

JAAC 64.144

Arrêt de la Cour eur. DH du 16 février 2000, affaire
Amann c / Suisse, Recueil des arrêts et décisions 2000

Arrêt Amann. Ecoute d'un entretien téléphonique, établissement d'une fiche destinée à assurer la protection de l'Etat et conservation de celle-ci dans le fichier du Ministère public de la Confédération, en 1981.

Art. 8 CEDH. Droit au respect de la vie privée et de la correspondance.

Ecoute téléphonique.

- Etant donné que l'écoute d'un entretien téléphonique représente une ingérence grave, la base légale doit être formulée de manière particulièrement claire et détaillée.

- Dans le cas présent, ce n'était pas le requérant lui-même qui était la personne surveillée; il a été contrôlé par hasard, en qualité de participant nécessaire d'une conversation avec une personne dont le raccordement téléphonique était, lui, surveillé en application de l'art. 66 al. 1^{bis} PPF (surveillance du raccordement téléphonique de tierces personnes). Etant donné que la loi ne règle pas le cas de participants à une conversation qui sont entendus par hasard et, en particulier, ne contient aucune disposition pour la protection de ces derniers, il y a lieu de conclure à une violation de l'art. 8 CEDH.

Etablissement et conservation d'une fiche.

- La notion de «vie privée» englobe également des données sur les activités professionnelles ou commerciales d'un individu.

- Ingérence dans la vie privée du fait de la conservation d'une fiche. Le fait que la fiche ne contenait aucune donnée sensible, qu'elle n'a causé au requérant aucun inconvénient et que, selon toute probabilité, elle n'avait jamais été consultée par des tiers, ne joue en l'espèce aucun rôle.

- Absence de prévisibilité de l'ingérence. Au moment de la confection de la fiche, aucune loi ne mentionnait l'existence d'un fichier destiné à assurer la protection de l'Etat. Les directives du Conseil fédéral

du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale, publiées dans la Feuille fédérale, ne contenaient que quelques principes généraux et ne pouvaient donc servir de base légale.

- Défaut de base légale en ce qui concerne également la conservation de la fiche, dès lors que la loi (en particulier l'art. 66 al. 1^{er} PPF), prévoyait, tant avant l'affaire dite «des fiches» qu'après 1990, que les données qui ne sont plus nécessaires ou plus utilisées devaient être détruites.

Art. 13 CEDH. Droit à un recours effectif.

Aucune violation de cette disposition, étant donné que le requérant avait été en mesure de consulter sa fiche et de faire valoir devant le TF, par la voie de l'action de droit administratif, des violations éventuelles de la CEDH.

Urteil Amann. Abhörung eines Telefongesprächs, Anlegung einer Staatsschutz-Fiche sowie Aufbewahrung derselben auf Anordnung der Bundesanwaltschaft im Jahre 1981.

Art. 8 EMRK. Anspruch auf Achtung des Privatlebens und der Korrespondenz.

Telefonabhörung.

- Da die Telefonabhörung einen schweren Eingriff darstellt, muss die gesetzliche Grundlage besonders klar und detailliert formuliert sein.

- Im vorliegenden Fall war der Beschwerdeführer selbst nicht überwachte Person, sondern zufälliger, notwendiger Gesprächspartner einer Person, deren Telefonanschluss gemäss Art. 66 Abs. 1^{bis} BStP (Überwachung des Fernmeldeanschlusses von Drittpersonen) überwacht wurde. Da das Gesetz den Fall des zufällig abgehörten Gesprächspartners nicht regelt und insbesondere keine Bestimmungen zu dessen Schutz enthält, lag eine Verletzung von Art. 8 EMRK vor.

Anlegung und Aufbewahrung einer Fiche.

- Der Begriff des Privatlebens umfasst auch Angaben über die berufliche oder geschäftliche Tätigkeit einer Person.

- Eingriff in das Privatleben durch Anlegung der Fiche. Es spielte keine Rolle, dass die Fiche keine sensiblen Daten beinhaltet hatte, dem Beschwerdeführer aufgrund der Fiche keinerlei Nachteile erwachsen waren und Dritte diese höchstwahrscheinlich nie konsultiert hatten.

- Fehlende Vorhersehbarkeit des Eingriffs. Im Zeitpunkt der Anfertigung der Fiche wurde die Existenz einer Staatsschutzkartei in keinem Gesetz erwähnt. Die im Bundesblatt veröffentlichten Richtlinien für die Bearbeitung von Personendaten in der Bundesverwaltung vom 16. März 1981 enthielten lediglich einzelne allgemeine Prinzipien und konnten daher nicht als gesetzliche Grundlage dienen.

- Fehlen der gesetzlichen Grundlage auch bezüglich der Aufbewahrung der Fiche. Massgebend war, dass das Gesetz (insbesondere Art. 66 Abs. 1^{ter} BStP) sowohl vor der so genannten «Fichen-Affäre» als auch nach 1990 vorsah, dass Daten, die nicht mehr notwendig sind oder nicht mehr benötigt werden, zu vernichten sind.

Art. 13 EMRK. Recht auf eine wirksame Beschwerde.

Keine Verletzung dieser Bestimmung, da der Beschwerdeführer Einsicht in seine Fiche erhalten hatte und allfällige Verletzungen der EMRK mit verwaltungsrechtlicher Klage vor BGer geltend machen konnte.

Sentenza Amann. Ascolto di una conversazione telefonica, allestimento di una scheda destinata ad assicurare la protezione dello Stato e conservazione di tale scheda nello schedario del Ministero pubblico della Confederazione nell'anno 1981.

Art. 8 CEDU. Diritto al rispetto della vita privata e della corrispondenza.

Ascolto telefonico.

- Dato che l'ascolto delle conversazioni telefoniche costituisce un'ingerenza grave, la base legale deve essere formulata in modo particolarmente chiaro e dettagliato.

- Nella fattispecie, la persona sorvegliata non era il ricorrente; egli è stato controllato per caso in quanto partecipante ad una conversazione con una persona il cui collegamento telefonico era invece sorvegliato in applicazione dell'art. 66 cpv. 1^{bis} PP (sorveglianza del collegamento telefonico di terze persone). Poiché la legge non regola il caso di partecipanti a una conversazione che vengono ascoltati per caso e, in particolare, non vi è alcuna disposizione per la loro protezione, vi è stata una violazione dell'art. 8 CEDU.

Allestimento e conservazione di una scheda.

- La nozione di «vita privata» concerne anche i dati sulle attività private o commerciali di un individuo.

Ingerenza nella sfera privata a seguito della conservazione di una scheda. Il fatto che la scheda non conteneva alcun dato sensibile, che non abbia causato inconvenienti al ricorrente e che, con ogni probabilità, non sia mai stata consultata da terzi, non ha alcuna importanza nella fattispecie.

- Ingerenza non prevedibile. Al momento dell'allestimento della scheda non vi era una legge che menzionasse l'esistenza di uno schedario destinato ad assicurare la protezione dello Stato. Le direttive del Consiglio federale del 16 marzo 1981 applicabili ai dati personali nell'amministrazione federale e pubblicate nel Foglio federale, contenevano solo alcuni principi generali e non potevano quindi essere utilizzate quali basi legali.

- Assenza di base legale anche per quanto riguarda la conservazione della scheda, visto che la legge (in particolare l'art. 66 cpv. 1^{er} PP) prevedeva, sia prima del cosiddetto caso delle schedature che dopo il 1990, che i dati non più necessari o non più utilizzati dovevano essere distrutti.

Art. 13 CEDU. Diritto a un ricorso effettivo.

Non vi è violazione di questa disposizione, poiché il richiedente era stato in grado di consultare la sua scheda e di far valere davanti al TF, attraverso la via dell'azione di diritto amministrativo, eventuali violazioni della CEDU.

Le requérant est un homme d'affaires qui importait en Suisse, au début des années 80, des appareils dépilatoires dont il faisait la publicité dans des magazines. Le 12 octobre 1981, une femme téléphona au requérant de l'ambassade alors soviétique à Berne pour lui commander un appareil dépilatoire «Perma Tweez». Cet appel téléphonique fut intercepté par le Ministère public de la Confédération, lequel demanda une enquête à la police du canton de Zurich. Le rapport établi par celle-ci indiquait que le requérant faisait le commerce d'aérosols et précisait que Perma Tweez était un appareil dépilatoire à pile. Sur la base de ces indications, le Ministère public rédigea, pour son fichier destiné à assurer la protection de l'Etat, une fiche sur le requérant.

En 1990, le public eut vent de l'existence du fichier du Ministère public et de nombreuses personnes, parmi lesquelles le requérant, demandèrent à consulter leur fiche. Diverses lois relatives à l'accès aux documents de la Confédération et au traitement de ces derniers furent alors promulguées. Le 12 septembre 1990, le Préposé spécial aux documents de la Confédération établis pour assurer la protection de l'Etat («le préposé spécial») transmit au requérant une photocopie de sa fiche, sur laquelle deux passages avaient été caviardés. Elle contenait les informations suivantes :

«de la part du service des renseignements de Zurich : A. identifié comme personne contact auprès de l'ambassade soviétique d'après (...). A. fait du commerce de différentes sortes avec la société Air-spray-System. Annexes : extrait du registre du commerce et prospectus (...).»

Le premier passage caviardé masquait les initiales des noms des officiers de la police fédérale qui avaient eu connaissance des renseignements figurant sur la fiche. L'autre passage supprimé avait trait à une mesure de surveillance technique ordonnée à l'encontre d'un tiers. Malgré la demande du requérant, la divulgation des passages caviardés fut refusée par le préposé spécial.

Le 26 octobre 1991, le requérant saisit le Département fédéral des finances d'une demande en réparation, laquelle fut rejetée par décision du 18 janvier 1992. Le 9 mars 1992, le requérant saisit le Tribunal fédéral (TF) d'une action de droit administratif, sollicitant de la Confédération une réparation d'un montant de 5 000 francs suisses pour avoir été irrégulièrement fiché auprès du Ministère public. Il demanda aussi que son dossier et sa fiche fussent immédiatement versés aux Archives fédérales auxquelles interdiction devait être

faite d'en dresser copie. Il requit également d'ordonner aux Archives fédérales de verrouiller les informations le concernant et de n'en communiquer aucune sans son accord.

La représentante de la Confédération indiqua que « quelqu'un » de l'ambassade alors soviétique étant surveillé, à chaque appel téléphonique, les deux interlocuteurs étaient identifiés et une fiche établie sur ces personnes. Par ailleurs, un rapport d'écoute téléphonique était rédigé. A cet égard, la plupart desdits rapports avaient été détruits ou entreposés dans des sacs ; elle ne savait pas si le rapport d'écoute téléphonique concernant le requérant avait été détruit ou non. Selon les indications que lui avait fournies le préposé spécial, les rapports n'étaient pas classés et il faudrait environ cinq personnes et un an de travail pour prendre connaissance du contenu de tous les sacs existant encore.

Par un arrêt du 14 septembre 1994, le TF débouta le requérant de toutes ses conclusions. Le requérant adressa à la Commission européenne des droits de l'homme (ci-après: la Commission) une requête pour violation des art. 8 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101). La Commission a déferé l'affaire à la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après: la Cour).

En 1996, la fiche du requérant fut retirée du fichier central et transférée aux Archives fédérales, où nul ne pourra la consulter pendant cinquante ans.

EN DROIT

I. Sur la violation ALLÉGUÉE de l'art. 8 CEDH quant à l'interception de l'APPEL téléphonique du 12 octobre 1981

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'art. 8 CEDH, 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'art. 8

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'art. 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'art. 8

1. Sur l'existence d'une ingérence

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'art. 8 § 2, dans l'exercice d'un droit garanti au requérant par le § 1 de cette disposition (arrêt *Kopp c / Suisse* du 25 mars 1998, Recueil 1998-II, p. 540, § 53[48]).

2. Justification de l'ingérence

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

a) L'ingérence était-elle «prévue par la loi»?

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 art. 66-72 de la loi fédérale sur la procédure pénale du 15 juin 1934 (PPF)[49], 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 (Postes, téléphones et télégraphes); 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» (art. 66 al. 1^{er} PPF) démontre qu'il n'y avait pas d'instruction au sens des art. 66 ss 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'art. 17 al. 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[50], 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.

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 art. 66 ss PPF avait été suivie.

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'art. 66 al. 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 l'art. 17 al. 3 (fondé sur l'art. 102 ch. 9 et 10 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874[51]) et l'art. 72 PPF ainsi que l'art. 1^{er} 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, p. 540-541, § 56-61).

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'art. 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[52], 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.

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 l'art. 17 al. 3 et l'art. 72 PPF ainsi que l'art. 1^{er} de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du Ministère public fédéral[53] 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, p. 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 l'art. 17 al. 3 PPF et l'art. 1^{er} 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'art. 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 d'une telle infraction 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, p. 540-541, § 56-61). 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'art. 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 «prévues 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 «prévues 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, p. 31-32, § 66[54]). En matière de mesures de surveillance secrète, la Cour a souligné l'importance de ce concept en ces termes (ibidem, p. 32-33, § 67-68):

«La Cour rappelle qu'à ses yeux le membre de phrase «prévues 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, p. 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'art. 1^{er} 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'art. 17 al. 3 PPF, rédigé en des termes similaires.

60. Quant aux autres dispositions de la loi fédérale sur la procédure pénale, elle observe que l'art. 66 définit les catégories de personnes susceptibles d'être mises sur écoute judiciaires ainsi que les circonstances dans lesquelles une telle surveillance peut être ordonnée. Par ailleurs, les art. 66^{bis} ss 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'art. 66 PPF avaient été respectées et les mécanismes de protection prévus aux art. 66 ss 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 (art. 66 al. 1 PPF), voire les tiers présumés recevoir ou transmettre des informations à ces dernières (art. 66 al. 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'art. 8 CEDH 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 § 2 de l'art. 8.

II. Sur la violation alléguée de l'art. 8 CEDH 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'art. 8 CEDH.

A. Applicabilité de l'art. 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'art. 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, p. 33-34, § 29 et *Halford* précité, p. 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 1^{er} octobre 1985[55], dont le but est «de garantir, sur le territoire de chaque partie, à toute personne physique (...) le respect de ses droits et libertés fondamentaux, et notamment de son droit à la vie

privée, à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel la concernant» (art. 1), ces dernières étant définies comme «toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable» (art. 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.]»

67. Pour la Cour, il s'agit là sans contredit de données relatives à la «vie privée» du requérant et l'art. 8 trouve en conséquence à s'appliquer à ce grief également.

B. Observation de l'art. 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'art. 8 CEDH 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'art. 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'art. 8, dans le droit au respect de la vie privée du requérant.

2. Justification de l'ingérence

71. Pareille ingérence méconnaît l'art. 8 sauf si, «prévue par la loi», elle poursuit un ou des buts légitimes au regard du § 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'art. 17 al. 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[56], 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'art. 66 al. 1^{er} PPF et le ch. 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[57] et de l'ordonnance du Conseil fédéral du 20 janvier 1993 sur la consultation des documents du Ministère public de la Confédération[58], 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 l'art. 17 al. 3 PPF et l'art. 1^{er} 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 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 (§ 58 et 59) que l'art. 17 al. 3 PPF et l'art. 1^{er} 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» (ch. 411) ou que les «données personnelles ne doivent être traitées que dans des buts bien déterminés» (ch. 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'art. 8 CEDH.

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» (art. 66 al. 1^{er} PPF, ch. 414 des directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale et art. 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'art. 8 CEDH.

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'art. 8 CEDH.

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 § 2 de l'art. 8.

III. Sur la violation alléguée de L'art. 13 CEDH

82. Le requérant allègue en outre une violation de l'art. 13 CEDH, 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'art. 13 CEDH. 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'art. 13 CEDH 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'art. 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'art. 13 CEDH 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, p. 30-31, § 55).

Elle rappelle ensuite que l'art. 13 CEDH impose d'accorder à tout individu qui s'estime lésé par une mesure prétendument contraire à la CEDH un recours devant une instance nationale aux fins de voir statuer sur son grief et, le

cas échéant, obtenir réparation (arrêt *Leander* précité, p. 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 CEDH qu'il alléguait. Partant, il n'y a pas eu violation de l'art. 13.

IV. SUR L'application de l'art. 41 CEDH

91. Aux termes de l'art. 41 CEDH,

«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 CEDH 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'art. 8 CEDH.

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 CEDH.

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.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

1. Dit qu'il y a eu violation de l'art. 8 CEDH concernant l'interception de l'appel téléphonique;

2. Dit qu'il y a eu violation de l'art. 8 CEDH concernant l'établissement et la conservation de la fiche;

3. Rejette l'exception préliminaire du Gouvernement relative à l'art. 13 CEDH;

4. Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'art. 13 CEDH;

5. Dit que le présent arrêt constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par le requérant;

6. Dit

a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, 7 082,15 francs suisses (sept mille quatre-vingt-deux francs et quinze centimes) pour frais et dépens;

b) que ce montant sera à majorer d'un intérêt simple de 5% l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement;

7. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

[48] Voir JAAC 62.114.

[49] RS 312.0.

[50] RO 1958 273.

[51] Les dispositions pertinentes de la Constitution fédérale en vigueur à l'époque des faits étaient rédigées comme suit:

[52] FF 1990 I 593 ss.

[53] 2. Les recherches de la police judiciaire dans la poursuite des infractions contre la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération (police judiciaire).»

[54] Voir JAAC 48.92 p. 537.ss.

[55] Série des traités européens (STE) N° 108.

[56] FF 1981 I 1314 et JAAC 48 II p. 111 ss.

[57] RS 172.213.54.

[58] RS 172.213.541.

**JAAC 64.144 - Arrêt de la Cour eur. DH du 16 février 2000, affaire Amann c / Suisse,
Recueil des arrêts et décisions 2000**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	64
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 004 601

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.