



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

DEUXIÈME SECTION

**AFFAIRE ANTUNES ROCHA c. PORTUGAL**

*(Requête n° 64330/01)*

ARRÊT

STRASBOURG

31 mai 2005

**DÉFINITIF**

*12/10/2005*

*Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*

**En l'affaire Antunes Rocha c. Portugal,**

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. J.-P. COSTA, *président*,

A.B. BAKA,

I. CABRAL BARRETO,

R. TÜRMEŒ,

V. BUTKEVYCH,

M<sup>me</sup> D. JOČIENĚ,

M. D. POPOVIĆ, *juges*,

et de M<sup>me</sup> S. DOLLĚ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 30 septembre 2004 et 3 mai 2005,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 64330/01) dirigée contre la République portugaise et dont une ressortissante de cet Etat, M<sup>me</sup> Gracinda Maria Antunes Rocha (« la requérante »), a saisi la Cour le 13 novembre 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »). La requérante a été autorisée par le président de la chambre à assurer elle-même la défense de ses intérêts dans la procédure devant la Cour.

2. Le gouvernement portugais (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. J. Miguel, procureur général adjoint.

3. La requérante alléguait en particulier avoir fait l'objet d'une collecte de renseignements effectuée contre son gré et à son insu. Elle se plaignait par ailleurs de la durée de la procédure engagée à ce sujet.

4. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

5. Par une décision du 30 septembre 2004, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

6. Tant la requérante que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). Les parties ont chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre.

7. Le 1<sup>er</sup> novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la deuxième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. La requérante est née en 1954 et réside à Pontinha (Portugal).

#### A. Le contrat de travail de la requérante et l'enquête

9. Le 10 mai 1994, la requérante signa un contrat de travail temporaire avec le Conseil national du plan de protection civile (le « CNPCE »), organe sous tutelle directe du premier ministre. Elle devait remplir les fonctions d'assistante administrative.

10. Le jour même, la requérante reçut deux documents portant comme en-têtes « *NATO Confidential* » (OTAN [Organisation du Traité de l'Atlantique Nord] – Confidentiel) et « Autorité nationale de sécurité ». La requérante affirme qu'elle fut priée de les remplir et de les signer en vue de l'obtention d'un badge d'accès aux différents immeubles du ministère de la Défense. Ces documents contenaient un avant-propos qui se lisait ainsi :

« 1. De l'appartenance du Portugal à l'OTAN, il résulte un ensemble de traités et accords par lesquels les organes de la souveraineté portugaise se trouvent liés. L'un de ces traités est l'*Accord de sécurité entre les parties au Traité de l'Atlantique Nord*, contenu dans le document *C-M(55) 15 (définitif) – sécurité à l'OTAN*, qui régit la protection des dossiers de l'OTAN classés confidentiels.

2. Si vous désapprouvez ce qui précède, concernant l'appartenance du Portugal à l'OTAN ou l'enquête prévue par le document mentionné au point 1, déclarez à votre commandant, directeur ou chef que vous ne souhaitez pas travailler sur des affaires relatives à l'OTAN. Dans ce cas, ne remplissez pas la présente déclaration.

3. Si vous approuvez ce qui précède, remplissez la déclaration et la fiche suivantes. »

11. Le premier document, intitulé « fiche individuelle », contenait des demandes de renseignements relatifs à la requérante et à ses proches parents (âge, adresse et profession) ainsi qu'aux emplois occupés par l'intéressée au cours des dix années précédentes. Il y était également demandé si la requérante et/ou son conjoint avaient visité un pays étranger ou y avaient résidé dans les dix années précédentes ou si elle-même ou un membre de sa famille avaient été naturalisés. Le second document était une déclaration par laquelle l'intéressée devait s'engager à respecter les règles de sécurité en vigueur à l'OTAN et reconnaître qu'elle demeurerait susceptible d'être sanctionnée conformément aux « lois et règlements nationaux », même après la cessation de ses fonctions, en cas de non-respect de ces règles de sécurité. La requérante remplit et signa ces deux documents.

12. En août 1994, elle apprit qu'elle-même et sa famille faisaient l'objet d'une enquête. Selon elle, des personnes non identifiées s'étaient adressées à des voisins ou à des établissements commerciaux proches de sa maison, montrant sa photographie et demandant notamment si elle avait des amants, si elle ou son enfant étaient alcooliques ou toxicomanes, si elle avait des dettes, si elle recevait des visites chez elle, à quelle heure elle rentrait à la maison et quels étaient ses sujets de conversation.

13. La requérante s'adressa alors à son supérieur hiérarchique, le major A., à qui elle demanda des explications. D'après elle, le major A. lui répondit qu'une enquête avait effectivement été menée par la police judiciaire et le SIS (service de renseignements), et ce parce que dans le cadre de ses fonctions l'intéressée pouvait être appelée à travailler sur des documents relatifs à l'OTAN. La requérante aurait alors indiqué qu'elle ne voulait pas que sa famille fit l'objet d'une pareille enquête, ce à quoi le major A. aurait souscrit.

14. Le 30 septembre 1994, lors d'un nouvel entretien avec le major A., la requérante apprit que l'enquête s'était poursuivie malgré son opposition. Le 3 octobre 1994, elle démissionna. Le 6 janvier 1995, elle envoya au premier ministre une lettre dans laquelle elle se plaignait d'avoir été soumise à l'enquête en question.

## **B. La procédure pénale**

15. Le 28 mars 1995, la requérante adressa au Procureur général de la République une lettre où elle exposait les faits susmentionnés et déclarait souhaiter le déclenchement de poursuites. Le 16 juin 1995, le chef de cabinet du Procureur général de la République demanda des renseignements au chef de cabinet du ministre de la Défense.

16. Ce dernier répondit le 31 juillet 1995. Dans sa lettre, il expliquait que tous les fonctionnaires du CNPCE devaient être « habilités » (*credenciados*). En effet, le CNPCE était occasionnellement appelé à travailler sur des affaires relatives à l'OTAN. Toutefois, le CNPCE se bornait à envoyer un dossier à l'Autorité nationale de sécurité. Selon le chef de cabinet, le CNPCE n'avait aucune connaissance des enquêtes éventuelles, des personnes responsables ou des conclusions ; l'Autorité nationale de sécurité l'informait simplement, par la suite, que la personne concernée avait été habilitée. Il ajoutait que le CNPCE n'était pas en liaison avec le SIS et que les jurys de recrutement avisaient habituellement les candidats qu'ils étaient susceptibles de faire l'objet d'une enquête.

17. Le 22 avril 1996, le chef de cabinet du Procureur général de la République informa la requérante que les faits exposés ne semblaient receler aucun élément d'infraction pénale. Il ajouta qu'il allait envoyer le dossier au médiateur de Justice (*Provedor de Justiça*).

18. Le 20 mai et le 30 septembre 1997 et le 7 avril, le 6 mai et le 25 juin 1998, la requérante insista sur l'examen de ses griefs et demanda l'accélération de la procédure en invoquant l'article 108 du code de procédure pénale.

19. Dans une note du cabinet du Procureur général de la République en date du 15 juillet 1998, il était mentionné qu'après l'envoi du dossier au médiateur de Justice – procédure ayant débouché sur l'adoption d'une recommandation – la requérante avait à nouveau insisté sur l'examen de sa plainte et affirmé que la documentation qu'elle avait signée ne correspondait pas aux documents envoyés par le ministère de la Défense. Il était donc proposé de transmettre le dossier au parquet de Lisbonne, ce qui fut fait le 17 juillet 1998. Des poursuites contre X furent engagées.

20. Le 25 février 1999, la requérante saisit le procureur chargé de l'affaire d'une demande d'accélération de la procédure fondée sur les articles 108 et 109 du code de procédure pénale. Le même jour, elle demanda à se constituer *assistente* (auxiliaire du ministère public).

21. Par une décision du 15 mars 1999, le vice-procureur général de la République rejeta cette demande pour défaut de fondement légal, les délais fixés par la loi pour la phase d'enquête ne s'appliquant que lorsque les poursuites concernent une personne déterminée, ce qui n'était pas encore le cas.

22. Le 25 mars 1999, le procureur entendit la requérante au sujet des faits de la cause. Les 12 et 16 avril 1999, il entendit également, comme témoins, des représentants du CNPCE (leur nombre n'a pas été précisé à la Cour).

23. Par une ordonnance du 13 mai 1999, le juge d'instruction près le tribunal d'instruction criminelle de Lisbonne fit droit à la demande d'assistance judiciaire qui avait été formée par la requérante. Un avocat fut désigné d'office mais demanda à être relevé de ses fonctions le 22 juin 1999.

24. Le 9 juin 1999, le procureur chargé de l'affaire rendit une ordonnance de classement sans suites. Il estimait que l'éventuelle infraction d'atteinte à la vie privée se trouvait amnistiée compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi d'amnistie n° 29/99 du 12 mai 1999, et qu'en tout état de cause la requérante n'avait pas respecté le délai de six mois imparti par la loi pour le dépôt d'une plainte.

25. Le 1<sup>er</sup> juillet 1999, la requérante demanda l'ouverture de l'instruction. A ses yeux, il y avait des motifs suffisants pour accuser d'atteinte à la vie privée et de faux en écriture le président de l'Autorité nationale de sécurité, le vice-président du CNPCE et le major A. Le 15 juillet 1999, le juge d'instruction rejeta la demande parce qu'elle n'était pas présentée par un avocat. Il souligna néanmoins que le délai prévu par la loi pour demander l'ouverture de l'instruction devait être suspendu jusqu'à ce qu'un avocat fût désigné pour assister la requérante.

26. Suivirent plusieurs démarches de l'intéressée en vue de la désignation d'un avocat d'office. La requérante donna enfin mandat à une avocate le 25 novembre 1999. La demande d'ouverture de l'instruction fut déposée le 17 janvier 2000, l'intéressée sollicitant notamment l'audition de plusieurs témoins.

27. Par une ordonnance du 21 janvier 2000, le juge d'instruction accepta d'abord la demande de constitution d'*assistente* qui avait été formée par la requérante. Il déclara ensuite l'instruction ouverte, mais uniquement s'agissant de l'infraction alléguée de faux en écriture. Il considérait en effet que l'infraction d'atteinte à la vie privée avait fait l'objet d'une amnistie.

28. Le 18 février 2000, le général L.M., président de l'Autorité nationale de sécurité à l'époque des faits, fut entendu par le juge d'instruction. Le même jour, un débat contradictoire eut lieu en présence de la requérante.

29. Le 25 février 2000, le juge d'instruction rendit une ordonnance de non-lieu. S'agissant de la prétendue infraction d'atteinte à la vie privée, il réitérait que celle-ci était couverte par l'amnistie. Quant à l'éventuelle infraction de faux en écriture, il considérait qu'il n'y avait pas d'indices suffisants pour renvoyer en jugement les personnes mises en cause.

30. Le 29 février 2000, la requérante retira le mandat qu'elle avait donné à son avocate et sollicita la désignation d'un avocat d'office en vue de la présentation d'une demande en dommages et intérêts dans le cadre de la procédure pénale en question. Par une ordonnance du 14 avril 2000, le juge d'instruction rejeta cette requête en se référant à son ordonnance de non-lieu.

31. Le 28 avril 2000, la requérante présenta elle-même une demande en dommages et intérêts contre les trois personnes mises en cause et l'Etat portugais. Elle entendait obtenir réparation des préjudices causés par l'atteinte à sa vie privée. L'intéressée demanda par ailleurs qu'un avocat fût désigné pour la représenter.

32. Le 1<sup>er</sup> juin 2000, le juge d'instruction, après avoir attribué un avocat à la requérante, transmit le dossier au tribunal criminel de Lisbonne, compétent pour examiner la demande en dommages et intérêts.

33. Par une décision du 26 octobre 2000, le juge de la 5<sup>e</sup> chambre correctionnelle déclara la demande irrecevable. Il observait d'abord que la prétendue infraction d'atteinte à la vie privée avait fait l'objet d'une amnistie, ensuite qu'en tout état de cause cette infraction était prescrite, et enfin que la requérante n'avait pas respecté le délai qui lui était imparti pour déposer sa plainte pénale. Pour le juge, ces éléments écartaient la possibilité d'application de l'article 11 de la loi d'amnistie n° 29/99. Dans ces conditions, la demande en dommages et intérêts ne pouvait être examinée que si elle était fondée sur la responsabilité objective. Pour le juge, tel n'était pas le cas, les préjudices allégués rentrant clairement dans le champ de la responsabilité contractuelle. Se référant à un arrêt de règlement (*assento*) de la Cour suprême en date du 17 juin 1999, le juge estimait que

le tribunal criminel ne pouvait en pareil cas examiner la demande en question. Il soulignait enfin que la demande n'était pas signée par un avocat, alors que la loi l'exigeait.

### **C. Les documents produits par le Gouvernement**

34. En réponse à la demande de la Cour, qui le priait de fournir copie du dossier de l'enquête sur la requérante et/ou de tout autre document pertinent à cet égard, le Gouvernement a produit une lettre de l'Autorité nationale de sécurité datée du 15 avril 2004. Dans cette lettre, l'Autorité nationale de sécurité précise qu'elle n'exerce elle-même aucune activité d'investigation dans le cadre des enquêtes en vue de l'habilitation des intéressés. Elle précise par ailleurs que ses archives ne contiennent pas d'éléments relatifs à une éventuelle surveillance de la résidence de la requérante ou à l'interrogation de ses connaissances. Enfin, elle indique ne pas être en mesure de fournir copie du dossier de l'enquête en question, classé « *NATO Confidential* ».

35. Figure en annexe à cette lettre une autre lettre, que l'Autorité nationale de sécurité a adressée le 9 avril 2002 au chef de cabinet du ministre de la Justice, en réponse à une demande du bureau du Procureur général de la République liée à la présente requête. Dans cette lettre – à laquelle est joint un document intitulé « Faits se rapportant à « l'exposé des faits » établi par la Cour européenne des Droits de l'Homme » –, il est précisé que l'habilitation fut accordée à la requérante le 9 août 1994 et annulée le 13 octobre 1994. Par ailleurs, l'Autorité nationale de sécurité y décrit comme suit la manière dont une telle habilitation est délivrée : « Le processus décisionnel concernant l'habilitation implique une évaluation de sécurité visant à confirmer les renseignements donnés volontairement par l'intéressé, ainsi qu'à connaître des faits antérieurs pouvant contribuer à fonder la décision relative à l'habilitation. Cette matière est régie au Portugal par la résolution du Conseil des Ministres n° 50/88 ». L'Autorité nationale de sécurité indique également que ses services suivent la recommandation n° 22/B/97 du médiateur de Justice en vue de la mise à jour des « instructions de sécurité » en vigueur.

## **II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS**

### **A. Le CNPCE et les instructions en matière de confidentialité et de sécurité**

36. Aux termes du décret-loi n° 153/91 du 23 avril 1991, le CNPCE a pour objet la définition et la mise à jour permanente du plan de protection civile, de manière à garantir certains services essentiels en situation de crise

ou en temps de guerre. Le CNPCE doit également assurer au niveau national l'application des principes définis en la matière par le *Senior Civil Emergency Planning Committee* de l'OTAN. Il existe au sein du CNPCE un service appelé « sous-registre OTAN », auquel il incombe, sous la direction de l'Autorité nationale de sécurité, de vérifier l'habilitation des fonctionnaires ayant accès à des dossiers classés confidentiels.

37. Selon le décret-loi n° 372/84 du 28 novembre 1984, l'Autorité nationale de sécurité est un organe du ministère de la Défense. Elle est responsable de l'habilitation des fonctionnaires ayant accès à des dossiers classés confidentiels qui concernent l'OTAN. Aux fins d'une habilitation, elle peut demander les renseignements « nécessaires » aux institutions concernées.

38. Des instructions relatives aux documents secrets et confidentiels figurent dans la résolution du Conseil des Ministres n° 50/88 du 8 septembre 1988, publiée au Journal officiel du 3 décembre 1988. Aux termes de ce texte, tout individu appelé à travailler sur des dossiers classés confidentiels doit faire l'objet d'une habilitation de sécurité, sous la responsabilité de l'Autorité nationale de sécurité ; l'habilitation doit permettre de déterminer si l'intéressé est d'une loyauté et d'une honnêteté à toute épreuve et si sa réputation, ses habitudes, sa vie sociale, sa discrétion et son bon sens autorisent à lui donner accès aux dossiers confidentiels (instruction n° 4.2.4.1). Il est possible de mener à cet effet une enquête, conformément à l'instruction n° 4.2.4.2.1, dont les passages pertinents disposent :

« a) l'objet d'une enquête est de vérifier par avance la capacité générale de chaque individu à traiter des dossiers classés, et de rechercher si l'octroi de l'habilitation demandée est objectivement compatible avec les intérêts de la sécurité ;

b) l'enquête est menée par les bureaux [de sécurité de chacun des ministères concernés], selon les règles établies par l'Autorité nationale de sécurité en matière d'habilitations ; elle doit se fonder sur toute information disponible ;

c) Sont remis à cet effet [aux bureaux de sécurité] (...) les documents suivants :

– la demande d'enquête de sécurité (formulaire SEG. 6) ;

– la photocopie de la fiche individuelle (formulaire SEG. 7) intégralement remplie ;

– [l'extrait pertinent du] registre biographique et disciplinaire ;

(...) »

39. Dans sa recommandation n° 22/B/97 du 23 décembre 1997, le médiateur de Justice examinait – à l'intention du premier ministre et du président de l'Assemblée de la République – la législation en cause, à la lumière de l'article 8 de la Convention ainsi que d'autres dispositions similaires de droit portugais et de droit international. Il soulignait que la législation en question pouvait porter atteinte au droit au respect de la vie

privée. Pour le médiateur, les instructions contenues dans la résolution n° 50/88 étaient insuffisantes en ce que l'intéressé n'était pas en mesure de prévoir l'éventualité d'une enquête impliquant l'interrogation de tierces personnes (voisins, collègues) ou la surveillance de sa résidence. Le médiateur recommandait donc au premier ministre et au président de l'Assemblée de la République de légiférer en la matière, afin que les intéressés fussent informés, contre signature, des éléments susceptibles d'être visés par l'enquête en question et des méthodes employées.

A cet égard, le médiateur observait notamment :

« Les intéressés doivent connaître et autoriser, par écrit et de la manière la plus précise possible, les investigations dont ils feront l'objet aux fins de leur habilitation, tant en ce qui concerne l'objet que les méthodes d'enquête. Cela s'impose non seulement pour sauvegarder le droit à la protection de la vie privée de l'intéressé (...), mais également pour protéger l'administration elle-même ; en l'espèce, par exemple, l'administration a été incapable de démontrer au-delà de tout doute qu'elle avait reçu l'autorisation de l'intéressée pour procéder aux investigations en cause. »

## **B. La loi d'amnistie n° 29/99 du 12 mai 1999**

40. Le 12 mai 1999, le parlement adopta la loi d'amnistie n° 29/99. En son article 11, cette loi précisait que l'amnistie n'écartait pas la responsabilité civile découlant des faits propres à chaque affaire. L'intéressé pouvait ainsi former une demande en dommages et intérêts dans le cadre de la procédure engagée.

## **C. L'arrêt de règlement du 17 juin 1999**

41. Dans cet arrêt de règlement, la Cour suprême a fixé comme suit la jurisprudence obligatoire :

« Si, dans le cadre d'une procédure pénale, une demande en dommages et intérêts reposant sur un fait pénalement répréhensible est formée, et si l'on se trouve dans la situation prévue à l'article 377 § 1 du code de procédure pénale, à savoir l'acquittal de l'accusé, ce dernier ne peut être condamné sous le volet civil que si la demande en dommages et intérêts se fonde sur la responsabilité extracontractuelle ou aquilienne, à l'exclusion de la responsabilité civile contractuelle. »

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

42. La requérante se plaint de la durée de la procédure pénale dans laquelle elle avait la qualité d'*assistente*. Elle invoque l'article 6 § 1 de la Convention, qui dispose notamment :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

43. La Cour rappelle d'emblée qu'elle a considéré, dans sa décision sur la recevabilité de la présente affaire, que cette disposition était applicable à la procédure litigieuse. Elle a notamment observé que la requérante, en se constituant *assistente*, avait manifesté l'intérêt qu'elle attachait non seulement à la condamnation pénale des inculpés, mais aussi à la réparation pécuniaire du dommage subi (*Moreira de Azevedo c. Portugal*, arrêt du 23 octobre 1990, série A n° 189, p. 17, § 67). Par ailleurs, il ne semble pas qu'elle ait renoncé, de manière non équivoque, à voir déterminer ses droits de caractère civil dans le cadre de la procédure pénale litigieuse, bien au contraire (voir, *a contrario*, *Garimpo c. Portugal* (déc.), n° 66752/01, 10 juin 2004 ; *Perez c. France* [GC], n° 47287/99, §§ 70-71, CEDH 2004-I).

#### A. Sur la période à prendre en considération

44. Le Gouvernement soutient que le début de la période à prendre en considération au regard de l'article 6 § 1 ne saurait être antérieur à la date du dépôt de la demande en dommages et intérêts, à savoir le 28 avril 2000. La requérante indique avoir envoyé sa plainte pénale au Procureur général de la République dès le 28 mars 1995.

45. La Cour estime, conformément à sa jurisprudence constante, que le *dies a quo* se situe à la date à laquelle la requérante a demandé à se constituer *assistente*, le 25 février 1999. Elle tiendra cependant compte de l'état où se trouvait l'affaire – pendante depuis le 28 mars 1995 – à cette même date (voir, *mutatis mutandis*, *Baggetta c. Italie*, arrêt du 25 juin 1987, série A n° 119, p. 32, § 20).

46. La procédure s'étant terminée le 26 octobre 2000, par le jugement du tribunal criminel de Lisbonne, la durée à prendre en compte est de un an et huit mois.

## B. Sur l'observation de l'article 6 § 1

47. Pour rechercher s'il y a eu dépassement du délai raisonnable, il faut tenir compte des circonstances de la cause et des critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir, parmi beaucoup d'autres, *Silva Pontes c. Portugal*, arrêt du 23 mars 1994, série A n° 286-A, p. 15 § 39).

48. La requérante estime que la durée en question est excessive.

49. Le Gouvernement affirme que la durée de la procédure est imputable exclusivement au comportement de la requérante, laquelle aurait déposé tout au long de la procédure des requêtes inutiles ayant ralenti le traitement de l'affaire.

50. La Cour admet d'abord que la procédure revêtait une certaine complexité, même si le Gouvernement n'a pas argué de ce motif. Elle estime ensuite que la requérante est en partie responsable de la durée de la procédure. Toutefois, son comportement ne suffit pas à expliquer un tel laps de temps.

51. La Cour estime que la procédure litigieuse, dont la durée n'est pas très longue dans l'abstrait, a néanmoins subi des retards imputables aux autorités compétentes.

52. Elle souligne ainsi qu'au 25 février 1999, date de la demande de constitution d'*assistente* formée par la requérante, la plainte pénale qu'elle avait déposée auprès du Procureur général de la République était déjà pendante depuis le 28 mars 1995, soit depuis trois ans et onze mois environ, sans qu'aucun acte de procédure important eût été accompli pendant cette période. Aux yeux de la Cour, cet élément à lui seul appelait une diligence exceptionnelle tant de la part du parquet de Lisbonne, auquel le dossier fut transmis le 17 juillet 1998, que de la part du juge d'instruction et du tribunal criminel de Lisbonne. Or, il fallut attendre encore presque une année pour que le procureur chargé de l'affaire rendît, le 9 juin 1999, une ordonnance de classement sans suite reposant pour l'essentiel sur une loi d'amnistie adoptée le 12 mai 1999. On peut légitimement s'interroger sur les motifs pour lesquels le procureur n'a pas fait avancer la procédure plus tôt. Celle-ci s'est finalement terminée sans qu'une décision sur le bien-fondé de la demande de la requérante fût intervenue, puisque le tribunal criminel de Lisbonne s'est appuyé surtout sur l'amnistie et la prescription.

53. Compte tenu des circonstances très particulières de l'affaire, la Cour estime donc que la durée en cause a été excessive.

54. Il y a donc eu dépassement du délai raisonnable et, partant, violation de l'article 6 § 1.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

55. La requérante se plaint d'avoir fait l'objet d'une enquête visant la collecte de certains renseignements sur elle-même et sa famille, contre son gré et à son insu. Elle estime qu'une telle situation porte atteinte à l'article 8 de la Convention, qui dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...).

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. Arguments des parties

56. La requérante estime avoir été victime d'une grave ingérence dans son droit au respect de sa vie privée au regard de l'article 8 de la Convention, ingérence que ne sauraient justifier des motifs liés à la protection de la sécurité nationale. Elle souligne que si elle avait su que l'enquête litigieuse allait impliquer des actes tels que l'interrogation de ses voisins ou la surveillance de son domicile, lesquels actes – elle le réaffirme – ont bien eu lieu, elle n'aurait jamais accepté le poste ni signé le contrat de travail en question.

57. Pour autant que le Gouvernement allègue qu'elle a signé des autorisations en vue de l'obtention d'une habilitation de sécurité, la requérante souligne d'abord que les fiches qu'elle a signées ne correspondent pas à celles qui ont été produites dans le cadre de la procédure interne. C'est pourquoi elle a considéré que les personnes en cause devaient être poursuivies également pour faux en écriture. Quoi qu'il en soit, elle souligne que les fiches en question ne contenaient que des données anodines sur elle-même et sa famille et que rien ne donnait à penser qu'elle s'exposait aux actes de surveillance litigieux.

58. La requérante s'estime ainsi victime d'une violation du droit au respect de sa vie privée, laquelle violation à ses yeux est d'autant plus grave que la procédure interne qu'elle a essayé d'engager à ce sujet s'est terminée par une décision faisant application d'une loi d'amnistie et constatant la prescription de l'infraction d'atteinte à la vie privée.

59. Le Gouvernement estime qu'aucune violation de l'article 8 de la Convention ne saurait être constatée. Il relève d'emblée que l'élément d'« ingérence » dans la vie privée de la requérante fait défaut en l'espèce, dans la mesure où l'intéressée a donné son consentement aux mesures

d'enquête en signant les documents qui lui ont été fournis lors de son recrutement. Le Gouvernement souligne à cet égard que les juridictions internes et le procureur chargé de l'affaire ont considéré qu'il n'y avait aucun indice permettant de penser que les documents en cause étaient des faux, comme l'a allégué à tort la requérante. Il faut ainsi partir du principe que les autorisations en question étaient pleinement valables. Pour le Gouvernement, cet élément suffit à lui seul à faire tomber la totalité des arguments de l'intéressée.

60. A supposer cependant qu'il y ait eu ingérence, le Gouvernement estime qu'elle était prévue par la loi et qu'elle était nécessaire dans une société démocratique. Il souligne que la résolution du Conseil des Ministres n° 50/88 énonce de manière claire et précise tous les principes qui s'appliquent en matière d'habilitation de sécurité. Cette législation était manifestement « prévisible », au sens de la jurisprudence de la Cour, dans la mesure où elle définissait, de façon détaillée, les pouvoirs des autorités compétentes en la matière et les procédures pertinentes, protégeant ainsi les droits et les libertés des intéressés. La prétendue ingérence visait par ailleurs un but légitime, à savoir la sauvegarde de la sécurité nationale. Le Gouvernement souligne que l'Etat doit disposer en la matière d'une large marge d'appréciation, d'autant qu'il s'agissait en l'espèce de protéger l'accès à des dossiers relatifs aux obligations du Portugal dans le cadre d'une alliance militaire internationale, l'OTAN.

61. Le Gouvernement soutient également que la prétendue ingérence était proportionnée au but légitime poursuivi. Il relève que l'enquête menée en l'espèce n'avait pour but que de confirmer les renseignements fournis volontairement par la requérante. A cet égard, il souligne que l'Autorité nationale de sécurité, responsable de l'enquête, a déclaré que ses archives ne contenaient pas d'éléments relatifs à une éventuelle surveillance de la résidence de la requérante ou à l'interrogation de ses connaissances.

## **B. Appréciation de la Cour**

### *1. Sur l'existence d'une ingérence*

62. La Cour relève d'abord que la collecte, la mémorisation et l'éventuelle communication de données relatives à la « vie privée » d'un individu entrent dans le champ d'application de l'article 8 § 1 de la Convention (*Leander c. Suède*, arrêt du 26 mars 1987, série A n° 116, p. 22, § 48 ; *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 43, CEDH 2000-V). Même des données de nature publique peuvent relever de la vie privée lorsqu'elles sont, d'une manière systématique, recueillies et mémorisées dans des fichiers tenus par les pouvoirs publics (*Rotaru précitée, ibidem*).

63. Le Gouvernement indique qu'aucun élément relatif aux mesures d'enquête dénoncées par la requérante, notamment la surveillance de sa

résidence et l'interrogation de ses connaissances, ne figure dans les archives de l'Autorité nationale de sécurité.

64. La Cour souligne de son côté que cette Autorité a affirmé que le dossier en cause était confidentiel. Si la Cour se doit de respecter les exigences de sécurité et de confidentialité formulées par le Gouvernement dans la mesure où elles sont raisonnables, ces exigences, en l'occurrence, empêchent de vérifier si les actes en question se sont effectivement produits. Aux yeux de la Cour, cependant, l'élément essentiel en l'espèce est que la requérante s'est plainte d'avoir fait l'objet de ces actes sans qu'il lui ait été possible de prévoir cette éventualité au moment de signer les autorisations pertinentes.

65. La Cour admet donc qu'il y a eu une ingérence dans la « vie privée », au sens de l'article 8, de la requérante, ingérence causée par la collecte de renseignements effectuée à son sujet par les autorités, indépendamment de la question de savoir quelle forme a revêtu cette collecte. Que la requérante se soit ou non prêtée à une telle ingérence en signant les documents en cause – comme l'allègue le Gouvernement – est un point qui doit être traité dans le cadre de l'examen de la justification de l'ingérence, surtout s'agissant de savoir si cette dernière était « prévue par la loi ».

## *2. Justification de l'ingérence*

66. La principale question qui se pose en l'espèce est en effet de savoir si l'ingérence peut se justifier au regard du paragraphe 2 de l'article 8. Ménageant une exception à un droit garanti par la Convention, ce paragraphe appelle une interprétation étroite. Si la Cour reconnaît que, dans une société démocratique, l'existence de services de renseignements peut s'avérer légitime, elle rappelle que le pouvoir de surveiller en secret les citoyens n'est tolérable d'après la Convention que dans la mesure strictement nécessaire à la sauvegarde des institutions démocratiques. Pour ne pas enfreindre l'article 8, pareille ingérence doit avoir été « prévue par la loi », poursuivre un but légitime au regard du paragraphe 2 et, de surcroît, être nécessaire dans une société démocratique pour atteindre ce but (*Rotaru* précité, §§ 47 et 48).

67. L'expression « prévue par la loi » veut d'abord que l'ingérence ait une base en droit interne, mais l'observation de celui-ci ne suffit pas : la loi en cause doit être accessible à l'intéressé, qui en outre doit pouvoir en prévoir les conséquences pour lui (*Malone c. Royaume-Uni*, arrêt du 2 août 1984, série A n° 82, pp. 31-32, § 66).

68. Dans le contexte particulier de contrôles secrets du personnel affecté à des secteurs touchant à la sécurité nationale, l'exigence de prévisibilité ne saurait cependant être la même qu'en maints autres domaines. La Cour a ainsi eu l'opportunité de préciser qu'une telle exigence ne saurait signifier qu'un individu doit se trouver en mesure d'escompter avec précision les

vérifications auxquelles la police procédera à son sujet en s'efforçant de protéger la sécurité nationale. Néanmoins, dans un système applicable à tous les citoyens, la loi doit user de termes assez clairs pour leur indiquer de manière adéquate en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à se livrer à pareille ingérence secrète, et virtuellement dangereuse, dans leur vie privée (*Leander* précité, p. 23, § 51).

69. De même, pour s'assurer du respect du critère de la prévisibilité, il faut tenir compte aussi des instructions ou des pratiques administratives n'ayant pas force de loi, pour autant que les intéressés les connaissent suffisamment. Enfin, lorsque sa mise en œuvre s'opère au moyen de mesures secrètes, échappant au contrôle des personnes concernées comme du public, la loi elle-même, par opposition à la pratique administrative dont elle s'accompagne, doit définir l'étendue du pouvoir d'appréciation attribué à l'autorité compétente avec assez de netteté – compte tenu du but légitime poursuivi – pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire (*Leander* précité, *ibidem*).

70. En l'espèce, l'ingérence en question avait une base légale en droit interne, à savoir la résolution du Conseil des Ministres n° 50/88 du 8 septembre 1988, qui est d'ailleurs toujours en vigueur. Reste à savoir si cette législation avait l'accessibilité et la prévisibilité voulues.

71. La Cour relève d'abord que la résolution n° 50/88, publiée au Journal officiel, répondait sans nul doute à l'exigence d'accessibilité. Il s'agit donc essentiellement de rechercher si elle fixait avec une précision suffisante les conditions dans lesquelles les autorités compétentes pouvaient collecter et stocker des données à caractère personnel concernant la requérante.

72. Le Gouvernement répond par l'affirmative. Il considère que la requérante était en mesure de savoir, à la simple lecture des documents qui lui avaient été fournis, que des mesures d'enquête pourraient être prises en vue de son habilitation, et il ajoute qu'elle y a donné son consentement de manière libre et éclairée.

73. La requérante estime au contraire que, dans les documents ou la législation en cause, rien n'indiquait que l'enquête en question pourrait comporter des mesures de surveillance de sa maison ou l'interrogation de ses connaissances.

74. Se penchant sur les dispositions pertinentes, notamment celles de l'instruction n° 4.2.4.2.1, la Cour ne trouve aucune définition, ne serait-ce qu'indicative, du type de mesures que peut impliquer une enquête de l'Autorité nationale de sécurité en vue de l'octroi d'une habilitation de sécurité. La résolution n° 50/88 précise, il est vrai, que l'enquête doit permettre de déterminer si l'intéressé est d'une honnêteté et d'une loyauté à toute épreuve et si sa réputation, ses habitudes, sa vie sociale, sa discrétion et son bon sens autorisent à lui donner accès à des dossiers confidentiels. Le but de l'enquête est donc suffisamment précisé par la législation applicable. Cependant, en ce qui concerne les méthodes d'enquête, l'instruction

n° 4.2.4.2.1 se borne à indiquer qu'elles doivent se fonder sur « toute information disponible ». S'il est vrai que l'exigence de prévisibilité ne saurait signifier, dans ce domaine, que l'individu doit se trouver en mesure d'escompter avec précision toutes les mesures de vérification auxquelles la police ou les services compétents procéderont à son sujet (voir paragraphe 68 ci-dessus), la Cour ne peut accepter une indication aussi générale et vague que celle de la législation litigieuse. En effet, rien dans le texte de l'instruction ne laissait prévoir des mesures telles que la surveillance du domicile de l'intéressée ou l'interrogation de ses connaissances.

75. Rien de tel ne figure non plus dans les documents signés par la requérante lors de son recrutement. La Cour admet à cet égard que les documents en cause sont ceux qui ont été produits devant elle et devant les juridictions internes, les allégations de l'intéressée à ce sujet (voir paragraphe 57 ci-dessus) étant spéculatives et se trouvant infirmées par les conclusions du juge d'instruction, dans l'ordonnance de non-lieu du 25 février 2000 (voir paragraphe 29 ci-dessus). Néanmoins, il serait vain de chercher dans ces documents une quelconque indication qui eût laissé prévoir des mesures d'enquête telles que celles dénoncées par la requérante. Le premier de ces documents était en effet une fiche de renseignements factuels concernant les proches parents de l'intéressée (âge, adresse, profession, emplois occupés précédemment, séjours à l'étranger) et le second était une simple déclaration par laquelle la requérante s'engageait à respecter les règles de sécurité en vigueur à l'OTAN.

76. La Cour doit aussi se convaincre de l'existence de garanties adéquates et suffisantes contre les abus, car un système de surveillance secrète destiné à protéger la sécurité nationale comporte le risque de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre (*Klass et autres c. Allemagne*, arrêt du 6 septembre 1978, série A n° 28, pp. 23-24, §§ 49-50). En effet, pour que les systèmes de surveillance secrète soient compatibles avec l'article 8 de la Convention, ils doivent contenir des garanties établies par la loi et applicables au contrôle des activités des services concernés. Les procédures de contrôle doivent respecter aussi fidèlement que possible les valeurs d'une société démocratique, en particulier la prééminence du droit, à laquelle se réfère expressément le préambule de la Convention. Elle implique, entre autres, qu'une ingérence de l'exécutif dans les droits de l'individu soit soumise à un contrôle efficace (*Rotaru* précité, § 59).

77. En l'occurrence, la résolution n° 50/88 ne contient aucun mécanisme de contrôle ni ne prévoit aucune garantie pour les particuliers. La Cour ne saurait non plus accepter un tel défaut.

78. La Cour souligne enfin que dans sa recommandation n° 22/B/97 du 23 décembre 1997, le médiateur de Justice portugais attirait déjà l'attention des pouvoirs exécutif et législatif sur les insuffisances de cette législation au regard de l'article 8 de la Convention ainsi que d'autres dispositions

similaires de droit portugais et de droit international ; il affirmait que la personne concernée n'était pas en mesure de prévoir des ingérences graves dans sa vie privée et conseillait donc à l'administration de faire signer aux intéressés une déclaration écrite indiquant, de la manière la plus précise possible, les investigations dont ils pourraient faire l'objet aux fins de leur habilitation de sécurité (voir paragraphe 39 ci-dessus). Or rien ne semble avoir été fait par l'administration, malgré l'indication donnée par l'Autorité nationale de sécurité relativement à la mise à jour des instructions de sécurité en vigueur, laquelle mise à jour ne semble pas avoir eu lieu (voir paragraphe 35 ci-dessus).

79. La Cour en conclut que le droit interne n'indique pas avec assez de clarté l'étendue d'une enquête de sécurité et les modalités suivant lesquelles elle peut se dérouler. Ainsi, la collecte de données concernant la requérante n'était pas « prévue par la loi », ce qui suffit à constituer une méconnaissance de l'article 8 de la Convention. Cette circonstance dispense la Cour d'examiner de surcroît si la collecte en question visait un but légitime et si elle était « nécessaire dans une société démocratique ».

80. Partant, il y a eu violation de l'article 8.

### III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

81. 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

82. La requérante réclame un montant total de 1 200 000 euros (EUR), dont 500 000 EUR en réparation du préjudice moral et 700 000 EUR pour le dommage matériel. Elle se réfère notamment à l'angoisse éprouvée et au désagrément subi en raison des violations alléguées, ainsi qu'aux problèmes qu'elle a rencontrés pour trouver un nouvel emploi.

83. Le Gouvernement considère que ces montants sont fantaisistes et dénués de rapport avec les faits de la cause.

84. La Cour n'a décelé aucun lien de causalité entre le préjudice matériel allégué par la requérante et les violations constatées. Elle estime en revanche que l'intéressée a subi, en raison de la durée de la procédure et de la collecte de données personnelles en question, un préjudice moral indéniable qui ne saurait être compensé par un simple constat de violation. Statuant en équité, la Cour accorde à ce titre 7 500 EUR.

## **B. Frais et dépens**

85. La requérante n'a pas fait état de frais et dépens. Il n'y a donc pas lieu de lui accorder une somme à ce titre.

## **C. Intérêts moratoires**

86. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

## **PAR CES MOTIFS, LA COUR**

1. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
2. *Dit*, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention ;
3. *Dit*, à l'unanimité,
  - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 7 500 EUR (sept mille cinq cents euros) pour dommage moral ;
  - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
4. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 31 mai 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ  
Greffière

J.-P. COSTA  
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente de M. R. Türmen.

J.-P.C.  
S.D.

## DISSENTING OPINION OF JUDGE TÜRMEŒ

I regret I am unable to agree with the majority that there is a violation of Article 8 of the Convention.

The principles that govern a grant of NATO Personnel Security Clearance by the National Security Authorities to the individuals employed by a military or civil agency related to NATO are contained in NATO document AC/35-D/2000-Rev 1 of 4 February 2005, Directive on Personnel Security. It is an unclassified NATO document. On the cover of the document it is stated that “it is binding and mandatory in nature upon NATO member nations, commands and agencies”. It also states that “there shall be an agreed standard of confidence about the loyalty, trustworthiness and reliability of all individuals granted access to or whose duties or functions may afford access to NATO classified information”.

The document mentions the responsibilities of the competent national investigating authorities and underlines that “standards of investigation shall be in accordance with the national investigative practices of NATO nations, but in no case shall these standards be lower than those prescribed in paragraphs 7 to 10 below”.

In paragraph 8, it is stated that “... a spouse’s, cohabitant’s or close family member’s character, conduct and circumstances may also be relevant and should be taken into account when considering an individual’s eligibility for clearance.”

Among the criteria that shall be applied to an individual or his spouse, inhabitant, close family member, the following are mentioned, *inter alia*: if he or she

- “has been convicted of a criminal offence or offences indicating habitual criminal tendencies; or has serious financial difficulties or unexplained affluence; or has a history of alcohol dependence, use of illegal drugs and for misuse of legal drugs”;

- “is or has been involved in conduct, including any form of sexual misconduct which may give rise to the risk of vulnerability to blackmail or pressure”;

- “is suffering or has suffered from any illness or mental or emotional condition which ... may make the individual, unintentionally, a potential risk”.

Therefore, when in August 1994, members of the Portuguese intelligence service, investigated the applicant’s family or asked neighbours whether she had lovers, or whether she or her child were alcohol dependent or whether she owed money or received visitors or at what time she came home, (paragraph 12 of the judgment), they were simply acting in conformity with NATO security directives which are binding and mandatory upon all NATO member countries.

The interference by the national authorities was justified by Portugal's international obligations.

The majority, when examining the foreseeability of national legislation, failed to take into account such international obligations of the respondent State and the relevant NATO documents from which these obligations arise. In fact, in the second document signed by the applicant, she undertakes "to observe NATO's security rules that are in force". The applicant could easily have found out more about NATO security rules and the content and manner of the investigation, if she so wished, before signing the document, as such information is contained in unclassified NATO documents. Then she would have realized, for example, that NATO security rules specifically request the national authorities to investigate her family and friends.

I therefore find it difficult to accept that the investigation measures were not foreseeable by the applicant.

With this consideration in mind, I conclude that there is no violation of Article 8 of the Convention.