



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

AFFAIRE AMANN c. SUISSE

(Requête n° 27798/95)

ARRÊT

STRASBOURG

16 février 2000

En l'affaire Amann c. Suisse,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 27 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »), telle qu'amendée par le Protocole n° 11¹, et aux clauses pertinentes de son règlement², en une Grande Chambre composée des juges dont le nom suit :

M^{me} E. PALM, *présidente*,

MM. L. WILDHABER,

L. FERRARI BRAVO,

GAUKUR JÖRUNDSSON,

L. CAFLISCH,

I. CABRAL BARRETO,

J.-P. COSTA,

W. FUHRMANN,

K. JUNGWIERT,

M. FISCHBACH,

B. ZUPANČIČ,

M^{me} N. VAJIĆ,

M. J. HEDIGAN,

M^{mes} W. THOMASSEN,

M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

MM. E. LEVITS,

K. TRAJA,

ainsi que de M. M. DE SALVIA, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 30 septembre 1999 et 12 janvier 2000,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 2 novembre 1998, dans le délai de trois mois qu'ouvraient les anciens articles 32 § 1 et 47 de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 27798/95) dirigée contre la Confédération suisse et dont un ressortissant de cet Etat, M. Hermann Amann, avait saisi la Commission le 27 juin 1995 en vertu de l'ancien article 25. Désigné devant la Commission par les initiales H.A., le requérant a consenti ultérieurement à la divulgation de son identité.

1-2. *Note du greffe* : entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998.

La demande de la Commission renvoie aux anciens articles 44 et 48 ainsi qu'à la déclaration suisse reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (ancien article 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences des articles 8 et 13 de la Convention.

2. Conformément à l'article 5 § 4 du Protocole n° 11 lu en combinaison avec les articles 100 § 1 et 24 § 6 du règlement, un collège de la Grande Chambre a décidé, le 14 janvier 1999, que l'affaire serait examinée par la Grande Chambre de la Cour. Cette Grande Chambre comprenait de plein droit M. L. Wildhaber, juge élu au titre de la Suisse et président de la Cour (articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 § 3 du règlement), M^{me} E. Palm, vice-présidente de la Cour, ainsi que M. J.-P. Costa et M. M. Fischbach, tous deux vice-présidents de section (articles 27 § 3 de la Convention et 24 §§ 3 et 5 a) du règlement). Ont en outre été désignés pour compléter la Grande Chambre : M. L. Ferrari Bravo, M. Gaukur Jörundsson, M. I. Cabral Barreto, M. W. Fuhrmann, M. K. Jungwiert, M. B. Zupančič, M^{me} N. Vajić, M. J. Hedigan, M^{me} W. Thomassen, M^{me} M. Tsatsa-Nikolovska, M. T. Panțîru, M. E. Levits et M. K. Traja (article 24 § 3).

3. Devant la Cour, le requérant est représenté par M^e L.A. Minelli, avocat au barreau de Zurich, que la présidente de la Grande Chambre, M^{me} Palm, a autorisé à employer la langue allemande (article 34 § 3 du règlement). Le gouvernement suisse (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. P. Boillat, chef de la division des affaires internationales, Office fédéral de la justice.

4. Après avoir consulté l'agent du Gouvernement et le conseil du requérant, la Grande Chambre a décidé qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience.

5. Le greffier a reçu les mémoires et documents du Gouvernement et du requérant les 15 et 22 avril et le 11 mai 1999 respectivement, puis les mémoires et observations en réponse du Gouvernement et du requérant les 10 et 14 juin 1999.

6. M. Panțîru n'ayant pu prendre part aux délibérations du 12 janvier 2000, M. L. Caflisch, juge suppléant, l'a remplacé au sein de la Grande Chambre (article 24 § 5 b) du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le requérant, né en 1940, est un homme d'affaires domicilié en Suisse. Au début des années 80, il importait en Suisse des appareils dépilatoires dont il faisait la publicité dans des magazines.

8. Le 12 octobre 1981, une femme téléphona au requérant de l'ambassade alors soviétique à Berne pour lui commander un appareil dépilatoire « Perma Tweez ».

9. Cet appel téléphonique fut intercepté par le ministère public de la Confédération (*Bundesanwaltschaft*, « le ministère public »), lequel demanda au service des renseignements de la police du canton de Zurich d'enquêter sur le requérant et la marchandise dont il assurait la distribution.

10. Le rapport établi par la police du canton de Zurich en décembre 1981 indiquait que le requérant, inscrit au registre du commerce depuis 1973, faisait le commerce d'aérosols. Il précisait que « Perma Tweez » était un appareil dépilatoire à pile ; un prospectus concernant cet appareil était annexé au rapport.

11. Le 24 décembre 1981, sur la base des indications fournies par la police du canton de Zurich, le ministère public rédigea pour son fichier destiné à assurer la protection de l'Etat une fiche sur le requérant.

12. 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.

13. Diverses lois relatives à l'accès aux documents de la Confédération et au traitement de ces derniers furent alors promulguées.

14. 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, à la demande de celui-ci, une photocopie de sa fiche.

15. La fiche du requérant, qui portait le numéro (1153 : 0) 614 et sur laquelle deux passages avaient été caviardés (...), contenait les informations suivantes :

« de la part du service des renseignements de Zurich : A. identifié comme contact auprès de l'ambassade russe d'après (...). A. fait du commerce de différentes sortes avec la société [A.]. Annexes : extrait du registre du commerce et prospectus. (...) »

16. Dès réception de sa fiche, le requérant invita le médiateur auprès du ministère public à lui en révéler les passages caviardés.

17. Le 9 octobre 1990, le médiateur répondit au requérant que le passage censuré à la fin de la fiche masquait à bon droit 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 d'ordre technique ordonnée à l'encontre d'un tiers ; à ce propos, le médiateur indiqua qu'il recommanderait au préposé spécial de divulguer l'information, l'intérêt du requérant prévalant selon lui contre l'intérêt public au maintien du secret.

18. Le 19 avril 1991, le préposé spécial décida, se fondant sur l'article 5 § 1 de l'ordonnance du 5 mars 1990 relative au traitement des documents de la Confédération établis pour assurer la protection de l'Etat, que les initiales figurant à la fin de la fiche ne pouvaient pas être divulguées. Il estima en outre que l'autre passage caviardé renfermait des informations de contre-espionnage qu'il ne fallait pas révéler, en application de l'article 5 § 3 a) de ladite ordonnance. Sur la base de ces considérations, la consultation de la fiche du requérant fut élargie à un mot (« rapport ») :

« de la part du service des renseignements de Zurich : A. identifié comme contact auprès de l'ambassade russe d'après rapport (...). A. fait du commerce de différentes sortes avec la société [A.]. Annexes : extrait du registre du commerce et prospectus. (...) »

19. Le 26 octobre 1991, le requérant saisit le Département fédéral des finances d'une demande en réparation, laquelle fut rejetée par décision du 28 janvier 1992.

20. Le 9 mars 1992, le requérant saisit le Tribunal fédéral 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.

21. Invitée à présenter ses observations par écrit, la Confédération indiqua, dans son mémoire daté du 26 mai 1992, que selon les renseignements fournis par le ministère public et le préposé spécial, le compte rendu de la surveillance ne figurait plus dans les dossiers de la police fédérale. A cet égard, elle souligna que les documents qui n'étaient plus nécessaires devaient être détruits, en application de l'article 66 § 1 *ter* de la loi fédérale sur la procédure pénale (« PPF ») (« *Das Protokoll der technischen Ueberwachung ist gemäss Auskunft der Bundesanwaltschaft und des Sonderbeauftragten (...) in den Akten der Bundespolizei nicht mehr vorhanden. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass nicht mehr benötigte Akten gemäss Art. 66 Abs. 1ter BStP (...) vernichtet werden müssen* »).

22. Les 27 octobre 1993 et 14 septembre 1994, le Tribunal fédéral tint des audiences.

Le conseil du requérant souligna que le numéro de dossier de la fiche, en l'occurrence (1153 : 0) 614, était un code signifiant « pays à régime

communiste » (1), « Union soviétique » (153), « espionnage établi » (0) et « divers contacts avec le bloc de l'Est » (614).

La représentante de la Confédération indiqua que « quelqu'un » (*jemand*) 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 (*Telefon-Abhör-Bericht*) était rédigé. A cet égard, elle précisa que la plupart desdits rapports avaient été détruits et que ceux qui ne l'avaient pas été étaient à présent entreposés dans des sacs ; ces derniers étaient également destinés à être détruits, mais lorsque le préposé spécial avait été institué, tout avait dû être maintenu « en l'état ». Elle déclara en outre qu'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.

23. Par un arrêt du 14 septembre 1994, signifié le 25 janvier 1995, le Tribunal fédéral débouta le requérant de toutes ses conclusions.

24. Quant à la question de la base légale des mesures litigieuses, le Tribunal fédéral se référa d'abord aux articles 17 § 3 PPF et premier de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral. Il estima toutefois superflu de rechercher si ces dispositions étaient susceptibles de justifier l'atteinte à la personnalité alléguée par le requérant, car l'une des conditions permettant d'octroyer une réparation ne se trouvait pas réunie.

25. Se référant ensuite aux articles 66 et suivants, en particulier 72 PPF, relatifs à la surveillance des communications téléphoniques et de la correspondance postale, ainsi que 265 et suivants du code pénal, régissant les « crimes ou délits contre l'Etat », le Tribunal fédéral rappela qu'il était admissible – avant même que des poursuites ne fussent engagées – de recueillir des informations afin de prévenir des infractions contre l'Etat ou la défense nationale, si des éléments donnaient à penser que les préparatifs de telles infractions étaient en cours.

26. A cet égard, le Tribunal fédéral releva :

« (...) le plaignant a été fiché dans le cadre de la surveillance à laquelle étaient alors soumises les communications téléphoniques avec l'ambassade soviétique pour des raisons de contre-espionnage. Comme il avait des contacts avec un employé ou une employée de l'ambassade soviétique et que n'est pas apparu immédiatement le fait que le « Perma Tweez Apparatus » qu'il vendait était un instrument dépilatoire sans danger, c'est à bon droit que les autorités ont mené une enquête sur l'identité de l'intéressé, sa situation et le « Perma Tweez Apparatus » en question et en ont consigné le résultat. »

27. Le Tribunal fédéral jugea par contre qu'il n'était pas nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si ces dispositions, notamment l'article

66 § 1 *ter* PPF, permettaient de conserver les informations ainsi obtenues après qu'il fut apparu qu'aucune infraction pénale n'était en cours de préparation (« *Fraglich ist, ob die Aufzeichnungen weiter aufbewahrt werden durften, nachdem sich offenbar herausgestellt hatte, dass keine strafbare Handlung vorbereitet wurde* »), puisque le requérant n'avait pas subi d'atteinte grave à sa personnalité.

28. A cet égard, le Tribunal fédéral rappela qu'aux termes de l'article 6 § 2 de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, cette dernière était tenue à réparation en cas d'atteinte grave à la personnalité et estima qu'en l'espèce, cette condition n'était pas réalisée. En effet, selon le Tribunal fédéral, la seule circonstance que le requérant avait été désigné dans le fichier comme un « contact auprès de l'ambassade russe » ne pouvait guère s'analyser en une atteinte à sa personnalité. Par ailleurs, même si une partie du numéro du dossier signifiait « espionnage établi », rien n'indiquait que les autorités eussent considéré le requérant comme un espion et si l'expression « contact auprès de l'ambassade russe » pouvait éventuellement impliquer que le requérant avait effectivement des contacts périodiques avec cette dernière, il fallait envisager cette fiche non isolément mais dans le contexte plus large de l'ensemble du fichier et des autres circonstances de l'espèce ; en particulier, le fait qu'aucune autre mention n'eût été consignée devait conduire à la conclusion que les autorités ne soupçonnaient pas le requérant de contacts illicites avec l'ambassade. En outre, l'on ne pouvait présumer que le requérant eût été surveillé à d'autres occasions ou que les informations consignées eussent été transmises à des tiers. Dans son ensemble, le dossier du requérant apparaissait donc de peu d'importance et rien n'indiquait qu'il eût servi à d'autres usages ou été communiqué irrégulièrement.

29. Enfin, le Tribunal fédéral estima que l'action de droit administratif dont le requérant l'avait saisi le 9 mars 1992 constituait un « recours effectif » au sens de l'article 13 de la Convention. Il souligna en outre que le requérant avait la possibilité d'engager une procédure pour contester certaines données du fichier du ministère public et demander qu'elles fussent modifiées. A cet égard, le Tribunal fédéral se référa notamment aux directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale (chiffre 44), à l'arrêté fédéral du 9 octobre 1992 sur la consultation des documents du ministère public de la Confédération (article 7 § 1) ainsi qu'à l'ordonnance du Conseil fédéral du 20 janvier 1993 sur la consultation des documents du ministère public de la Confédération (article 11 § 1).

30. 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.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La Constitution fédérale

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

Article 102

« Les attributions et les obligations du Conseil fédéral, dans les limites de la présente constitution, sont notamment les suivantes :

(...)

9. Il veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité ;

10. Il veille à la sûreté intérieure de la Confédération, au maintien de la tranquillité et de l'ordre ;

(...) »

B. L'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral

32. Les dispositions pertinentes de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral sont ainsi libellées :

Article premier

« Le Service de police du Ministère public fédéral (Police fédérale) assure le service des enquêtes et des informations dans l'intérêt de la sûreté intérieure et extérieure de la Confédération. Ce dernier service comprend :

1. La surveillance et la prévention d'actes de nature à mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération (police politique) ;

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

C. La loi fédérale sur la procédure pénale

33. Les dispositions pertinentes de la loi fédérale sur la procédure pénale en vigueur à l'époque des faits prévoyaient :

Article 17

« (...) »

3. Le personnel nécessaire sera attribué au Ministère public fédéral pour lui permettre d'assurer d'une manière uniforme le service des enquêtes et des informations dans l'intérêt de la sûreté intérieure et extérieure de la Confédération. Le Ministère public agira, en règle générale, de concert avec les autorités de police compétentes des cantons. Dans chaque cas, il leur donnera connaissance de ses recherches dès que le but et l'état de la procédure le permettront. »

Article 66

« 1. Le juge d'instruction peut ordonner la surveillance de la correspondance postale, téléphonique et télégraphique de l'inculpé ou du suspect, si

a) La poursuite pénale a pour objet un crime ou un délit dont la gravité ou la particularité justifie l'intervention, ou un acte punissable commis au moyen du téléphone et si

b) Des faits déterminés rendent la personne à surveiller suspecte d'être l'auteur de l'infraction ou d'y avoir participé et si

c) A défaut de surveillance, les investigations nécessaires étaient notablement plus difficiles à mener ou si d'autres actes d'instruction n'ont pas donné de résultats.

1 *bis*. Lorsque les conditions justifiant la surveillance de l'inculpé ou du suspect sont remplies, des tiers peuvent également être surveillés 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 tierces personnes peut être surveillé en tout temps si l'on a des raisons de soupçonner que l'inculpé l'utilise.

1 *ter*. Les enregistrements qui ne sont pas nécessaires pour l'exécution de l'enquête sont conservés séparément, sous clé, et détruits à l'issue de la procédure. »

Article 66 bis

« 1. Dans les vingt-quatre heures qui suivent sa décision, le juge d'instruction en soumet une copie, accompagnée du dossier et d'un bref exposé des motifs, à l'approbation du président de la Chambre d'accusation.

2. La décision reste en vigueur six mois au plus ; le juge d'instruction peut la proroger de six mois en six mois. L'ordonnance de prorogation, accompagnée du dossier et de l'exposé des motifs, doit être soumise, dix jours avant l'expiration du délai, à l'approbation du président de la Chambre d'accusation.

3. Le juge d'instruction met fin à la surveillance dès qu'elle n'est plus nécessaire ou au moment où sa décision est rapportée. »

Article 66 ter

« 1. Le président de la Chambre d'accusation examine la décision au vu de l'exposé des motifs et du dossier. S'il constate qu'il y a eu violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, il abroge la décision.

2. Il peut autoriser la surveillance à titre provisoire ; dans ce cas, il impartit au juge d'instruction un délai jusqu'à l'expiration duquel celui-ci aura à justifier la mesure en complétant le dossier ou lors d'un débat oral. »

Article 66 quater

« 1. La procédure est secrète même à l'égard de la personne touchée. Le président de la Chambre d'accusation motive sommairement sa décision et la notifie au juge d'instruction dans les cinq jours à partir du moment où la surveillance a commencé ou, en cas de prorogation, avant que celle-ci débute.

2. Le président de la Chambre d'accusation veille à ce que les mesures de surveillance soient rapportées à l'expiration du délai. »

Article 72

« 1. Avant l'ouverture de l'instruction préparatoire, le procureur général peut ordonner la surveillance de la correspondance postale, téléphonique et télégraphique ainsi que prescrire l'utilisation d'appareils techniques (...)

2. Il peut aussi ordonner ces mesures aux fins de prévenir un acte punissable qui justifie l'intervention, lorsque des circonstances particulières font présumer qu'un tel acte se prépare.

3. Les articles 66 à 66 *quater* sont applicables par analogie. »

D. La législation en matière de traitement et de consultation des documents de la Confédération

34. Les dispositions pertinentes des directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale sont rédigées comme suit :

4 Principes généraux**41 Principes régissant le traitement des données**

« 411. Le traitement de données personnelles doit reposer sur une base légale.

412. Les données personnelles ne doivent être traitées que dans des buts bien déterminés. Les données et le genre de traitement qui leur est appliqué doivent être appropriés et nécessaires à l'exécution de la tâche à accomplir.

413. Les données inexactes ou incomplètes doivent être rectifiées compte tenu du but du traitement.

414. Les données qui selon toutes prévisions deviennent inutiles ou qui ont manifestement été traitées de façon illicite doivent être détruites.

L'obligation de les déposer aux archives de la Confédération est réservée.

(...) »

43 Renseignements

« 431. Les offices fédéraux et les autres unités administratives ayant le même statut doivent, en ce qui concerne les fichiers de données personnelles, prendre les mesures propres à leur permettre de fournir, à quiconque en fait la demande, des renseignements sur les bases légales et le but des fichiers, sur la nature des données traitées ainsi que sur les destinataires réguliers de ces données.

432. Sur demande, ils doivent indiquer de manière compréhensible, à toute personne ayant décliné son identité, si des données à son sujet provenant d'un fichier déterminé sont traitées et, le cas échéant, lesquelles.

(...) »

44 Rectification ou destruction à la suite d'une demande

« S'il se révèle, à l'occasion d'une demande, que les données sur la personne en cause sont inexactes ou incomplètes, qu'elles ne répondent pas au but du traitement ou que le traitement est illicite pour une autre raison, l'organe doit les rectifier ou les détruire immédiatement, au plus tard lors du prochain traitement. »

35. Les dispositions pertinentes de 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 sont ainsi libellées :

Article premier

« 1. La présente ordonnance doit garantir que les personnes au sujet desquelles la police fédérale possède des documents établis pour assurer la protection de l'Etat, puissent défendre leurs droits de la personnalité sans que soit entravée l'exécution des tâches de protection de l'Etat.

2. Les documents de la Confédération établis pour assurer la protection de l'Etat sont placés sous la garde d'un préposé spécial (...) »

Article 4

« 1. Le préposé spécial place sous sa garde tous les documents du Service de police du Ministère public de la Confédération.

2. Il trie ensuite les documents et retire ceux qui sont devenus inutiles (...) »

Article 5

« 1. Le préposé spécial autorise les requérants à consulter les fiches les concernant en leur en envoyant une photocopie.

2. Il cache les données relatives aux personnes ayant traité les fiches et aux services étrangers de renseignements et de sécurité.

3. De plus, il peut refuser ou limiter la consultation si celle-ci :

a) Donne des indications sur des procédures d'enquête en cours ou sur des connaissances dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, du contre-espionnage ou de la lutte contre le crime organisé ;

(...) »

Article 13

« 1. Le médiateur institué par le Conseil fédéral examine, sur demande de la personne concernée, si la présente ordonnance est respectée.

(...) »

Article 14

« 1. Celui qui fait valoir que sa demande de consultation n'a pas été traitée conformément à la présente ordonnance peut s'adresser dans les 30 jours au médiateur.

2. Si le médiateur estime que l'ordonnance a été respectée, il en fait part au requérant. Celui-ci peut interjeter recours au Conseil fédéral dans les 30 jours qui suivent la réception de cet avis.

3. Si le médiateur estime que l'ordonnance n'a pas été respectée, il en fait part au préposé spécial et au requérant. Le préposé spécial arrête alors une nouvelle décision pouvant faire l'objet d'un recours. »

36. Les dispositions pertinentes de l'arrêté fédéral du 9 octobre 1992 sur la consultation des documents du ministère public de la Confédération prévoient :

Article 4

« 1. Le droit de consulter les documents est accordé lorsque la personne concernée rend vraisemblable qu'elle a subi un préjudice matériel ou un tort moral en rapport avec des informations qui ressortent des documents du Service de police ou avec des actes commis par des agents du Ministère public de la Confédération.

(...) »

Article 7

« 1. Le préposé spécial trie les documents placés sous sa garde et élimine ceux qui ne sont plus nécessaires à la protection de l'Etat et qui ne sont plus l'objet d'une procédure de consultation.

2. Les documents relatifs à des procédures pénales sont éliminés lorsque :

a) la prescription de l'action pénale est intervenue à la suite d'une suspension de procédure ;

b) la procédure a été close par un jugement exécutoire.

3. Les documents éliminés sont versés aux Archives fédérales. Ils ne peuvent plus être consultés par l'administration et sont interdits d'accès pendant 50 ans. »

37. Les dispositions pertinentes de l'ordonnance du Conseil fédéral du 20 janvier 1993 sur la consultation des documents du ministère public de la Confédération sont rédigées comme suit :

Article 11

« 1. Lorsqu'une personne conteste l'exactitude de certaines données, elle peut exiger qu'une mention appropriée figure sur les documents ou leur soit annexée.

2. Lorsque des documents sont manifestement erronés, ils sont rectifiés à la demande de la personne concernée.

(...) »

E. La commission d'enquête parlementaire établie dans le cadre de l'affaire dite « des fiches »

38. Une commission d'enquête parlementaire (« CEP ») fut chargée d'enquêter sur l'affaire dite « des fiches ». Dans son rapport publié dans la *Feuille fédérale* (FF 1990, I, pp. 593 et suiv.), elle constata notamment, concernant les écoutes téléphoniques (pp. 759 et 760) :

« Selon diverses indications, des personnes craignaient que leurs conversations téléphoniques soient écoutées pour des motifs d'ordre politique. La CEP a examiné de manière approfondie les mesures techniques de surveillance ordonnées par le Ministère public fédéral. C'est ainsi que la commission a exigé du Ministère public fédéral que celui-ci lui remette la liste détaillée et complète des personnes soumises aux écoutes et des raccordements téléphoniques sous surveillance ; cette liste a été ensuite comparée avec la liste demandée indépendamment aux PTT. La CEP a ensuite pu se convaincre, en partie à l'aide de certains dossiers ainsi qu'à l'occasion d'un entretien avec le président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral, qu'il n'y avait pas de différences entre les listes établies par les autorités qui ordonnent les écoutes téléphoniques et celles qui les exécutent.

(...)

Sont compétents pour ordonner une mesure de surveillance le juge d'instruction fédéral et, avant que l'enquête préliminaire ne commence, le procureur de la Confédération. La décision prise à cet effet a une validité de six mois au plus et peut être prolongée au besoin. Elle nécessite dans tous les cas l'approbation du président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral. Cette procédure d'approbation a été considérablement formalisée au cours des dernières années et se concrétise dans une formule imprimée. La CEP a constaté que toutes les décisions avaient été soumises au président de la Chambre d'accusation et que celui-ci les avait toutes approuvées sans aucune exception (...) »

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

39. M. Amann a saisi la Commission le 27 juin 1995. Invoquant les articles 8 et 13 de la Convention, il se plaignait de l'interception d'un appel téléphonique, de l'établissement par le ministère public d'une fiche et de la conservation de cette dernière dans le fichier de la Confédération en étant résulté, ainsi que de l'absence de recours effectif à cet égard.

40. La Commission (première chambre) a retenu la requête (n° 27798/95) le 3 décembre 1997. Dans son rapport du 20 mai 1998 (ancien article 31 de la Convention), elle conclut, par neuf voix contre huit, qu'il y a eu violation de l'article 8 et, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13. Le texte intégral de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt¹.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR

41. Dans ses mémoires, le Gouvernement invite la Cour à constater que le requérant n'a plus mentionné son grief portant sur l'article 13 de la Convention et qu'il n'y a dès lors pas lieu d'examiner ce moyen. Quant au fond, il prie la Cour de dire que les faits ayant donné lieu à la requête introduite par M. Amann contre la Suisse n'emportent pas violation de la Convention.

42. De son côté, le requérant prie la Cour de constater qu'il y a eu violation des articles 8 et 13 de la Convention et de lui allouer une satisfaction équitable au titre de l'article 41.

1. *Note du greffe* : pour des raisons d'ordre pratique, il n'y figurera que dans l'édition imprimée (le recueil officiel contenant un choix d'arrêts et de décisions de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION 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'article 8 de la Convention, libellé comme suit :

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

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

A. Applicabilité de l'article 8

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

B. Observation de l'article 8

1. *Sur l'existence d'une ingérence*

45. La Cour note qu'il n'est pas contesté que le ministère public a intercepté et enregistré un appel téléphonique reçu par le requérant le 12 octobre 1981 d'une personne de l'ambassade alors soviétique à Berne. Il y a donc eu « ingérence d'une autorité publique », au sens de l'article 8 § 2, dans l'exercice d'un droit garanti au requérant par le paragraphe 1 de cette disposition (arrêt Kopp c. Suisse du 25 mars 1998, *Recueil* 1998-II, p. 540, § 53).

2. *Justification de l'ingérence*

46. Pareille ingérence méconnaît l'article 8 sauf si, « prévue par la loi », elle poursuit un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et, de

surcroît, est « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre ces derniers.

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

47. D'après le requérant, la base légale en droit suisse fait défaut. En particulier, il affirme que la mesure litigieuse ne peut pas se fonder sur les articles 66 à 72 PPF, le Gouvernement n'ayant produit aucun élément susceptible de prouver qu'une poursuite pénale avait été ouverte contre un tiers ou que les autorités s'étaient conformées à la procédure fixée par ces dispositions. A cet égard, il souligne que l'allégation du Gouvernement selon laquelle les documents ne seraient plus disponibles n'est pas crédible. En effet, il ressort du rapport de la commission d'enquête parlementaire en charge d'instruire l'affaire dite « des fiches » qu'il existe des listes relatives aux écoutes téléphoniques ordonnées par le ministère public puis exécutées par les PTT ; par ailleurs, la chambre d'accusation du Tribunal fédéral possède les registres dans lesquels sont consignées les autorisations délivrées par son président ; de surcroît, le Gouvernement ne peut prétendre qu'un employé de l'ambassade alors soviétique à Berne était surveillé que s'il dispose de documents pour étayer cette affirmation ; enfin, le fait que l'enregistrement n'a pas été détruit « à l'issue de la procédure » (article 66 § 1 *ter* PPF) démontre qu'il n'y avait pas d'instruction au sens des articles 66 et suivants PPF.

Le requérant exprime l'avis que l'ensemble des lignes téléphoniques de l'ambassade alors soviétique à Berne étaient écoutées de façon systématique, en dehors de tout soupçon concret contre une personne déterminée et d'une procédure judiciaire conforme à la loi. Selon lui, cette présomption est confirmée par le fait qu'au cours de la procédure devant les autorités suisses, celles-ci ont expressément mentionné les termes « informations de contre-espionnage ». En outre, les enquêtes de la commission d'enquête parlementaire en charge d'instruire l'affaire dite « des fiches » ont démontré que les organes de la police fédérale avaient surveillé les citoyennes et les citoyens pendant des décennies sans autorisation de la part d'un tribunal. Or l'article 17 § 3 PPF ne saurait fonder de tels procédés de la police politique.

Quant à l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral, le requérant souligne que ce texte contient des dispositions purement organisationnelles relatives aux différents offices du Département fédéral de justice et de police et ne donne aucunement pouvoir à ces derniers de s'ingérer dans des droits et libertés protégés par la Convention ; il ne peut dès lors être considéré comme une base légale adéquate. Au demeurant, le requérant considère que ce texte n'est pas suffisamment précis et accessible pour satisfaire à l'exigence de « prévisibilité » telle que définie par la jurisprudence de la Cour.

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

49. Le Gouvernement soutient que l'existence d'une base légale en droit suisse ne fait aucun doute. A titre préliminaire, il indique que la mesure litigieuse a été effectuée dans le cadre d'une surveillance décidée par le ministère public à l'encontre d'un collaborateur déterminé de l'ambassade alors soviétique à Berne, en application de l'article 66 § 1 *bis* PPF, et que le requérant n'était pas la personne visée par la mise sur écoute, ni en qualité de suspect ni en qualité de tiers (ce dernier étant la personne ayant commandé l'appareil dépilatoire) ; le requérant a donc été enregistré « par hasard », en qualité de « participant nécessaire ».

Pour le Gouvernement, il importe peu de savoir si la mesure litigieuse a été décidée dans le cadre d'une procédure pénale déjà engagée ou dans le but de prévenir une infraction puisque les articles 17 § 3 (fondé sur l'article 102 §§ 9 et 10 de la Constitution fédérale) et 72 PPF ainsi que premier de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral constituent une base légale suffisante dans les deux hypothèses. Il souligne que la Cour, dans une affaire similaire, a conclu à l'existence d'une base légale en droit suisse (arrêt Kopp précité, pp. 540-541, §§ 56 à 61).

La seule question décisive est celle de savoir si les garanties fixées par la loi ont été respectées. A cet égard, le Gouvernement déclare que, dans l'impossibilité d'avoir accès au dossier, il ne peut vérifier si l'approbation du président de la chambre d'accusation du Tribunal fédéral requise par l'article 66 *bis* PPF a été accordée. Sur la base du rapport établi par la commission d'enquête parlementaire en charge d'instruire l'affaire dite « des fiches », aux termes duquel le président de la chambre d'accusation du Tribunal fédéral avait approuvé toutes les décisions du juge d'instruction, il suppose toutefois que tel a été le cas en l'espèce.

50. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle les mots « prévue par la loi » imposent non seulement que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais visent aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être accessible au justiciable et prévisible (arrêt Kopp précité, p. 540, § 55).

i. Existence d'une base légale en droit suisse

51. La question de savoir si cette condition se trouve remplie prête à controverse, le Gouvernement soutenant que les articles 17 § 3 et 72 PPF ainsi que premier de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant

le Service de police du ministère public fédéral constituent une base légale suffisante, ce que conteste le requérant.

52. La Cour rappelle qu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, et singulièrement aux tribunaux d'interpréter et d'appliquer le droit interne (arrêts *Kruslin c. France* du 24 avril 1990, série A n° 176-A, pp. 21-22, § 29, et *Kopp* précité, p. 541, § 59). A cet égard, elle relève que dans son arrêt du 14 septembre 1994, le Tribunal fédéral a estimé qu'il n'était pas nécessaire de rechercher si les articles 17 § 3 PPF et premier de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral étaient susceptibles de justifier l'atteinte à la personnalité alléguée par le requérant. Par ailleurs, cette juridiction ne s'est exprimée qu'en des termes très généraux sur l'article 72 PPF, se limitant à rappeler qu'il était admissible de recueillir des informations afin de prévenir des infractions contre l'Etat ou la défense nationale lorsque des éléments donnaient à penser que les préparatifs de telles infractions étaient en cours.

53. Il est vrai que la Cour s'est déjà prononcée sur la question de savoir si la loi fédérale sur la procédure pénale constituait, en droit suisse, une base légale suffisante en matière d'écoutes téléphoniques (arrêt *Kopp* précité, pp. 540-541, §§ 56 à 61). A la différence de la présente affaire, toutefois, l'autorité alors saisie par M. Kopp (le Conseil fédéral) avait examiné de manière détaillée la question de la légalité de la surveillance (*ibidem*, p. 533, § 31 b)) et l'article 72 PPF n'était pas en cause.

54. En l'espèce, la Cour n'estime pas nécessaire de rechercher si l'interception de l'appel téléphonique du 12 octobre 1981 reposait sur une base légale. En effet, à supposer même que tel fût le cas, l'une des exigences découlant de l'expression « prévue par la loi », en l'occurrence la prévisibilité, ne se trouve pas réalisée.

ii. Qualité de la loi

55. La Cour rappelle que les mots « prévue par la loi » impliquent des conditions qui vont au-delà de l'existence d'une base légale en droit interne et exigent que celle-ci soit « accessible » et « prévisible ».

56. Selon la jurisprudence constante de la Cour, une norme est « prévisible » lorsqu'elle est rédigée avec assez de précision pour permettre à toute personne, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, de régler sa conduite (arrêt *Malone c. Royaume-Uni* du 2 août 1984, série A n° 82, pp. 31-32, § 66). En matière de mesures de surveillance secrète, la Cour a souligné l'importance de ce concept en ces termes (*ibidem*, pp. 32-33, §§ 67-68) :

« La Cour rappelle qu'à ses yeux le membre de phrase « prévue par la loi » ne se borne pas à renvoyer au droit interne, mais concerne aussi la qualité de la « loi » ; il la veut compatible avec la prééminence du droit, mentionnée dans le préambule de la Convention (...). Il implique ainsi – et cela ressort de l'objet et du but de l'article 8 – que le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de

la puissance publique aux droits garantis par le paragraphe 1 (...). Or le danger d'arbitraire apparaît avec une netteté singulière là où un pouvoir de l'exécutif s'exerce en secret (...)

(...) Puisque l'application de mesures de surveillance secrète des communications échappe au contrôle des intéressés comme du public, la « loi » irait à l'encontre de la prééminence du droit si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante – compte tenu du but légitime poursuivi – pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire. »

Elle a aussi précisé que « les écoutes et autres formes d'interception des entretiens téléphoniques représentent une atteinte grave au respect de la vie privée et de la correspondance. Partant, elles doivent se fonder sur une « loi » d'une précision particulière. L'existence de règles claires et détaillées en la matière apparaît indispensable, d'autant que les procédés techniques ne cessent de se perfectionner » (arrêt Kopp précité, pp. 542-543, § 72).

57. Il convient donc d'examiner la « qualité » des normes juridiques invoquées en l'espèce.

58. La Cour relève d'abord que l'article premier de l'arrêt du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral, aux termes duquel la police fédérale « assure le service des enquêtes et des informations dans l'intérêt de la sûreté intérieure et extérieure de la Confédération » notamment par des mesures de « surveillance », ne contient aucune indication relative aux personnes susceptibles de faire l'objet de telles mesures, aux circonstances dans lesquelles celles-ci peuvent être ordonnées, aux moyens à employer ou aux procédures à observer. Cette norme ne saurait en conséquence être considérée comme suffisamment claire et détaillée pour assurer une protection appropriée contre les ingérences des autorités dans le droit du requérant au respect de sa vie privée et de sa correspondance.

59. Elle estime qu'il en est de même de l'article 17 § 3 PPF, rédigé en des termes similaires.

60. Quant aux autres dispositions de la loi fédérale sur la procédure pénale, elle observe que l'article 66 définit les catégories de personnes susceptibles d'être mises sur écoutes judiciaires ainsi que les circonstances dans lesquelles une telle surveillance peut être ordonnée. Par ailleurs, les articles 66 *bis* et suivants fixent la procédure à suivre ; ainsi, l'exécution de la mesure est limitée dans le temps et soumise au contrôle d'un magistrat indépendant, en l'occurrence le président de la chambre d'accusation du Tribunal fédéral.

61. La Cour ne minimise nullement la valeur de ces garanties. Toutefois, elle souligne que le Gouvernement n'a pas été en mesure d'établir que les conditions d'application de l'article 66 PPF avaient été respectées et les mécanismes de protection prévus aux articles 66 et suivants PPF observés.

Elle relève en outre qu'au dire du Gouvernement, le requérant n'était pas la personne visée par la mesure litigieuse, ni en qualité de suspect ou d'inculpé ni en qualité de tiers présumé recevoir ou transmettre des informations à un suspect ou un inculpé, mais a participé « par hasard » à une conversation téléphonique enregistrée dans le cadre d'une surveillance dirigée contre un collaborateur déterminé de l'ambassade alors soviétique à Berne.

Or la loi fédérale sur la procédure pénale vise avant tout la surveillance des personnes suspectées ou inculpées d'un crime ou d'un délit (article 66 § 1 PPF), voire des tiers présumés recevoir ou transmettre des informations à ces dernières (article 66 § 1 *bis* PPF), mais ne réglemente pas de façon détaillée le cas des interlocuteurs écoutés « par hasard », en qualité de « participants nécessaires » à une conversation téléphonique enregistrée par les autorités en application de ces dispositions. En particulier, la loi ne précise pas les précautions à prendre à leur égard.

62. La Cour conclut que l'ingérence ne saurait passer pour « prévue par la loi » puisque le droit suisse n'indique pas avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré.

Il s'ensuit qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention en ce qui concerne l'enregistrement de l'appel téléphonique reçu par le requérant le 12 octobre 1981 d'une personne de l'ambassade alors soviétique à Berne.

b) Finalité et nécessité de l'ingérence

63. Eu égard à la conclusion qui précède, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner le respect des autres exigences du paragraphe 2 de l'article 8.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION QUANT À L'ÉTABLISSEMENT D'UNE FICHE ET SA CONSERVATION DANS LE FICHIER DE LA CONFÉDÉRATION

64. Le requérant se plaint de ce que l'établissement d'une fiche le concernant, à la suite de l'interception de l'appel téléphonique reçu d'une personne de l'ambassade alors soviétique à Berne, et sa conservation dans le fichier de la Confédération ont entraîné une violation de l'article 8 de la Convention.

A. Applicabilité de l'article 8

65. La Cour rappelle que la mémorisation de données relatives à la « vie privée » d'un individu entre dans le champ d'application de l'article 8 § 1 (arrêt *Leander c. Suède* du 26 mars 1987, série A n° 116, p. 22, § 48).

A cet égard, elle souligne que le terme « vie privée » ne doit pas être interprété de façon restrictive. En particulier, le respect de la vie privée englobe le droit pour l'individu de nouer et développer des relations avec ses semblables ; de surcroît, aucune raison de principe ne permet d'exclure les activités professionnelles ou commerciales de la notion de « vie privée » (arrêts *Niemietz c. Allemagne* du 16 décembre 1992, série A n° 251-B, pp. 33-34, § 29, et *Halford* précité, pp. 1015-1016, § 42).

Cette interprétation extensive concorde avec celle de la Convention élaborée au sein du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1985, dont le but est « de garantir, sur le territoire de chaque Partie, à toute personne physique (...) le respect de ses droits et de ses libertés fondamentales, et notamment de son droit à la vie privée, à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel la concernant » (article 1), ces dernières étant définies comme « toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable » (article 2).

66. En l'espèce, la Cour relève qu'une fiche a été établie concernant le requérant, sur laquelle il a été indiqué que ce dernier était un « contact auprès de l'ambassade russe » et faisait « du commerce de différentes sortes avec la société [A.] » (paragraphe 15 et 18 ci-dessus).

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

B. Observation de l'article 8

1. Sur l'existence d'une ingérence

68. Pour le Gouvernement, la question de savoir s'il y a eu « ingérence » au sens de l'article 8 de la Convention demeure posée, puisque « la fiche ne contenait aucun élément sensible en rapport avec la vie privée du requérant », que ce dernier « n'a subi aucun inconvénient du fait de l'établissement et de la conservation de la fiche » et que celle-ci n'a « très probablement jamais été consultée par des tiers ».

69. La Cour rappelle que la mémorisation par une autorité publique de données relatives à la vie privée d'un individu constitue une ingérence au sens de l'article 8. L'utilisation ultérieure des informations mémorisées importe peu (voir, *mutatis mutandis*, arrêts *Leander* précité, p. 22, § 48, et *Kopp* précité, p. 540, § 53).

70. En l'espèce, la Cour relève qu'une fiche contenant des données relatives à la vie privée du requérant a été établie par le ministère public, puis conservée dans le fichier de la Confédération. A cet égard, elle souligne qu'il ne lui appartient pas de spéculer sur le caractère sensible ou non des

éléments recueillis ni sur les éventuels inconvénients subis par le requérant. Il lui suffit de constater que des données relatives à la vie privée d'un particulier ont été mémorisées par une autorité publique pour conclure qu'en l'espèce, l'établissement et la conservation de la fiche litigieuse constituent une ingérence, au sens de l'article 8, dans le droit au respect de la vie privée du requérant.

2. Justification de l'ingérence

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

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

72. Selon le requérant, l'établissement et la conservation de la fiche le concernant sont des mesures qui ne reposent pas sur une base légale. En particulier, il affirme que l'article 17 § 3 PPF n'autorise pas la police fédérale à consigner les résultats de ses mesures de surveillance. Quant aux directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale, elles sont destinées aux fonctionnaires de l'administration et il ne s'agit donc pas d'une loi suffisamment claire et précise pour permettre aux citoyens de déterminer leurs droits et obligations.

Il soutient que de surcroît les autorités ne se sont pas conformées aux normes en vigueur, puisque l'article 66 § 1 *ter* PPF et le chiffre 414 des directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale exigeaient la destruction des enregistrements ne s'avérant pas nécessaires pour l'exécution d'une enquête.

Enfin, il souligne que la législation entrée en vigueur au début des années 90, après l'éclatement de l'affaire dite « des fiches », ne prévoit pas la possibilité d'engager une procédure judiciaire aux fins d'obtenir la destruction d'une fiche. Ainsi, aux termes de l'arrêté fédéral du 9 octobre 1992 sur la consultation des documents du ministère public de la Confédération et de l'ordonnance du Conseil fédéral du 20 janvier 1993 sur la consultation des documents du ministère public de la Confédération, les fiches sont conservées dans les archives fédérales et il est seulement loisible aux justiciables d'y faire annoter une remarque lorsque le contenu en est contesté.

73. La Commission partage l'opinion du requérant. En particulier, elle estime que les directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale ne sont pas assez précises et se contentent de présupposer, sans en donner une elles-mêmes, une base légale à la mémorisation d'informations.

74. Le Gouvernement soutient que l'ordre juridique suisse offre, compte tenu « des particularités caractérisant les mesures secrètes dans le domaine de la protection de la sécurité de l'Etat », une base légale suffisamment accessible et prévisible.

Il est d'avis qu'avant 1990, les mesures litigieuses étaient principalement fondées sur les articles 17 § 3 PPF et premier de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral, ces dispositions étant concrétisées par les directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale. Il précise que ces directives ont été publiées dans la *Feuille fédérale* (FF 1981, I, p. 1314).

Il indique qu'après 1990, plusieurs textes ont été édictés en matière de traitement et de consultation de documents contenant des données personnelles, en particulier l'ordonnance du Conseil fédéral du 5 mars 1990 relative au traitement des documents de la Confédération établis pour assurer la protection de l'Etat, l'arrêté fédéral du 9 octobre 1992 sur la consultation des documents du ministère public de la Confédération et l'ordonnance du Conseil fédéral du 20 janvier 1993 sur la consultation des documents du ministère public de la Confédération.

i. L'établissement de la fiche

75. La Cour relève qu'en décembre 1981, date à laquelle fut établie la fiche concernant le requérant, la loi fédérale sur la procédure pénale, l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral et les directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale étaient en vigueur. Toutefois, aucun de ces textes ne mentionnant expressément l'existence d'un registre du ministère public, la question pourrait se poser de savoir si la rédaction de la fiche litigieuse reposait sur « une base légale en droit suisse » et, dans l'affirmative, si cette dernière était « accessible » (arrêt Leander précité, p. 23, § 51). A cet égard, elle observe en effet que les directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 étaient avant tout destinées au personnel de l'administration fédérale.

En l'espèce, cependant, elle n'estime pas nécessaire de se prononcer à ce sujet, puisqu'à supposer même que l'établissement de la fiche, en décembre 1981, fût fondé sur une base légale accessible, celle-ci n'était pas « prévisible ».

76. La Cour a jugé ci-dessus (paragraphe 58 et 59) que les articles 17 § 3 PPF et premier de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral étaient rédigés en termes trop généraux pour satisfaire à l'exigence de prévisibilité en matière d'écoutes téléphoniques. Pour les motifs déjà exposés, elle aboutit à la même conclusion concernant la création de la fiche sur le requérant.

Quant aux directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale, elles énoncent quelques principes généraux, par exemple que le « traitement de données personnelles doit reposer sur une base légale » (chiffre 411) ou que les « données personnelles ne doivent être traitées que dans des buts bien déterminés » (chiffre 412), mais ne contiennent aucune indication appropriée sur l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir conféré au ministère public de recueillir, enregistrer et conserver des informations ; ainsi, elles ne précisent pas les conditions d'établissement des fiches, les procédures à suivre, les informations pouvant être mémorisées et les mentions éventuellement interdites.

Ces directives, à l'instar de la loi fédérale sur la procédure pénale et l'arrêté du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le Service de police du ministère public fédéral, ne sauraient en conséquence être considérées comme suffisamment claires et détaillées pour assurer une protection adéquate contre les ingérences des autorités dans le droit du requérant au respect de sa vie privée.

77. L'établissement de la fiche concernant le requérant n'était donc pas « prévu par la loi » au sens de l'article 8 de la Convention.

ii. La conservation de la fiche

78. La Cour souligne d'abord qu'il paraît douteux que la conservation d'une fiche dont la création n'a pas été « prévue par la loi » puisse satisfaire à cette exigence.

De surcroît, elle relève que le droit suisse, et ce tant avant qu'après 1990, prévoit expressément la destruction des données qui ne s'avèrent plus « nécessaires » ou sont devenues « inutiles » (article 66 § 1 *ter* PPF, chiffre 414 des directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale et article 7 de l'arrêté fédéral du 9 octobre 1992 sur la consultation des documents du ministère public de la Confédération).

Or, en l'espèce, les autorités n'ont pas détruit les renseignements mémorisés lorsqu'il s'est avéré qu'aucune infraction n'était en cours de préparation, comme le souligne le Tribunal fédéral dans son arrêt du 14 septembre 1994.

79. Pour ces motifs, la conservation de la fiche concernant le requérant n'était pas « prévue par la loi » au sens de l'article 8 de la Convention.

80. La Cour conclut que tant l'établissement de la fiche litigieuse par le ministère public que la conservation de cette dernière dans le fichier de la Confédération constituent des ingérences dans la vie privée du requérant qui ne sauraient passer pour « prévues par la loi » puisque le droit suisse n'indique pas avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré. Il s'ensuit qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention.

b) Finalité et nécessité de l'ingérence

81. Eu égard à la conclusion qui précède, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner le respect des autres exigences du paragraphe 2 de l'article 8.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

82. Le requérant allègue en outre une violation de l'article 13 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

A. Sur l'exception préliminaire du Gouvernement

83. Le Gouvernement constate que dans son mémoire déposé le 11 mai 1999, le requérant n'est pas revenu sur son grief relatif à l'article 13 de la Convention. Il estime qu'en conséquence, il n'y a pas lieu d'examiner cette question.

84. La Cour relève que le requérant avait invoqué l'article 13 de la Convention devant la Commission, que cette dernière a examiné ce grief dans son rapport établi le 20 mai 1998 et qu'invité devant la Cour à soumettre des mémoires portant sur les questions soulevées par l'affaire, telle que retenue par la Commission, le requérant a présenté des observations sur l'article 13 dans son mémoire déposé le 14 juin 1999.

En conséquence, la Cour estime que le requérant n'a pas manifesté l'intention de renoncer à invoquer devant elle la violation de l'article 13 de la Convention qu'il avait alléguée devant la Commission.

Partant, l'exception préliminaire du Gouvernement ne saurait être retenue.

B. Sur le bien-fondé du grief

85. Le requérant se plaint de n'avoir pas disposé d'un « recours effectif » puisque devant le Tribunal fédéral, il n'a pas eu la possibilité de soulever la question du caractère licite ou non de l'écoute téléphonique, de l'établissement de la fiche et de la conservation de cette dernière.

86. Selon la Commission, l'action de droit administratif intentée par le requérant a constitué un recours effectif.

87. Le Gouvernement souscrit à cette thèse. Il souligne que le requérant, en saisissant le Tribunal fédéral d'une action de droit administratif, a

demandé réparation de son tort moral mais aussi, à titre subsidiaire, la constatation du caractère illicite de la fiche le concernant.

88. La Cour rappelle d'abord que dans une affaire issue d'une requête individuelle, elle n'a pas pour tâche de contrôler dans l'abstrait une législation ou une pratique contestée, mais doit autant que possible se limiter, sans oublier le contexte général, à traiter les questions soulevées par le cas concret dont elle se trouve saisie (arrêt *Les saints monastères c. Grèce* du 9 décembre 1994, série A n° 301-A, pp. 30-31, § 55).

Elle rappelle ensuite que l'article 13 de la Convention impose d'accorder à tout individu qui s'estime lésé par une mesure prétendument contraire à la Convention un recours devant une instance nationale aux fins de voir statuer sur son grief et, le cas échéant, obtenir réparation (arrêt *Leander* précité, pp. 29-30, § 77). Cette disposition n'exige toutefois pas la certitude d'un résultat favorable (arrêt *D. c. Royaume-Uni* du 2 mai 1997, *Recueil* 1997-III, p. 798, § 71).

89. En l'espèce, la Cour relève que le requérant a été en mesure de consulter sa fiche dès qu'il en a fait la demande, en 1990, lorsque la population dans son ensemble eut connaissance de l'existence du fichier du ministère public. Elle souligne en outre que le requérant a intenté une action de droit administratif devant le Tribunal fédéral et qu'à cette occasion, il a été en mesure de se plaindre de ce que la surveillance téléphonique et la rédaction de la fiche ne reposaient pas sur une base légale, d'une part, et de l'absence de « recours effectif » contre ces mesures, d'autre part. Elle note que le Tribunal fédéral avait compétence pour se prononcer sur ces griefs et a procédé à leur examen ; à cet égard, elle rappelle que le seul fait que le requérant soit débouté de toutes ses conclusions ne constitue pas en soi un élément suffisant pour juger du caractère « effectif » ou non de l'action de droit administratif.

90. Le requérant a donc disposé, en droit suisse, d'un recours effectif pour exposer les violations de la Convention qu'il alléguait. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 13.

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

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

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

A. Dommage

92. Le requérant réclame 1 000 francs suisses (CHF) pour dommage moral et ne sollicite aucune somme au titre du préjudice matériel.

93. Le Gouvernement est d'avis qu'en cas de constat de violation de la Convention par la Cour, le dommage moral serait suffisamment réparé par la publicité donnée à l'arrêt.

94. La Cour juge le dommage moral suffisamment compensé par le constat des violations de l'article 8 de la Convention.

B. Frais et dépens

95. Le requérant demande en outre 7 082,15 CHF au titre des frais et dépens occasionnés par la procédure devant les organes de la Convention.

96. Le Gouvernement se dit prêt à payer, à la lumière de l'ensemble des circonstances de la présente affaire et des montants accordés par la Cour dans d'autres requêtes dirigées contre la Suisse, 5 000 CHF.

97. La Cour estime que la demande relative aux frais et dépens est raisonnable et considère qu'il y a lieu de l'accueillir en totalité.

C. Intérêts moratoires

98. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux d'intérêt légal applicable en Suisse à la date d'adoption du présent arrêt est de 5 % l'an.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention concernant l'interception de l'appel téléphonique ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention concernant l'établissement et la conservation de la fiche ;
3. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement relative à l'article 13 de la Convention ;
4. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention ;
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 CHF (sept mille quatre-vingt-deux francs suisses 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.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 16 février 2000.

Elisabeth PALM
Présidente

Michele DE SALVIA
Greffier