

## La surveillance téléphonique de la Confédération

### Rapport au Conseil fédéral de la Commission de gestion du Conseil national sur son inspection

du 9 novembre 1992

---

Monsieur le président de la Confédération, Messieurs les conseillers fédéraux,

Nous vous soumettons les conclusions auxquelles nous sommes parvenus au terme de notre enquête sur la surveillance téléphonique en vous priant de donner votre avis à ce sujet:

- La surveillance téléphonique n'est ordonnée, par la Confédération et les cantons, que dans un faible nombre de cas.
- La pratique des autorités fédérales respecte les limites légales.
- Néanmoins, il n'est pas sûr que les écoutes téléphoniques mises en place soient suffisamment efficaces pour lutter contre le crime organisé et la criminalité dirigée contre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.
- Le recours à l'écoute téléphonique a été détourné du but initialement prévu par le législateur: alors que les écoutes téléphoniques ne jouent qu'un rôle négligeable pour la constitution de preuves judiciaires, elles sont devenues aujourd'hui un moyen d'investigation largement utilisé par la police.
- Aussi convient-il de renforcer les dispositions juridiques compte tenu de la sensibilisation actuelle de l'opinion publique aux questions de protection de la personnalité et des données.
- Il faut notamment:
  - concentrer la pratique de l'écoute téléphonique sur la lutte contre le crime organisé;
  - autoriser l'écoute téléphonique uniquement dans le cas d'actes punissables déterminés pouvant, pour l'essentiel, faire partie d'un catalogue de délits graves;
  - réglementer l'exercice de l'écoute téléphonique conjointement avec l'observation et l'engagement d'enquêteurs;
  - associer la pratique de l'écoute téléphonique à des procédures particulières et à des interdictions d'utilisation afin de garantir la protection de tiers, notamment de personnes pouvant refuser de témoigner;
  - lier l'écoute téléphonique à l'obligation de communication *a posteriori* à la personne concernée, laquelle doit bénéficier d'un droit de recours contre la

- mesure; les exceptions doivent faire l'objet d'une autorisation judiciaire et être soumises à un contrôle parlementaire ultérieur;
- soumettre l'écoute téléphonique à un contrôle parlementaire périodique effectué par la Délégation des Commissions de gestion nouvellement créée.

## 1 Genèse et procédure

Dans son rapport du 22 novembre 1989 (p. 144 à 148), la commission d'enquête parlementaire (CEP) a reconnu la pratique des contrôles téléphoniques à la Confédération. Elle a constaté que les contrôles téléphoniques effectués sont nettement moins fréquents que ne le craint une grande partie de la population et que les contraintes sévères prévues dans la loi sont respectées dans tous les cas. En outre, elle a pris note avec satisfaction de la fonction de filtre exercée à l'époque par les PTT, grâce à laquelle seuls les copies de procès-verbal ou les extraits de conversation en rapport avec le but de l'enquête étaient remis aux autorités de surveillance. Afin de pallier les inconvénients de cette pratique pour les autorités de surveillance, elle a recommandé d'aménager les services techniques des PTT, de créer un service de permanence 24 heures sur 24 et de faire appel à un nombre suffisant d'interprètes.

Elle a recommandé au Ministère public de la Confédération de faire preuve de moins de réserve quant à la communication *a posteriori* des mesures de surveillance et de tenir davantage compte de l'interdiction d'utilisation des preuves en cas de découverte de pièces par hasard. Il y a une telle interdiction en effet lorsque les conditions préalables à une mesure de surveillance ne sont à son avis pas remplies.

Dans le cadre d'un deuxième contrôle pour la CEP-DFJP (rapport des 14 et 19 nov. 1991), les commissions de gestion ont tiré leurs premières conclusions concernant les mesures de surveillance téléphoniques et postales. Pour cela, elles se sont fondées sur des recherches effectuées par la police judiciaire sur la surveillance des télégrammes et sur l'ouverture de la correspondance postale par un fonctionnaire des douanes; ces recherches avaient été demandées par le Conseil fédéral en raison d'une critique formulée dans le rapport supplémentaire du 29 mai 1990 de la CEP. Dans tous les cas examinés, les recherches ont été suspendues. Les Commissions de gestion avaient toutefois recommandé au Conseil fédéral de contrôler s'il fallait:

- *notifier dès le début à l'instance judiciaire compétente* les contrôles téléphoniques et postaux effectués par les entreprises des PTT, et
- combler certaines lacunes dans les *dispositions de droit pénal* concernant le contrôle téléphonique et postal.

En outre, la Commission avait constaté que le Ministère public de la Confédération utilisait les *pièces découvertes par hasard* de manière certes plus réservée qu'auparavant, mais continuait à en utiliser à titre préventif pour des mesures administratives telles que des expulsions ou pour prévenir des dangers.

En examinant le rapport de l'exercice 1990, la section PTT de la Commission de gestion du Conseil national parvint à la conclusion que la pratique des écoutes téléphoniques à la Confédération méritait d'être étudiée de manière plus appro-

fondie que n'avait pu le faire la CEP dans le cadre du mandat qui lui avait été imparti. En août 1991, la Commission de gestion du Conseil national chargea un groupe de travail d'étudier la pratique de l'écoute à la Confédération. Cette inspection fut insérée dans le programme annuel de 1992.

Le groupe de travail<sup>1)</sup> tint huit séances au cours desquelles il auditionna de nombreux spécialistes (des responsables et des collaborateurs du Ministère public de la Confédération et des entreprises des PTT, le président de la chambre d'accusation du Tribunal fédéral, le chef de la section technique de la sous-section enseignements et sécurité du DMF, des représentants des autorités de la justice des cantons de Soleure et de Zurich, ainsi que deux experts: Messieurs Robert Hauser, professeur, Winterthour et Niklaus Oberholzer, Saint-Gall) et tira ses conclusions. Il eut un entretien à ce sujet avec le Conseiller fédéral A. Koller, chef du Département fédéral de justice et police. Le présent rapport a été approuvé par la Commission de gestion lors de sa séance du 9 novembre 1992.

## **2           Objet de l'inspection**

### **2.1        Ampleur de la surveillance téléphonique**

De même que la CEP, la Commission de gestion a acquis la conviction que l'exercice de l'écoute téléphonique en Suisse n'atteint de loin pas l'ampleur redoutée dans les craintes exprimées dans certains secteurs de la population. Le nombre d'ordres donnés à cet égard par le Ministère public de la Confédération au cours de ces vingt dernières années a fortement diminué. Pour la plupart, les ordres donnés concernaient essentiellement les délits suivants: service d'information contre l'Etat, trafic de stupéfiants et délits liés à l'utilisation d'explosifs.

#### **Contrôles téléphoniques ordonnés par le Ministère public de la Confédération**

1988	41
1989	45
1990	44
1991	32

En 1988, la justice pénale militaire a ordonné cinq surveillances téléphoniques et depuis, aucune.

Le Chef du Département militaire fédéral assure que depuis 1985, aucune formation militaire, ni aucun service du DMF n'a ordonné d'écoute téléphonique (avec ou sans fil) ou mis des conversations téléphoniques sur écoute. Le service de sécurité de l'armée possède certes des appareils d'écoute, mais ne les utilise que pour des exercices et dans la formation.

<sup>1)</sup> Le groupe de travail, dirigé par Monsieur Wanner, comprenait les membres suivants: M. Engler, M<sup>me</sup> Mauch Ursula, M. Neuenschwander, M. Tschopp.

## Ordres donnés par des autorités cantonales

1988	403
1989	462
1990	533
1991	574

Les cantons ont recours à l'écoute téléphonique essentiellement pour effectuer des enquêtes sur la délinquance en matière de stupéfiants. Cela étant, il est manifeste que le nombre de cas d'écoute n'est pas en rapport avec la fréquence des délits. Par rapport au canton de Genève, le canton de Zurich procède ainsi à relativement peu d'écoutes téléphoniques.

## 2.2 Possibilités techniques et limites de la surveillance téléphonique

La plus grande partie de la surveillance officielle dans le domaine des télécommunications se rapporte aux conversations téléphoniques classiques entre usagers au moyen d'installations fixes ou mobiles (Natel). Les autres prestations de services (télégramme, télex, télécopie, videotex, telepac, location de lignes, appel radio) n'ont qu'une faible importance dans la pratique de la surveillance téléphonique, bien que la surveillance soit théoriquement possible dans la plupart des cas. (A l'heure actuelle, les équipements nécessaires à cet effet font en partie défaut dans les entreprises des PTT).

Le groupe de travail de la Commission de gestion s'est efforcé de savoir si les délinquants utilisaient de *nouvelles techniques* dans le domaine des communications à distance et si les autorités de répression pénale s'intéressaient à la maîtrise de moyens plus modernes de communication. D'une part, ses soupçons ont été confirmés par le Ministère public de la Confédération et d'autre part, force lui a été de constater que le Ministère public de la Confédération ne se préoccupe guère de la question de savoir si les moyens auxiliaires techniques disponibles satisfont aux exigences modernes; en outre, le Ministère public est peu au courant des possibilités techniques et des limites de la surveillance ainsi que des installations de surveillance des PTT. Inversement, les entreprises des PTT ne répondent qu'aux demandes individuelles des personnes leur confiant un mandat et développent leurs moyens compte tenu des besoins exprimés. Il n'y a aucune planification prospective.

### Première recommandation

*Le Conseil fédéral devrait inciter le Ministère public de la Confédération ainsi que les entreprises des PTT à s'informer périodiquement des possibilités techniques et des limites de la surveillance téléphonique, et à définir les besoins futurs.*

## 2.3 Contrôles hors du secteur des télécommunications

Le contrôle des télégrammes, de la correspondance postale et des services de paiement ainsi que l'utilisation d'appareils techniques de surveillance sont soumis à la même réglementation.

Selon les indications des entreprises des PTT, le recours au *contrôle des télégrammes* est extrêmement rare. Les PTT reçoivent en effet tout au plus trois demandes de ce genre chaque année. Le contrôle de la *correspondance postale*, y compris celui des paiements, relève de chacune des directions d'arrondissement postal. On ne dispose par conséquent d'aucune vue d'ensemble. D'après les statistiques concernant une direction d'arrondissement postal ayant à s'occuper d'environ 10 pour cent de la correspondance en Suisse, le nombre de contrôles postaux devrait être de l'ordre de 100 à 200 cas chaque année dans l'ensemble du pays. La plupart de ces contrôles sont effectués en relation avec des affaires concernant des délits sanctionnés par la loi sur les stupéfiants, des escroqueries ou des détournements de fonds, mais ils ne sont que très rarement ordonnés par le Ministère public de la Confédération.

Depuis des années, le Ministère public de la Confédération n'utilise plus d'*appareils techniques de surveillance* (mini-espions). Il semble en revanche que les cantons manifestent un certain intérêt pour l'utilisation de ce genre de moyen. Ces cinq dernières années, la Confédération a reçu quinze demandes émanant de corps cantonaux de police. La section technique du sous-groupe renseignements et sécurité du groupement de l'état-major général gère de tels appareils à des fins militaires. Dans ce domaine, le groupe renseignements et sécurité dispose d'un matériel plus moderne que la plupart des cantons. En vertu de l'ordonnance du 30 septembre 1991 du DMF concernant la remise de matériel technique à des tiers (AS 1991 2229), il peut, sur demande dûment motivée, remettre ce type de matériel à des organes de sécurité et de police fédéraux, cantonaux ou communaux. Au préalable, une attestation du juge d'instruction compétent pour ordonner l'engagement de tels appareils est nécessaire. Les utilisateurs sont tenus de s'engager par écrit à ne se servir du matériel reçu que dans le cadre de l'utilisation indiquée. La section exerce un contrôle sur le matériel engagé (cf. à ce propos le ch. 5.1.2).

## 2.4 Possibilités de surveillance privée

Le groupe de travail de la commission de gestion s'est renseigné sur le déroulement technique d'un «raccordement» d'une ligne téléphonique à l'intérieur d'un *central téléphonique*. L'opération est simple du point de vue technique et peut en principe être effectuée par n'importe quel installateur électrique ou collaborateur des PTT travaillant dans ce domaine. Aux PTT toutefois, seuls les chefs d'exploitation du central concerné sont compétents en la matière. Le risque qu'une tierce personne installe sans autorisation un système d'écoute est jugé extrêmement faible. En effet, chaque central est protégé physiquement et il n'est pas possible, sans connaître précisément le plan de branchement, de savoir quel câble relie quel usager.

Le risque essentiel de surveillance téléphonique privée concerne le raccordement de lignes téléphoniques dans le *central principal d'un immeuble de plusieurs appartements*. Du point de vue technique, cela est simple à réaliser. Cependant, pour les grands immeubles, il n'est pas facile de trouver la ligne correcte; en outre, le risque que les habitants de l'immeuble découvrent l'intervention est grand. Il est également possible de procéder au branchement de *lignes aériennes*.

Dans tous les cas, les *crépitements* entendus lors de conversations téléphoniques ne sont pas des signes révélateurs d'écoutes téléphoniques. Les communications téléphoniques par des installations électro-mécaniques passent par des relais mobiles qui, après un certain temps d'utilisation, peuvent occasionner des frottements. Ces bruits disparaîtront progressivement avec l'accroissement d'installations digitalisées dans les centrales téléphoniques modernes.

Il peut arriver que l'on entende plus ou moins distinctement une autre conversation sur sa propre ligne. Cela est dû à des éléments défectueux des installations des PTT. Si de l'humidité pénètre par un gainage de plomb endommagé, le courant passe d'une ligne à l'autre, provoquant ce que l'on appelle une interférence mutuelle.

En revanche, le contrôle de conversations téléphoniques par le *central téléphonique du lieu de travail* est une forme admise d'écoute téléphonique privée. A l'heure actuelle, les employeurs peuvent se brancher sur le téléphone de leurs employés sans pour autant violer les dispositions légales. La loi ne prévoit en effet pas le cas d'une violation éventuelle des droits de la personne par ce biais.

La Commission de gestion a l'impression que les atteintes les plus fréquentes à la sphère privée ont lieu dans ce domaine. Tout employé devrait être informé quant à la question de savoir si et comment ses conversations téléphoniques à son lieu de travail peuvent être surveillées sur le plan interne. La Commission de gestion s'est certes bornée à aborder ces questions, mais elle estime que ce problème devrait être étudié de plus près par le Conseil fédéral.

## **Recommandation 2**

*Il faudrait que le Conseil fédéral étudie, en ce qui concerne la protection de la vie privée dans la législation sur le travail, la question de la protection des employés contre la surveillance interne de l'entreprise.*

L'écoute de *liaisons radiophoniques*, notamment des conversations par des appareils téléphoniques sans fil ou par NATEL, est en tout temps possible.

Il importe enfin de mentionner le risque bien connu de «*hackers*» (branchements-parasites) sur des liaisons par ordinateur pouvant passer par des liaisons téléphoniques du réseau public. Comme n'importe quel usager habituel, l'auteur passe par le raccordement téléphonique de l'ordinateur; l'infiltration dans le domaine secret se fait en supprimant la protection contre l'accès aux données de l'ordinateur.

## **2.5 Appréciation de la situation par la Commission de gestion**

Dans l'ensemble, la surveillance téléphonique n'est exercée que dans un faible nombre de cas. Toutes les surveillances téléphoniques officielles passent par les PTT et y sont centralisées. La Commission n'a eu connaissance ni par le Ministère public de la Confédération, ni par les entreprises des PTT d'indications concernant l'écoute illégale de conversations téléphoniques par de tierces personnes. On peut par conséquent considérer une violation de grande ampleur du secret des conversations téléphoniques comme hautement improbable. Les craintes de la

plupart des citoyennes et des citoyens qui croient que leur téléphone est sur écoute sont par conséquent infondées. Le problème de l'écoute téléphonique ne réside pas dans son ampleur, mais dans la gravité de l'atteinte dans chaque cas particulier.

### 3 Bases juridiques

L'écoute téléphonique est un procédé coercitif utilisé en matière de poursuite pénale. Elle est utilisée par la Confédération ou les cantons selon le délit. Néanmoins, presque tous les délits relèvent d'une procédure pénale cantonale (notamment les infractions à la loi sur les stupéfiants). A cet égard, la Confédération ne peut que se contenter, dans certains cas concernant plusieurs cantons, de procéder à des recherches préliminaires. De plus, elle peut engager des poursuites pour des délits contre la Confédération, en particulier contre la sûreté intérieure et extérieure (terrorisme, espionnage, crime organisé, violences extrémistes).

L'écoute téléphonique a été réglementée par une initiative parlementaire de 1979 du conseiller national Gerwig. Le *code pénal suisse* (art. 179<sup>octies</sup>) établit des règles minimales pour la Confédération et les cantons. Il stipule que n'est pas punissable celui qui, en vertu d'une autorisation expresse de la loi, ordonne une écoute téléphonique, à condition qu'il demande immédiatement l'approbation du juge compétent. La mesure doit viser à poursuivre ou prévenir un crime ou un délit dont la gravité ou la particularité justifie l'intervention.

*Au plan fédéral*, des dispositions précises de procédure ont été édictées. Pour l'essentiel, la même réglementation est appliquée à la surveillance de la correspondance postale, téléphonique et télégraphique ainsi qu'à l'engagement d'appareils techniques de surveillance (mini-espions) (cf. art. 66 ss de la loi fédérale sur la procédure pénale<sup>2)</sup> et art. 81 ss de la loi fédérale sur la procédure pénale militaire<sup>3)</sup>). Les conditions préalables suivantes sont cumulatives:

- crime ou délit dont la gravité ou la particularité justifie l'intervention;
- faits déterminés qui rendent la personne à surveiller suspecte d'être l'auteur de l'infraction ou d'y avoir participé;
- subsidiarité par rapport à d'autres mesures forcées en matière pénale (il doit être établi qu'à défaut de surveillance, les investigations nécessaires sont notablement plus difficiles à mener, ou que d'autres actes d'instruction n'ont pas donné de résultats).

Lorsque les conditions justifiant la surveillance du suspect sont remplies, de tierces personnes peuvent également être surveillées si des faits déterminés font présumer qu'elles reçoivent ou transmettent des informations qui sont destinées à l'inculpé ou au suspect ou proviennent de lui. Le raccordement téléphonique de personnes pouvant refuser de témoigner ne peut être surveillé sauf si l'on a des raisons de soupçonner que le suspect l'utilise.

Le juge fédéral d'instruction et le procureur général (respectivement le juge d'instruction militaire) sont compétents pour ordonner une surveillance. Ils

<sup>2)</sup> RS 312.0

<sup>3)</sup> RS 322.1

peuvent confier l'exécution de cette surveillance directement aux entreprises des PTT, mais doivent soumettre, dans les vingt-quatre heures, une demande d'approbation au président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral (respectivement au président du tribunal militaire de cassation). Celui-ci donne une autorisation valable six mois au maximum, mais il peut la proroger de six mois en six mois sur demande dûment motivée. L'examen des demandes se rapporte à l'exposé des motifs et au dossier, et se limite à vérifier s'il n'y a pas eu violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation.

Pendant sa durée, la procédure est secrète même à l'égard de la personne touchée. Les enregistrements qui ne sont pas nécessaires à l'exécution de l'enquête sont conservés séparément, sous clé, et détruits à l'issue de la procédure. Lorsque la surveillance est ordonnée par le procureur général, la personne touchée n'apprend cette surveillance qu'au cours d'une instruction préparatoire ou après la cessation des enregistrements. A la suite d'un arrêt rendu par le Tribunal fédéral en 1983, les cantons ont l'obligation d'informer la personne mise sous écoute et le Ministère public a développé une pratique à cet égard. Depuis la révision de 1991 de la loi fédérale sur la procédure pénale, il est en effet obligatoire de communiquer à la personne touchée la nature et la durée de la surveillance exercée dans les 30 jours après l'achèvement de la procédure. Grâce à l'approbation du président de la Chambre d'accusation, il peut être renoncé à cette notification si des intérêts publics prépondérants, notamment la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, exigent le maintien du secret. Toute personne peut demander au juge d'instruction ou au procureur général si une surveillance est exercée sur elle. Si l'autorité refuse de donner le renseignement, la personne touchée peut faire recours dans les dix jours auprès du président de la Chambre d'accusation (art. 66<sup>quinquies</sup> de la procédure pénale fédérale).

Le procureur général et l'auditeur en chef peuvent également ordonner des mesures de surveillance afin d'empêcher un acte punissable justifiant l'interventions si certaines circonstances laissent présumer la préparation d'un tel acte.

Les *cantons* ont tous introduit une réglementation similaire en matière pénale. Trois cantons (Schaffhouse, Berne, Valais) connaissent l'obligation de communication sans réserve; cinq cantons accordent également en dehors des instructions préparatoires un droit de recours à la personne touchée (Unterwald-le-Bas, Argovie, Zoug, Thurgovie et Saint-Gall, mais dans le canton de Thurgovie, le tribunal de cassation se prononce en même temps sur la demande d'indemnisation de la personne touchée). On trouve des dispositions plus restrictives que dans le droit fédéral sur l'utilisation de pièces découvertes par hasard (cf. ch. 5.2.7), notamment dans les cantons de Unterwald-le-Bas, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Uri et Soleure. Les cantons de Lucerne, Unterwald-le-Bas, Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Campagne, Jura, Valais et Genève prévoient l'interdiction d'utiliser les enregistrements concernant des personnes autorisées à refuser de témoigner. Dans le canton de Saint-Gall, l'écoute téléphonique du raccordement de personnes autorisées à refuser de témoigner est interdite sans exception, c'est-à-dire également lorsque leur raccordement est utilisé par la personne suspecte et ce, aussi longtemps que cette personne n'est pas suspecte elle-même.

Dans le domaine de l'écoute téléphonique, l'*entreprise des PTT* se borne à une fonction d'exécutant. Sur demande écrite des autorités cantonales et fédérales compétentes, elle procède à des enregistrements et établit un procès-verbal de toutes les conversations si cela lui est demandé. Elle vérifie seulement si l'autorité qui lui a donné l'ordre est compétente et si l'infraction invoquée constitue un crime ou un délit ou un acte punissable. Elle communique l'arrêt de la surveillance au président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral, respectivement au président du Tribunal militaire de cassation ou au juge cantonal compétent.

Alors que les entreprises des PTT avaient à l'origine encore une fonction de filtrage puisqu'elles s'estimaient habilitées, au nom de la protection du secret des conversations téléphoniques, à trier les conversations non pertinentes pour l'enquête, elles sont tenues, depuis l'arrêt du Tribunal fédéral du 21 mars 1989 (ATF 115 IV 67 ss) d'enregistrer et de transmettre sur demande de l'autorité qui leur en donne l'ordre toutes les conversations sur le raccordement surveillé et cela, sans exception (le tri, relevé par la CEP-DFJP, des conversations qui n'ont pas de rapport avec le but de l'enquête ne peut ainsi avoir lieu que lorsque l'autorité le permet).

A côté de l'écoute téléphonique proprement dite, les entreprises des PTT répondent à la demande des autorités compétentes concernant des données secondaires comme par exemple: identification des interlocuteurs dans certaines conversations, décompte détaillé des factures de téléphone, communication du détenteur de numéros secrets. Ces renseignements constituent également une atteinte au secret des télécommunications. Les exigences imposées aux entreprises des PTT sont par conséquent les mêmes que pour les écoutes téléphoniques. Ces renseignements de police ne sont notamment pas mis à disposition sans que le juge d'instruction n'en ait donné l'ordre. La communication de la fin de ces opérations à l'instance judiciaire d'approbation n'a lieu néanmoins que pour les demandes se rapportant à la correspondance téléphonique future. De cette manière, les PTT ne garantissent pas dans tous les cas que la transmission de telles coordonnées est soumise à un contrôle judiciaire.

La Commission de gestion a de la compréhension pour la pratique adoptée par les PTT jusqu'à présent et admet qu'il faut établir une différence entre l'écoute de conversations et l'enregistrement de données sur le nombre, la durée et le numéro des abonnés touchés. Néanmoins, il s'agit là de faits qui tombent sous le secret des télécommunications.

### **Recommandation 3**

*Il faudrait que le Conseil fédéral vérifie si toutes les données secondaires relatives à la correspondance téléphonique doivent être soumises à la même réglementation que l'écoute téléphonique.*

Pour quelques points essentiels, la réglementation en vigueur présente des divergences par rapport aux propositions originelles de l'initiative Gerwig, que le présent rapport doit encore aborder:

L'initiative ne prévoyait pas une clause générale, mais un catalogue détaillé et exhaustif de délits. L'écoute téléphonique aurait été communiquée à la personne

touchée dans tous les cas après la fin de la procédure de recherche. Selon l'initiative, l'Assemblée fédérale aurait dû choisir une commission de protection de l'Etat forte de sept membres qui aurait contrôlé les mesures d'écoute ordonnées dans l'intérêt de la protection de l'Etat. La Chambre d'accusation du Tribunal fédéral aurait été tenue d'informer cette commission périodiquement, mais au moins tous les six mois, de toutes les écoutes ordonnées dans l'intérêt de la protection de l'Etat. La commission de protection de l'Etat aurait dû remettre aux Chambres un rapport sur son activité de surveillance.

## **4 Appréciation de la pratique actuelle**

### **4.1 Légalité du procédé**

Le groupe de travail de la commission de gestion a examiné minutieusement la manière de procéder du procureur général et des entreprises des PTT. A côté de la recherche de renseignements écrits et oraux, il a consulté certaines directives, des dossiers-types et dix dossiers authentiques datant de 1989 qu'il a sélectionnés lui-même. Il a ainsi constaté que tant au Ministère public de la Confédération que dans les entreprises des PTT, les procédures mises en place sont conformes aux dispositions de la loi. Pour autant qu'il puisse en juger, *les limites du droit ont toujours été respectées*. Tous les services responsables s'efforcent visiblement de respecter les limites définies.

Une série de problèmes sera abordée ci-après, non pas parce que la pratique actuelle impliquerait des violations du droit, mais parce que la réglementation actuelle comprend plusieurs notions juridiques imprécises qui laissent *une grande marge d'appréciation* à l'autorité qui donne l'ordre d'exercer une surveillance. Par exemple, la violation du secret de fonction constitue un délit qui peut être considéré par l'autorité compétente, selon le droit en vigueur et sans outrepasser ses attributions, comme suffisamment grave pour justifier une surveillance téléphonique. Par conséquent, si le Ministère public de la Confédération fait surveiller le raccordement téléphonique d'un journaliste pour savoir qui (probablement dans la propre maison de celui-ci) a commis une indiscrétion, cette manière de procéder peut paraître certes contestable aux yeux de la Commission de gestion, mais est admissible selon la législation en vigueur. On ne peut donc parvenir à une modification de la pratique que si le Parlement renforce les dispositions en la matière (cf. à ce propos ch. 5.2).

### **4.2 Opportunité de ce mode de procéder**

Au *Ministère public de la Confédération*, le but des opérations de contrôle téléphonique est réglementé. La personne s'occupant d'une procédure d'enquête doit présenter une demande écrite et brièvement motivée au Chef de la police fédérale, respectivement des services centraux, et celui-ci doit transmettre cette demande, avec son approbation, au procureur général ou à son représentant. Depuis quelques années, le Ministère public de la Confédération n'use plus de son pouvoir d'ordonner une surveillance pour empêcher un acte punissable. Au lieu de cela, il transforme toutes ses opérations de surveillance de caractère préventif

en procédures d'enquête de la police judiciaire. Ainsi, l'ouverture d'une telle procédure et toutes les mesures de surveillance doivent être ordonnées par le procureur général lui-même ou par son représentant. Cela permet de réunir, sur un plan interne, les conditions nécessaires à une pratique uniforme et opportune.

Depuis le transfert, le 1<sup>er</sup> septembre 1992, de la section des offices centraux du Ministère public de la Confédération à l'Office fédéral de la police, les pouvoirs du procureur général sont passés aux mains du chef du Bureau central de police et du chef de la section des offices centraux.

S'il est possible de prendre toutes ces mesures préventives sous le couvert de recherches de la police judiciaire, cela tient à ce que, lorsqu'une prévention semble nécessaire (au nom de la protection de l'Etat), les faits sont formulés de manière ouverte ou englobent déjà des actes préparatoires si bien que l'on peut déjà agir selon la procédure pénale avant même une violation grave de la sûreté intérieure. Cette manière de faire a néanmoins pour conséquence de conférer aux recherches de la police judiciaire le caractère d'une surveillance policière. Force est à cet égard de se poser la question de savoir si cette évolution correspond à l'intention première du législateur (cf. ci-après ch. 5.2.1).

Le Ministère public de la Confédération et les PTT communiquent d'une part par la transmission de formulaires et d'autre part, par des contacts directs et informels entre leurs collaborateurs. Les mandats confiés par le Ministère public aux PTT sont décrits de manière beaucoup moins précise que ceux qui sont confiés par les autorités cantonales de surveillance (cf. à ce propos ci-après ch. 5.1.1).

*Au sein des entreprises des PTT*, la procédure se déroule également de façon adéquate. En principe, tous les mandats passent par le Chef du service juridique de la Direction générale des PTT. Les mandats du Ministère public en revanche sont directement transmis par courrier à un collaborateur sans connaissances juridiques particulières. Cela ne présente d'ailleurs pas d'inconvénient puisque les entreprises des PTT n'ont qu'un pouvoir d'examen purement formel. Les mandats sont exécutés sous la direction compétente et très scrupuleuse d'un service particulier du Département des télécommunications. La visite de ce service et les entretiens avec son personnel ont laissé une bonne impression au groupe de travail de la Commission de gestion.

Les problèmes des entreprises des PTT en matière d'écoute téléphonique proviennent essentiellement de ce que les PTT ne sont ni en droit, ni en mesure de porter une part de responsabilité dans certains éléments de décision de la procédure pénale, qu'aucune fonction de filtre n'est exercée pour protéger le secret téléphonique et que les contrôles téléphoniques doivent bien souvent être effectués dans des délais très courts. Lorsque les contrôles téléphoniques servent à fournir une preuve, le facteur temps joue un rôle secondaire dans l'examen des enregistrements. Cependant, les contrôles téléphoniques étant devenus presque uniquement un moyen d'enquête, les entreprises des PTT doivent souvent agir dans des délais extrêmement courts. Des informations insuffisantes sur le cas qui se présente, un manque de connaissance des langues étrangères et le temps de présence sont des facteurs qui contribuent à ce que l'attente des autorités de surveillance par rapport au travail des PTT est souvent déçue. Aussi, les autorités responsables ont-elles de plus en plus recours au branchement direct d'écoutes

téléphonique effectuées non pas par les PTT, mais par les autorités d'enquête elles-mêmes. Cette manière de procéder est plus efficace; elle doit être considérée comme admise depuis l'arrêt du Tribunal fédéral de 1989. Elle a par ailleurs pour conséquence d'obliger les instances compétentes à supporter les frais d'écoute, mais également à mettre à disposition le personnel nécessaire (cf. ci-après ch. 5.2.5).

*A la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral*, la procédure est très formelle. Elle garantit un examen rapide et efficace pouvant être effectué par la président de la Chambre d'accusation sans que celui-ci ait forcément recours à des auxiliaires. La motivation de l'autorisation se limite néanmoins à l'apposition de croix sous certaines rubriques d'un formulaire d'une page. On renvoie ainsi à un catalogue de motifs standard succinctement présentés (exemple principal: Les faits exposés dans la demande d'autorisation répondent aux exigences légales qui permettent d'ordonner ou de prolonger la surveillance).

A cet égard, il convient de se demander s'il ne serait pas souhaitable pour une amélioration de la pratique de demander un bref exposé des motifs par écrit (cf. ci-après ch. 5.2.3).

La pratique dans les *cantons* n'est pas soumise à la haute surveillance de l'Assemblée fédérale. Il est néanmoins possible de dire que les renseignements obtenus concernant deux cantons qui avaient été choisis donnent l'impression que la manière d'agir est minutieuse et correcte.

### **4.3 Opportunité et efficacité de la pratique des écoutes**

Il est difficile d'apprécier l'opportunité et l'efficacité de la pratique des écoutes dans son ensemble. Le Ministère public de la Confédération s'est montré notamment à cet égard peu coopératif. Il ne s'intéresse visiblement pas à une évaluation de cet instrument.

L'inspection a toutefois permis de regrouper les éléments d'appréciation suivants: Au niveau cantonal, l'écoute téléphonique est utilisée essentiellement dans le cadre de la *lutte contre l'abus de stupéfiants*. C'est un moyen imparable à ce niveau, notamment lorsqu'il est associé à d'autres mesures obligatoires, surtout l'observation. Lorsque ce type de surveillance est nécessaire, il doit être combiné à des écoutes téléphoniques.

La réponse à la question de savoir si l'écoute téléphonique est d'une utilité considérable dans la lutte contre l'abus de stupéfiants n'est pas claire. La réponse peut différer selon que les mesures sont arrêtées par la Confédération ou les cantons et selon que l'on vise le petit trafic de drogues ou la mafia de la drogue. Il semble que l'écoute téléphonique soit plus efficace pour les recherches concernant les petits trafiquants car ceux-ci effectuent une partie de leurs transactions par téléphone. Apparemment, le téléphone est utilisé avec plus de précautions par les structures de direction du crime organisé; les responsables savent mieux se protéger contre ce moyen de poursuite pénale.

Le nombre étonnamment faible d'écoutes téléphoniques effectuées laisse à penser que cet outil n'est pas utilisé partout où il devrait l'être. Il est toutefois

manifeste que l'utilisation plus efficace de ce moyen se heurte à des problèmes d'adaptation, de coût et de succès.

Il y a unanimité sur le fait que l'écoute téléphonique à la Confédération et dans les cantons *n'a pas de fonction significative en tant que moyen de preuve*. L'écoute téléphonique *se prête visiblement mal* à cela. Elle est utile dans les recherches et lorsqu'elle est associée à une surveillance policière du crime organisé.

*Le coût* d'une surveillance téléphonique est important. Le contrôle des bandes magnétiques peut exiger l'organisation d'équipes de surveillance vingt-quatre heures sur vingt-quatre au sein du personnel des autorités de poursuite pénale. Même lorsque ce contrôle est effectué par les entreprises des PTT, il en résulte pour les autorités responsables une importante charge financière supplémentaire. Ce rapport relativement peu avantageux entre les coûts et les rendements devrait être l'une des raisons essentielles de cette grande réserve quant à l'utilisation de l'écoute téléphonique.

Le groupe de travail de la Commission de gestion a essayé de se forger une idée aussi directe que possible de l'efficacité des écoutes. Certes, l'étude de dix des 45 dossiers de 1989 du Ministère public ne saurait être jugée véritablement représentative. Cependant, le groupe de travail a l'impression que dans la plupart des cas, l'écoute téléphonique *ne contribue pas à aggraver ou à atténuer les soupçons*. En effet, les rapports finaux mentionnent à maintes reprises que le contrôle téléphonique n'a permis de déceler aucun indice pertinent pour la procédure. Force est de laisser ouverte la question de la raison de tels résultats. Dans certains cas, le soupçon est au départ insuffisant, dans d'autres, l'écoute téléphonique n'était peut-être pas suffisamment efficace pour découvrir la manière de procéder du suspect.

Il peut être intéressant d'établir une comparaison avec d'autres pratiques: aux *Etats-Unis*, environ 6500 contrôles téléphoniques sont effectués chaque année, dont 2900 aboutissent à une arrestation. En fin de compte, une sentence n'est prononcée qu'à l'encontre de 55 personnes seulement.

L'utilité de l'écoute téléphonique paraît ainsi incertaine par rapport à son coût important. Il convient donc d'étudier de manière plus approfondie la question de l'efficacité de cette mesure. Les expériences recueillies dans le cadre de la présente inspection montrent qu'il faut combiner un contrôle institutionnalisé des résultats à la procédure d'écoute téléphonique.

### **Conclusion de la Commission de gestion**

*Le contrôle téléphonique est intéressant essentiellement comme moyen d'enquête. A ce titre, il se prête le mieux à la lutte contre le crime organisé. Il est peu efficace contre des individus. Il ne devrait être exercé que dans le cadre de poursuites pour des délits particulièrement graves et peut dans ce cas, mais de façon limitée, également constituer un moyen de preuve. Il faudrait veiller, dans la réglementation et la pratique, à ce que le contrôle téléphonique reste une mesure coercitive subsidiaire en matière pénale.*

*Après l'achèvement de chaque procédure, l'instance d'approbation judiciaire devrait être tenue de procéder à une estimation systématique de son efficacité et de son efficacité.*

## **5 Problèmes à résoudre**

### **5.1 Problèmes dans le champ d'attributions du Conseil fédéral**

#### **5.1.1 Mandats confiés par le Ministère public de la Confédération aux entreprises des PTT**

Alors que les juges cantonaux d'instruction transmettent en règle générale aux PTT leur décision dûment motivée afin de donner aux fonctionnaires des PTT quelques informations sur le cas qu'ils ont à traiter, le Ministère public de la Confédération se borne à transmettre un *formulaire* d'une page. Ce document mentionne les dispositions pénales justifiant la mesure; il indique le nom, l'adresse et le numéro de téléphone de l'abonné dont la correspondance téléphonique doit être surveillée; il annonce également à qui les procès-verbaux d'écoute doivent être envoyés; quelques lignes sont réservées à d'éventuelles remarques supplémentaires. Selon les constatations du groupe de travail de la Commission de gestion, rares sont ceux qui usent de cette possibilité et alors, seulement lorsqu'il s'agit du raccordement d'une tierce personne et que seules les conversations du suspect peuvent être enregistrées. Le fonctionnaire n'a ainsi connaissance de toutes les informations importantes pour son travail que s'il téléphone au Ministère public de la Confédération pour obtenir des précisions. Le service technique compétent des entreprises des PTT apprécierait que ledit formulaire soit *complété de rubriques* permettant, si cela s'avère utile, au Ministère public de la Confédération (et depuis peu à l'Office fédéral de la police) de cerner plus précisément leur mandat. La Commission de gestion attend notamment de cette modification une amélioration de la protection des tierces personnes non concernées, car le mandant serait ainsi tenu d'étudier dès le départ les limitations à apporter à son mandat dans l'intérêt d'une enquête pénale à la fois efficace et correcte.

#### **Recommandation 4**

*Le Conseil fédéral est prié d'amener le Ministère public, l'Office fédéral de la police et les entreprises des PTT à rédiger de concert un formulaire différencié pour l'octroi de mandats. Une attention particulière doit être réservée aux problèmes de la surveillance du raccordement de tierces personnes, des conversations avec des parents de la personne suspectée, de la protection d'autres personnes pouvant refuser de témoigner et de l'écoute dans des locaux publics ou dans des cafés-restaurants.*

#### **5.1.2 Appareils techniques de surveillance du DMF**

La remise de matériel technique à des tiers par le DMF est réglée dans l'ordonnance du 30 septembre 1991. Seule se pose la question de savoir si la Confédération devrait faire davantage quant à la responsabilité en cas d'utilisation de son matériel par des tiers. Certes, les utilisateurs doivent s'engager par écrit à n'engager le matériel reçu que dans le cadre de l'utilisation indiquée. La Confédération ne sait toutefois pas si la mesure de surveillance ordonnée a été acceptée par l'autorité judiciaire compétente, ni pour combien de temps l'autorisation a été accordée.

La position du DMF est comparable à celle des entreprises des PTT dans le cas de demandes d'écoute téléphonique émanant de cantons. Les PTT n'ont pas à exercer un contrôle matériel, mais doivent rendre ce contrôle possible pour les autorités judiciaires compétentes. Aussi sont-elles tenues, dès l'achèvement de la surveillance, d'en informer les instances judiciaires compétentes. Au DMF, une manière de procéder analogue permettrait d'améliorer le contrôle sans que la Confédération ne soit obligée de procéder à un contrôle des affaires cantonales. Le contrôle resterait du ressort de l'instance cantonale de surveillance.

### **Recommandation 5**

*Le Conseil fédéral devrait obliger le groupe renseignements et sécurité à communiquer au juge cantonal compétent le retour du matériel prêté.*

## **5.2 Problèmes rendant nécessaire une révision de la loi**

### **5.2.1 Déplacement de l'importance des contrôles téléphoniques: passage d'une mesure coercitive en matière pénale à un moyen d'observation policière**

Le législateur a prévu l'écoute téléphonique tant à des fins de preuve qu'à des fins d'enquête. Dans les deux cas, il a toutefois estimé qu'un acte punissable avait été commis et qu'il existait *des soupçons suffisamment fondés* contre une personne déterminée. L'écoute téléphonique a été conçue comme une mesure forcée semblable à la perquisition, le séquestre ou l'arrestation. En outre, elle a été prévue pour être un instrument de police préventive au service du Ministère public de la Confédération et des directeurs des polices cantonales. Sous cette forme, elle n'a joué qu'un faible rôle. En revanche, son utilisation dans le cadre formel de la poursuite pénale a perdu de l'importance pour l'appréciation judiciaire d'actes punissables déjà commis, mais en *un gagnant de plus en plus pour la surveillance policière de la criminalité future*. Les soupçons éveillés après qu'un premier délit ou un acte préparatoire ont été commis sont utilisés pour appréhender leur auteur présumé lorsque celui-ci commet un deuxième délit, vraisemblablement plus grave. L'écoute téléphonique se prête visiblement mieux à cette deuxième fonction qu'à la première initialement prévue. Cela vaut également pour son domaine principal d'application aux niveaux cantonal et fédéral (lutte contre la drogue et défense contre les services de renseignements et le terrorisme).

Ce *déplacement d'accent* n'outrepasse pas, du point de vue formel, les limites légales et reste donc admissible. Il est néanmoins possible d'invoquer le fait qu'il est en contradiction avec le système de mesures forcées prévu en matière pénale: ces mesures doivent permettre aux autorités chargées des recherches d'enquêter pour faire la lumière sur les actes commis et de punir les coupables. Si les écoutes téléphoniques deviennent un moyen d'observation policière, l'autorité chargée des recherches enfreint son devoir qui est d'engager des poursuites pour un acte déjà commis (qui reste toujours une condition préalable): au lieu d'indiquer au juge l'auteur d'un acte qui a été commis, elle ouvre une poursuite pénale pour appréhender l'auteur (et souvent un ensemble d'auteurs) d'actes punissables qui vont être commis.

La question qui se pose est donc celle de savoir s'il faut améliorer la législation sur le but initial poursuivi ou s'il faut adapter la réglementation actuelle au but véritable des contrôles téléphoniques. Dans le premier cas, il faut relever les exigences concernant les soupçons initiaux sur un acte grave déjà commis; dans le second cas, il convient d'adapter la réglementation aux cas dans lesquels l'observation complémentaire de la police se justifie.

La Commission de gestion estime qu'il n'est ni judicieux, ni prometteur d'orienter et de limiter l'écoute téléphonique à un domaine auquel elle se prête mal. Dans la mesure où ce moyen doit être mis à disposition, il doit pouvoir l'être dans un but aussi approprié que possible. Les contrôles téléphoniques devraient donc servir essentiellement à la lutte contre le crime organisé et la mafia.

## **Conclusion**

*Il faut définir dans la loi les conditions préalables à l'exercice de la surveillance téléphonique de telle sorte qu'elle serve essentiellement de moyen d'enquête dans la lutte contre le crime organisé. Son champ d'application doit toutefois être limité aux actes punissables qui justifient une observation complémentaire de la police.*

### **5.2.2 Observation et engagement d'enquêteurs**

L'observation ou la filature, c'est-à-dire l'action de suivre les agissements d'un suspect dans les lieux publics, n'est pas considérée comme une mesure forcée par le Ministère public de la Confédération. Il en va de même pour l'engagement d'enquêteurs. La base juridique en est un arrêt de la Cour de justice européenne du 15 juin 1992. La raison formelle en est que ces moyens d'enquête peuvent être engagés sans usage de la force à l'encontre des personnes concernées et sans atteinte aux droits tels que la propriété, le logement, etc. La Cour de justice européenne pour les droits de l'homme invoque le fait que l'auteur doit en tant que délinquant s'attendre à être poursuivi par la police si bien que le recours à des enquêteurs ne saurait constituer une atteinte à ses droits.

Cette manière de voir n'est pas conforme à la situation réelle. La justification de mesures pénales ne peut partir de la présomption de culpabilité d'un suspect. En outre, la sphère privée de l'individu ne s'arrête pas au moment où il se trouve dans des lieux publics. La surveillance cachée est de nature à entraver la liberté et la confiance de la personne concernée dans ses relations sociales et à porter ainsi atteinte à son intégrité sociale.

La filature et l'engagement d'enquêteurs ont ceci de commun que les autorités conduisent en secret des opérations officielles sans se dévoiler en tant que telles. L'Etat agit ainsi en privé, mais également de telle sorte que la personne touchée ignore qu'elle est confrontée à un personnel officiel. Les actions de l'Etat sous ce type de forme particulière méritent d'être réglementées. S'agissant de l'engagement d'enquêteurs, il faut ajouter que ce personnel doit en règle générale commettre lui-même des actes punissables n'ayant d'autre justification que l'accomplissement d'un devoir officiel. Les conditions régissant ce devoir devraient être réglementées dans la loi. Par ailleurs, il est à noter que la filature nécessite en règle générale une surveillance téléphonique. La filature est donc

nécessairement la raison invoquée pour ordonner une écoute téléphonique. Dans le contexte juridique actuel, l'écoute téléphonique qui fait l'objet d'une réglementation stricte dépend souvent en pratique de la filature, non réglementée dans la loi. Inversement, il est peu judicieux que selon la législation en vigueur, les conditions préalables à l'écoute téléphonique deviennent indirectement celles de la filature, pour laquelle elles n'ont pas été prévues.

Cependant, le Tribunal fédéral suisse n'exige pas de base légale particulière pour l'engagement d'enquêteurs. Selon lui, un comportement de l'enquêteur qui reste simplement passif ne pose pas de problème. Si le fonctionnaire encourage la personne concernée à la délinquance, il n'en sera tenu compte que dans la gravité de la peine. Le tribunal laisse au législateur le soin de décider si cette méthode d'enquête doit être réglementée dans la loi en raison de certains risques d'abus.

A cet égard, le législateur fédéral a introduit une norme spéciale dans la loi sur les stupéfiants: selon l'article 23, 2<sup>e</sup> alinéa, de cette loi, l'enquêteur peut agir de façon passive, c'est-à-dire qu'il peut accepter une offre. Cette restriction paraît peu réaliste et conduit à des litiges sur le comportement réel du fonctionnaire. De toutes façons, user de cette possibilité dans ces conditions ne permet pas de pénétrer dans les structures de direction du crime organisé. Il serait plus judicieux de définir de façon plus stricte les conditions d'engagement d'enquêteurs et de permettre à ceux-ci de participer à l'infraction s'il est certain que le suspect se prépare à commettre ledit acte. Il serait donc souhaitable de prévoir une réglementation sur le modèle de la surveillance téléphonique.

La commission de gestion n'est pas sans savoir combien les délimitations à prévoir dans ce domaine sont délicates. Force lui est néanmoins de constater qu'une lutte efficace contre le crime organisé et la mafia exige la combinaison de mesures telles que la filature et l'engagement d'enquêteurs et la surveillance téléphonique.

## **Conclusion**

*Il convient d'harmoniser la réglementation sur la filature, l'engagement d'enquêteurs et la surveillance téléphonique.*

### **5.2.3 Définition peu précise des conditions préalables dans la loi**

Le contrôle téléphonique constitue une atteinte grave à la sphère privée de la personne touchée. Certes, il n'entrave pas la liberté de mouvement comme le fait l'arrestation, mais il est particulièrement insidieux puisqu'il est effectué à l'*insu de la personne touchée*. De ce fait, il constitue non seulement une violation du droit d'autodétermination des personnes en matière d'information, c'est-à-dire du droit de tout individu de décider quelles informations le concernant peuvent être divulguées, mais encore de son intégrité sociale puisqu'il porte atteinte à la confiance, garantie par le secret du téléphone, quant au caractère confidentiel des conversations téléphoniques. L'homme moderne effectue une part croissante de ses communications personnelles par le biais de conversations téléphoniques. Il va de soi qu'il doit pouvoir s'exprimer tout aussi librement dans ce genre de conversations que lors des entretiens entre quatre yeux. L'homme moderne, comme l'a montré récemment la fameuse affaire des fiches, est devenu plus

sensible dans sa manière de réagir par rapport à ces aspects de la sphère privée. Il faut que la législation tienne compte de manière adéquate de ce changement de valeurs. L'écoute téléphonique a en outre comme particularité de porter atteinte à la vie privée d'un certain nombre de tierces personnes sans que celles-ci n'aient commis quoi que ce soit qui puisse faire naître des soupçons quant à un acte punissable.

Aussi faudrait-il que l'écoute téléphonique soit limitée à *certaines faits punissables* et n'entre en ligne de compte que lorsque les chances de découvrir les faits grâce à ce moyen sont grandes.

La réglementation fédérale actuelle autorise les écoutes téléphoniques dans un grand nombre de cas: tous les crimes, tous les délits «dont la gravité ou la particularité justifie l'intervention». Les soupçons doivent être fondés sur «des faits déterminés»: il s'agit là d'une condition interprétée de manière plus ou moins stricte. Il en va de même pour le principe de subsidiarité selon lequel des contrôles téléphoniques peuvent être ordonnés si les autres moyens d'instruction n'ont pas donné de résultats et si «les investigations nécessaires étaient notablement plus difficiles à mener».

Selon les constatations du groupe de travail de la Commission de gestion, la *définition légale est beaucoup plus large que ce que la pratique de l'écoute téléphonique permet de faire*. La limitation de la pratique actuelle tient beaucoup moins aux limites imposées par la loi qu'à des considérations pratiques: l'écoute téléphonique est pour l'essentiel mise en place lorsqu'elle promet de bons résultats dans un délai rapide et que son coût semble supportable par rapport à la situation en matière de finances et de personnel des autorités chargées de l'instruction pénale. D'un point de vue purement légal, l'écoute téléphonique pourrait être utilisée plus souvent. La réglementation n'a donc plus l'effet restrictif qu'elle devait avoir initialement sur la pratique. Au contraire, elle a été détournée considérablement, mais dans les limites de la législation en vigueur, du but qu'elle visait initialement. Il est caractéristique que l'autorité judiciaire ne refuse pratiquement jamais une autorisation de procéder à des écoutes téléphoniques. La réglementation légale actuelle laisse aux autorités responsables de l'autorisation de procéder à des écoutes une large marge d'appréciation et ne permet aucune surveillance efficace aux autorités de contrôle.

Selon les Commissions de gestion, il faudrait une nouvelle réglementation s'inspirant des *principes* suivants:

- La marge d'appréciation des autorités compétentes pour autoriser une écoute téléphonique devrait, *sur le plan juridique*, être limitée de manière assez stricte pour permettre un contrôle judiciaire.
- Il est indispensable d'élaborer un *catalogue des conditions précises* dans lesquelles un contrôle téléphonique peut être effectué. Il faut par exemple y faire figurer les formes graves du crime organisé, les délits en relation avec la sûreté de l'Etat ainsi que certains autres crimes graves.
- Les contrôles téléphoniques ne doivent pouvoir être autorisés que lorsque la forme du délit commis laisse à penser que des *conversations téléphoniques jouent un rôle important* soit au moment où l'acte est commis, soit après: cela vaut notamment pour les actes punissables commis par des gangs.

- Il faut que les *souçons* dirigés sur les personnes devant faire l'objet d'une écoute téléphonique soient suffisamment *concrétisés*.
- Il importe de définir de façon plus efficace le principe de la *subsidiarité* par rapport à d'autres mesures pénales.
- Les conditions préalables à l'écoute téléphonique de *tierces personnes* doivent être définies de façon stricte. Il devrait être possible de renoncer à exercer une surveillance téléphonique des personnes pouvant refuser de témoigner même lorsque leur raccordement est utilisé par un suspect et cela, tant que ces personnes ne sont pas suspectes elles-mêmes.
- La décision de l'instance d'approbation judiciaire doit être brièvement motivée dans chaque cas.

Ainsi, il importe notamment d'étudier s'il est possible d'élaborer un *catalogue exhaustif des délits* ou s'il faut prévoir un catalogue qui serait assorti d'une *clause assez générale*. L'initiative parlementaire qui a débouché sur la réglementation fédérale actuelle prévoyait un catalogue de délits comprenant les actes punissables suivants: haute trahison, atteinte à l'indépendance de la Confédération, trahison diplomatique, service de renseignements politiques, services de renseignements militaires, service de renseignements économiques, importants délits liés à l'utilisation d'explosifs. En outre, ce catalogue devait également répertorier tous les crimes punissables en vertu des dispositions pénales accessoires de la législation fédérale ainsi que l'empêchement de l'exécution d'un acte terroriste mettant directement en danger des vies humaines.

Le code pénal de la République fédérale d'Allemagne prévoit en son paragraphe 100a un catalogue exhaustif des actes punissables. Y figurent notamment: l'atteinte à la paix, la haute trahison, l'atteinte à l'Etat de droit démocratique, la trahison contre le pays et l'atteinte à la sûreté extérieure; les atteintes à la défense nationale et à l'ordre public, la falsification de papier monnaie ou de papier valeur, le meurtre, l'homicide volontaire, le génocide, l'atteinte à la liberté des personnes, le rapt et le chantage; des actes dangereux bien déterminés, certaines infractions à la loi sur les armes et à la loi sur le contrôle des armes de guerre ainsi que certaines infractions à la loi sur les stupéfiants, notamment dans la mesure où elles sont commises à des fins lucratives ou par des membres d'un gang.

La Commission de gestion a l'impression qu'il est possible, grâce à un rééquilibrage adapté aux temps actuels des objectifs d'efficacité de la poursuite pénale et d'efficacité de la protection de la personnalité, d'aboutir à une réglementation fondée sur un catalogue relativement restreint de délits.

## Conclusion

*Les conditions légales préalables à l'écoute téléphonique doivent être définies l'abord sur la base d'un catalogue de délits. Il faut que ce catalogue mentionne les crimes graves contre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, les actes punissables du crime international organisé ainsi que d'autres crimes déterminés. Il importe d'étudier la question de savoir s'il faut prévoir, indépendamment de la nature de l'acte, une clause générale qui se rapporterait aux crimes (et non pas aux délits) commis par des*

*gangs dans la mesure où les renseignements à disposition permettent de supposer que ces mesures constituent un moyen approprié d'investigation à l'encontre de la direction de ce type de gang.*

#### **5.2.4 Protection de tierces personnes; fonction de filtre d'une troisième instance**

(Les ch. 5.2.4 à 5.2.7 traitent de la protection de tierces personnes sous divers aspects)

L'écoute téléphonique touche obligatoirement de nombreuses *tierces personnes* en contact avec la personne surveillée. Leurs paroles sont également écoutées et sont en principe à la disposition des autorités policières et judiciaires. Une partie de ces tierces personnes dispose du *droit de refuser de témoigner* et devrait pouvoir soustraire ses paroles au contrôle des autorités. Les autorités policières et d'instruction pénale arrivent par le biais des écoutes téléphoniques à obtenir des renseignements qu'elles ne pourraient obtenir par un contact public. Le fonctionnaire ne peut oublier les renseignements ainsi obtenus, si bien qu'il faut s'attendre à ce que son comportement est irrémédiablement influencé. Tel sera le cas même lorsqu'une interdiction d'utilisation des enregistrements de tierces personnes pouvant refuser de témoigner aura été prononcée.

On pourrait imaginer que des dispositifs techniques permettent d'exclure automatiquement des enregistrements les conversations avec des personnes tenues au secret professionnel. Après avoir pris des renseignements auprès des entreprises des PTT, il semble que cette solution soit pour le moment trop onéreuse. De toute évidence, on s'est jusqu'à présent trop peu préoccupé de la question de savoir s'il était possible de doter le raccordement des abonnés tenus au secret professionnel d'un code assurant la garantie correspondante.

La protection la plus efficace pour les tierces personnes ayant été entendues sur écoute est de *désigner une instance* habilitée à se prononcer sur les conversations des tierces personnes. Cette instance qui peut en principe être interne ou externe par rapport aux autorités d'instruction pénale ne peut néanmoins pas coïncider avec le fonctionnaire ou le juge dirigeant la procédure. L'autorité judiciaire d'approbation qui s'est déjà occupée des écoutes est l'instance entrant la première en ligne de compte.

Durant les premières années de la réglementation fédérale, les *entreprises des PTT* ont assumé le rôle de filtre au nom du secret téléphonique. Elles ne se prêtent toutefois que de manière limitée à ce rôle et, selon la jurisprudence actuelle, *ne sont plus habilitées à le tenir*. Il serait pensable de créer une instance au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, au Tribunal fédéral ou auprès du juge d'instruction fédéral (selon la conception future de la procédure pénale fédérale). Au niveau cantonal, on pourrait également penser à des solutions auprès des tribunaux ou des autorités de plainte.

La réglementation pourrait prévoir une différence entre les écoutes téléphoniques qui sont effectuées dans le cadre d'une procédure d'enquête judiciaire et celles qui le sont dans le cadre d'instructions préparatoires: les contrôles téléphoniques effectués pour les *instructions préparatoires* ont en règle générale pour

fonction d'être des moyens de preuve. Au cours de cette procédure formelle, la protection juridique est le souci premier. L'aspect de l'urgence a une importance moindre. Pour les contrôles effectués dans le cadre d'une instruction préparatoire, il se justifie donc de prévoir une troisième instance ayant pour fonction de filtrer les renseignements, ce qui comporte peu d'inconvénients. En revanche, dans le cadre de la *procédure d'enquête judiciaire*, les aspects de l'efficacité et de la rapidité prennent davantage d'importance. Dans de tels cas, la fonction de filtre d'une troisième instance paraît contestable. Si la réglementation prévoit que les contrôles téléphoniques sont surtout un moyen d'enquête, il ne faudrait pas introduire des dispositions impliquant d'importants retards. On pourrait alors songer à la mise en place d'un service au sein des autorités chargées de l'instruction qui effectuerait un tri avant l'intervention du fonctionnaire ou du juge dirigeant la procédure.

Selon la différenciation prévue entre la fonction d'accusateur du procureur de la Confédération et celle de la police fédérale, il serait pensable au niveau fédéral que le procureur de la Confédération ou un juge d'instruction fédéral permanent joue, en tant qu'autorité de surveillance des recherches effectuées par la police fédérale (ou des services centraux), le rôle de filtre entre les PTT et le chef de l'enquête.

### **Conclusion**

*Pour les contrôles téléphoniques effectués dans le cadre de l'instruction préparatoire, il faut faire intervenir une troisième instance ayant pour tâche de trier les conversations de tierces personnes qui ne sont pas nécessaires à l'instruction ainsi que les paroles des personnes pouvant refuser de témoigner. Pour les contrôles téléphoniques au cours d'une procédure d'enquête judiciaire, il convient de chercher une solution praticable au sein même des autorités chargées de l'instruction pénale.*

### **5.2.5 Branchements directs**

L'utilisation de plus en plus fréquente des écoutes téléphoniques comme moyen d'enquête a engendré le besoin croissant de *disposer sans délai des enregistrements des PTT*. C'est ainsi qu'augmentent les cas dans lesquels les autorités pénales demandent que les entreprises des PTT branchent directement les téléphones surveillés sur les appareils enregistreurs de l'instance chargée de l'instruction. Le Ministère public de la Confédération dispose aujourd'hui d'un petit local d'écoute. Les branchements directs permettent à l'instruction de ne pas être gênée par les limitations de l'offre de services des entreprises des PTT. De cette manière, les enregistrements peuvent être écoutés la nuit ainsi que le week-end.

Dans la pratique actuelle, le président de la Chambre d'accusation demande que le Ministère public de la Confédération motive toute demande de branchement direct. Depuis que les PTT n'assurent plus leur fonction de filtre, les branchements directs doivent en principe être considérés comme autorisés.

Les branchements directs et le filtrage sont deux fonctions incompatibles. Il faut par conséquent décider dans chaque cas lequel de ces deux objectifs l'emporte.

## **Conclusion**

*Les branchements directs ne sont à autoriser que pour la procédure d'enquête judiciaire et non pour l'instruction préparatoire. Ils doivent être autorisés séparément par l'instance judiciaire d'approbation. Pour les tierces personnes pouvant refuser de témoigner, il importe de créer une procédure au sein des autorités chargées de l'instruction afin d'assurer leur protection.*

### **5.2.6 Interdiction d'utilisation**

Quelques cantons connaissent l'interdiction d'utiliser dans la procédure des paroles émises par les personnes pouvant refuser de témoigner. Ce principe est fondé sur l'idée qu'une écoute téléphonique n'ayant pu être autorisée ne doit pas être utilisée. Une réglementation similaire fait encore défaut dans la procédure pénale fédérale. (L'art. 77 de la loi fédérale sur la procédure pénale n'apporte aucune précision quant à l'utilisation du contenu de conversations téléphoniques par des organes de police dans le cadre de leurs recherches).

## **Conclusion**

*Les conversations des personnes pouvant refuser de témoigner ne doivent pas être versées aux dossiers.*

### **5.2.7 Pièces découvertes par hasard**

Dans le cadre de ses recherches, l'autorité chargée de l'instruction peut obtenir grâce à l'écoute téléphonique des informations qui n'ont pas été recherchées: d'une part, les informations sur la personne suspecte peuvent concerner des affaires qui *ne font pas l'objet de la procédure en cours*. Selon la situation juridique, il est alors possible d'ouvrir une autre procédure ou d'élargir celle qui est en cours. D'autre part, les écoutes téléphoniques peuvent aboutir à *diriger des soupçons sur une tierce personne* qui, jusque là, n'avait pas fait l'objet de recherches. Les soupçons peuvent également porter sur un acte punissable n'ayant aucun lien avec l'objet de l'instruction en cours.

Dans ces cas, il faut veiller à ce que les écoutes téléphoniques ne soient utilisées que si elles avaient été autorisées pour éclaircir ladite affaire. Ce principe est conforme à une directive du procureur général; quelques lois cantonales en font également expressément mention. Le respect de ce principe devrait être garanti sur le plan de la procédure en exigeant l'autorisation de l'instance judiciaire compétente pour l'utilisation des résultats qui ne sont pas couverts par l'autorisation initiale.

La nouvelle réglementation introduite dans la procédure pénale fédérale crée un problème à cet égard, notamment par l'article 29 de la loi sur la protection des données, en vertu duquel les données concernant des personnes peuvent être utilisées dans le cadre d'une autre procédure s'il existe des indices concrets prouvant que celles-ci peuvent être utiles dans le cadre de cette procédure. Cela autorise l'utilisation, dans une autre procédure, de pièces découvertes par hasard

et ce, dans une mesure plus large que ne le permet à l'heure actuelle la directive du procureur général. On risque ainsi de faire régresser la protection de la personne dans ce domaine.

### Conclusion

*Les résultats de la surveillance qui font référence à un autre acte punissable commis ne peuvent être utilisés comme moyens d'enquête ou de preuve que si les conditions préalables à l'autorisation d'une surveillance avaient été également remplies pour cet acte. L'enregistrement des pièces découvertes par hasard devrait dépendre de l'autorisation du président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral.*

### 5.2.8 Communication a posteriori

L'écoute téléphonique est en soi une mesure d'exécution forcée qui doit rester *secrète*. La mesure de contrôle la plus efficace pour garantir sa légalité est par conséquent l'obligation pour l'autorité qui en ordonne l'exécution de faire part a posteriori à la personne touchée qu'elle fait l'objet d'une surveillance. Cette obligation a été introduite dans la procédure pénale fédérale, cela toutefois par le biais d'une réglementation très générale.

Malgré certaines améliorations, la *pratique du Ministère public de la Confédération qui a prévalu jusqu'à présent* n'est pas satisfaisante. Ainsi, cette communication a été refusée parce que la personne touchée fréquentait un cercle de personnes «critiques vis-à-vis des autorités» et que l'on craignait que cette communication soit «exploitée politiquement», ce qui aurait entraîné des «effets indésirables», à savoir «une nouvelle série de critiques concernant les recherches effectuées par des organes de la défense». Régulièrement, le Ministère public de la Confédération justifie la suppression de la communication en arguant que cela donnerait un droit de regard sur certains éléments de sa méthode de défense. Se référant à l'affaire Klass (journal des droits fondamentaux européens, 1979, p. 286), il fait observer qu'empêcher la «découverte de méthodes de travail et de domaines d'observation des services secrets» est une raison de ne pas procéder à la communication. La protection des autorités face à la critique est ainsi motivée par le maintien du secret sur des faits connus de tous.

En revanche, la suppression de la communication paraît appropriée lorsque, pour des raisons fondées, il faut s'attendre à ce que de nouvelles recherches soient entamées dans un proche avenir et que celles-ci risquent alors d'être sérieusement entravées. De même, la suppression de la communication aux personnes domiciliées à l'étranger semble défendable car il n'est pas possible de garantir le respect de la protection de la vie privée à l'étranger.

Dans la doctrine, on demande parfois que la communication ne soit pas seulement adressée au suspect (et à l'abonné, s'il y a une tierce personne), mais également à tous les abonnés concernés par les conversations surveillées. Cependant, dans la pratique actuelle, on peut justifier la limitation du cercle des personnes informées par des raisons pratiques et pour la protection de la vie privée du suspect et des participants aux conversations qui ne font pas partie des abonnés.

Le droit à la communication inclut en principe un droit de regard sur les pièces qui ne devraient pas pouvoir être détruites avant que la personne touchée donne son accord ou que le délai de recours contre l'écoute téléphonique soit échu (la limitation du droit de regard à certaines pièces faisant l'objet du maintien du secret reste possible selon la procédure pénale fédérale).

Une statistique du Ministère public de la Confédération sur les notifications de 1989 à 1991 montre qu'en règle générale les services centraux procèdent à cette communication bien qu'il s'agisse toujours d'affaires de crime organisé. La police fédérale renonce plus souvent à cette communication. Elle donne toutefois des informations dans les affaires de crime organisé et cela tant à des ressortissants suisses qu'à des ressortissants étrangers en Suisse. Les données disponibles ne donnent aucun indice quant à un traitement inégal des Suisses et des étrangers.

La communication a posteriori doit être conçue de façon à ce qu'il *n'y ait pas de lacunes dans le contrôle*. Lorsqu'une instruction préparatoire est ouverte, la personne touchée participe de toutes façons à la procédure et a la possibilité de faire valoir ses droits. Lorsque l'enquête est arrêtée, il faut soit procéder à la communication, soit rendre le dossier accessible à un organe de surveillance représentatif du Parlement. Pour ce faire, on pourrait alors s'adresser à la Délégation des Commissions de gestion nouvellement créée qui, en matière de protection de l'Etat, dispose d'un droit de regard sur les dossiers concernés.

## Conclusion

*Il importe que la communication à la personne touchée devienne la règle. Les décisions de suppression de la communication doivent rester l'exception et être dûment motivées. Elles doivent être autorisées par le président de la Chambre d'accusation. En vue d'un contrôle de la pratique, elles doivent être périodiquement soumises à l'examen de la Délégation des Commissions de gestion.*

### 5.2.9 Droit d'être informé

Selon l'article 102<sup>bis</sup> de la loi fédérale sur la procédure pénale, toute personne a le droit d'être renseignée sur les données que la police judiciaire recueille sur elle. Ce droit recouvre également l'écoute téléphonique. L'article 66<sup>quinquies</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la même loi prévoit toutefois pour celle-ci une réglementation spécifique. Toute personne touchée peut demander au juge d'instruction si une surveillance a été exercée à son endroit. Si le juge d'instruction refuse de donner le renseignement, la personne touchée peut faire appel auprès du président de la Chambre d'accusation dans les dix jours. Les mêmes droits sont applicables par analogie vis-à-vis du Ministère public de la Confédération.

Ce dernier se trouve ainsi confronté à un *dilemme* car le droit d'être informé peut être utilisé afin de savoir si une écoute téléphonique est en cours. Si le renseignement est refusé, la personne concernée peut en tirer ses propres conclusions. Aussi le Ministère public de la Confédération veut-il également refuser de donner le renseignement dans les cas où il pourrait être donné afin d'éviter que l'on fasse des déductions du refus de renseigner. Cette manière de

procéder paraît indéfendable aux yeux de la Commission de gestion car elle viole un droit existant. Force est de reconnaître qu'il y a entre le droit d'informer introduit par la législation sur la protection des données, d'une part, et le principe du maintien du secret concernant les écoutes téléphoniques, d'autre part, une interférence délicate. Il ne faut cependant pas remédier à ce problème en donnant des indications fausses ou en violant le droit d'être renseigné.

### **Conclusion**

*Il importe d'étudier comment harmoniser les droits liés à la protection des données et les conditions d'exercice des surveillances téléphoniques prévues dans la législation en vigueur; il convient, dans la mesure du possible, de définir plus précisément les conditions préalables au refus de donner des renseignements. On ne saurait tolérer la dissimulation ou le mensonge.*

#### **5.2.10 Voies de droit contre les écoutes téléphoniques injustifiées**

Certains cantons ont prévu *une possibilité de recours* contre les écoutes téléphoniques injustifiées. Dans un cas, le tribunal de cassation peut en même temps se prononcer sur une demande d'indemnisation. La personne touchée est néanmoins toujours habilitée à faire recours sans qu'il lui soit nécessaire de prouver un dommage et elle a un droit de regard sur les pièces.

L'article 122 de la loi fédérale sur la procédure pénale dispose que l'inculpé mis au bénéfice d'une ordonnance de non-lieu a en principe droit à une indemnité au titre du préjudice qu'il a subi. En vertu du nouvel article 105<sup>bis</sup> proposé, il dispose en outre de dix jours pour recourir contre des mesures coercitives du Ministère public de la Confédération; le recours devra être adressé à la chambre d'accusation. Conjointement avec l'obligation de l'autorité d'informer, en règle générale, l'intéressé de la surveillance téléphonique dont il a fait l'objet, ce dernier dispose donc de moyens de droit comparables qui doivent toutefois lui être exposés dans la notification. Il conviendra encore d'examiner l'opportunité de dispositions légales dans le domaine de la surveillance téléphonique.

### **Conclusion**

*Lorsque les écoutes téléphoniques sont terminées, la personne touchée devrait pouvoir disposer de voies de droit lui permettant de faire examiner la légalité de la procédure et de faire valoir une compensation et une réparation des dommages. La procédure devrait être gratuite.*

#### **5.2.11 Haute surveillance du Parlement en matière d'écoute téléphonique**

La pratique des écoutes téléphoniques à la Confédération n'est placée à l'heure actuelle sous la haute surveillance de la *Délégation des Commissions de gestion* que dans la mesure où elle se rapporte à des délits contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat. De même que pour le problème de la communication a

posteriori, la question qui se pose de façon générale pour la pratique des contrôles téléphoniques est celle de savoir si la Délégation des Commissions de gestion peut être reconnue compétente pour *contrôler périodiquement* selon les critères de légalité (notamment protection de la personnalité), d'opportunité, d'efficacité et d'efficience la manière de procéder des autorités fédérales dans ce domaine. Cela exige une extension du champ d'attributions de la Délégation au-delà de la protection de l'Etat, à toutes les mesures de surveillance au sens des articles 66 ss de la loi fédérale sur la procédure pénale et partant, à l'activité des entreprises des PTT. (Pour des raisons de systématique, il faudrait également inclure les mesures judiciaires militaires). Pour les procédures judiciaires en cours, il conviendrait d'émettre des réserves sur la compétence en matière de contrôle.

## **Conclusion**

*Le champ d'attributions de la Délégation des Commissions de gestion devrait être étendu à la surveillance de la correspondance postale, téléphonique et télégraphique et à l'utilisation d'appareils techniques de surveillance par les autorités fédérales.*

### **5.2.12 Droit fédéral et droit cantonal**

Les conclusions du présent rapport valent en grande partie également pour les cantons. Le législateur fédéral n'est certes habilité que de manière limitée à intervenir dans le droit cantonal de procédure. Il sera en partie possible, comme pour l'introduction du droit en vigueur, de prévoir quelques principes dans le droit fédéral pénal (par exemple les raisons justifiant l'engagement d'enquêteurs) et il suffira par ailleurs de prendre modèle sur le nouveau droit fédéral et d'en voir les effets.

## **6 Avis des autorités concernées**

La Commission de gestion a invité le DFJP, le DMF, les PTT et le président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral à se prononcer sur le présent document. Le rapport reprend l'essentiel des remarques formulées par ces autorités lorsqu'elles touchent les constatations de la Commission.

Le DFJP approuve les recommandations 1 (possibilités techniques) et 4 (mandats), et se déclare prêt à examiner la recommandation 3 (données secondaires). En matière de droit du travail (recommandation 2), il juge moins utile une amélioration de la protection de la personnalité fondée sur le droit privé, dans la mesure où ce droit prévoit déjà une réglementation.

Le DMF n'a pas de remarques à formuler au sujet de la recommandation 5 (prêt de matériel aux cantons).

Les PTT posent la question de savoir si certaines parties du texte, qui font état de constatations relatives à la pratique et aux modalités de l'exécution, doivent être rendues publiques.

Le DFJP ne partage pas le scepticisme de la Commission de gestion à propos de l'opportunité et de l'efficacité de la pratique de surveillance, mais se déclare prêt à

examiner si l'efficacité des écoutes peut être judicieusement mesurée. Le département s'associe pour l'essentiel aux conclusions suivantes:

- approbation judiciaire de l'exploitation des pièces découvertes par hasard;
- en règle générale, information a posteriori de la personne qui a fait l'objet d'une surveillance téléphonique;
- exigences de la loi sur la protection des données à l'égard de la surveillance téléphonique;
- voies de recours des personnes concernées contre des écoutes injustifiées (pour le DFJP, cette exigence serait déjà remplie).

Le département émet des doutes quant aux points suivants, sur lesquels il se propose d'entreprendre une analyse précise des conclusions de la Commission de gestion:

- interdiction des branchements directs dans le cadre d'enquêtes préliminaires et désignation d'une instance de filtrage;
- interdiction d'utiliser des paroles émises par des personnes autorisées à refuser de témoigner;
- établissement d'un catalogue de délits;
- contrôle parlementaire de la pratique de surveillance en sus du contrôle judiciaire existant (problème de la séparation des pouvoirs);
- dispositions légales concernant l'engagement d'agents infiltrés et les filatures.

Le président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral se dit préoccupé par la proposition faite de le charger, à l'issue de la procédure, d'un contrôle d'efficacité qui dépasserait le cadre des activités judiciaires. De plus, il craint qu'un contrôle supplémentaire, par le Parlement, de la pratique de surveillance ne se heurte au principe de la séparation des pouvoirs, et de ce fait à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Se fondant sur un entretien de son groupe de travail avec le chef du DFJP, la Commission de gestion maintient ses conclusions. La marche à suivre ultérieure donnera l'occasion de fixer d'éventuelles précisions.

## 7 Marche à suivre ultérieure

Les diverses solutions aux problèmes évoqués dans le présent rapport exigeant une révision de la loi, il importe de s'interroger sur la marche à suivre ultérieure. Il est en soi pensable que les Commissions de gestion déposent une *motion* par laquelle les Chambres fédérales demanderaient au Conseil fédéral la présentation d'un message. Cependant, la Commission de gestion a acquis la conviction que le Ministère public de la Confédération, compétent en la matière, ne pourrait que difficilement se charger de la concrétisation des idées présentées dans le présent rapport. Puisqu'il s'agit, dans l'ensemble, de procéder à une évaluation importante dans le champ d'interférence entre la sécurité policière et la liberté des personnes, il peut sembler juste – comme lorsque les dispositions en la matière avaient à l'origine été édictées – de prévoir que le Parlement continue à s'occuper de cette affaire sous forme d'*initiative parlementaire* et entretienne ainsi un échange intensif avec le gouvernement et l'administration.

Les conclusions de ce rapport sont certes de portée variable. Il se peut que certains points nécessitent la forme d'une motion et d'autres celle d'une initiative parlementaire. Seul l'avis du Conseil fédéral permettra de répondre à ces questions, et à celle de savoir si une éventuelle initiative parlementaire devra être examinée par la Commission de gestion ou par une autre commission permanente.

*La Commission de gestion prie le Conseil fédéral de se prononcer sur le présent rapport jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 1993, en examinant plus particulièrement les conclusions relatives aux chiffres 5.2.1 à 5.2.11, et de donner son appréciation quant aux besoins en matière de législation, de sorte que la Commission de gestion puisse décider s'il convient de déposer une initiative parlementaire sur l'ensemble des points soulevés ou une partie d'entre eux.*

Veillez croire, Monsieur le président de la Confédération, Messieurs les conseillers fédéraux, à l'assurance de notre haute considération.

9 novembre 1992

Pour la rédaction du groupe de travail:

Le président, Wanner

Le secrétaire, Mastronardi

Pour la rédaction de la commission:

Le président, Seiler

35706

## **La surveillance téléphonique de la Confédération Rapport au Conseil fédéral de la Commission de gestion du Conseil national sur son inspection du 9 novembre 1992**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.004
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.04.1993
Date	
Data	
Seite	1029-1056
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 309

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.