme le souligne le Tribunal fédéral dans son arrêt du 14 septembre 1994. 79. Pour ces motifs, la conservation de la fiche concernant le requérant n'était pas « prévue par la loi » au sens de l'article 8 de la Convention. 80. La Cour conclut que tant l'établissement de la fiche litigieuse par le ministère public que la conservation de cette dernière dans le fichier de la Confédération constituent des ingérences dans la vie privée du requérant qui ne sauraient passer pour « prévues par la loi » puisque le droit suisse n'indique pas avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré. Il s'ensuit qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention. b) Finalité et nécessité de l'ingérence 81. Eu égard à la conclusion qui précède, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner le respect des autres exigences du paragraphe 2 de l'article 8. III. Sur la violation alléguée de L'article 13 de la Convention 82. Le requérant allègue en outre une violation de l'article 13 de la Convention, ainsi libellé : « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. » A. Sur l'exception préliminaire du Gouvernement 83. Le Gouvernement constate que dans son mémoire déposé le 11 mai 1999, le requérant n'est pas revenu sur son grief relatif à l'article 13 de la Convention. Il estime qu'en conséquence, il n'y a pas lieu d'examiner cette question. 84. La Cour relève que le requérant avait invoqué l'article 13 de la Convention devant la Commission, que cette dernière a examiné ce grief dans son rapport établi le 20 mai 1998 et qu'invité devant la Cour à soumettre des mémoires portant sur les questions soulevées par l'affaire, telle que retenue par la Commission, le requérant a présenté des observations sur l'article 13 dans son mémoire déposé le 14 juin 1999. En conséquence, la Cour estime que le requérant n'a pas manifesté l'intention de renoncer à invoquer devant elle la violation de l'article 13 de la Convention qu'il avait alléguée devant la Commission. Partant, l'exception préliminaire du Gouvernement ne saurait être retenue. B. Sur le bien-fondé du grief 85. Le requérant se plaint de n'avoir pas disposé d'un « recours effectif » puisque devant le Tribunal fédéral, il n'a pas eu la possibilité de soulever la question du caractère licite ou non de l'écoute téléphonique, de l'établissement de la fiche et de la conservation de cette dernière. 86. Selon la Commission, l'action de droit administratif intentée par le requérant a constitué un recours effectif. 87. Le Gouvernement souscrit à cette thèse. Il souligne que le requérant, en saisissant le Tribunal fédéral d'une action de droit administratif, a demandé réparation de son tort moral mais aussi, à titre subsidiaire, la constatation du caractère illicite de la fiche le concernant. 88. La Cour rappelle d'abord que dans une affaire issue d'une requête individuelle, elle n'a pas pour tâche de contrôler dans l'abstrait une législation ou une pratique contestée, mais doit autant que possible se limiter, sans oublier le contexte général, à traiter les questions soulevées par le cas concret dont elle se trouve saisie (arrêt *Les saints monastères c. Grèce* du 9 décembre 1994, série A n° 301-A, pp. 30-31, § 55). Elle rappelle ensuite que l'article 13 de la Convention impose d'accorder à tout individu qui s'estime lésé par une mesure prétendument contraire à la Convention un recours devant une instance nationale aux fins de voir statuer sur son grief et, le cas échéant, obtenir réparation (arrêt *Leander* précité, pp. 29-30, § 77). Cette disposition n'exige toutefois pas la certitude d'un résultat favorable (arrêt *D. c.*

Royaume-Uni du 2 mai 1997, Recueil 1997-III, p. 798, § 71). 89. En l'espèce, la Cour relève que le requérant a été en mesure de consulter sa fiche dès qu'il en a fait la demande, en 1990, lorsque la population dans son ensemble eut connaissance de l'existence du fichier du ministère public. Elle souligne en outre que le requérant a intenté une action de droit administratif devant le Tribunal fédéral et qu'à cette occasion, il a été en mesure de se plaindre de ce que la surveillance téléphonique et la rédaction de la fiche ne reposaient pas sur une base légale, d'une part, et de l'absence de « recours effectif » contre ces mesures, d'autre part. Elle note que le Tribunal fédéral avait compétence pour se prononcer sur ces griefs et a procédé à leur examen ; à cet égard, elle rappelle que le seul fait que le requérant soit débouté de toutes ses conclusions ne constitue pas en soi un élément suffisant pour juger du caractère « effectif » ou non de l'action de droit administratif. 90. Le requérant a donc disposé, en droit suisse, d'un recours effectif pour exposer les violations de la Convention qu'il alléguait. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 13. IV. 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. Le requérant réclame 1 000 francs suisses (CHF) pour dommage moral et ne sollicite aucune somme au titre du préjudice matériel. 93. Le Gouvernement est d'avis qu'en cas de constat de violation de la Convention par la Cour, le dommage moral serait suffisamment réparé par la publicité donnée à l'arrêt. 94. La Cour juge le dommage moral suffisamment compensé par le constat des violations de l'article 8 de la Convention. B. Frais et dépens 95. Le requérant demande en outre 7 082,15 CHF au titre des frais et dépens occasionnés par la procédure devant les organes de la Convention. 96. Le Gouvernement se dit prêt à payer, à la lumière de l'ensemble des circonstances de la présente affaire et des montants accordés par la Cour dans d'autres requêtes dirigées contre la Suisse, 5 000 CHF. 97. La Cour estime que la demande relative aux frais et dépens est raisonnable et considère qu'il y a lieu de l'accueillir en totalité. C. Intérêts moratoires 98. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux d'intérêt légal applicable en Suisse à la date d'adoption du présent arrêt est de 5 % l'an. Entscheid

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.