



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

1959 · 50 · 2009

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE LIBERTY ET AUTRES c. ROYAUME-UNI

(Requête n° 58243/00)

ARRÊT
1^{er} juillet 2008

STRASBOURG

DÉFINITIF

01/10/2008

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Liberty et autres c. Royaume-Uni,

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant en une chambre composée de :

Lech Garlicki, *président*,
Nicolas Bratza,
Ljiljana Mijović,
David Thór Björgvinsson,
Ján Šikuta,
Päivi Hirvelä,
Mihai Poalelungi, *juges*,

et de Lawrence Early, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 10 juin 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 58243/00) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont Liberty, une association britannique de défense des libertés civiles ayant son siège à Londres, ainsi que British Irish Rights Watch et le Conseil irlandais des libertés civiles, deux organisations irlandaises œuvrant dans le même domaine implantées à Dublin (« les requérantes »), ont saisi la Cour le 9 septembre 1999 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Devant la Cour, les requérantes étaient représentées par M^e A. Gask, avocat à Londres. Le gouvernement britannique (« le Gouvernement ») était représenté par son agent, M. D. Walton, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth.

3. Le 25 juin 2002, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Les parties ont soumis à la Cour plusieurs séries d'observations. Le 22 mars 2005, la Cour a résolu de surseoir à l'examen de l'affaire en attendant l'issue d'une procédure connexe suivie devant la Commission des pouvoirs d'enquête (*Investigatory Powers Tribunal* – « la CPE », paragraphe 11-15 ci-dessous). Le 27 février 2006, la Cour a repris l'examen de la requête et a décidé d'en examiner conjointement la recevabilité et le fond, comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention. Elle a invité les parties à lui soumettre par écrit des observations complémentaires.

4. La Cour a estimé que la tenue d'une audience, sollicitée par les parties, ne s'imposait pas.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

1. L'interception alléguée des communications des requérantes

5. Devant la Cour, les intéressées soutiennent que, au cours des années 90, le ministère de la Défense britannique a mis en place à Capenhurst (Cheshire) un dispositif de contrôle électronique (« DCE ») capable d'intercepter simultanément 10 000 communications téléphoniques émises depuis Dublin vers Londres ou le continent et que, de 1990 à 1997, il a capté toutes les communications publiques effectuées par téléphone, télécopie et courriel acheminées par voie hertzienne entre les deux stations de radiodiffusion de British Telecom situées à Clwyd et à Chester, par lesquelles transite une grande partie du trafic des télécommunications de l'Irlande. Elles allèguent qu'elles se téléphonaient régulièrement à l'époque pertinente et que l'une de leurs activités consistait à fournir des conseils juridiques aux personnes qui faisaient appel à leurs services. Selon elles, bon nombre de leurs communications étaient transmises par les stations de radiodiffusion en question et avaient donc été interceptées par le DCE.

2. La plainte déposée auprès de la Commission compétente en matière d'interception de communications (Interception of Communications Tribunal -« la CIC »)

6. Le 9 septembre 1999, après avoir vu un reportage télévisé sur les activités prêtées au DCE, les organisations requérantes demandèrent à la CIC (paragraphes 28-30 ci-dessous) d'enquêter sur la régularité des mandats d'interception dont leurs communications entre l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Ecosse pouvaient faire l'objet. Le 19 octobre 1999, un agent de cette institution les informa de l'ouverture d'une enquête et ajouta :

« (...) Je suis chargé de vous informer que la Commission n'a aucun moyen de savoir si un mandat a été délivré avant de mener une enquête. En vertu de l'article 7 de [la loi de 1985 sur l'interception de communications (*Interception of Communications Act 1985* – « la loi de 1985 », paragraphes 16-33 ci-dessous)], la Commission doit instruire toutes les demandes dont elle est saisie en vue d'établir si un mandat ou un certificat est ou a été décerné et, le cas échéant, de rechercher une éventuelle infraction aux articles 2 à 5 de ladite loi. Lorsque (...) la Commission constate une infraction aux dispositions en question, elle prend les mesures prévues à l'article 7 §§ 4, 5 et 6. Dans le cas contraire, elle ne peut fournir aucune information sur l'existence d'une interception autorisée et doit se borner à indiquer à l'auteur de la demande qu'aucune infraction en rapport avec un mandat ou un certificat n'a été constatée. »

7. Par une lettre du 16 décembre 1999, la CIC informa les intéressées qu'elle avait mené une enquête approfondie et conclu à l'absence d'infraction

aux articles 2 à 5 de la loi de 1985 en rapport avec un mandat ou un certificat.

3. La plainte déposée auprès du Director of Public Prosecutions (« le DPP »)

8. Par une lettre du 9 septembre 1999 adressée au DPP, les requérantes se plaignirent d'une interception illégale de leurs communications et lui demandèrent d'en poursuivre les auteurs. Celui-ci transmit leur plainte à la police de Londres pour enquête. La police répondit le 7 octobre 1999 qu'elle ne pouvait déférer à cette demande avant que la CIC n'eût enquêté et qu'elle serait en mesure de procéder à des investigations s'il était démontré qu'une interception non autorisée avait eu lieu ou que l'article 1 §§ 2 à 4 de la loi de 1985 avait été violé d'une autre manière. Par une lettre du 12 octobre 1999, les intéressées répliquèrent que la réponse que la CIC leur apporterait, imprécise quoique conforme aux prescriptions légales, ne leur permettrait pas de savoir si un mandat avait été délivré et si les autorités en avaient respecté les termes, raison pour laquelle elles n'auraient pas d'arguments à présenter à la police pour justifier l'ouverture d'une enquête pénale après celle de la CIC. Elles demandèrent au DPP si et, le cas échéant comment, la police pouvait rechercher en leur lieu et place si un mandat avait été délivré pour juger de la nécessité de procéder à des investigations, et, à supposer qu'aucun mandat n'eût été décerné, de quelle manière elle procéderait pour mener l'enquête.

9. Le DPP répondit le 19 octobre 1999 que la police devait attendre la décision de la CIC. Pour sa part, la police précisa le 9 novembre 1999 que les préoccupations exprimées par les requérantes recevaient toute l'attention voulue mais qu'il n'entrait pas dans ses fonctions de discuter des procédures internes et des enquêtes interservices.

10. Par une lettre du 21 décembre 1999, les intéressées indiquèrent à la police qu'elles avaient reçu la décision de la CIC mais qu'elles ne savaient toujours pas si un mandat avait été délivré et si une interception illégale avait été pratiquée. Dans la réponse qu'elle leur adressa le 17 janvier 2000, la police les assura que ses agents menaient des investigations auprès des services concernés en vue d'établir s'il y avait eu infraction à l'article 1 de la loi de 1985 et d'identifier l'autorité d'enquête compétente. Par une lettre du 31 mars 2000, elle les informa de la poursuite des investigations. Le 13 avril 2000, elle leur indiqua que celles-ci n'avaient pas révélé d'infraction à l'article 1 de la loi de 1985.

4. La plainte déposée auprès de la Commission des pouvoirs d'enquête

11. Le 15 décembre 2000, le régime des interceptions de communications instauré par la loi de 1985 fut abrogé par la loi de 2000 portant réglementation des pouvoirs d'enquête (*Regulation of Investigatory*

Powers Act 2000, paragraphes 34-39 ci-dessous). Celle-ci institua de nouvelles normes en la matière ainsi qu'une nouvelle juridiction, la CPE.

12. Le 13 août 2001, les requérantes saisirent la CPE, alléguant que les services de sécurité et de renseignement britanniques portaient atteinte depuis octobre 2000 à leur droit au secret des communications qu'elles échangeaient, notamment par voie téléphonique (*British-Irish Rights Watch and others v. The Security Service and others*, IPT/01/62/CH). Siégeant en une formation composée de son président et de son vice-président (juges à la Cour d'appel et à la *High Court* respectivement), qui disposaient d'une habilitation de sécurité, la CPE put examiner tant les pièces non confidentielles soumises par les administrations défenderesses que des éléments confidentiels dont la divulgation était exclue pour des raisons de sécurité.

13. Le 9 décembre 2004, la CPE statua à titre préjudiciel sur plusieurs questions de droit. Les requérantes, qui avaient initialement formulé plusieurs griefs, soulevèrent devant elle un moyen unique tiré de l'irrégularité alléguée du « processus de filtrage » par lequel les communications entre le Royaume-Uni et l'étranger interceptées en vertu d'un mandat délivré sur le fondement de l'article 8 § 4 de la loi de 2000 (remplaçant l'article 3 § 2 de la loi de 1985, paragraphes 34-39 ci-dessous), étaient sélectionnées et analysées selon des critères tenus secrets. La question posée par les intéressées était donc celle de savoir si « le processus de filtrage des communications téléphoniques interceptées passées depuis le Royaume-Uni vers l'étranger (...) contrevenait à l'article 8 § 2 [de la Convention] faute d'être « prévu par la loi ».

14. La CPE jugea d'abord que l'application de règles différentes aux mandats d'interception selon qu'ils portaient sur des communications nationales ou sur des communications avec l'étranger se justifiait. Pour se prononcer ainsi, elle estima que les ingérences gouvernementales dans la vie privée devaient être contrôlées de manière plus stricte dans le domaine des télécommunications nationales en raison des pouvoirs potentiellement étendus dont le gouvernement jouissait en la matière et parce que celui-ci disposait probablement de moins d'informations et d'influence sur les communications avec l'étranger.

15. Se penchant ensuite sur la question de savoir si la loi était suffisamment accessible et prévisible aux fins de l'article 8 § 2, la CPE s'exprima ainsi :

« Les critères présidant au choix des informations à analyser parmi de nombreux renseignements non encore exploités obtenus sur la base d'un mandat délivré en vertu de l'article 8 § 4 (qui sont également applicables aux éléments recueillis au moyen d'un mandat décerné au titre de l'article 8 § 1) sont énumérés à l'article 5 § 3. L'avocat des demanderesses dénonce l'absence « de document officiel indiquant qu'une autorité compétente a vérifié la proportionnalité de l'[examen] d'une communication téléphonique déterminée d'un individu ». Pour leur part, les autorités défenderesses soutiennent qu'un tel document existe et renvoient à cet égard à la loi sur les droits de

l'homme [*Human Rights Act*], dont l'article 6 § 1 impose aux pouvoirs publics de se conformer à la Convention européenne des droits de l'homme et, par voie de conséquence, d'appliquer aux communications interceptées les critères énoncés à l'article 5 § 3 en respectant le principe de proportionnalité.

A cette obligation s'ajoutent les sept garanties énumérées par l'avocat des défenderesses, à savoir 1) la criminalisation des interceptions irrégulières, 2) le rôle dévolu au ministre de l'Intérieur, 3) le suivi exercé par la Commission conjointe du renseignement [*Joint Intelligence Committee*], 4) l'existence d'un code de conduite [*Code of Practice*], 5) le contrôle exercé par le Commissaire chargé des interceptions de communications [*Interception of Communication Commissioner*], dont les pouvoirs sont définis au chapitre IV de la loi, 6) la procédure suivie devant la présente commission, et 7) le contrôle exercé par la Commission de la sécurité et du renseignement [*Intelligence and Security Committee*], organe multipartite créé par la loi de 1994 sur les services de renseignement [*Intelligence Services Act 1994*] et composé de neuf parlementaires. (...)

Bien que l'existence de toutes ces garanties ait été rendue publique, il va sans dire que l'exigence d'accessibilité et de prévisibilité n'impose pas d'en divulguer tous les éléments. L'avocat des demanderesses avance que les pièces adverses donnent à penser que des procédures opérationnelles complémentaires ont été mises en place, ce qui n'est guère surprenant puisque pareilles procédures sont prévues par l'article 16 de la loi et que l'article 15 § 1 b) oblige le ministre à prendre les mesures nécessaires à cet égard. Les demanderesses ne sollicitent pas la divulgation de la teneur des mesures en question mais souhaitent que leur existence soit mentionnée dans le code de conduite, comme elle l'est dans les pièces des défenderesses.

Nous ne sommes pas convaincus de la pertinence de cette demande. D'abord parce que l'insertion, dans le code de conduite, d'une mention relative aux procédures en question n'ajouterait rien à la situation créée par les dispositions légales. Ensuite parce que l'existence de ces procédures n'est que l'une des nombreuses garanties connues. La divulgation des critères susmentionnés et de l'existence des multiples garanties prévues satisfait aux exigences d'accessibilité et de prévisibilité.

(...) [L]e degré de prévisibilité requis n'excède pas un niveau raisonnable déterminé en fonction du contexte, en l'occurrence celui de la sécurité nationale (...) La loi est d'une qualité suffisante et les principes sont clairs. La prévisibilité n'exige pas qu'une personne s'appêtant à téléphoner à l'étranger sache que sa conversation va être enregistrée en vertu d'un mandat valide délivré au titre de l'article 8 § 4. (...)

Les dispositions qui prévoient l'interception ainsi que l'examen de communications visées par un mandat délivré en vertu de l'article 8 § 4 et les critères de mise en œuvre de ces mesures nous paraissent suffisamment accessibles et prévisibles au regard des exigences légales. Les conditions dans lesquelles les autorités peuvent exercer leur pouvoir d'interception sur le fondement de l'article 5 § 3 et dans le respect des garanties susmentionnées sont clairement énoncées par la loi. Gardant à l'esprit que l'article 8 § 2 est une disposition d'interprétation stricte et qu'elle impute la charge de la preuve aux autorités défenderesses, nous sommes convaincus qu'un juste équilibre a été ménagé dans ce domaine délicat et périlleux qu'est la sécurité nationale. »

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

1. *La loi de 1985 sur l'interception de communications*

16. Les dispositions légales applicables à l'époque pertinente étaient énoncées aux articles 1 à 10 de la loi de 1985 sur l'interception de communications (*Interception of Communications Act 1985* – « la loi de 1985 »). Entrée en vigueur le 10 avril 1986, la loi en question fut abrogée par la loi de 2000 portant réglementation des pouvoirs d'enquête (*Regulation of Investigatory Powers Act 2000* – « la loi de 2000 »).

17. En vertu de l'article 1 § 1 de la loi de 1985, quiconque interceptait volontairement une communication au cours de sa transmission par voie postale ou par un service public de télécommunication se rendait coupable d'une infraction pénale. Toutefois, la loi prévoyait un certain nombre d'exceptions à ce principe, notamment les interceptions autorisées, pertinentes en l'espèce, réalisées en application d'un mandat décerné par le ministre de l'Intérieur au titre de l'article 2 et visées par un certificat émis en vertu de l'article 3 § 2 b).

a) **Les mandats d'interception**

i) Les trois motifs autorisant la délivrance d'un mandat d'interception

18. L'article 2 de la loi de 1985 subordonnait la délivrance d'un mandat d'interception par le ministre de l'Intérieur à la condition que celui-ci jugeât pareille mesure nécessaire

- « a) à la sécurité nationale ;
- b) à la détection et à la prévention d'infractions graves; ou
- c) à la sauvegarde du bien-être économique du Royaume-Uni.»

19. L'article 10 § 3 de la loi définissait l'expression « infraction grave » en ces termes :

« Un acte constitutif d'un ou de plusieurs délits – ou qui pourrait être qualifié comme tel s'il était commis au Royaume-Uni – n'est une infraction grave aux fins de [la loi de 1985] que

- a) s'il se caractérise par l'usage de la violence, se traduit par un gain matériel important ou est commis par plusieurs personnes poursuivant un but commun; ou
- b) si le délit ou l'un des délits en question est une infraction pour laquelle une personne âgée de 21 ans révolus sans antécédents judiciaires encourrait vraisemblablement une peine d'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à trois ans. »

20. En 1986, le commissaire nommé en application de la loi de 1985 a précisé la signification de l'expression « sécurité nationale » au paragraphe 27 de son rapport annuel en indiquant qu'elle s'appliquait aux activités « menaçant la sécurité ou le bien-être de l'Etat et visant à saper ou à renverser la démocratie parlementaire par des moyens politiques, par des actions collectives ou par la violence. »

21. L'article 2 § 3 de loi de 1985 obligeait le ministre de l'Intérieur à rechercher s'il existait une possibilité raisonnable d'obtenir par d'autres moyens les renseignements requis avant de pouvoir conclure à la nécessité de la délivrance d'un mandat fondé sur l'un des trois motifs énumérés à l'article 2 § 2. En outre, les mandats motivés par la sauvegarde du bien-être économique du Royaume-Uni ne pouvaient être décernés que pour l'obtention d'informations sur les actes ou les desseins de personnes résidant hors des îles britanniques (article 2 § 4). Les mandats imposaient à leurs destinataires d'intercepter, au cours de leur transmission par voie postale ou par un service public de télécommunication, les communications qui s'y trouvaient spécifiées.

ii) Les deux catégories de mandat

22. L'article 3 de la loi de 1985 autorisait le ministre de l'Intérieur à délivrer deux types de mandat. Le premier, défini par le premier paragraphe de cette disposition, lui permettait d'ordonner l'interception

«a) des communications à destination ou en provenance d'une ou de plusieurs adresses mentionnées dans le mandat et vraisemblablement utilisées pour la transmission de communications à destination ou en provenance

i) d'une personne déterminée identifiée ou décrite dans le mandat; ou

ii) de bâtiments déterminés identifiés ou décrits dans le mandat ; et

b) de toute autre communication dont l'interception [était] nécessaire à l'interception des communications relevant de l'alinéa a) ci-dessus. »

L'article 10 § 1 précisait que les termes « personne » et « adresse » englobaient respectivement toute organisation ou groupe d'individus et toute adresse postale ou de télécommunication.

23. Prévu par le deuxième paragraphe de l'article 3, le second type de mandat pouvait être décerné en vue de l'interception, au cours de leur transmission par voie postale ou par un système public de télécommunication,

«i) des communications à destination ou en provenance de l'étranger mentionnées dans le mandat ; et

ii) de toute autre communication dont l'interception [était] nécessaire à l'interception des communications à destination ou en provenance de l'étranger mentionnées dans le mandat. »

24. L'article 3 § 2 b) énonçait que la délivrance d'un mandat fondé sur l'article 3 § 2 devait s'accompagner d'un certificat décrivant les communications interceptées dont le ministre de l'Intérieur jugeait l'examen nécessaire à la sauvegarde de la sécurité nationale, à la prévention ou à la détection d'infractions graves ou à la préservation du bien-être économique du pays. Le ministre de l'Intérieur ne pouvait mentionner dans un mandat de ce type une adresse située dans les îles britanniques dans le but d'émettre un certificat portant sur les communications à destination ou en provenance de celle-ci, sauf

« 3 § 3 a) [s'il] estim[ait] que l'examen des communications à destination ou en provenance d'une telle adresse [était] nécessaire à la prévention et à la détection d'actes terroristes; et sous réserve que

b) ne figurent dans le certificat que les communications à destination ou en provenance de l'adresse en question transmises au cours de la période mentionnée dans le certificat, laquelle ne [pouvait] excéder trois mois. »

25. Seul le ministre de l'Intérieur ou un haut fonctionnaire bénéficiant d'une autorisation écrite de sa part pouvait délivrer un mandat fondé sur l'article 3 § 2. Les mandats ministériels avaient une durée de validité de deux mois, les autres de deux jours. Le ministre de l'Intérieur avait compétence exclusive pour renouveler les mandats et était tenu, en vertu de l'article 4, de les annuler lorsqu'ils ne lui paraissaient plus nécessaires à la sauvegarde de la sécurité nationale, à la prévention ou à la détection des infractions graves ou à la préservation du bien-être économique du pays.

26. Dans le rapport annuel qu'il a établi en 1986, le commissaire a analysé les différences existant entre les mandats fondés sur l'article 3 § 1 et ceux délivrés sur le fondement de l'article 3 § 2 dans les termes suivants :

« Ces deux catégories de mandat se distinguent l'une de l'autre à plusieurs égards (...) Mais leurs différences essentielles peuvent se résumer comme suit :

i) Les mandats décernés en vertu de l'article 3 § 2 ne peuvent concerner que des communications à destination ou en provenance de l'étranger ;

ii) si les mandats fondés sur l'article 3 § 1 ne peuvent porter que sur des communications à destination ou en provenance d'une personne (...) ou d'un bâtiment déterminé, ceux décernés en vertu de l'article 3 § 2 ne sont pas soumis à cette restriction mais

iii) leur délivrance doit s'accompagner de l'établissement, par le ministre de l'Intérieur, d'un certificat décrivant les informations dont l'interception est recherchée et dont l'examen est jugé nécessaire à la réalisation des buts énoncés à l'article 2 § 2.

Force est donc de constater que les limites apportées au pouvoir que l'article 3 § 2 confère au ministre de l'Intérieur ne tiennent pas tant à la nature de la cible de l'interception – comme c'est le cas pour les mandats délivrés en vertu de l'article 3 § 1 – qu'à celle des informations recherchées. Il s'ensuit que ma mission, en ce qui

concerne les mandats fondés sur l'article 3 § 2, consiste à m'assurer, d'une part, qu'ils portent exclusivement sur des communications à destination ou en provenance de l'étranger et, d'autre part, que les informations figurant dans les certificats établis par le ministre de l'Intérieur satisfont aux conditions posées par l'article 2 § 2.

Une autre restriction – importante – frappe les mandats fondés sur l'article 3 § 2. Comme je l'ai déjà signalé, les limites du pouvoir exercé par le ministre de l'Intérieur tiennent davantage aux informations spécifiées dans les certificats qu'aux cibles des interceptions telles que définies dans les mandats. En énonçant que le ministre de l'Intérieur *ne peut* mentionner dans un mandat de ce type une adresse située dans les îles britanniques dans le but d'émettre un certificat portant sur des communications à destination ou en provenance de cette adresse, sauf dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, l'article 3 § 3 renforce cette distinction. Il en résulte que, dans le cas où il souhaite intercepter – pour les besoins, par exemple, d'une enquête sur une affaire de subversion – des communications adressées à l'étranger par un résident des îles britanniques ou des communications en provenance de l'étranger adressées à un résident des îles britanniques, le service de sécurité ne peut parvenir à ses fins en sollicitant la délivrance d'un mandat fondé sur l'article 3 § 2 et l'émission d'un certificat se rapportant aux communications à destination ou en provenance de l'adresse de ce résident. Toutefois, en examinant – dans le respect de la loi – des informations couvertes par un certificat, il peut accéder de manière indirecte à ce qu'il ne peut obtenir directement. En pareil cas, les services concernés ont pour pratique de demander, outre la délivrance d'un mandat fondé sur l'article 3 § 2, un mandat distinct fondé sur l'article 3 § 1, appelé « mandat de recoupement ». Aucune disposition de la [loi de 1985] ne leur impose de le faire. Mais cette pratique est à l'évidence judicieuse et se concilie parfaitement avec l'intention des rédacteurs de l'article 3 § 3. C'est pourquoi je préconise la délivrance d'un mandat distinct fondé sur l'article 3 § 1 dans le cas où l'objectif poursuivi est l'interception de communications à destination ou en provenance d'un résident des îles britanniques bien précis, même si les communications en question font déjà l'objet d'un mandat délivré en vertu de l'article 3 § 3, sauf en matière de lutte contre le terrorisme. Cette question n'est pas sans importance pratique, car il ressort clairement des notions de « mandat présentant un intérêt » et de « certificat présentant un intérêt » définies à l'article 7 § 9 de la loi que la Commission est compétente pour contrôler les mandats délivrés en vertu de l'article 3 § 1 et les certificats émis sur le fondement de l'article 3 § 2 dès lors qu'une adresse y est mentionnée, mais qu'elle ne peut examiner les mandats décernés au titre de l'article 3 § 2 lorsque le certificat correspondant ne comporte pas d'adresse. »

iii) Utilisation et conservation des informations interceptées

27. L'article 6 de la loi de 1985, intitulé « garanties », était ainsi libellé :

« 1) Lors de la délivrance d'un mandat, le ministre de l'Intérieur doit, si cela n'a déjà été fait, prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour garantir

a) que les informations interceptées satisfont aux dispositions énoncées aux paragraphes 2) et 3) ci-dessous ; et

b) lorsque le mandat s'accompagne d'un certificat, que nul n'aura la possibilité de lire, d'examiner ou d'écouter les informations interceptées non couvertes par le certificat en question.

2) Les informations interceptées sont réputées satisfaire aux exigences du présent paragraphe dès lors que :

- a) l'étendue de leur divulgation ; et
- b) le nombre de personnes qui en ont connaissance ; et
- c) l'étendue de la reproduction dont elles font l'objet ; et
- d) le nombre de copies dont elles font l'objet ;

sont limités au minimum nécessaire à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 2 § 2 ci-dessus.

3) Les informations interceptées sont réputées satisfaire aux exigences du présent paragraphe dès lors que toutes les copies dont elles ont fait l'objet sont détruites lorsque que leur conservation n'est plus nécessaire à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 2 § 2 ci-dessus. »

b) La Commission compétente en matière d'interceptions de communications
(Interception of Communications Tribunal – « la CIC »)

28. L'article 7 de la loi de 1985 instituait une commission habilitée à enquêter sur les plaintes de toute personne soupçonnant que des communications qu'elle avait émises ou qui lui étaient destinées avaient été interceptées. Dans les limites de sa compétence, cette commission avait pour seule tâche de rechercher si un « mandat présentant un intérêt » ou un « certificat présentant un intérêt » était ou avait été délivré et, le cas échéant, d'examiner s'il y avait eu ou non infraction aux articles 2 à 5 de la loi de 1985 à cet égard. Les dispositions pertinentes de l'article 7 § 9 étaient ainsi libellées :

« Aux fins du présent article

- a) un mandat présente un intérêt pour un plaignant si
 - i) celui-ci est identifié ou décrit dans le mandat; ou si
 - ii) le mandat mentionne une adresse utilisée pour la transmission de communications à destination ou en provenance de bâtiments situés dans les îles britanniques où le plaignant réside ou travaille;
- b) un certificat présente un intérêt pour un plaignant si, et dans la mesure où, il mentionne une adresse utilisée comme indiqué au paragraphe a) ii) ci-dessus et autorise l'interception de communications à destination ou en provenance de cette adresse. »

29. La Commission devait suivre les principes applicables aux tribunaux saisis d'une demande de contrôle juridictionnel. Si elle constatait une infraction aux dispositions légales, elle devait en informer le plaignant et établir un rapport à l'attention du Premier ministre ainsi que du commissaire

compétent. Elle pouvait en outre, si elle le jugeait utile, annuler un mandat irrégulier, ordonner la destruction des renseignements interceptés et/ou condamner le ministre de l'Intérieur à indemniser l'auteur de la plainte. Si elle concluait à l'absence d'infraction aux articles 2 à 5 de la loi, elle devait en informer le plaignant.

30. Composée de cinq membres nommés pour un mandat de cinq ans renouvelable qui devaient être des juristes diplômés ayant au moins dix ans d'expérience, la Commission statuait en dernier ressort.

c) Le commissaire

31. L'article 8 de la loi prévoyait la nomination, par le Premier ministre, d'un commissaire exerçant ou ayant exercé de hautes fonctions judiciaires. Celui-ci avait notamment pour tâche :

- de contrôler la manière dont le ministre de l'Intérieur s'acquittait des fonctions que lui conféraient les articles 2 à 5 de la loi de 1985;
- de prêter à la CIC toute l'assistance dont elle pouvait avoir besoin pour exercer ses fonctions;
- de contrôler l'efficacité des mesures prises au titre de l'article 6 en vue de la protection des informations interceptées et de leur destruction lorsque leur conservation n'était plus nécessaire;
- d'attirer l'attention du Premier ministre sur des infractions potentielles aux articles 2 à 5 que la CIC n'aurait pas relevées ou sur l'éventuelle insuffisance des mesures prises au titre de l'article 6 ;
- de remettre au Premier ministre un rapport annuel sur l'exercice de ses fonctions. Le rapport en question devait être soumis aux deux chambres du Parlement. Le Premier ministre pouvait en retrancher toute énonciation dont la divulgation aurait été préjudiciable à la sécurité nationale, à la prévention et à la détection des infractions graves ou au bien-être économique du Royaume-Uni. Le rapport devait préciser s'il avait été ainsi expurgé.

32. En 1992, dans le premier rapport qu'il a établi en tant que commissaire, Sir Thomas Bingham – qui était alors *Master of the Rolls* – précisa que l'institution du commissaire constituait l'une des garanties prévues par la loi de 1985 et décrivit son rôle dans les termes suivants :

« La troisième garantie fondamentale résulte du rôle dévolu au commissaire. Il n'est pas d'usage de le consulter avant la délivrance d'un mandat, bien que rien ne s'y oppose, et il n'est pas envisageable d'ériger une telle consultation préalable en pratique habituelle. C'est pourquoi l'approche du commissaire a un caractère essentiellement rétrospectif. Elle consiste à vérifier que les mandats ont été délivrés dans le respect des prescriptions légales et des procédures applicables. A cet effet, je me suis rendu – à plusieurs reprises dans la plupart des cas – dans tous les ministères et les services émetteurs de mandats mentionnés dans le présent rapport et me suis entretenu assez longuement avec leurs agents du contexte dans lequel s'inscrivaient les demandes de délivrance de mandats. J'ai aussi discuté de la procédure de délivrance des mandats avec des fonctionnaires de différents niveaux de tous les services gouvernementaux demandeurs. J'ai examiné de nombreux mandats, que j'ai choisis au hasard ou que les autorités concernées m'ont remis parce qu'elles pensaient que je devais les étudier.

Bien que j'aie relevé (...) quelques erreurs et certains incidents, il ne m'est jamais arrivé de constater que les garanties légales avaient été délibérément contournées ou que des libertés avaient été prises avec la loi en connaissance de cause. Les autorités compétentes ayant la bonne habitude d'informer le commissaire de chaque cas d'erreur ou d'infraction à la loi, je suis convaincu qu'aucun de ceux survenus en 1992 n'a échappé à mon attention. »

Tous les commissaires en fonctions dans les années 90 sont parvenus à des conclusions analogues quant au respect de la loi par les autorités dans les rapports qu'ils ont établis.

33. Tous les commissaires nommés en vertu de la loi de 1985 ont jugé que les mesures prises au titre de l'article 6 étaient suffisantes et que les autorités s'y conformaient. Toutefois, leurs rapports ne comportaient aucune précision quant à la nature des mesures en question. Au paragraphe 9 de son rapport annuel pour 1989, le commissaire d'alors indiqua que les évolutions technologiques survenues dans le domaine des télécommunications « avaient conduit le ministre de l'Intérieur à prendre de nouvelles dispositions, sur le fondement de l'article 6 de la [loi de 1985], pour la protection des informations interceptées » et précisa qu'il en avait examiné la pertinence. Dans le rapport établi au titre de l'année 1990, le commissaire souligna que la police avait pris l'habitude de communiquer des renseignements au service de sécurité et qu'il avait fallu modifier en conséquence les mesures prises au titre l'article 6. Au paragraphe 18 dudit rapport, il se déclara « convaincu de leur bien-fondé ». Le commissaire auteur du rapport annuel 1991 indiqua que des modifications mineures avaient été apportées à ces dispositions et déclara les approuver (voir le paragraphe 29 du rapport en question). Dans son rapport annuel pour l'année 1993, le commissaire exposa ce qui suit :

« Certains des documents concernant les garanties mises en place au titre de l'article 6 que j'ai examinés doivent être actualisés pour refléter les évolutions que le marché des télécommunications publiques a connues depuis leur rédaction et leur approbation. D'autres pourraient être améliorées par des règles plus précises sur les conditions, les modalités et l'étendue de la reproduction autorisée des informations interceptées. Il me semble aussi qu'il serait judicieux, lorsque cela n'a pas déjà été fait, de rappeler aux personnes auxquelles sont régulièrement communiqués des renseignements interceptés les garanties qu'elles doivent respecter ainsi que de leur demander de certifier par écrit qu'elles ont pris connaissance des garanties en question et qu'elles les ont comprises. Les services concernés paraissent réserver un bon accueil à ces propositions. A mon avis, ils se conforment pleinement à l'article 6 de la loi. »

Au paragraphe 6 du rapport qu'il a établi pour 1994, première année de son mandat de commissaire, Lord Nolan s'exprima en ces termes sur la question des garanties mises en place au titre de l'article 6 :

« M'inspirant de la pratique suivie par tous mes prédécesseurs, j'ai passé en revue les dispositions que le ministre de l'Intérieur a prises au titre de l'article 6 pour limiter au minimum nécessaire – aux fins de l'article 2 – la diffusion et la conservation des informations interceptées à chacune des inspections que j'ai effectuées. Chaque service possède son propre éventail de mesures, qui présentent des disparités tout à

fait légitimes. En effet, les aspects pratiques que les autorités doivent prendre en considération pour déterminer quelles mesures sont nécessaires à la sécurité nationale ou au bien-être économique du Royaume-Uni – domaines relevant quasi-exclusivement de la compétence du service de sécurité et du *Secret Intelligence Service* – sont différents de ceux qui sous-tendent le choix des dispositions nécessaires à la prévention et à la détection des infractions graves, mission presque entièrement confiée à la police et au service des douanes. Je suis convaincu que tous les services concernés exercent leurs activités dans le cadre des garanties mises en place au titre des dispositions en vigueur (...). »

2. La loi de 2000 portant réglementation des pouvoirs d'enquête

34. La loi de 2000 portant réglementation des pouvoirs d'enquête est entrée en vigueur le 15 décembre 2000. Selon son exposé des motifs, elle a pour principal objectif d'imposer aux autorités le respect des droits de l'homme dans l'exercice des pouvoirs d'enquête qu'elle régit. A cet égard, elle a notamment abrogé le régime des interceptions de communications mis en place par les articles 1 à 10 de la loi de 1985 et instauré de nouvelles règles en la matière.

35. La loi de 2000 énumère les objectifs pour lesquels les pouvoirs d'enquête qu'elle réglemente peuvent être mis en œuvre, désigne les autorités habilitées à les exercer et celles qui sont compétentes pour les y autoriser, détermine l'usage qui peut être fait des renseignements obtenus, instaure un contrôle juridictionnel des pouvoirs en question et institue des voies de recours ouvertes aux particuliers.

36. Elle porte également création d'une Commission des pouvoirs d'enquête, à laquelle elle attribue les compétences anciennement exercées par la CIC, la Commission des services de sécurité et la Commission des services de renseignement. Elle maintient l'institution du Commissaire aux interceptions de communications, lequel reste chargé du contrôle des mesures prises par le ministre de l'Intérieur en matière de mandats et de certificats ainsi que de la vérification de la pertinence des dispositions adoptées pour l'exécution des mandats. Le Commissaire conserve également sa mission d'assistance à la Commission. Par ailleurs, la loi de 2000 confie au ministre de l'Intérieur le soin d'élaborer, de manière concertée, et de publier un code de conduite relatif aux devoirs des personnes appelées à pratiquer – entre autres – des interceptions de communications.

37. L'article 2 § 2 de la loi de 2000 définit les interceptions de communications dans les termes suivants :

« Aux fins de la présente loi, et sous réserve des dispositions du présent article, une communication en cours de transmission par un système de télécommunication est réputée interceptée par une personne si, et seulement si, celle-ci

- a) modifie le système en question ou son fonctionnement ou s'y introduit;
- b) contrôle les transmissions réalisées par ce système, ou

c) contrôle les transmissions réalisées par radiodiffusion à destination ou en provenance d'un appareil faisant partie de ce système,

dans le but de rendre le contenu de cette communication accessible en tout ou partie à une personne autre que son expéditeur ou son destinataire au cours de sa transmission. »

38. L'article 5 § 2 de la loi n'autorise le ministre de l'Intérieur à délivrer un mandat d'interception que s'il estime, d'une part, que cette mesure est nécessaire – entre autres – à la sauvegarde de la sécurité nationale, à la prévention ou à la détection d'infraction graves ou à la préservation du bien-être économique du Royaume-Uni et, d'autre part, que l'intervention autorisée par le mandat est proportionnée au but qu'elle poursuit.

39. L'article 16 ajoute aux garanties générales prévues à l'article 15 des garanties spécifiques applicables aux mandats accompagnés d'un certificat (c'est-à-dire ceux autorisant l'interception de communications à destination ou en provenance de l'étranger visées par un certificat). A cet égard, l'article 16 § 1 n'autorise la lecture, l'analyse et l'écoute de renseignements interceptés par les personnes mandatées à cet effet que s'ils relèvent de l'article 16 § 2 et seulement dans la mesure où un certificat juge leur examen nécessaire à la réalisation de l'un des objectifs susmentionnés. Des données interceptées sont exclues du champ d'application de l'article 16 § 2 si le critère en fonction duquel elles ont été sélectionnées pour être lues, analysées ou écoutées a un rapport avec une personne réputée se trouver pour le moment dans les îles britanniques et a pour objectif – unique ou non – la recherche d'informations parmi les communications en provenance ou à destination de la personne en question.

40. Dans la décision qu'elle a rendue le 9 décembre 2004 (paragraphe 13-15 ci-dessus), la CEP s'est référée aux dispositions du code de conduite des interceptions de communications publié en application de l'article 71 de la loi de 2000 (ci-après « le code de conduite ») exposées ci-dessous. En son article 4 § 2, ledit code régit les demandes de délivrance de mandats formulées au titre de l'article 8 § 1 de la loi de 2000 en ces termes :

« Les demandes de délivrance de mandats, dont les auteurs doivent conserver une copie, sont à adresser au ministre de l'Intérieur (...) et doivent :

- i) Préciser le contexte des opérations pour lesquelles elles sont formulées ;
- ii) Identifier les personnes ou les bâtiments sur lesquels elles portent (et ce qu'ils représentent dans les opérations en question) ;
- iii) Décrire les communications à intercepter, préciser les coordonnées du ou des fournisseur(s) de services de communication concernés et, le cas échéant comporter une étude de faisabilité des opérations d'interception ;
- iv) Le cas échéant, décrire les interventions que l'on estime nécessaires à la conduite de l'interception et pour lesquelles une autorisation est demandée ;

v) Préciser les raisons pour lesquelles l'interception est considérée comme nécessaire à la réalisation de l'un ou de plusieurs des objectifs énumérés à l'article 5 § 3 ;

vi) Expliquer en quoi les interventions pour lesquelles une autorisation est demandée sont proportionnées au but qu'elles poursuivent;

vii) Préciser s'il existe un risque d'ingérence indirecte d'une ampleur inhabituelle et les raisons qui la justifieraient au regard des circonstances de la cause. Les mandats doivent en particulier mentionner les répercussions que les communications dont l'interception est recherchée pourraient avoir sur le secret religieux, médical, journalistique ou juridique ;

viii) Lorsqu'elles présentent un caractère d'urgence, contenir l'exposé des circonstances justifiant l'urgence ;

ix) Certifier que toutes les données interceptées seront traitées dans le respect des garanties consacrées par l'article 15 de la loi.

La CEP poursuit ainsi :

« Les demandes de délivrance de mandats fondés sur l'article 8 § 4 sont régies par l'article 5 § 2 du code de conduite :

« Les demandes de délivrance de mandats, dont les auteurs doivent conserver une copie, sont à adresser au ministre de l'Intérieur (...) et doivent :

i) Préciser le contexte des opérations pour lesquelles elles sont formulées [libellé identique à celui de l'alinéa i) de l'article 4 § 2] ;

ii) Décrire les communications (...) [libellé analogue à celui de l'alinéa iii) de l'article 4 § 2] ;

iii) Décrire les interventions pour lesquelles une autorisation est demandée, lesquelles doivent se limiter à l'interception de communications à destination ou en provenance de l'étranger ou, le cas échéant, aux opérations nécessaires à l'interception des communications [à comparer au libellé de l'alinéa iv) de l'article 4 § 2] ;

iv) Etre accompagnées d'un certificat déterminant les modalités d'examen des données interceptées ;

v) Préciser les raisons pour lesquelles l'interception est considérée comme nécessaire à la réalisation de l'un ou de plusieurs des objectifs énumérés à l'article 5 § 3 [libellé identique à celui de l'alinéa v) de l'article 4 § 2] ;

vi) Expliquer en quoi les interventions pour lesquelles une autorisation est demandée sont proportionnées (...) [libellé identique à celui de l'alinéa vi) de l'article 4 § 2] ;

vii) Préciser s'il existe un risque d'ingérence indirecte d'une ampleur inhabituelle (...) [libellé identique à celui de l'alinéa vii) de l'article 4 § 2] ;

viii) Lorsqu'elles présentent un caractère d'urgence (...) [libellé identique à celui de l'alinéa viii) de l'article 4 § 2] ;

ix) Certifier que les données interceptées ne seront lues, analysées ou écoutées que dans la mesure où elles sont visées par un certificat et qu'elles satisfont aux exigences posées par l'article 16 §§ 2 à 6 de la loi ;

x) Certifier que toutes les données interceptées seront traitées dans le respect des garanties consacrées par les articles 15 et 16 de la loi [il va sans dire que le présent alinéa et celui qui le précède correspondent au dernier alinéa de l'article 4 § 2].

(...) En application de l'article 4 § 8, les mandats délivrés sur le fondement de l'article 8 § 1 doivent contenir « le nom ou une description de la personne ou des bâtiments devant faire l'objet de l'interception ». L'article 4 § 9 se réfère aux annexes requises par l'article 8 § 2 de [la loi de 2000]. Contenues dans l'article 5 § 9, les dispositions correspondantes applicables à la présentation des mandats délivrés au titre de l'article 8 § 4 n'imposent pas – cela va sans dire – l'identification de la personne ou des bâtiments devant faire l'objet de l'interception mais exigent que les mandats en question comportent « une description des communications à intercepter ». »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

41. Les requérantes dénoncent l'interception de leurs communications, qu'elles estiment contraire à l'article 8 de la Convention, ainsi libellé :

« 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 sécurité 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. Thèses des parties

1. Thèse des requérantes

42. Les intéressées allèguent que, de 1990 à 1997, leurs communications par téléphone, par télécopie et par courriel – dont certaines contenaient des

informations juridiques confidentielles et des renseignements couverts par le secret professionnel – ont été interceptées par le système mis en place à Capenhurst.

43. Renvoyant à la déposition de M. Duncan Campbell, expert en télécommunications, elles affirment que les mandats d'interception de communications à destination ou en provenance de l'étranger délivrés au titre de l'article 3 § 2 de la loi de 1985 faisaient l'objet d'une procédure comportant cinq étapes.

Celle-ci aurait débuté par la délivrance d'un mandat ordonnant l'interception physique d'une ou de plusieurs lignes de communication avec l'étranger. Le mandat en question aurait défini les communications à intercepter de manière très large, autorisant par exemple la réalisation de ce type d'opération sur « tous les câbles commerciaux sous-marins ayant un terminal au Royaume-Uni utilisés pour transmettre des communications commerciales vers l'Europe ». Toutes les communications relevant de la catégorie ainsi décrite auraient fait l'objet d'une interception physique.

Elle se serait poursuivie par l'émission d'un certificat émanant du ministre de l'Intérieur et décrivant les catégories d'informations pouvant être isolées de l'ensemble des communications interceptées en vertu d'un mandat déterminé. Formulés en termes généraux, les certificats n'auraient comporté que des mentions concernant des activités et des priorités de renseignement ; ils n'auraient contenu aucune indication permettant d'identifier des personnes ou des adresses. Aucune mention plus précise que celles relatives aux informations générales visées par la loi de 1985 – se rapportant par exemple à « la sécurité nationale », à « la prévention et la détection d'infractions graves », ou encore à « la sauvegarde du bien-être économique du Royaume-Uni » – n'aurait dû y figurer. Un mandat accompagné d'un certificat aurait constitué un « mandat certifié ».

La troisième étape aurait consisté en un processus de filtrage mis en œuvre au moyen d'un système de tri automatisé – ou « moteur de recherche » – contrôlé par un opérateur et capable de sélectionner les communications contenant certains termes d'interrogation ou combinaisons de termes – dénommés « listes de mots-clés », « bases de données techniques », ou encore « le dictionnaire » – en rapport avec un ou plusieurs certificats concernant la ligne de communication objet de l'interception. Les certificats n'auraient pas comporté de liste de termes d'interrogation et de critères de sélection des renseignements, lesquelles auraient été constituées et administrées par des fonctionnaires en dehors de tout contrôle judiciaire ou ministériel.

La procédure se serait poursuivie par la mise en œuvre d'un dispositif normatif visant à « minimaliser » l'ingérence dans la vie privée et obligeant les autorités à contrôler les rapports des services de renseignement pour en retrancher les noms et les autres informations susceptibles de conduire à l'identification de personnes ou d'entités dont les caractéristiques auraient pu

apparaître fortuitement dans des informations brutes qui, par ailleurs, auraient été interceptées et traitées dans le respect des prescriptions légales. Dans le cas où la mention de telles caractéristiques n'aurait pas été proportionnée ou nécessaire aux fins légitimes justifiant l'interception, la version définitive des rapports en question en aurait été expurgée.

La cinquième et dernière étape de ce processus aurait porté sur le contrôle de la « diffusion » des informations obtenues par le biais d'une ingérence dans le secret des communications. La diffusion de pareilles informations n'aurait été licite que si les objectifs poursuivis par leurs destinataires étaient proportionnés et nécessaires eu égard aux circonstances de la cause. Le contrôle de la diffusion aurait constitué une garantie essentielle au regard de l'article 8.

44. Le requérantes soutiennent que chaque mandat définissait de manière très large les catégories de communications à intercepter et que la procédure instituée par l'article 3 § 2 autorisait l'interception de toutes celles qui en relevaient, de sorte que la seule garantie dont les personnes surveillées bénéficiaient était celle prévue à l'article 6 § 1 de la loi, aux termes duquel le ministre de l'Intérieur était tenu de « prendre les mesures qu'il juge[ait] nécessaires pour garantir que (...) nul n'aura[it] la possibilité de lire, d'examiner ou d'écouter les informations interceptées non couvertes par [un] certificat (...) » sans que les conditions fixées à l'article 6 § 2 ne fussent remplies. Toutefois, la nature de ces « mesures » n'aurait pas été portée à la connaissance du public à l'époque pertinente et les individus n'auraient disposé d'aucune procédure qui leur aurait permis de s'assurer que les autorités s'y conformaient. La Commission n'aurait pas été habilitée à vérifier le respect des mesures en question. L'article 8 aurait autorisé le Commissaire à en contrôler *in abstracto* la pertinence mais celui-ci n'aurait pas eu le pouvoir de vérifier l'application concrète qui en avait été faite.

45. Les intéressées estiment que les interceptions de communications dont elles se plaignent s'analysent sans conteste en une ingérence dans leurs droits au titre de l'article 8 § 1. Pour se concilier avec l'article 8 § 2, toute interception de communications devrait être « prévue par la loi », et donc avoir en droit interne une base légale aisément accessible formulée avec une précision suffisante pour satisfaire à l'exigence de prévisibilité, critère auquel la législation britannique n'aurait pas répondu. La révélation des mesures régissant la sélection et la diffusion des informations interceptées n'aurait pas mis en péril la sécurité nationale et un certain nombre de pays démocratiques tels que les Etats-Unis d'Amérique, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada et l'Allemagne auraient diffusé des informations précises sur les dispositifs – analogues à celui mis en place au Royaume-Uni – dont ils se seraient dotés. La décision rendue par la Cour en l'affaire *Weber et Saravia c. Allemagne* (n° 54934/00, 29 juin 2006) ferait ressortir les lacunes du système britannique. Dans cette affaire, la Cour aurait relevé que le texte même de la législation allemande comportait des dispositions

détaillées réglementant notamment les modalités de tri des communications individuelles parmi l'ensemble des renseignements obtenus au moyen d'une « interception stratégique », la transmission des informations sélectionnées aux différents services concernés de l'Etat, l'usage que chacun d'entre eux pouvait légitimement en faire et la conservation ainsi que la destruction des informations en question. En outre, le pouvoir des autorités allemandes aurait été réglementé et limité par les décisions de la Cour constitutionnelle fédérale relatives à la compatibilité des dispositions légales pertinentes avec la Loi fondamentale. A l'inverse, l'absence de toute disposition réglementant les diverses opérations consécutives à l'interception initiale – exceptée celle obligeant le ministre de l'Intérieur à prendre des « mesures » de nature indéterminée – aurait été manifeste dans la législation britannique applicable à l'époque des faits. Les mesures en question n'auraient pas été portées à la connaissance du public, qui n'aurait disposé d'aucun document juridique librement accessible détaillant la réglementation applicable à l'exercice, par les autorités, de leur pouvoir de sélection, de diffusion, d'utilisation et de conservation des communications. Faute d'avoir eu une base légale prévisible satisfaisant au principe d'accessibilité, les ingérences dénoncées n'auraient pas été « prévues par la loi ».

46. Par ailleurs, les requérantes considèrent que les ingérences en question ne poursuivaient pas un but légitime et qu'elles n'étaient pas proportionnées à un tel but car la loi de 1985 autorisait l'interception de très nombreuses communications pour n'importe quel motif et le processus de sélection de celles pouvant tomber sous le coup d'un mandat délivré au titre de l'article 3§ 2 n'intervenait qu'*a posteriori*.

2. Thèse du Gouvernement

47. Le Gouvernement indique avoir pour politique de ne jamais confirmer ou infirmer des allégations se rapportant à des opérations de surveillance, pour des raisons de sécurité. Toutefois, pour les besoins de la présente procédure, il consent à ce que Cour examine la requête en postulant que les intéressées sont fondées à alléguer que les communications à destination ou en provenance de leurs bureaux ont été interceptées par le DCE de Capenhurst au cours de la période pertinente. Il précise d'ailleurs que, à l'époque, n'importe quelle communication à destination ou en provenance de l'étranger pouvait en théorie faire l'objet d'une interception physique en exécution d'un mandat délivré au titre de l'article 3 § 2. En revanche, il dément catégoriquement que des opérations de ce type aient été réalisées en l'absence de mandat et soutient que, dans l'hypothèse où les communications des requérantes auraient été interceptées, pareille intervention aurait été régulièrement autorisée par un mandat décerné sur le fondement de l'article 3 § 2 de la loi de 1985.

48. Le Gouvernement renvoie à la déposition de M. Stephen Boys Smith, haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, annexée à ses premières observations en date du 28 novembre 2002 et ainsi rédigée :

« (...) La divulgation des mesures prises révélerait des informations importantes sur les méthodes d'interception utilisées, raison pour laquelle le Gouvernement ne peut décrire en détail le dispositif applicable aux mandats délivrés en vertu de l'article 3 § 2 qui a été mis en place en application de l'article 6 à l'époque des faits. Les techniques qui étaient alors employées et qui sont évoquées dans les documents pertinents jouent encore un rôle crucial dans le dispositif actuel. C'est pourquoi je souscris à l'opinion du Gouvernement selon laquelle leur divulgation nuirait à la sécurité nationale. Elle permettrait à ceux auxquels on juge nécessaire d'appliquer des mesures d'interception de s'y préparer pour en amoindrir l'efficacité.

En outre, les manuels et instructions instaurant les garanties exigées par l'article 6 sont en grande partie abscons et incompréhensibles pour quiconque n'a pas reçu la formation que j'ai mentionnée ci-dessus ou d'explications précises. Formulés dans un langage technique, ils se réfèrent à des technologies et à des processus que leur seule lecture ne permet pas de comprendre. Les instructions détaillées qu'ils contiennent ont précisément pour but de donner au personnel une parfaite connaissance des mesures prises au titre de l'article 6 ainsi que des exigences de l'article 3 § 2 et de leur permettre de déployer pleinement leurs effets. Toute explication du Gouvernement sur ces techniques et procédés risquerait, comme je l'ai indiqué ci-dessus, de diminuer l'efficacité du dispositif et des méthodes mis en œuvre pour l'exécution des mandats. »

Toutefois, le Gouvernement souligne que les commissaires qui se sont succédé connaissaient dans le détail les mesures en question, qu'ils étaient chargés de contrôler en toute indépendance et qui constituaient à leurs yeux une solide garantie pour les droits des individus (paragraphes 31-33 ci-dessus).

49. Le Gouvernement a joint à ses observations complémentaires en date du 23 mai 2003 une autre déposition de M. Boys Smith répondant à celle de M. Campbell (paragraphe 43 ci-dessus) et comportant de plus amples explications – dans les limites imposées par les impératifs de la sécurité nationale – sur la nature des « mesures » prises par le ministre de l'Intérieur au titre de l'article 6. Il invite la Cour à présumer, jusqu'à preuve du contraire, que les ministres, fonctionnaires et commissaires concernés se sont correctement acquittés de leur obligation légale d'instaurer des garanties satisfaisant à toutes les exigences de l'article 6 dans le contexte démocratique du Royaume-Uni. A cet égard, la déposition de M. Boys Smith prouverait qu'il existait à l'époque pertinence toute une série de mesures garantissant que les opérations de sélection des données à analyser (dénommées « processus de filtrage » par les requérantes) ne pouvaient être menées que dans le strict respect des dispositions légales ainsi que des termes des mandats et des certificats – donc seulement pour la protection de la sécurité nationale, la prévention et la détection d'infractions graves ou la sauvegarde des intérêts économiques du Royaume-Uni – et qu'elles ne pouvaient être réalisées de manière abusive ou arbitraire.

50. Il ressortirait également de cette déposition que toutes les personnes ayant pris part à ces opérations avaient été expressément informées des garanties et des limites imposées par la législation primaire, qui auraient été rigoureusement appliquées. Par ailleurs, elles auraient toutes reçu une formation axée sur le respect des procédures opérationnelles et des garanties existantes. En outre, des protocoles destinés à empêcher que le tri et l'analyse de données ne soient laissés à l'arbitraire d'un individu agissant seul et sans contrôle auraient été mis en œuvre tout au long de la période pertinente. Il aurait été impossible à un agent de renseignement désireux d'intercepter et de sélectionner des informations de réaliser lui-même ces opérations. Pour obtenir les renseignements recherchés, celui-ci aurait dû s'adresser à un agent d'un autre service habilité à déclencher – de manière séparée – les procédures techniques d'interception et de sélection des informations. Dans sa demande, l'agent de renseignement aurait dû préciser les motifs justifiant le choix des données à analyser. Cette demande aurait ensuite été archivée pour vérification ultérieure des motifs en question par les supérieurs hiérarchiques de l'agent et le Commissaire. Pour leur part, les agents du service opérant les interceptions n'auraient pas été habilités à accéder aux fichiers constitués au moyen des interceptions et des procédures de sélection relevant de leur compétence, ce qui les auraient empêché de réaliser des interceptions non autorisées et d'avoir eux-mêmes accès aux informations recueillies. En outre, les agents (« analystes ») chargés de sélectionner les données à analyser parmi celles obtenues au moyen de mandats décernés au titre de l'article 3 § 2 auraient travaillé sous la supervision quotidienne de supérieurs hiérarchiques qui auraient partagé leurs bureaux et auraient pu leur demander à tout moment d'expliquer et de justifier leurs opérations en cours. Ces derniers auraient également contrôlé la qualité des rapports de renseignements établis par leurs subordonnés et auraient systématiquement examiné ceux qui contenaient des informations interceptées et devaient faire l'objet d'une diffusion. En outre, tout au long de la période pertinente, un Commissaire indépendant aurait été habilité à contrôler sans aucune restriction l'exécution des procédures de sélection et les données ainsi recueillies, ce dont toutes les personnes ayant participé aux procédures en question auraient été averties. En consultant les registres pertinents, il aurait pu vérifier les interceptions déclenchées par les agents et, si nécessaire, leur demander des explications. Tous les commissaires en fonctions au cours de la période pertinente – les lords Lloyd, Bingham et Nolan – auraient exercé leur droit de regard sur la procédure de sélection et se seraient déclarés convaincus de sa parfaite conformité avec les dispositions de la loi de 1985. Combinées entre elles, ces mesures auraient offert des garanties efficaces contre tout risque d'abus individuel, collectif ou institutionnel ou de comportement contraire à la loi ou aux termes des mandats. Enfin, la loi de 1994 sur les services de renseignements entrée en

vigueur le 15 décembre 1994 aurait permis aux particuliers lésés de porter leurs griefs devant la justice.

51. Les garanties mises en place au cours de la période pertinente en matière de « minimalisation » et de « diffusion » – selon les termes employés par les requérantes – auraient obligé les autorités à limiter autant que possible, eu égard au but d'intérêt général poursuivi par le dispositif d'interception, l'accès et la conservation des données brutes interceptées et des rapports de renseignements basés sur celles-ci. Les informations pertinentes sélectionnées parmi ces données auraient été diffusées, après analyse, au moyen de rapports de renseignements généralement établis par des analystes. Au titre des garanties instaurées en application de l'article 6 de la loi de 1985, toutes les personnes participant à l'élaboration de rapports de renseignements basés sur des informations interceptées en exécution de mandats délivrés sur le fondement de l'article 3 § 2 se seraient vu adresser, tout au long de la période pertinente, des instructions sur la confection des rapports en question. Celles-ci leur auraient notamment interdit d'y mentionner des renseignements sans lien manifeste avec un objectif de renseignement déclaré et conforme à un but énoncé à l'article 2 § 2 de la loi de 1985. Elles auraient expressément défini les conditions dans lesquelles les agents pouvaient identifier par leur nom des individus ou des organisations dans les rapports de renseignement. Par ailleurs, le traitement des diverses catégories d'informations classées aurait été encadré par un éventail complet de mesures de sécurité. Pour préserver en permanence leur confidentialité, leur diffusion aurait été limitée aux personnes justifiant d'un réel « besoin de savoir » et ayant reçu une habilitation de sécurité ainsi qu'une formation sur l'utilisation des informations interceptées.

52. Le Gouvernement conteste la thèse selon laquelle le respect de l'article 8 § 2 exigeait que les garanties concernant les informations interceptées fussent elles-mêmes « prévues par la loi ». Il soutient que, en tout état de cause, les dispositions définissant les fonctions du Commissaire et de la Commission étaient suffisamment précises et accessibles et, s'appuyant sur les affaires *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimzhiev c. Bulgarie* (n° 62540/00, arrêt du 28 juin 2007, §§ 77-94) et *Christie c. Royaume-Uni* (n° 21482/93, décision de la Commission du 27 juin 1994), avance que l'on peut légitimement se fonder sur les garanties générales mises en place contre les abus dénoncés en l'espèce pour se prononcer sur la question du respect de la « prévisibilité » exigée par l'article 8 § 2. En outre, il affirme que la loi de 1985 érigeait en infraction les interceptions de communications non prévues par un mandat du ministre de l'Intérieur et que ses articles 2 et 3 § 2 précisaient très clairement que n'importe quelle communication à destination ou en provenance de l'étranger émise ou reçue par une personne se trouvant sur le territoire britannique pouvait en théorie faire l'objet d'une interception

autorisée par un mandat à l'époque des faits. Dans ces conditions, il estime que les dispositions de la législation primaire fournissaient aux personnes concernées une information d'une précision suffisante eu égard aux particularités du domaine considéré et qu'elles leur offraient des garanties adéquates contre les ingérences arbitraires. Il en conclut que, pour respecter l'article 8 § 2, la loi de 1985 n'avait pas besoin de préciser la nature des « mesures » prises au titre de l'article 6 par le ministre de l'Intérieur (voir *Malone c. Royaume-Uni*, 2 août 1984, § 68, série A n°82) et avance que des raisons de sécurité s'opposaient à la divulgation de cette information mais que les mesures en question avaient été contrôlées par des commissaires qui les avaient toutes déclarées satisfaisantes (paragraphe 33 ci-dessus).

53. Il allègue que le régime des mandats instauré par l'article 3 § 2 était proportionné et « nécessaire dans une société démocratique ». Les Etats démocratiques auraient été exposés à la menace croissante d'organisations terroristes dont les capacités d'action et de coopération transnationales se seraient développées à mesure que les réseaux de communication s'étendaient et se perfectionnaient. Dans ces conditions, le gouvernement britannique aurait gravement manqué à son devoir de protéger la sécurité publique, la vie et le bien-être de ses administrés s'il s'était abstenu de prendre des mesures pour obtenir des renseignements utiles à la réalisation d'opérations préventives ou s'il avait compromis l'efficacité des méthodes de surveillance à sa disposition. Compte tenu des pouvoirs et des moyens importants dont il aurait disposé au Royaume-Uni pour surveiller les personnes et les organisations susceptibles de menacer la sécurité nationale ou de perpétrer des infractions graves, l'obligation qui lui aurait été imposée par le régime des interceptions internes de préciser les adresses visées avant de pouvoir pratiquer ce type d'opération aurait été légitime. En revanche, hors de son territoire, sa capacité à identifier et à localiser des individus et des organisations potentiellement menaçants pour la sécurité nationale aurait été bien moindre et il lui aurait fallu employer d'autres méthodes. Pour préserver l'efficacité des opérations de renseignement, les autorités auraient été obligées non seulement de tenir secrètes les interceptions pratiquées lorsque cela se justifiait, mais aussi de limiter la divulgation des procédés d'interception sous peine de perdre d'importantes sources d'information.

54. Le Gouvernement soutient que, à l'époque pertinente, le Royaume-Uni n'était pas le seul Etat partie à la Convention à s'être doté d'un dispositif de surveillance autorisant les pouvoirs publics à intercepter des communications puis à les trier pour en extraire des informations en vue de leur analyse par des services gouvernementaux. Il serait difficile de comparer le régime des interceptions instauré au Royaume-Uni avec le droit et la pratique d'autres Etats démocratiques – tels que le régime de surveillance stratégique allemand examiné par la Cour dans l'affaire *Weber et Saravia*, précitée – car les garanties mises en place dans chaque pays

auraient été différentes. Contrairement à de nombreux pays, le Royaume-Uni n'aurait pas autorisé l'utilisation en justice de renseignements interceptés, et les institutions comparables à celle du Commissaire indépendant créée par la loi de 1985 auraient été rares, voire inexistantes. Compte tenu de la gravité de la menace terroriste qui pesait sur le Royaume-Uni à l'époque des faits, il est possible que le dispositif mis en place par les autorités britanniques ait eu une portée opérationnelle supérieure à d'autres systèmes.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur la recevabilité

55. La Cour relève que le grief formulé par les requérantes n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 et qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Partant, il doit être déclaré recevable.

2. Sur le fond

a) Sur l'existence d'une ingérence

56. Les communications par téléphone, par télécopie et par courriel se trouvent comprises dans les notions de « vie privée » et de « correspondance » au sens de l'article 8 (voir *Weber et Saravia c. Allemagne* (déc.), n° 54934/00, § 77, 29 juin 2006, et les affaires qui y sont citées). La Cour rappelle les conclusions auxquelles elle est parvenue dans des affaires analogues et selon lesquelles la simple existence d'une législation autorisant le contrôle secret des communications crée une menace de surveillance pour tous ceux auxquels on pourrait l'appliquer. Cette menace entrave forcément la liberté de communication entre usagers des services de télécommunications et constitue par là en soi une ingérence dans l'exercice par les requérants de leurs droits garantis par l'article 8, quelles que soient les mesures prises dans les faits (voir *Weber et Saravia c. Allemagne*, précitée, § 78).

57. La Cour relève que le Gouvernement paraît disposé, pour les besoins de la présente procédure, à partir de l'hypothèse que les requérantes peuvent se prétendre victimes d'une ingérence dans leurs communications à destination ou en provenance de leurs bureaux implantés au Royaume-Uni et en Irlande. En tout état de cause, elle constate que l'article 3 § 2 de la loi de 1985 permettait aux autorités d'intercepter les communications relevant du champ d'application d'un mandat délivré par le ministre de l'Intérieur ainsi qu'à écouter ou à analyser celles décrites dans un certificat également émis par celui-ci (paragraphe 23-24 ci-dessus). L'article 6 de ladite loi obligeait les autorités à prendre des mesures réglementant la divulgation, la

reproduction et la conservation des données interceptées (paragraphe 27 ci-dessus). La Cour estime que l'existence de ces pouvoirs – en particulier ceux autorisant l'analyse, l'utilisation et la conservation des données interceptées – s'analyse en une ingérence dans les droits des intéressés au titre de l'article 8 puisqu'elles étaient susceptibles de se voir appliquer les pouvoirs en question (voir *Weber et Saravia c. Allemagne*, précitée, §§ 78-79).

b) Sur la justification de l'ingérence

58. Pareille ingérence se justifie au regard du paragraphe 2 de l'article 8 si, « prévue par la loi », elle poursuivait un ou des buts légitimes qui y sont énumérés et, de surcroît, était « nécessaire, dans une société démocratique », pour le ou les atteindre (voir *Weber et Saravia c. Allemagne*, précitée, § 80).

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

i) principes généraux

59. La Cour rappelle que les mots « prévue par la loi », au sens de l'article 8 § 2, veulent d'abord que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais ils ont trait aussi à la qualité de la loi en cause : ils exigent l'accessibilité de celle-ci à la personne concernée, qui de surcroît doit pouvoir en prévoir les conséquences pour elle (voir, entre autres, *Kruslin c. France*, 24 avril 1990, § 27, série A n° 176-A ; *Huvig c. France*, 24 avril 1990, § 26, série A n° 176-B ; *Lambert c. France*, précité, § 23, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-V ; *Perry c. Royaume-Uni*, n°63737/00, § 45, CEDH 2003-IX ; et *Dumitru Popescu c. Roumanie (n° 2)*, n° 71525/01, § 61, 26 avril 2007).

60. Il ne prête pas à controverse entre les parties que l'ingérence dénoncée trouvait sa base légale dans les articles 1 à 10 de la loi de 1985 (paragraphe 16-27 ci-dessus). Toutefois, les requérantes soutiennent que celle-ci n'était pas suffisamment détaillée et précise pour satisfaire à l'exigence de « prévisibilité » au sens de l'article 8 § 2, notamment parce que la nature des « mesures » prises au titre de l'article 6 § 1 b) n'avait pas été rendue publique. S'appuyant sur le paragraphe 68 de l'arrêt *Malone* (précité), le Gouvernement réplique que, si la loi devait fixer l'étendue du pouvoir d'appréciation reconnu à l'Etat en matière d'opérations de surveillance, « le détail des normes et procédures à observer n'avait pas besoin de figurer dans la législation elle-même ».

61. La Cour observe d'emblée que le passage de l'arrêt *Malone* auquel se réfère le Gouvernement renvoie lui-même à l'arrêt *Silver et autres*, précité, §§ 88-89. Dans cette affaire, la Cour a jugé que des instructions et des directives administratives précisant les modalités du contrôle de la correspondance de détenus et n'ayant pas force de loi pouvaient être prises en compte pour rechercher si la condition de prévisibilité se trouvait respectée, mais seulement « dans la mesure, à vrai dire limitée, où l'on en

révélaient suffisamment le contenu aux intéressés ». Elle a rejeté la thèse des requérants selon laquelle les normes et procédures à observer en matière d'ingérence dans la correspondance – et notamment les consignes énoncées dans les instructions et directives – auraient dû figurer dans la législation elle-même au seul motif que le contenu de ces dernières avait été divulgué aux détenus.

62. Plus récemment, dans la décision sur la recevabilité qu'elle a rendue en l'affaire *Weber et Saravia*, précitée, §§ 93-95, la Cour a résumé sa jurisprudence sur l'exigence de « prévisibilité » juridique en la matière dans les termes suivants (voir aussi *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimzhiev c. Bulgarie*, précité, §§ 75-77) :

« 93. Quant à (...) la prévisibilité de la loi, la Cour rappelle que dans le contexte particulier des mesures de surveillance secrète, telle que l'interception de communications, la prévisibilité ne saurait signifier qu'un individu doit se trouver en mesure d'escompter quand les autorités sont susceptibles d'intercepter ses communications de manière à ce qu'il puisse adapter sa conduite en conséquence (voir, notamment, *Leander*, précité, § 51). Or, le danger d'arbitraire apparaît avec une netteté singulière là où un pouvoir de l'exécutif s'exerce en secret (voir, notamment, *Malone*, précité, § 67, *Huvig*, précité, § 29, et *Rotaru*, précité, § 55). L'existence de règles claires et détaillées en matière d'interception de conversations téléphoniques apparaît donc indispensable, d'autant que les procédés techniques utilisables ne cessent de se perfectionner (*Kopp c. Suisse*, 25 mars 1998, § 72, *Recueil* 1998-II, et *Valenzuela Contreras c. Espagne*, 30 juillet 1998, § 46, *Recueil* 1998-V). La loi doit user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à prendre pareilles mesures secrètes (*Malone*, *ibidem*, *Kopp*, précité, § 64, *Huvig*, précité, § 29, et *Valenzuela Contreras*, *ibidem*).

94. En outre, 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 ou à un juge 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 pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire (voir, parmi d'autres, *Malone*, précité, § 68 ; *Leander*, précité, § 51 ; et *Huvig*, précité, § 29).

95. Dans sa jurisprudence relative aux mesures de surveillance secrète, la Cour énonce les garanties minimales suivantes contre les abus de pouvoir que la loi doit renfermer : la nature des infractions susceptibles de donner lieu à un mandat d'interception, la définition des catégories de personnes susceptibles d'être mises sur écoute, la fixation d'une limite à la durée de l'exécution de la mesure, la procédure à suivre pour l'examen, l'utilisation et la conservation des données recueillies, les précautions à prendre pour la communication des données à d'autres parties, et les circonstances dans lesquelles peut ou doit s'opérer l'effacement ou la destruction des enregistrements (voir, notamment, *Huvig*, précité, § 34 ; *Amann*, précité, § 76 ; *Valenzuela Contreras*, précité, § 46 ; et *Prado Bugallo c. Espagne*, n° 58496/00, § 30, 18 février 2003). »

63. Il est vrai que les exigences exposées ci-dessous ont été initialement formulées par la Cour à propos de mesures de surveillance appliquées à des

individus bien précis ou à des bâtiments déterminés, lesquelles auraient relevé, au Royaume-Uni, du régime prévu par l'article 3 § 1. Toutefois, l'affaire *Weber et Saravia* (précitée, § 18) portait davantage sur une politique de « surveillance stratégique » généralisée que sur une mesure de surveillance individuelle. La Cour ne voit aucune raison de soumettre les règles gouvernant l'interception de communications individuelles et les dispositifs de surveillance plus généraux à des critères d'accessibilité et de clarté différents. En la matière, la démarche de la Cour en ce qui concerne l'exigence de prévisibilité a donc évolué depuis la décision rendue par la Commission à propos du système de surveillance britannique dans l'affaire *Christie c. Royaume-Uni* (précitée).

ii) Application des principes généraux en l'espèce

64. La Cour rappelle que l'article 3 § 2 de la loi de 1985 conférait au gouvernement britannique une très grande latitude pour capter des communications transmises entre le Royaume-Uni et une personne se trouvant à l'étranger puisqu'il leur permettait d'intercepter « les communications à destination ou provenance de l'étranger mentionnées dans [un] mandat » et qu'il ne prévoyait aucune restriction quant aux catégories de communications pouvant y figurer. Selon les requérantes, les mandats définissaient les communications à intercepter de manière très large, autorisant par exemple la réalisation de pareille opération sur « tous les câbles commerciaux sous-marins ayant un terminal au Royaume-Uni utilisés pour transmettre des communications commerciales vers l'Europe », et toutes celles relevant de la catégorie ainsi définie auraient fait l'objet d'une interception physique (paragraphe 43 ci-dessus). Dans les observations qu'il a soumises à la Cour, le Gouvernement a reconnu que n'importe quelle communication à destination ou en provenance de l'étranger pouvait en théorie faire l'objet d'une interception physique en exécution d'un mandat délivré au titre de l'article 3 § 2 (paragraphe 47). Le pouvoir d'appréciation conféré par la loi à l'exécutif en matière d'interception physique de communications à destination ou en provenance de l'étranger était donc pratiquement illimité.

65. En outre, la loi de 1985 conférait au ministre de l'Intérieur une grande liberté pour sélectionner, parmi l'ensemble des données ayant fait l'objet d'une interception physique, celles qui seraient lues ou écoutées. La délivrance d'un mandat fondé sur l'article 3 § 2 devait s'accompagner d'un certificat décrivant les communications interceptées que le ministre de l'Intérieur jugeait utile d'examiner. Là encore, selon les intéressées, les certificats étaient formulés en des termes généraux se référant exclusivement à des activités et des priorités de renseignement telles que, par exemple, « la sécurité nationale », « la prévention et la détection d'infractions graves », ou encore « la sauvegarde du bien-être économique du Royaume-Uni » (paragraphe 43 ci-dessus). A cet égard, la seule

restriction apparente dans la loi de 1985 était celle interdisant au ministre de l'Intérieur d'ordonner par un certificat l'examen de communications à destination ou en provenance d'une adresse située dans les îles britanniques, sauf s'il estimait que pareille opération était nécessaire à la prévention ou à la détection d'actes terroristes (paragraphe 23-24 ci-dessus). Dans les autres cas, la loi prévoyait que les données interceptées pouvaient faire l'objet d'un certificat, et donc être écoutées ou lues, dès lors que le ministre de l'Intérieur jugeait leur examen nécessaire à protection de la sécurité nationale, à la prévention d'infraction graves ou à la sauvegarde des intérêts de l'économie britannique.

66. En vertu de l'article 6 de la loi de 1985, le ministre de l'Intérieur devait, lors de la délivrance d'un mandat d'interception de communications à destination ou en provenance de l'étranger, prendre « les mesures qu'il juge[ait] nécessaires pour garantir » que les informations non couvertes par un certificat ne seraient pas examinées et que celles qui en relevaient ne seraient reproduites et divulguées que dans la mesure nécessaire. Les requérantes soutiennent que les informations à analyser étaient sélectionnées parmi les données interceptées au moyen d'un système de recherche électronique et que les mots-clés utilisés, qui se rattachaient aux termes très généraux des certificats, étaient choisis et exploités par des agents (paragraphe 43 ci-dessus). Pour sa part, le Gouvernement avance que les directives, manuels et instructions internes applicables à l'époque pertinente aux modalités de sélection, de diffusion et de conservation des données interceptées offraient des garanties contre les abus de pouvoir (paragraphe 48-51 ci-dessus). Toutefois, la Cour relève que le contenu des « mesures » prises au titre de l'article 6 n'était pas précisé par la loi ou rendu public d'une autre manière.

67. Le contrôle de l'observation des « mesures » prises par le ministre de l'Intérieur auquel les commissaires ont procédé et qu'ils ont jugée satisfaisante dans leurs rapports annuels (paragraphe 32-33 ci-dessus) constituait certes une garantie importante contre les abus de pouvoir mais n'avait aucune incidence sur la clarté et l'accessibilité des « mesures » en question puisqu'ils n'étaient pas habilités à en révéler le contenu. A cet égard, la Cour rappelle sa jurisprudence évoquée ci-dessus, d'où il ressort que la procédure applicable à des opérations telles que l'examen, l'utilisation et la conservation de données interceptées doit être décrite de telle manière que le public puisse en prendre connaissance et la contrôler.

68. La Cour relève que le Gouvernement avance que la divulgation d'informations sur les mesures relatives à l'examen, l'utilisation, la conservation et la destruction de renseignements interceptés prises par le ministre de l'Intérieur à l'époque pertinente aurait pu nuire à l'efficacité du dispositif de collecte de données ou créer un risque pour la sécurité. Toutefois, elle observe que les autorités allemandes ont considéré que l'insertion, dans la loi G10 en cause dans l'affaire *Weber et Saravia*

(précitée), de dispositions expresses sur le traitement de données obtenues au moyen d'interceptions stratégiques pratiquées sur des lignes téléphoniques non allemandes ne présentait pas de danger. La loi en question autorisait en particulier le service fédéral des renseignements à exécuter des mesures de surveillance uniquement à l'aide de mots clés utiles et adaptés aux investigations portant sur les dangers décrits dans le mandat de surveillance et énumérés dans celui-ci (*op.cit.* § 32). Les articles 3 §§ 6 et 7 et 7 § 4 de cette loi dans sa teneur modifiée exposaient en détail les modalités de conservation et de destruction de données obtenues au moyen d'une surveillance stratégique (*op.cit.* § 100). Les autorités qui conservaient les données devaient vérifier tous les six mois si celles-ci demeuraient nécessaires à la poursuite des buts pour lesquels elles avaient été recueillies ou leur avaient été transmises. Si tel n'était pas le cas, ces données devaient être détruites et effacées des fichiers ou, tout au moins, leur accès devait être interdit ; la destruction devait être consignée dans un procès-verbal et, dans les cas envisagés par l'article 3 § 6 et l'article 7 § 4, contrôlée par un agent possédant les qualifications requises pour accéder à la magistrature. La loi G10 renfermait d'autres dispositions précises régissant la transmission, la conservation et l'utilisation de renseignements obtenus au moyen de l'interception de communications à destination ou en provenance de l'étranger (*op.cit.* §§ 33-50). Au Royaume-Uni, de larges extraits du code de conduite établi en application de l'article 71 de la loi de 2000 sont aujourd'hui librement accessibles (paragraphe 40 ci-dessus), ce qui donne à penser que les Etats peuvent divulguer certains aspects du fonctionnement d'un dispositif de surveillance extérieure sans compromettre la sécurité nationale.

69. En définitive, la Cour considère que, faute d'avoir défini avec la clarté requise l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation considérable conféré à l'Etat en matière d'interception et d'analyse des communications à destination ou en provenance de l'étranger, la loi en vigueur à l'époque pertinente n'offrait pas une protection suffisante contre les abus de pouvoir. En particulier, au rebours de ce qu'exige la jurisprudence de la Cour, aucune précision sur la procédure applicable à l'examen, la diffusion, la conservation et la destruction des données interceptées n'y figurait sous une forme accessible au public. Il s'ensuit que l'ingérence dans les droits des requérantes tels que garantis par l'article 8 n'était pas « prévue par la loi ».

70. Partant, il y a eu violation de l'article 8 en l'espèce.

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

71. Les intéressés invoquent en outre l'article 13, lequel est 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. »

Elles soutiennent que l'article 13 exige la mise à disposition d'un recours effectif permettant à l'instance nationale compétente de connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et à offrir au requérant un redressement approprié. Toutefois, la loi de 1985 n'aurait offert aucun recours à la victime d'une ingérence en cas de violation des « mesures » prises au titre de l'article 6.

A. Sur la recevabilité

72. La Cour relève que le grief formulé par les requérantes n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 et qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Partant, il doit être déclaré recevable.

B. Sur le fond

73. Compte tenu de la conclusion à laquelle elle est parvenue ci-dessus, selon laquelle le dispositif d'interception de communications à destination ou en provenance de l'étranger instauré par la loi de 1985 n'offrait pas aux individus de garantie suffisante contre les ingérences arbitraires faute d'avoir été défini avec la clarté requise, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 13.

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

74. 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

75. Alléguant que les interceptions illégales des communications mentionnées dans leur requête se sont poursuivies pendant sept ans environ, les requérantes sollicitent chacune 3 000 euros (EUR) au titre du préjudice moral, soit 9 000 EUR au total.

76. Renvoyant à d'autres affaires de surveillance secrète où la Cour a jugé que le constat d'une violation constituait en soi une satisfaction équitable suffisante (*Khan c. Royaume-Uni*, n° 35394/97, CEDH 2000-V;

Armstrong c. Royaume-Uni, n° 48521/99, 16 juillet 2002; *Taylor-Sabori c. Royaume-Uni*, n° 47114/99, 22 octobre 2002; *Hewitson c. Royaume-Uni*, n°50015/99, 29 mai 2003; *Chalkley c. Royaume-Uni*, n° 63831/00, 12 juin 2003), le Gouvernement soutient que l'octroi d'une indemnité au titre du dommage moral ne s'impose pas en l'espèce.

77. Eu égard aux circonstances de la cause, la Cour estime que le constat d'une violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour tout préjudice moral éventuellement subi par les intéressées.

B. Frais et dépens

78. Les requérantes réclament le remboursement des frais et dépens exposés pour les besoins de la procédure suivie devant la Cour, qui s'élèveraient à 7 596 livres sterling (GBP), taxe sur la valeur ajoutée (TVA) non incluse.

79. Le Gouvernement fait valoir que le représentant des intéressées a travaillé *pro bono* tout au long de la procédure et estime que le taux horaire de 180 GBP facturé par Liberty est excessif. Il lui semble plus raisonnable d'appliquer un taux horaire de 120 GBP, ce qui conduirait à des frais et dépens s'élevant au total à 5 064 GBP.

80. La Cour alloue aux requérantes 7 500 EUR, à majorer de tout montant pouvant être dû au titre de la TVA.

C. Intérêts moratoires

81. La Cour juge approprié de calquer 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, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 13 ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérantes, 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) au titre des frais et dépens, à convertir en livres sterling au taux

applicable à la date du règlement, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;

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 ;

5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 1^{er} juillet 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Lawrence Early
Greffier

Lech Garlicki
Président