



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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE KENNEDY c. ROYAUME-UNI

(Requête n° 26839/05)

ARRÊT

STRASBOURG

18 mai 2010

DÉFINITIF

18/08/2010

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

En l'affaire Kennedy c. Royaume-Uni,

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

Lech Garlicki, *président*,

Nicolas Bratza,

Giovanni Bonello,

Ljiljana Mijović,

Päivi Hirvelä,

Ledi Bianku,

Nebojša Vučinić, *juges*,

et de Lawrence Early, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 27 avril 2010,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 26839/05) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont un ressortissant de cet Etat, M. Malcolm Kennedy (« le requérant »), a saisi la Cour le 12 juillet 2005 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, le requérant a été représenté par M^e N. Mole, avocate du centre AIRE (Londres). Le gouvernement britannique (« le Gouvernement ») a été représenté par son agente, M^{me} D. E. Willmott, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth.

3. Dans sa requête, le requérant soutenait que ses communications étaient interceptées, au mépris de l'article 8 de la Convention. Par ailleurs, il alléguait que les garanties prévues par l'article 6 n'avaient pas été appliquées à l'audience tenue dans son affaire par la Commission des pouvoirs d'enquête (*Investigatory Powers Tribunal* – « la CPE »), et qu'il avait en conséquence été privé d'un recours effectif aux fins de l'article 13.

4. Le 14 novembre 2008, le vice-président de la quatrième section a résolu de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre été décidé d'examiner conjointement la recevabilité et le fond de la requête.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Le contexte de l'affaire

5. Le 23 décembre 1990, le requérant fût arrêté pour ivresse sur la voie publique et conduit au commissariat d'Hammersmith. Il passa la nuit dans une cellule en compagnie d'un dénommé Patrick Quinn, dont le corps sans vie et portant de graves blessures fut retrouvé le lendemain. Accusé de meurtre, l'intéressé prétendit que la police en était coupable et qu'elle essayait de dissimuler ses fautes en les lui imputant. En septembre 1991, il fut reconnu coupable du meurtre de M. Quinn et condamné à la réclusion criminelle à perpétuité. En février 1993, sa condamnation fut infirmée en appel. L'un des principaux témoins à charge, agent de police de profession, ne comparut pas lors du premier réexamen de l'affaire du requérant, et fut par la suite récusé pour instabilité mentale. Rejugé une seconde fois en 1994, le requérant fut déclaré coupable de meurtre et condamné à une peine de neuf ans d'emprisonnement. Cette affaire suscita une controverse au Royaume-Uni en raison du caractère lacunaire et contradictoire des preuves apportées par la police, au point que certaines personnes – notamment des députés – mirent en doute le bien-fondé de la condamnation de l'intéressé.

6. En 1996, le requérant fut libéré et se mit à militer contre les erreurs judiciaires. Il créa une entreprise spécialisée dans les petits déménagements et la location de camionnettes à Londres, qu'il baptisa *Small Moves*. Il connut d'abord un certain succès dans ses activités, puis ses conversations téléphoniques professionnelles commencèrent à subir des dysfonctionnements qui, selon lui, se manifestaient par la non-réception d'appels locaux et la réception d'appels qui ne lui étaient pas destinés et qui lui faisaient perdre du temps. D'après l'intéressé, ces dysfonctionnements étaient dus à des interceptions de sa correspondance ainsi que de ses communications téléphoniques et électroniques. Ils auraient provoqué le déclin de son entreprise.

7. Pour le requérant, les interceptions alléguées étaient directement liées au retentissement que son procès avait connu et à son engagement dans la lutte contre les erreurs judiciaires après sa libération. Ces interceptions auraient été fondées sur un mandat d'interception initialement délivré dans le cadre des poursuites pénales dirigées contre lui et que la police, ainsi que les services de sécurité, auraient renouvelé indéfiniment, en toute illégalité, dans le but d'intimider l'intéressé et de nuire à ses activités professionnelles.

B. La procédure interne

8. Le 10 juillet 2000, le requérant adressa au MI5 et au GCHQ – les deux services de renseignement britanniques chargés de la sûreté nationale – une demande de communication de ses données personnelles fondée sur la loi de 1998 sur la protection des données (*Data Protection Act 1998* – « la DPA »). Il entendait ainsi savoir si des informations le concernant avaient été traitées par ces deux services et, le cas échéant, en prendre connaissance. Ces requêtes furent rejetées au motif que les informations demandées échappaient à l'obligation de divulgation prévue par la loi de 1998 pour des raisons de sécurité nationale précisées dans des certificats délivrés par le ministre de l'Intérieur au MI5 le 22 juillet 2000 et au GCHQ le 30 juillet 2000.

9. Le 6 juillet 2001, le requérant introduisit deux recours devant la CPE. Dans le premier, fondé sur l'article 65 §§ 2 b) et 4 de la loi de 2000 portant réglementation des pouvoirs d'enquête (*Regulation of Investigatory Powers Act 2000* – « la RIPA », paragraphes 25 à 80 ci-dessous), il alléguait que ses communications étaient interceptées dans des « conditions contestables » au sens de l'article 65 § 7 de ladite loi, c'est-à-dire en vertu d'un mandat d'interception ou dans des circonstances dans lesquelles un mandat d'interception aurait dû être délivré ou dans lesquelles la délivrance d'un mandat aurait dû être envisagée. Dans le second, fondé sur les articles 6 § 1 et 7 § 1 de la loi de 1998 sur les droits de l'homme (*Human Rights Act 1998* – « la HRA ») et l'article 65 § 2 a) de la RIPA, il se plaignait d'une violation de ses droits au titre de l'article 8 de la Convention.

10. Les passages pertinents des moyens exposés par l'intéressé à l'appui de son recours et de ses demandes (ci-après « les conclusions du requérant ») étaient ainsi libellés :

« 4 a) Par leurs agissements passés et présents, les autorités ont violé et continuent à violer mes droits au titre de l'article 8 de la Convention et ceux qui leur correspondent dans la *common law*. Les agissements en question portent atteinte à l'article 6 § 1 de la HRA et peuvent être contestés sur le fondement de l'article 65 de la RIPA.

b) Pour autant que les agissements en question soient couverts par un mandat délivré ou renouvelé en application de la partie I de la RIPA ou des dispositions correspondantes de la législation antérieure – la loi de 1985 sur les interceptions de communications (*Interception of Communications Act 1985* – « la IOCA »), la délivrance ou le renouvellement de ce mandat, ainsi que ces agissements eux-mêmes, n'ont jamais été justifiés au regard des dispositions expresses de la partie I de la RIPA (ou de la IOCA), de l'article 8 § 2 de la Convention ou du droit commun.

c) L'illégalité des agissements passés et présents des autorités résulte par ailleurs de leur contrariété aux exigences de la loi de 1998 sur la protection des données (« la DPA »). En cela, ils sont contestables au sens de l'article 65 §§ 4 et 7 de la RIPA et portent également atteinte à mes droits au titre de l'article 8 de la Convention.

5. Par ailleurs, mon droit à un procès équitable au titre de l'article 6 § 1 de la Convention doit entrer en ligne de compte dans la présente procédure, ce qui m'amène à formuler certaines observations sur la manière dont elle devrait être menée (...) »

11. Le requérant sollicita un certain nombre de mesures bien précises concernant la conduite de la procédure en vue d'assurer la protection de ses droits au titre de l'article 6 § 1 de la Convention. En particulier, il demanda que soit tenue une audience publique pour l'exposé de ses moyens et la production de ses pièces, que toutes les audiences aient un caractère public, que les parties se communiquent les témoignages et les autres preuves invoqués par elles, qu'elles s'adressent réciproquement des résumés de leurs conclusions avant le dépôt de celles-ci, que chacune d'entre elles soit entendue en présence de l'autre ou de son représentant, que les témoins fassent l'objet d'un contre-interrogatoire, que les avis donnés par le commissaire soient communiqués aux parties et puissent être commentés par elles, que celles-ci puissent demander qu'il soit dérogé à l'une quelconque de ces mesures et que, dans sa décision définitive à intervenir, la CPE fasse état de ses conclusions motivées sur chaque question soulevée. L'intéressé soutenait que le règlement de procédure de la CPE (paragraphe 84 à 87 ci-dessous) aurait porté atteinte au droit à un procès équitable au cas où il aurait fait obstacle à la mise en œuvre de ces mesures.

12. Dans ses conclusions, l'intéressé faisait part de ses soupçons quant à l'interception de ses communications et au renouvellement perpétuel, selon lui, du mandat qui avait été délivré.

13. Le paragraphe 13 des conclusions en question était ainsi libellé :

« Pour autant que la procédure porte sur l'article 7 § 1 a) ou b) de la HRA, je soutiens que :

a) l'interception, la conservation et le traitement d'informations me concernant par les défendeurs s'analyse en une ingérence dans mon droit au respect de ma vie privée et de ma correspondance tel que garanti par l'article 8 § 1 de la Convention ;

b) l'interception et le traitement des informations en question n'ont jamais été prévus par la loi, au mépris de l'article 8 § 2 ;

c) l'interception (et le cas échéant, l'autorisation donnée à cette opération) et le traitement des informations en question n'ont jamais satisfait à l'exigence de nécessité dans une société démocratique imposée par l'article 8 § 2. »

14. Au paragraphe 14 des ses conclusions, l'intéressé poursuivait ainsi :

« Je soutiens en particulier :

a) que les faits que j'ai exposés, auxquels s'ajoute l'absence de dénégation, par les autorités, de la réalité des opérations critiquées, établissent qu'il est hautement vraisemblable que les interceptions et les activités incriminées ont eu lieu. Il est à tout le moins raisonnablement probable que des opérations d'interception et de traitement d'informations (...) se sont produites et continuent à se produire (*Hewitt et Harman*

c. *Royaume-Uni*, 12175/86, rapport de la Commission des droits de l'homme du 9 mai 1989, §§ 26-32).

b) Que ces interceptions ne sont pas conformes à la loi en ce qu'elles portent atteinte à certaines des exigences de la DPA (notamment aux principes régissant la protection des données) (...)

c) Que je ne présente aucun danger pour la sécurité nationale et aucun autre motif de nature à justifier l'interception de mes communications ne peut raisonnablement être retenu contre moi. Cette mesure s'analyse en une ingérence qui n'a jamais été nécessaire et proportionnée (...) dans mes droits au titre de l'article 8 § 1. »

15. Dans ses conclusions, l'intéressé demandait réparation en ces termes :

« 17. Au cas où la CPE ferait droit à mes prétentions, il lui appartiendrait (...)

a) d'interdire définitivement à chacun des défendeurs d'intercepter mes communications (...) ainsi que de conserver ou de traiter les informations obtenues par ce moyen, sauf pour des motifs prévus par la partie I de la RIPA et dans le respect des procédures définies par ce texte ;

b) d'infirmer ou d'annuler tout mandat ou autorisation délivrés pour permettre les interceptions en question ;

c) d'ordonner la destruction de toute donnée recueillie par ce moyen (...)

d) de m'accorder une réparation (...) et/ou une indemnisation (...) pour mes pertes et préjudices découlant des faits incriminés (y compris le dommage pécuniaire causé par les ingérences dans mes communications professionnelles). »

16. Le 23 janvier 2003, la CPE, présidée par le Lord Justice Mummery, rendit une décision avant-dire droit concernant à la fois l'affaire du requérant et un recours introduit par *British-Irish Rights Watch* et autres qui formulait des griefs analogues contre le règlement de la CPE (paragraphes 84 à 87 ci-dessous).

17. Le 9 décembre 2004, la CPE, présidée par le Lord Justice Mummery, rendit une seconde décision avant-dire droit sur des questions juridiques dans l'affaire concernant le requérant, dont l'introduction comportait un résumé de l'affaire libellé dans les termes suivants :

« 1. Le 6 juillet 2001, le demandeur a introduit a) une plainte devant la CPE sur le fondement de la RIPA (...) et b) une demande fondée sur la HRA de 1998 (...). Il alléguait que ses communications étaient interceptées par un ou plusieurs des services défendeurs (le service de la sûreté, la GCHQ et le préfet de police du Grand-Londres) depuis juin 1996 (...).

2. En outre, il se disait victime de harcèlement, de surveillance attentatoire à sa vie privée, d'ingérence dans ses biens, de soustraction de documents, d'ingérence dans son site web et son courrier électronique ainsi que d'interception, par les services défendeurs, de communications couvertes par le secret professionnel.

3. Il demande à la CPE d'interdire définitivement aux services défenseurs d'intercepter ses communications transmises au moyen d'un système de télécommunication et de conserver ainsi que de traiter les informations ainsi recueillies, sauf pour des motifs prévus par la partie I de la RIPA et dans le respect des procédures définies par ce texte.

4. Il demande également à la CPE d'ordonner la destruction de toutes les données ainsi obtenues par les services défenseurs avec ou sans mandat ou autorisation d'interception ainsi qu'une réparation sur le fondement de l'article 67 § 7 de la RIPA et/ou une indemnisation pour le préjudice découlant des faits dénoncés. »

18. Dans sa décision, la CPE se prononça sur certaines questions relatives à l'étendue de sa compétence à l'égard des griefs du requérant concernant les opérations prétendument réalisées avant l'entrée en vigueur de la RIPA.

19. Par la suite, elle procéda à l'examen des griefs du requérant en chambre du conseil.

20. Le 17 janvier 2005, elle informa le requérant qu'elle avait rejeté l'ensemble de ses griefs, ce qui pouvait signifier qu'aucune interception n'avait eu lieu, ou que des interceptions avaient été réalisées dans le respect de la loi.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La législation applicable

1. Les demandes de communication de données personnelles régies par la loi de 1998 sur la protection des données (« la DPA »)

21. En vertu de l'article 7 § 1 de la DPA, toute personne peut demander aux individus ou aux services qui collectent, conservent ou traitent des données personnelles communication de celles qui les concernent.

22. L'article 28 de la DPA prévoit qu'il peut être dérogé au droit à la communication des données personnelles prévu à l'article 7 § 1 pour des raisons de sécurité nationale.

2. La loi de 1998 sur les droits de l'homme

23. La HRA a incorporé la Convention dans l'ordre juridique du Royaume-Uni. Son article 6 § 1 énonce qu'un acte d'une autorité publique incompatible avec un droit consacré par la Convention est illégal sauf s'il découle d'une obligation imposée à son auteur par une disposition de la législation primaire ne pouvant recevoir une interprétation conforme à la Convention. En vertu de l'article 7 § 1, une personne se plaignant d'une illégalité prétendument commise par une autorité publique au regard de

l'article 6 § 1 peut poursuivre cette dernière devant la juridiction compétente ou invoquer les droits conventionnels dans le cadre de n'importe quelle procédure judiciaire.

24. L'article 4 § 2 autorise certaines juridictions à prononcer une déclaration d'incompatibilité lorsqu'elles estiment qu'une disposition de la législation primaire est incompatible avec un droit garanti par la Convention. L'article 4 précise que les juridictions en question sont, pour le Royaume-Uni, la Cour suprême (*Supreme Court*), la Commission judiciaire du Conseil privé (*Judicial Committee of the Privy Council*) et la Cour martiale d'appel (*Court Martial Appeal Court*), pour l'Ecosse, la *High Court of Justiciary* (siégeant autrement qu'en formation de jugement) et la *Court of Session* et, en Angleterre et au Pays de Galles, la *High Court* et la *Court of appeal*. L'article 4 § 6 précise qu'une déclaration d'incompatibilité n'affecte pas la validité, le maintien en vigueur et l'applicabilité de la disposition législative concernée et qu'elle ne lie pas les parties à la procédure dans laquelle elle est prononcée.

3. Les mandats d'interception

25. Depuis le 2 octobre 2000, les interceptions de communications sont réglementées par la RIPA. Son exposé des motifs précise qu'elle a pour principal objectif de contraindre les autorités à respecter les droits de l'homme dans l'exercice des pouvoirs d'enquête qu'elle régit.

26. L'article 71 de la RIPA impose au ministre de l'Intérieur d'élaborer des codes de déontologie destinés à encadrer l'exercice et la mise en œuvre des pouvoirs et des obligations qu'elle lui attribue. Les projets de code doivent être présentés au Parlement et ont un caractère public. Leur entrée en vigueur est subordonnée à une ordonnance du ministre de l'Intérieur dont le projet doit être présenté au Parlement et approuvé par une résolution de chacune de ses deux chambres.

27. Dans l'exercice ou la mise en œuvre des pouvoirs et des devoirs qui sont les leurs en matière d'interception de communications, les personnes concernées doivent, en vertu de l'article 72 § 1 de la RIPA, respecter les dispositions pertinentes des codes de déontologie. L'article 72 § 4 du même texte énonce que les tribunaux peuvent les prendre en compte dans certaines circonstances.

28. Le code de déontologie des interceptions de communications (« le code ») est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002. Il peut être consulté sur le site Internet du ministère de l'Intérieur.

a) Délivrance des mandats d'interception

29. Les interceptions de communications sont permises dans les cas exhaustivement énumérés par l'article 1 § 5 de la RIPA. La disposition pertinente en l'espèce, à savoir l'alinéa b) de cet article, énonce qu'une interception ne peut être légalement autorisée que par un mandat. Selon

l'article 1 § 1 de ce texte, la réalisation d'une interception illégale constitue une infraction.

30. L'article 2 § 2 de la RIPA 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 transmise 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. »

31. L'article 5 § 1 de la RIPA confère au ministre de l'Intérieur le pouvoir de délivrer des mandats autorisant l'interception des communications qui s'y trouvent décrites. L'article 5 § 2 énonce que le ministre de l'Intérieur ne peut délivrer des mandats d'interception de communications internes (celles transmises à l'intérieur du territoire britannique) que s'il estime

« a) que leur délivrance est nécessaire pour un motif relevant du paragraphe 3 ; et

b) que les opérations qu'ils autorisent sont proportionnées au but qu'elles poursuivent. »

32. L'article 5 § 3 est ainsi libellé :

« Sous réserve des dispositions suivantes du présent article, la délivrance d'un mandat est réputée s'imposer si elle est nécessaire

a) à la sécurité nationale ;

b) à la prévention ou à la détection d'infractions graves ; [ou]

c) à la sauvegarde du bien-être économique du Royaume-Uni (...) »

33. La RIPA ne précise pas ce qu'il faut entendre par « sécurité nationale ». Toutefois, dans un rapport établi en 1986, le commissaire chargé des interceptions de communications (*Interception of Communication Commissioner*) nommé en application de la législation antérieure à la RIPA – la loi de 1985 sur les interceptions de communications (*Interception of Communications Act 1985*) – a indiqué que cette expression désignait

« [des activités] menaçant la sécurité ou le bien-être économique de l'Etat ou visant à saper ou à renverser la démocratie parlementaire par des moyens politiques, par des actions collectives ou par la violence. »

34. Aux termes de l'article 81 § 2 b) de la RIPA, est une « infraction grave »

« a) un acte constituant ou susceptible de constituer une ou plusieurs infractions pour lesquelles une personne âgée de vingt et un ans au moins et n'ayant pas d'antécédents judiciaires pourrait être passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à trois ans

b) un acte caractérisé par l'usage de la violence, par un gain pécuniaire important ou par sa commission par une multiplicité de personnes animées par le même mobile. »

35. L'article 81 § 5 de la RIPA est ainsi libellé :

« Aux fins de la présente loi, l'expression « détection des infractions » englobe

a) l'identification des auteurs, des buts, des modalités et, plus généralement, des circonstances des infractions commises ; et

b) l'arrestation de leurs auteurs.

A chaque fois que la présente loi mentionne la prévention et la détection des infractions graves, cette expression doit être interprétée en ce sens (...) ».

36. L'article 5 § 4 de la RIPA oblige le ministre de l'Intérieur à rechercher s'il existe une possibilité raisonnable d'obtenir les renseignements désirés par d'autres moyens que par une interception lorsqu'il s'interroge sur le point de savoir si les exigences posées par l'article 5 § 2 sont satisfaites.

37. L'article 5 § 5 énonce que la délivrance d'un mandat en vue de la sauvegarde du bien-être économique du Royaume-Uni ne peut être considérée comme nécessaire que si les informations dont la collecte paraît s'imposer concernent les actes ou les desseins de personnes se trouvant hors des îles britanniques.

38. En application de l'article 7 § 2 a), la délivrance d'un mandat analogue à celui critiqué dans la présente affaire doit être réalisée par le ministre de l'Intérieur lui-même à moins qu'il n'y ait urgence, auquel cas cette mesure peut être prise par un autre que lui à condition qu'il l'ait personnellement autorisée. L'article 6 § 2 énumère de manière exhaustive les personnes habilitées à demander la délivrance d'un mandat d'interception, au nombre desquelles figurent les chefs des services de renseignements britanniques, les chefs des forces de police et les inspecteurs des douanes.

39. Les paragraphes 2.4 et 2.5 du code fournissent des précisions complémentaires sur l'application des critères de proportionnalité et de nécessité établis par l'article 5 § 2 :

« 2.4. L'obtention d'un mandat dans les conditions définies par la loi ne justifie l'ingérence dans le droit d'un individu au titre de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (le droit à la vie privée) que constitue l'interception autorisée que si celle-ci est nécessaire et proportionnée. Cela découle de la loi elle-même, d'abord parce qu'elle énonce que la délivrance d'un mandat doit être considérée comme nécessaire par le ministre de l'Intérieur pour l'un au moins des motifs énumérés à l'article 5 § 3 de la loi, ce qui l'oblige à vérifier que l'interception à autoriser s'impose en vue de la réalisation de tel ou tel objectif correspondant aux motifs en question.

2.5. Ensuite parce que la loi oblige le ministre de l'Intérieur à rechercher si l'interception – par hypothèse nécessaire – est proportionnée au but qu'elle poursuit. A cet effet, le ministre de l'Intérieur doit mettre en balance l'ampleur de l'ingérence dans la vie privée causée par l'interception et la nécessité d'y procéder du point de vue opérationnel. Une interception de communications n'est pas proportionnée si elle est excessive eu égard aux circonstances de la cause ou si les informations désirées peuvent être obtenues autrement. En outre, toute interception doit être étroitement contrôlée au regard des objectifs qu'elle poursuit et ne doit pas être arbitraire ou injuste. »

b) Contenu d'une demande d'interception et d'un mandat d'interception

40. L'article 8 précise les mentions relatives à l'identification des communications devant figurer dans le mandat qui en autorise l'interception de la manière suivante :

« 1) Un mandat d'interception doit comporter le nom ou la description

a) de la personne faisant l'objet de l'interception ; ou

b) du bâtiment visé par l'interception autorisée par le mandat.

2) Les clauses d'un mandat d'interception désignant les communications dont l'interception est autorisée ou requise doivent être accompagnées d'une ou de plusieurs annexes où figureront les adresses, les numéros de téléphone, les appareils et les autres éléments à utiliser pour identifier les communications pouvant ou devant être interceptées.

3) Tout élément ou ensemble d'éléments mentionné au paragraphe précédent doit avec un rapport avec l'identification de communications susceptibles d'être ou de porter sur :

a) des communications en provenance ou à destination de la personne dont le nom ou la description figure dans le mandat en application du paragraphe précédent ; ou

b) des communications en provenance ou à destination du bâtiment dont le nom ou la description figure dans le mandat. »

41. Le paragraphe 4.2 du code est ainsi libellé :

« Toute demande de délivrance d'un mandat doit être adressée au ministre de l'Intérieur. Une fois délivré, le mandat est adressé à l'auteur de la demande. Celui-ci peut en communiquer une copie à toute personne susceptible de prêter son concours à

l'exécution du mandat. La demande de délivrance d'un mandat, dont l'auteur conserve une copie, doit :

- préciser le contexte des opérations pour laquelle elle est formulée ;
- indiquer les personnes ou les bâtiments sur lesquels elle porte (et ce qu'ils représentent dans les opérations en question) ;
- 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 envisagées ;
- le cas échéant, décrire les interventions considérées comme nécessaires à la conduite de l'interception et pour lesquelles l'autorisation est demandée ;
- préciser les raisons pour lesquelles l'interception est considérée comme nécessaire au regard de l'article 5 § 3 ;
- expliquer en quoi les interventions pour lesquelles la délivrance d'un mandat est demandée sont proportionnées au but qu'elles poursuivent ;
- 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. La demande de délivrance d'un mandat doit en particulier mentionner les répercussions que les communications dont l'interception est envisagée pourraient avoir sur le secret religieux, médical, journalistique ou juridique ;
- lorsqu'elle présente un caractère d'urgence, contenir l'exposé des circonstances justifiant l'urgence ;
- certifier que toutes les données interceptées seront traitées dans le respect des garanties prévues à l'article 15 de la loi.

c) Garanties

42. L'article 15 de la RIPA, intitulé « Restrictions à l'usage des renseignements interceptés, etc. », comporte des dispositions relatives aux communications internes ainsi libellées :

« 1) (...) Pour chaque mandat d'interception, le ministre de l'Intérieur prendra toutes les mesures qu'il estimera nécessaires en vue de garantir

a) que les informations interceptées et les données de communication y afférentes satisfont aux dispositions énoncées aux paragraphes 2) et 3) ci-dessous ;

(...)

2) Les informations interceptées et les données de communication y afférentes sont réputées satisfaire aux exigences du présent paragraphe dès lors que :

a) le nombre de personnes à qui elles ont été divulguées ou diffusées ; et

- b) l'étendue de leur divulgation ou leur diffusion ; et
- c) l'étendue de la reproduction dont elles font l'objet ; et
- d) le nombre de reproductions dont elles font l'objet ;

sont limités au minimum nécessaire à la réalisation des objectifs pour lesquels l'interception a été autorisée.

3) Les informations interceptées et les données de communication y afférentes sont réputées satisfaire aux exigences du présent paragraphe dès lors que, si elles n'ont pas été détruites avant, toutes les reproductions dont elles ont fait l'objet sont détruites aussitôt que leur conservation n'est plus nécessaire à la réalisation des objectifs pour lesquels l'interception a été autorisée.

4) Aux fins du présent article, une mesure est nécessaire à la réalisation des objectifs pour lesquels l'interception a été autorisée si et seulement si :

- a) sa nécessité demeure ou est susceptible d'apparaître aux fins de l'article 5 § 3 ;

(...)

5) Parmi les mesures applicables en vertu du présent article visant à garantir que les informations interceptées et les données de communication y afférentes satisfont aux exigences du paragraphe 2 doivent figurer celles que le ministre de l'Intérieur estime nécessaires à un stockage sûr de toutes les reproductions des informations et des données conservées, pour toute la durée de leur conservation. »

(...)

43. Les interceptions de communications externes sont encadrées par des garanties supplémentaires instaurées par l'article 16 de la RIPA.

44. Toutes les personnes prenant part à des interceptions relevant de la RIPA se voient imposer un devoir de confidentialité étendu par l'article 19 de ce texte. Le paragraphe 3 e) de cette disposition les oblige à garder le secret, entre autres, sur « tous les aspects des informations interceptées » et le paragraphe 4 érige leur divulgation en délit punissable d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans.

45. Selon le paragraphe 6.1 du code, le traitement des informations interceptées en vertu d'un mandat délivré en application de l'article 8 § 1 doit être conforme aux garanties mises en place par le ministre de l'Intérieur sur le fondement de l'article 15 de la loi. Ces garanties sont communiquées au commissaire (paragraphe 57 ci-dessous), qui doit être informé de leur violation éventuelle.

46. Les paragraphes 6.4 à 6.8 du code fournissent des précisions complémentaires sur les garanties en question :

« Divulgence des informations interceptées »

6.4 Le nombre de personnes à qui une information est divulguée et l'étendue de la divulgation doivent être limités au minimum nécessaire à la réalisation des objectifs autorisés par l'article 15 § 4 de la loi. Cette restriction s'applique aussi aux employés surnuméraires d'un service et à la divulgation d'informations à l'extérieur d'un service. Elle se traduit par l'interdiction de divulguer des informations à des personnes ne disposant pas d'une habilitation de sécurité ainsi que par le principe de la « divulgation sélective » voulant que les informations interceptées ne doivent être divulguées qu'aux personnes ayant des fonctions liées aux objectifs autorisés et dont l'exercice requiert la connaissance des informations en question. De la même manière, l'étendue de la divulgation doit être limitée aux besoins du destinataire des informations. Dans les cas où un résumé suffit, il n'y a pas lieu d'en divulguer davantage.

6.5 Le respect des principes susmentionnés s'impose non seulement à l'auteur de l'interception, mais aussi à toutes les personnes à qui les informations sont ultérieurement divulguées. Il s'ensuit que, dans certains cas, ces personnes devront obtenir la permission de l'auteur de l'interception des informations avant de pouvoir les divulguer à leur tour et que, dans d'autres cas, elles se verront imposer des garanties particulières.

Reproduction des informations interceptées

6.6 Les informations interceptées ne peuvent être reproduites que dans la mesure nécessaire à la réalisation des objectifs énumérés à l'article 15 § 4 de la loi. L'expression « reproduction » englobe, outre les copies directes et intégrales d'informations interceptées, les copies d'extraits ou de résumés d'informations identifiées comme provenant d'une interception ou de pièces se référant à une interception et mentionnant l'identité des expéditeurs ou des destinataires des informations interceptées. Les restrictions concernant la reproduction d'informations interceptées se traduisent par des exigences particulières en matière de traitement des copies, des extraits et des résumés qui en sont faits, c'est-à-dire par l'obligation de conserver la trace de leur fabrication, de leur distribution et de leur destruction.

Conservation des informations interceptées

6.7 Les opérations de traitement et de conservation des informations interceptées et des copies, des extraits et des résumés qui en sont faits doivent être sécurisées en vue de minimiser le risque de perte ou de vol. Ces données doivent être rendues inaccessibles aux personnes ne disposant pas du niveau requis d'habilitation de sécurité. L'obligation de sécuriser la conservation des informations interceptées s'applique à tous ceux qui sont responsables de leur traitement, y compris aux fournisseurs de services de communication (...).

Destruction des informations interceptées

6.8 Les opérations de destruction des informations interceptées et des copies, des extraits et des résumés pouvant être identifiés comme provenant d'une interception doivent être sécurisées et effectuées dès que ces données ne sont plus nécessaires à la réalisation d'un objectif autorisé. La conservation éventuelle de ces données doit être régulièrement réexaminée afin d'en vérifier la validité au regard de l'article 15 § 3 de la loi. »

47. Le paragraphe 6.9 contient des instructions précises portant sur l'habilitation des personnes prenant part à des activités d'interception.

« 6.9 Chaque service d'interception doit établir une liste de diffusion de ses agents susceptibles d'avoir accès à des données interceptées ou de prendre connaissance d'informations s'y rapportant. Ces agents, nécessairement titulaires de l'habilitation requise, doivent être rayés de la liste dès qu'ils n'ont plus besoin d'accéder à des informations interceptées pour accomplir leurs fonctions. Lorsqu'un agent doit divulguer ce genre d'informations à un autre, il lui appartient de s'assurer que ce dernier dispose de l'habilitation nécessaire. »

48. Le 15 décembre 1994, le Premier ministre exposa au Parlement la politique gouvernementale en matière d'habilitation de sécurité. Il décrit la procédure d'habilitation de sécurité et énuméra les activités pouvant conduire les autorités à interdire à une personne de prendre part à des opérations vitales pour les intérêts de l'Etat.

49. La loi de 1989 sur les services de sécurité et la loi de 1994 sur les services de renseignement imposent aux chefs des services de sécurité et de renseignement d'autres obligations visant à garantir la sécurité des informations en leur possession.

d) Durée des mandats d'interception

50. L'article 9 § 1 a) de la RIPA énonce qu'un mandat d'interception de communications internes cesse de produire ses effets au terme d'un « délai pertinent ». Aux termes de l'article 9 § 6, le délai pertinent est :

a) s'agissant d'un mandat délivré sous l'autorité d'un haut fonctionnaire et n'ayant pas été renouvelé, un délai expirant le cinquième jour ouvrable à compter du jour de la délivrance du mandat (...);

b) s'agissant d'un mandat renouvelé et dont le dernier renouvellement résulte d'un acte pris sous l'autorité du ministre de l'Intérieur mentionnant que cette mesure a été jugée nécessaire pour des motifs relevant de l'article 5 § 3 a) [sécurité nationale] ou c) [bien-être économique] (...), un délai de six mois à compter du jour du renouvellement; et

c) dans tous les autres cas (...), un délai de trois mois à compter du jour de la délivrance du mandat ou, dans le cas où un mandat a été renouvelé, du jour de son dernier renouvellement. »

51. L'article 9 § 1 b) autorise le ministre de l'Intérieur à renouveler un mandat d'interception non encore expiré à tout moment s'il juge que cet acte demeure nécessaire à la réalisation d'un objectif relevant de l'article 5 § 3.

52. L'article 9 § 3 lui impose d'annuler un mandat s'il lui apparaît que celui-ci n'est plus nécessaire à la réalisation d'un objectif relevant de l'article 5 § 3.

53. L'article 10 § 2 oblige le ministre de l'Intérieur à supprimer tout élément figurant dans une annexe à un mandat d'interception qu'il n'estime plus pertinent pour l'identification de communications en provenance ou à destination de la cible de l'interception ou susceptibles de contenir de telles communications.

54. Le paragraphe 4.13 du code est ainsi libellé :

« Le ministre de l'Intérieur peut renouveler un mandat à tout moment avant l'expiration de celui-ci. Les demandes de renouvellement, qui doivent lui être adressées, doivent contenir une mise à jour des éléments énumérés au paragraphe 4.2 ci-dessus. L'auteur de la demande doit notamment porter une appréciation sur l'intérêt que l'interception a présenté pour l'opération jusqu'au jour de la demande et exposer les raisons pour lesquelles il estime que l'interception demeure nécessaire à la réalisation de l'un ou plusieurs des objectifs énumérés à l'article 5 § 3.

55. Le paragraphe 4.16 du code est ainsi libellé :

« Le ministre de l'Intérieur doit annuler un mandat d'interception avant l'expiration de celui-ci dès lors qu'il estime que celui-ci n'est plus nécessaire au regard des objectifs énumérés à l'article 5 § 3 de la loi. Il s'ensuit que les services pratiquant des interceptions doivent vérifier en permanence les mandats délivrés. En pratique, les annulations sont signées par un haut fonctionnaire au nom du ministre de l'Intérieur. »

e) **Obligation de tenir des archives**

56. Le paragraphe 4.18 du code impose aux services pratiquant des interceptions de tenir des archives selon les modalités suivantes :

« Le système de contrôle autorise le commissaire aux interceptions de communications à contrôler les demandes de délivrance de mandat sur lesquelles le ministre de l'Intérieur fonde ses décisions, et l'auteur de la demande peut être appelé à en justifier le contenu. Chaque service pratiquant des interceptions doit être en mesure de fournir au commissaire, à la demande de celui-ci, les éléments suivants :

- toutes les demandes de délivrance ou de renouvellement de mandats d'interception relevant de l'article 8 § 1 ;
- tous les mandats, leurs renouvellements et, le cas échéant, les copies des modifications apportées aux annexes ;
- lorsqu'une demande est rejetée, les motifs du rejet avancés par le ministre de l'Intérieur ;
- les dates de déclenchement et d'arrêt de l'interception. »

4. *Le commissaire*

a) Désignation et fonctions

57. L'article 57 de la RIPA prévoit la désignation par le ministre de l'Intérieur, pour un mandat de trois ans renouvelable une fois, d'un commissaire chargé des interceptions de communications (*Interception of Communications Commissioner*) exerçant ou ayant exercé de hautes fonctions judiciaires. Jusqu'à présent, deux commissaires, anciens magistrats de la Cour d'appel, ont été désignés en application de ce texte.

58. Dans l'exercice de ses fonctions, il incombe au commissaire de contrôler l'application et la mise en œuvre, par le ministre de l'Intérieur, des pouvoirs et des obligations qui sont les siens en vertu de la RIPA, de vérifier la manière dont les personnes concernées exercent leurs pouvoirs et s'acquittent de leurs devoirs en matière d'interception, et de s'assurer que les mesures prises par le ministre de l'Intérieur pour satisfaire aux obligations que lui impose l'article 15 (garanties – voir paragraphe 42 ci-dessus) revêtent un caractère adéquat.

59. En vertu de l'article 58 de la RIPA, les personnes prenant part à la délivrance ou à l'exécution de mandats d'interception sont tenues de communiquer au commissaire tous les documents et les informations que celui-ci pourrait exiger dans l'exercice de ses fonctions. A cet effet, le code oblige les services recourant à des interceptions à tenir des archives précises et complètes (paragraphe 56 ci-dessus).

60. Dans le rapport qu'il a établi pour 2005-2006, le commissaire a décrit son travail d'inspection dans les termes suivants :

« 12. Conformément aux [devoirs de ma charge], je suis ma pratique habituelle consistant à inspecter deux fois par an (...) les services pratiquant des interceptions et ceux des secrétaires d'Etat/ ministres délivrant des mandats. Avant chaque inspection, je me procure la liste complète des mandats délivrés, renouvelés ou annulés depuis ma précédente visite. Je choisis ensuite, largement au hasard, un échantillon de mandats à examiner. Au cours de mon inspection, je vérifie que ces mandats satisfont à toutes les exigences de la RIPA, que les procédures suivies sont régulières et que les garanties pertinentes du code de déontologie sont respectées. Je contrôle chacun des dossiers et toutes les pièces justificatives et, lorsque cela s'avère nécessaire, j'en discute avec les agents concernés. Je me fais remettre les résultats des interceptions. Il m'importe au premier chef de m'assurer que les faits justifient le recours à une interception dans chaque cas et que les personnes prenant part aux opérations d'interception comprennent pleinement les garanties et les codes de déontologie.

13. Je ne laisse pas d'être impressionné par les qualités, le dévouement et l'enthousiasme des personnes qui s'acquittent de ces tâches au nom du gouvernement et du peuple du Royaume-Uni. Elles ont une connaissance profonde de la législation et sont toujours soucieuses de veiller à respecter tant la législation que les garanties pertinentes (...) »

61. S'il considère que des infractions aux dispositions de la RIPA ont été commises ou que les garanties prévues par l'article 15 de la RIPA se sont révélées insuffisantes (article 58 §§ 2 et 3 de la RIPA), le commissaire doit en avvertir le Premier ministre. Il doit adresser au Premier ministre un rapport annuel concernant l'exercice de ses fonctions (article 58 § 4), que ce dernier doit transmettre au Parlement (article 58 § 6). Enfin, le commissaire est tenu de prêter son concours à la CPE pour toute demande d'information ou d'avis qu'elle peut être amenée à formuler (article 57 § 3 et paragraphe 78 ci-dessous).

b) Extraits de rapports

62. Dans son rapport pour l'année 2000, le commissaire émit les observations suivantes sur l'accomplissement de leurs fonctions par les ministres de l'Intérieur :

« 12. (...) Je suis impressionné par le soin qu'ils apportent à leurs fonctions de garantie, qui leur prend beaucoup de temps, pour s'assurer que les mandats ne soient délivrés que dans des cas appropriés et, en particulier, que les interventions autorisées soient proportionnées aux objectifs visés par les interceptions. »

63. La question des garanties lui inspira les observations suivantes (paragraphe 15 du rapport) :

« (...) L'on m'a demandé mon avis et mon approbation sur les documents de garantie établis le 2 octobre 2000 ou peu après. Le ministre de l'Intérieur m'a lui aussi consulté sur ces documents, qu'il a approuvés. »

64. En ce qui concerne la légitimité des pouvoirs de surveillance secrète, il s'est exprimé ainsi :

« 45. Comme l'ont écrit mes prédécesseurs, les interceptions de communications représentent un outil inestimable pour la réalisation des objectifs énumérés à l'article 5 § 3 de la RIPA, notamment pour la lutte contre les infractions graves (...) »

65. Dans son rapport pour l'année 2001, le commissaire s'exprima ainsi :

« 10. Bon nombre de mes concitoyens se méfient des interceptions de communications et certains pensent que les leurs font l'objet d'interceptions illégales par les services de sécurité et de renseignement ou par les forces de l'ordre. (...) Dans mon travail de contrôle, je suis conscient de ces préoccupations. Toutefois, je suis tout à fait persuadé qu'elles n'ont aucun fondement factuel. Une interception de communications ne peut être réalisée que sur délivrance d'un mandat du ministre de l'Intérieur et cette mesure ne peut être prise que pour des objectifs strictement énumérés par l'article 5 de la RIPA, principalement dans l'intérêt de la sécurité nationale et la prévention ou la détection d'infractions graves. Bien entendu, il est théoriquement possible de contourner cette procédure, mais d'importantes garanties ont été mises en place pour empêcher cela, et je consacre une partie importante de mon travail à vérifier que ces garanties sont mises en œuvre et respectées. En outre, le contournement des procédures assurant la légalité des interceptions impliquerait, en raison des garanties en question, l'existence d'un complot de grande ampleur au sein des services concernés. Des raisons d'ordre pratique me conduisent à exclure la

possibilité de pareil complot. Je suis tout à fait convaincu que les communications des citoyens ne font pas l'objet d'interceptions délibérément illégales (...) »

66. En ce qui concerne les garanties prévues à l'article 15, il formula les observations suivantes :

« 31. Pour tenir compte des garanties contenues dans l'article 15 de la RIPA, le GCHQ a élaboré de nouveaux documents de conformité interne à l'intention de son personnel, ainsi qu'un programme de formation approfondi qui couvre les responsabilités des agents au regard de la RIPA et de la loi sur les droits de l'homme. Le ministre des Affaires étrangères, à qui ces documents ont été présentés, s'est déclaré satisfait de la description et de la réglementation des mesures requises par l'article 15 contenues dans les documents en question. L'on m'a également indiqué que ces documents comportaient des mesures demandées par le directeur du GCHQ au titre de l'article 4 § 2 a) de la loi de 1994 sur les services de renseignement pour s'assurer que son service ne puisse obtenir et divulguer des informations non nécessaires aux fonctions que lui attribue la loi. Après avoir examiné les documents en question et les pratiques sur lesquelles ils se fondent dans l'exercice des fonctions que l'article 57 § 1 d) m'a conférées, j'estime que les mesures prises pour l'accomplissement par le ministre des Affaires étrangères des devoirs que lui impose l'article 15 de la RIPA sont satisfaisantes. Il va sans dire que le GCHQ a conscience que ses procédures de conformité doivent évoluer, notamment au fur et à mesure que ses agents se familiariseront avec les complexités de la nouvelle législation et concevront de nouvelles méthodes de travail, et que la formation du personnel est un processus permanent. A cette fin, il a établi de nouveaux programmes de formation et procède à la révision des documents de conformité pour accompagner le processus d'évolution (voir aussi (...) le paragraphe 56 sous la rubrique garanties).

32. Avant l'entrée en vigueur de la RIPA, le GCHQ m'a contacté au sujet des mandats qu'il chercherait à obtenir en application de cette loi et m'a présenté une analyse détaillée de leur structure. Cette démarche a été utile car elle m'a permis de me faire une idée de la manière dont le GCHQ envisage le fonctionnement de la RIPA/loi sur les droits de l'homme et de formuler des observations à l'avance. Depuis l'entrée en vigueur de la RIPA, lorsque je contrôle des mandats, j'examine soigneusement les critères que le ministre de l'Intérieur doit observer lorsqu'il est appelé à se prononcer sur la délivrance d'un mandat d'interception, tout particulièrement la nouvelle obligation d'en vérifier la « proportionnalité » que lui impose l'article [5 § 2 b)] de la RIPA. »

67. Le commissaire formula d'autres commentaires sur la diligence des autorités dans l'accomplissement de leurs obligations légales :

« 56. Les articles 15 et 16 de la RIPA imposent au ministre de l'Intérieur de veiller à la mise en place de garanties concernant la diffusion, la divulgation, la reproduction, la conservation, la destruction, etc., de données interceptées. Ces articles exigent que chacun des services cités ailleurs dans le présent rapport élabore des documents comportant des garanties rigoureuses et précises et que celles-ci soient approuvées par le ministre de l'Intérieur. Ces exigences sont respectées. Je suis impressionné par le soin avec lequel ces documents ont été élaborés, révisés et actualisés à la lumière des évolutions techniques et administratives. Les personnes participant à des opérations d'interception sont conscientes du caractère inquisitorial de cette pratique et prennent soin de s'assurer que les ingérences dans la vie privée soient limitées au minimum. Par ailleurs, le fait que la valeur des interceptions serait très diminuée en tant qu'outil permettant de mener à bien des activités secrètes de collecte d'informations si leur

existence et leurs modalités devenaient trop largement connues constitue une incitation supplémentaire à préserver l'efficacité de ces documents. Les exigences posées par les articles 15 et 16 sont très importantes. J'estime que les services concernés respectent les garanties instaurées dans l'exercice de leurs activités. »

68. Dans son rapport pour l'année 2002, le commissaire s'exprima ainsi :

« 18. (...) Comme je l'ai indiqué dans mon précédent rapport, je suis impressionné par le soin qui a été apporté à la rédaction des documents [de garantie]. J'ai formulé un avis sur ces documents et je les ai approuvés. Les adaptations apportées aux garanties au regard des évolutions techniques et administratives requièrent également mon approbation. »

69. Le commissaire reprit cette observation au paragraphe 16 de son rapport établi pour l'année 2004.

70. Dans son rapport pour 2005-2006, le commissaire décrit ses fonctions de la manière suivante :

« 7. (...) mon rôle de commissaire consiste essentiellement à :

a) protéger la population du Royaume-Uni contre toute intrusion illégale dans sa vie privée, comme l'exige l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Je dois faire preuve de diligence pour veiller à ce que cela n'arrive pas, et de vigilance pour m'assurer qu'il existe des dispositifs empêchant que cela n'arrive et ne puisse arriver. Cela fait maintenant de longues années que j'exerce les fonctions de commissaire, et je n'ai jamais décelé chez les services de renseignement ou de sécurité de signes démontrant une volonté d'agir de manière répréhensible ou illégale à cet égard. Au contraire, j'ai remarqué chez eux une réelle volonté de veiller à ce que leurs activités s'inscrivent pleinement dans le cadre fixé par la loi. A cet effet, ils se soumettent de bonne grâce au contrôle que j'exerce et ont souvent sollicité mon avis – qu'ils ont invariablement accepté – sur les difficultés apparues au cours de ces années. En tout état de cause, je pense que la législation combinée avec les garanties et les codes de conduite applicables représente un obstacle technique pratiquement infranchissable pour qui voudrait procéder à des interceptions illégales et délibérées de communications privées en essayant de contourner les exigences imposées par la législation.

b) Aider les services à accomplir les tâches qui leur sont confiées et, compte tenu du nombre d'organisations qu'il me revient de contrôler, j'y suis très fréquemment conduit. Il va sans dire que mes interventions se limitent aux aspects juridiques de leur travail et ne s'étend pas à ses aspects opérationnels. Les services s'acquittent très consciencieusement de leurs tâches. La qualité de leur travail est impressionnante.

c) Veiller à ce que des garanties adéquates et des codes de conduite soient mis en place pour protéger le public et les services eux-mêmes. Ces garanties et codes de conduite doivent être homologués par le ministre de l'Intérieur. Cependant, tous les ministres avec qui j'ai travaillé m'ont demandé si je les avais approuvés avant de les approuver eux-mêmes.

d) Conseiller les ministres et les services gouvernementaux sur les questions soulevées par les interceptions de communications, l'obtention et la divulgation de données ainsi obtenues, et approuver les documents de garantie et les codes de conduite. »

71. Les ministres de l'Intérieur avec qui il avait travaillé au cours des années précédentes ont inspiré au commissaire les observations suivantes :

« 14. Il ne fait aucun doute que chacun d'entre eux a consacré un laps de temps important à s'assurer que les mandats étaient nécessaires à la réalisation des objectifs autorisés, et que les mesures proposées étaient proportionnées. A chaque fois qu'ils ont souhaité des informations complémentaires pour se prononcer sur la délivrance d'un mandat, ils les ont demandées et obtenues. Il leur est rarement arrivé de rejeter catégoriquement et définitivement une demande de mandat, les services demandeurs et les hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur ayant pour pratique de vérifier les demandes avant de les soumettre à leur approbation. Toutefois, ils auraient pu refuser de délivrer un mandat s'ils avaient considéré, par exemple, que les critères stricts de la nécessité et de la proportionnalité n'étaient pas remplis, et les services savaient pertinemment qu'ils n'étaient pas des « chambres d'enregistrement ».

72. Dans son rapport pour l'année 2007, le commissaire a fait état de l'importance des pouvoirs d'interception dans la lutte contre le terrorisme et les autres infractions graves en ces termes :

« 2.9 Je suis frappé par la manière dont les interceptions ont contribué aux résultats brillants obtenus en 2007. Elles ont joué un rôle crucial dans de nombreuses opérations qui visaient notamment à prévenir des homicides, à empêcher des importations massives de stupéfiants, à lutter contre des fraudes douanières, à collecter des renseignements sur des organisations terroristes et divers mouvements extrémistes tant sur le territoire britannique qu'à l'étranger, à saisir des armes à feu, à prévenir des infractions graves et violentes, et à combattre le terrorisme. J'en ai fourni des exemples circonstanciés dans l'annexe confidentielle jointe au présent rapport. Je pense qu'il est crucial de rassurer le public quant aux avantages que présente cet outil très inquisitorial, eu égard notamment au débat actuel sur la question de savoir si les informations interceptées doivent être admises comme preuves en justice.

(...)

7.1 Comme je l'ai indiqué dans le premier rapport que j'ai établi l'année dernière, les interceptions de communications représentent un outil d'une valeur inestimable pour la réalisation des objectifs énumérés à l'article 5 § 3 de la RIPA. Elles demeurent un rouage essentiel dans la lutte contre le terrorisme et les infractions graves, rouage qu'aucun autre mécanisme ne peut remplacer (...) ».

73. Le commissaire a formulé les observations suivantes sur les erreurs commises par les services concernés dans l'application des dispositions de la RIPA :

« 2.10 Vingt-quatre erreurs d'interception et violations m'ont été signalées au cours de l'année 2007, nombre identique à celui mentionné dans mon premier rapport annuel, qui couvrait une période plus courte. Si ces chiffres représentent une baisse significative par rapport au nombre d'erreurs signalées par mon prédécesseur, je considère qu'ils sont encore trop élevés. J'ai fourni ci-dessous des précisions sur certaines de ces erreurs pour illustrer mes propos. Il est très important que le public

sache qu'il ne s'agit pas d'erreurs ou de violations délibérées, qu'elles ont toutes pour origine une défaillance humaine, procédurale ou technique, et qu'elles se sont à chaque fois traduites par l'absence d'interception ou la destruction des données interceptées immédiatement après la découverte de l'erreur. Les erreurs les plus fréquentes sont dues à l'inversion de chiffres, par exemple 1965 au lieu de 1956. Les exemples que j'ai fournis sont représentatifs de l'ensemble des erreurs et préservent l'anonymat des cibles des interceptions. Toutes les erreurs et les violations constatées sont détaillées dans l'annexe confidentielle. »

74. Il ressort des statistiques présentées dans le rapport que 929 mandats d'interception délivrés par le ministre de l'Intérieur étaient en cours d'exécution au 31 décembre 2007.

5. La Commission des pouvoirs d'enquête

a) La création de la CPE, ses pouvoirs et la procédure suivie devant elle

75. La CPE a été instituée en vertu de l'article 65 § 1 de la RIPA pour connaître des griefs formulés par les justiciables au sujet d'ingérences illicites dans leurs communications découlant d'opérations réalisées en application de la RIPA. Les membres de la CPE doivent exercer ou avoir exercé de hautes fonctions judiciaires et être des juristes diplômés ayant au moins dix ans d'expérience. Toute personne peut saisir la CPE et celle-ci doit statuer sur toutes les plaintes dont elle est saisie, sauf celles revêtant un caractère futile ou vexatoire (article 67 §§ 1, 4 et 5 de la RIPA).

76. L'article 65 § 2 confère à la CPE une compétence exclusive pour connaître des actions dirigées contre l'un quelconque des services de renseignement à raison d'actes incompatibles avec les droits reconnus par la Convention, ainsi que des actions introduites par des personnes se prétendant visées par les pouvoirs d'enquête prévus par la RIPA. La CPE est compétente pour instruire les plaintes des personnes se disant victimes d'une interception de leurs communications et, dans le cas où une interception a eu lieu, pour rechercher sur quel mandat elle est fondée. L'article 67 §§ 2 et 3 c) énonce que la CPE doit suivre les principes applicables devant les tribunaux statuant en matière de contrôle juridictionnel.

77. Selon l'article 67 § 8 de la RIPA, les décisions rendues par la CPE sont insusceptibles d'appel, « sauf dans la mesure où le ministre de l'Intérieur en décide autrement par voie d'ordonnance », ce qui n'est jamais arrivé.

78. L'article 68 § 2 habilite la CPE à demander aux commissaires de lui prêter toute l'assistance dont elle estime avoir besoin, y compris leur avis sur toute question sur laquelle elle est appelée à se prononcer. L'article 68 §§ 6 et 7 oblige les personnes ayant pris part à la délivrance ou à l'exécution d'un mandat d'interception à divulguer ou à communiquer à la CPE tous les documents et informations qu'elle juge utiles.

79. L'article 68 § 4, qui porte sur la motivation des décisions de la CPE, est ainsi libellé :

« Lorsque la CPE statue sur une action, une plainte ou un renvoi, elle doit se borner, sous réserve des mesures pouvant être prises en vertu de l'article 69 § 2 i), à indiquer au plaignant

- a) qu'elle a fait droit à ses demandes ; ou
- b) qu'elle n'a pas fait droit à ses demandes. »

80. La CPE peut allouer des indemnités et prendre toute autre mesure qu'elle juge utile, notamment infirmer ou annuler tout mandat délivré sur le fondement de l'article 8 § 1 et ordonner la destruction de toute donnée obtenue par ce moyen (article 67 § 7 de la RIPA). Lorsqu'elle fait droit à une plainte déposée devant elle, la CPE est en principe tenue d'en aviser le Premier ministre (article 68 § 5).

b) Le pouvoir d'adopter un règlement de procédure

81. En ce qui concerne la procédure, l'article 68 § 1 prévoit que

« Sans préjudice des mesures pouvant être prises en vertu de l'article 69, la CPE est compétente pour fixer la procédure qu'elle suivra pour statuer sur les actions, plaintes ou renvois dont elle aura à connaître. »

82. L'article 69 § 1 de la RIPA énonce que le ministre de l'Intérieur peut prendre des mesures réglementaires sur toute question préliminaire, accessoire ou connexe à l'instruction ou à l'examen de toute action portée devant la CPE. Selon l'article 69 § 2, ces mesures peuvent :

« c) réglementer les formes et les modalités de l'introduction d'une action, d'un dépôt de plainte ou d'une demande de renvoi d'une affaire devant la CPE ;

(...)

f) réglementer les modalités d'instruction et d'examen des actions, plaintes ou renvois dont la CPE est saisie (...);

g) réglementer la pratique et la procédure portant sur l'instruction ou l'examen des actions, plaintes ou renvois dont elle a à connaître ou s'y rapportant (y compris, le cas échéant, les modes de preuve, la charge de la preuve et l'admissibilité des preuves) ;

h) préciser quels types d'ordonnances la CPE peut prendre en vertu de l'article 67 §§ 6 ou 7 ;

i) ordonner que des informations sur un jugement, une sentence, une ordonnance ou une autre décision rendue par la CPE sur une action, une plainte ou un renvoi (ne relevant pas de la notification prévue à l'article 68 § 4)) soient communiquées à l'auteur de l'action, de la plainte ou du renvoi, ou à son représentant. »

83. L'article 68 § 9 énonce que, lorsqu'il prend des mesures de ce type, le ministre de l'Intérieur doit :

« a) s'assurer que les questions sur lesquelles porte l'action, la plainte ou le renvoi dont la CPE est saisie soient correctement instruites et examinées ; et

b) veiller à la non-divulgence d'informations qui, par leur portée ou la manière dont elles sont divulguées, seraient contraires à l'intérêt public ou préjudiciables à la sécurité nationale, à la prévention et à la détection des infractions graves, au bien-être économique du Royaume-Uni ou à la poursuite d'opérations menées par un service de renseignement. »

c) Les dispositions du règlement de procédure de la CPE

84. Les normes régissant la procédure suivie devant la CPE édictées par le ministre de l'Intérieur figurent dans un règlement adopté en 2000 (« le règlement »). L'article 6 de ce texte, qui concerne la divulgation d'informations, est ainsi libellé :

« 1) Dans l'exercice de ses fonctions, la CPE veille à la non-divulgence d'informations qui, par leur portée ou la manière dont elles sont divulguées, seraient contraires à l'intérêt public ou préjudiciables à la sécurité nationale, à la prévention et à la détection des infractions graves, au bien-être économique du Royaume-Uni ou à la poursuite d'opérations menées par un service de renseignement.

2) Sans préjudice de ce devoir général, mais sous réserve des dispositions prévues aux paragraphes 3 et 4, la CPE doit s'abstenir de faire état au plaignant ou à quiconque :

a) du fait qu'elle a tenu ou qu'elle se propose de tenir une audience dans les conditions prévues à l'article 9 § 4 ;

b) des informations ou des documents qui lui ont été divulgués ou communiqués dans le cadre d'une audience et de l'identité des témoins y ayant comparu ;

c) des informations ou des documents qui lui ont été autrement divulgués ou communiqués par une personne en application de l'article 68 § 6 de la loi (ou qui ont fait l'objet d'une communication spontanée par une personne mentionnée à l'article 68 § 7) ;

d) des informations ou des avis qui lui ont été fournis par un commissaire en application de l'article 68 § 2 de la loi ;

e) du fait qu'une information, un document, l'identité d'une personne ou un avis a été divulgué ou communiqué dans les conditions décrites aux alinéas b à d).

3) La CPE peut divulguer tout élément mentionné au paragraphe 2 avec le consentement :

a) dans le cas prévu à l'alinéa a), de la personne citée à comparaître à l'audience ;

b) dans les cas prévus aux alinéas b) et c), du témoin concerné ou de la personne ayant divulgué ou communiqué l'information ou le document ;

c) dans le cas prévu à l'alinéa d), du commissaire concerné et, pour autant que l'information ou l'avis contienne des informations communiquées au commissaire par une autre personne, de cette autre personne ;

d) dans le cas prévu à l'alinéa e), de la personne dont le consentement est requis en vertu du présent article pour la divulgation de l'information, du document ou de l'opinion dont il est question.

4) La CPE peut aussi divulguer les éléments énumérés au paragraphe 2 qui font partie des informations devant être communiquées au plaignant en vertu de l'article 12 § 2, sous réserve des restrictions imposées par l'article 13 §§ 4 et 5.

5) La CPE ne peut enjoindre à une personne de divulguer des informations ou des documents qu'elle-même serait empêchée de divulguer en application du présent article si l'information ou le document en question lui avait été divulgué ou communiqué par cette personne.

6) La CPE ne peut, sans le consentement du plaignant, divulguer un élément relevant du paragraphe 7 à une personne occupant des fonctions auprès de la Couronne (à l'exception d'un commissaire) ou à toute autre personne.

7) Le présent paragraphe s'applique aux informations ou documents divulgués ou communiqués à la CPE par le plaignant ou au nom de celui-ci, à l'exception (...) des énonciations [concernant le nom du plaignant, son adresse et sa date de naissance et l'institution publique contre laquelle la plainte est dirigée]. »

85. L'article 9 régit les modalités de l'instruction et de l'examen des plaintes par la CPE dans les termes suivants :

« 1) Le présent article détermine la compétence de la CPE pour arrêter ses règles de procédure en ce qui concerne les actions et plaintes relevant de l'article 7.

2) La CPE n'a pas l'obligation de tenir des audiences. Si elle décide de le faire, ce ne peut être que dans les conditions décrites dans le présent article.

3) La CPE peut tenir, à n'importe quel stade de la procédure, une audience où le plaignant pourra exposer ses moyens, produire ses preuves et faire comparaître ses témoins.

4) La CPE peut tenir des audiences séparées auxquelles :

a) la personne dont les actes sont critiqués,

b) l'autorité publique contre laquelle la procédure diligentée sur le fondement de l'article 7 est dirigée, ou

c) toute autre personne visée par l'article 68 § 7 de la loi

pourra être citée à comparaître et au cours desquelles cette personne ou autorité pourra exposer ses moyens, produire ses preuves et faire comparaître ses témoins.

5) Dans un délai imparti par la CPE aux fins du présent article, le plaignant, la personne ou l'autorité concernée devra l'informer des témoins qu'il entend faire citer, et aucun autre témoin ne pourra être cité sans l'autorisation de la CPE.

6) La procédure suivie devant la CPE, y compris les audiences se déroulant devant elle, se tient à huis clos.

86. L'article 11 régit l'administration de la preuve dans les termes suivants :

« 1. La CPE peut admettre n'importe quel type de preuve, y compris des preuves qui ne seraient pas admissibles devant une autre juridiction.

2. La CPE peut contraindre un témoin à déposer sous serment.

3. Nul ne peut être contraint à déposer dans le cadre d'une audience tenue en application de l'article 9 § 3. »

87. Enfin, l'article 13 fournit des précisions sur la manière dont la CPE doit notifier ses conclusions au plaignant :

« 1. Outre les renseignements qu'elle doit lui fournir en application de l'article 68 § 4 de la loi, la CPE lui communique des informations dans les conditions prévues au présent article ;

2. Lorsqu'elle fait droit aux prétentions du plaignant, la CPE lui communique un résumé de sa décision et de tout constat auquel elle a procédé ;

(...)

4. Le devoir de communiquer des informations imposé à la CPE par le présent article est dans tous les cas subordonné au devoir général auquel elle est tenue en vertu de l'article 6 § 1 ;

5. Le présent article interdit la communication d'une information dont la divulgation est limitée par l'article 6 § 2 tant que la personne devant consentir à la divulgation en vertu de cette disposition n'a pas eu l'occasion de présenter ses observations à la CPE. »

d) La pratique de la CPE

88. Dans la décision avant dire droit concernant à la fois l'affaire du requérant et un autre recours qu'elle rendit sur des questions juridiques, la CPE précisa certains aspects de la procédure suivie devant elle. A cette occasion, elle siégea pour la première fois en audience publique. Elle émit les observations suivantes sur la procédure appliquée par elle et l'importance des affaires dont elle avait à connaître :

« 10. Compte tenu des critiques qu'il formule contre l'article 9 § 6 [voulant que les audiences de la CPE se tiennent à huis clos] et la plupart des autres règles régissant les principes fondamentaux de la procédure suivie devant la CPE, le présent recours est le plus important dont la CPE ait jamais eu à connaître. Il est certain que la décision rendue par la CPE sur les questions juridiques soulevées par les parties est susceptible

d'avoir d'importantes conséquences pour le traitement et l'issue de la présente procédure et des actions et plaintes à venir. Les avocats et leurs clients ont été invités à présenter des observations détaillées sur toutes les questions posées, par écrit et oralement lors de l'audience qui s'est tenue en juillet et août 2002 et qui s'est étalée sur trois jours. Le dépôt des conclusions écrites s'est achevé fin septembre 2002, époque à laquelle les parties ont soumis, à la demande de la CPE, leurs ultimes observations sur la question de savoir comment, à supposer que cela soit possible et opportun, les règles de procédure devraient être révisées et appliquées par la CPE au cas où il serait décidé que l'une ou plusieurs des règles critiquées sont incompatibles avec les droits conventionnels et/ou *ultra vires*. »

89. Au paragraphe 12 de sa décision, la CPE s'exprima ainsi :

« (...) a) l'audience consacrée aux questions avant dire droit aurait dû être tenue en public, et non à huis clos comme l'exige l'article 9 § 6 ; b) la motivation des conclusions juridiques devrait être rendue publique ; et c) toutes les autres dispositions du règlement de la CPE sont valides et obligatoires pour elle, et compatibles avec les articles 6, 8 et 10 de la Convention. »

90. La question de l'applicabilité de l'article 6 § 1 à la procédure suivie devant elle lui inspira les commentaires suivants :

« 85. La CPE conclut que l'article 6 s'applique aux actions introduites par les particuliers sur le fondement de l'article 65 § 2 a) et à leurs plaintes fondées sur l'article 65 § 2 b) de la RIPA car les unes et les autres impliquent « une décision sur des droits de caractère civil » de sa part au sens de l'article 6 § 1. »

91. Après avoir passé en revue la jurisprudence de la Cour sur la question de l'existence de « droits de caractère civil », la CPE motiva ses conclusions comme suit :

« 95. La CPE souscrit à la thèse des défendeurs selon laquelle les actions et plaintes introduites en vertu de l'article 65 § 2 de la RIPA ressortissent au droit public. Elles trouvent leur origine dans l'exercice de pouvoirs d'enquête discrétionnaires très étendus dont disposent les autorités publiques que sont les services de renseignement, de sécurité, et de police. Elles portent sur des questions ayant trait à la sécurité nationale, à l'ordre public, à la sûreté et au bien-être de la société. La CPE a pour rôle d'examiner et de contrôler la légalité de l'exercice des pouvoirs en question. Il est certain que cette tâche lui impose de veiller à ce que les autorités accomplissent des fonctions relevant du droit public, telles que l'obtention de mandats et d'autorisations nécessaires à la réalisation d'interceptions et d'opérations de surveillance.

96. Le fait que l'article 67 §§ 2 et 3 c) de la RIPA impose à la CPE d'appliquer dans ses décisions les principes suivis par les tribunaux en matière de contrôle juridictionnel renforce le caractère public des questions relevant de sa compétence puisque cette procédure porte sur la légalité procédurale et matérielle de décisions et d'actes pris par des pouvoirs publics.

97. Le fait que des activités telles que les interceptions de communications et la surveillance peuvent aussi avoir des incidences sur les droits que la Convention reconnaît aux individus, comme le droit au respect de la vie privée et des communications consacré par l'article 8, ne signifie pas nécessairement que la CPE statue sur des droits de caractère civil (...)

98. De la même manière, le pouvoir de la CPE d'accorder des indemnités ne constitue pas une preuve du caractère civil des droits sur lesquels elle se prononce (...)

99. Faisant sienne l'approche suivie par la jurisprudence de la Convention selon laquelle il convient de prendre en compte le contenu des droits en cause et les effets que la décision pertinente a sur eux (...), la CPE conclut que les aspects de droit public ou d'ordre public des actions et des plaintes introduites devant elle ne sont pas prédominants et ne sont pas déterminants en ce qui concerne la question de la nature juridique des décisions rendues par elle. Les décisions en question ont un effet suffisamment décisif sur les droits d'ordre privé des individus et des organisations pour relever du champ d'application de l'article 6.

100. La CPE exerce sa compétence lorsqu'elle est saisie d'une action ou d'une plainte tendant à la protection des droits à la confidentialité et à la vie privée contre les atteintes aux personnes, aux biens et aux communications. Le droit privé anglais offre une large protection aux droits en question à travers la responsabilité pour atteinte illicite aux personnes et aux biens, l'action en réparation des nuisances, l'action en réparation du délit d'abus de pouvoir par un dépositaire de l'autorité publique, la protection légale contre le harcèlement et la théorie du manquement à la confidentialité qui se développe sur le terrain de l'*equity* (...)

101. Depuis le 2 octobre 2000, il existe une protection juridique complémentaire contre l'immixtion des pouvoirs publics dans les droits garantis par l'article 8. Elle découle des devoirs imposés aux autorités par l'article 6 de la [loi sur les droits de l'homme] et des droits que l'article 7 [de cette loi] reconnaît aux victimes. La notion de « droits et obligations de caractère civil » constitue une qualification correcte de ces droits et obligations découlant de la *common law*, qui forment le fondement juridique du droit des personnes d'engager des actions et de déposer des plaintes en application de l'article 65.

102. Le fait que les violations alléguées de ces droits auraient été commises par des autorités publiques censées avoir agi dans l'exercice de pouvoirs administratifs discrétionnaires d'enquête ne change rien au caractère « civil » des droits et obligations en cause (...)

(...)

107. En pratique, la CPE est également la seule juridiction compétente pour examiner et trancher de manière effective les plaintes et, le cas échéant, pour y remédier (...)

108. En bref, après un examen approfondi de la notion de « droits et obligations de caractère civil » et une analyse de la jurisprudence de Strasbourg sur cette question, la CPE conclut que la RIPA constitue le cadre législatif des interceptions, des méthodes de surveillance et des pouvoirs analogues de collecte de renseignements et qu'elle crée un régime spécial conférant des « droits civils » complémentaires aux personnes affectées par l'exercice illégal de ces pouvoirs. Cela se traduit par l'institution d'une juridiction unique et spécialisée compétente pour rendre des décisions juridictionnelles et remédier aux griefs découlant de l'exercice illégal des pouvoirs d'enquête. »

92. Selon la CPE, l'article 9 de son règlement, disposition qui porte sur les audiences, doit être interprété comme suit :

« 157. Le libellé de l'article 9 § 2 est clair :

« La CPE n'a pas l'obligation de tenir des audiences. Si elle décide de le faire, ce ne peut être que dans les conditions décrites dans le présent article (et non selon d'autres modalités). »

158. La tenue d'audiences est laissée à la discrétion de la CPE. Elle n'est pas tenue de tenir des audiences mais peut, si elle le souhaite, le faire dans les conditions prévues par l'article 9.

159. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la CPE peut « tenir des audiences séparées ». L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, qui déroge aux procédures contradictoires ordinaires, est expressément autorisé par l'article 9 § 4.

160. La CPE doit préciser que, contrairement à la thèse que semblent défendre les conseillers du plaignant, le pouvoir discrétionnaire mentionné à l'article 9 § 4 ne lui interdit ni explicitement ni implicitement d'exercer le pouvoir discrétionnaire général de tenir des audiences contradictoires qu'elle tire de l'article 9 § 2. Les défendeurs admettent qu'il est loisible à la CPE d'ordonner la tenue d'audiences conjointes ou collectives. D'ailleurs, à l'occasion de la présente audience, la CPE a fait usage de son pouvoir discrétionnaire, qu'elle doit exercer en tenant compte des dispositions pertinentes ou d'autres règles, en particulier l'obligation générale que lui impose l'article 6 § 1 d'empêcher la divulgation potentiellement préjudiciable d'informations sensibles dans l'accomplissement de ses fonctions. Comme nous l'avons dit, la présente audience n'a jamais conduit à la divulgation de ce type d'informations ou de documents provenant des plaignants, des défendeurs ou d'une autre personne. Elle a été entièrement consacrée aux questions purement juridiques soulevées par la procédure suivie devant la CPE.

161. La CPE conclut que le fait que son règlement ne prévoit pas de droit absolu à la tenue d'une audience contradictoire, ou à défaut, d'audiences séparées dans chaque affaire s'inscrit dans le cadre du pouvoir réglementaire que lui confère l'article 69 § 1 et ne porte pas atteinte aux articles 6, 8 et 10 de la Convention. La tenue d'audiences publiques où des preuves seraient produites et où seraient examinés au fond les griefs contenus dans une action ou une plainte risquerait de porter atteinte à la politique de [non-confirmation et de non-dénégation] ou à d'autres aspects de la sécurité nationale et de l'intérêt public. Des garanties doivent être mises en place pour éviter cela. L'octroi d'un pouvoir discrétionnaire à la CPE pour décider dans quels cas et selon quelles modalités elle doit tenir une audience représente une garantie nécessaire et proportionnée au regard de laquelle la CPE, dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles, peut mettre en balance les intérêts du plaignant à un procès équitable et à une justice transparente en tenant compte des circonstances propres à chaque affaire. »

93. S'agissant de l'article 9 § 6, qui dispose que les audiences doivent être tenues à huis clos, la CPE s'est exprimée ainsi :

« 163. Le libellé de l'article 9 § 6 est clair et exempt de réserves.

« La procédure suivie devant la CPE, y compris les audiences se déroulant devant elle, se tient à huis clos. »

164. La CPE ne dispose d'aucune marge d'appréciation en la matière. L'article 6 § 2 accroît la rigueur de la règle en lui interdisant même de divulguer au plaignant et à toute autre personne le fait qu'elle a tenu ou envisage de tenir une audience séparée dans les conditions prévues par l'article 9 § 4. La tenue d'une audience est gardée secrète, même à l'égard de l'autre partie (...)

(...)

167. (...) Pour la CPE, le caractère absolument général de cette règle suffit à lui seul à l'invalider (...) L'étendue de l'interdiction de la tenue de toute audience publique dans la procédure excède ce qui est autorisé par l'article 69 de la RIPa.

(...)

171. Il n'existe aucune raison valable d'exiger que des débats juridiques sur des questions concernant exclusivement le droit procédural que soulèvent l'interprétation et la validité du règlement de la CPE se tiennent à huis clos (...)

172. Il faut au contraire que les controverses purement juridiques ayant pour seul objectif de parvenir à la détermination des règles applicables et qui ne risquent pas de conduire à la divulgation d'informations sensibles revêtent un caractère public. Le public et les parties ont le droit de savoir que l'interprétation et la validité de dispositions légales font débat et de prendre connaissance des arguments juridiques en présence.

173. Il s'ensuit que l'article 9 § 2 est *ultra vires* par rapport à l'article 69 et qu'il ne lie pas la CPE. Il est loisible au ministre de l'Intérieur d'adopter de nouvelles règles en la matière en exerçant le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 69 § 1. Mais, tant qu'il ne l'aura pas fait, la CPE exercera la faculté que lui reconnaît l'article 68 § 1 de tenir une audience publique pour entendre les arguments juridiques des parties en application de l'article 9 § 3 de son règlement, sous réserve des obligations générales et particulières qui sont les siennes, notamment celles qui découlent de l'article 6 § 1 du règlement et de la RIPa. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la CPE estime qu'il convient que l'audience sur les questions avant-dire droit soit tenue en public comme si elle relevait de l'article 9 § 3, car elle ne concerne que des arguments purement juridiques se rapportant exclusivement à des questions procédurales et ne porte aucunement atteinte au devoir imposé à la CPE par l'article 6 § 1 du règlement et à la préservation de la politique de [non-confirmation et de non-dénégation]. Les procès-verbaux de l'audience devront être mis à la disposition du public. »

94. Les autres dérogations prévues par l'article 6 du règlement aux règles normales de la procédure contradictoire en matière d'administration de la preuve et de divulgation ont suscité de la part de la CPE les observations suivantes :

« 181. (...) ces dérogations à la procédure contradictoire relèvent des prérogatives que l'article 69 § 1 confère au ministre de l'Intérieur et dont les limites se trouvent définies à l'article 69 § 6. Eu égard aux exigences posées par cette dernière disposition, une autorité réglementaire avisée conclurait à bon droit que ces dérogations sont nécessaires et proportionnées au regard des objectifs énumérés à l'article 69 § 6 b). Compte tenu des clauses de cette disposition, et en particulier de la nécessité de préserver la politique de [non-confirmation et de non-dénégation], les

procédures décrites dans le règlement offrent un « procès équitable » au sens de l'article 6 pour la détermination des droits et obligations de caractère civil en cause dans les recours et plaintes fondés sur l'article 65 de la RIPA.

182. Elles sont également compatibles avec les droits garantis par les articles 8 et 10 de la Convention, car les articles 8 § 2 et 10 § 2 admettent des exceptions tirées de l'intérêt public et de la sûreté nationale, ce qui englobe notamment le bon fonctionnement de la politique légitime de [non-confirmation et de non-dénégation] applicable à l'exercice des pouvoirs d'enquête. La divulgation d'informations n'est pas un droit absolu lorsqu'il existe des intérêts concurrents, tels que ceux de la sécurité nationale, et il peut arriver que certaines informations doivent rester secrètes pour cette raison, pourvu que cela soit absolument nécessaire – comme c'est le cas dans le genre d'affaires portées devant nous – et que cette contrainte soit compensée par des mesures judiciaires protégeant les intérêts des plaignants (...) »

95. Enfin, en ce qui concerne l'absence de motivation des décisions de rejet des recours introduits devant elle, la CPE s'exprima ainsi :

« 190. La CPE conclut que, correctement interprétés dans leur contexte et à la lumière des principes ordinaires du droit interne, l'article 13 du règlement et l'article 68 § 4 de la RIPA ne s'opposent pas à ce que la motivation des décisions avant dire droit rendues par la CPE sur des questions procédurales soit rendue publique, car ces décisions ne « statuent » pas sur les actions ou les plaintes introduites devant la CPE au sens de ces dispositions. Ces dernières s'appliquent aux décisions par lesquelles la CPE met fin à une contestation portée devant elle, soit par un jugement sur le bien-fondé du contenu matériel d'un recours ou d'une réclamation (...) »

191. (...) En l'espèce, la motivation des décisions judiciaires rendues sur des questions avant dire droit peut être rendue publique. En revanche, en ce qui concerne les décisions prises sur le fond, la CPE estime que les dispositions de l'article 68 § 4 de la loi et de l'article 13 du règlement sont valides et obligatoires, et que la distinction opérée entre les informations communiquées aux plaignants dont les prétentions ont été accueillies et celles données aux plaignants dont les prétentions ont été rejetées (dans les cas où il convient de préserver la politique de [non-confirmation et de non-dénégation] est nécessaire et légitime. »

96. Dans une seconde décision avant dire droit sur des questions juridiques, rendue en l'affaire *British-Irish Rights Watch and Others*, où étaient en cause des communications externes (c'est-à-dire des communications entre le Royaume-Uni et l'étranger), la CPE publia ses conclusions sur le recours porté devant elle. Elle résuma le grief dont elle était saisie dans les termes suivants :

« 3. (...) le dispositif de filtrage des communications téléphoniques interceptées passées depuis le Royaume-Uni vers l'étranger (...) viole l'article 8 § 2 [de la Convention européenne des droits de l'homme] en ce qu'il n'est « pas prévu par la loi » (...) ».

97. Le recours portant seulement sur la légalité du mécanisme de filtrage mis en place par le dispositif législatif créé par la RIPA, la CPE statua par une décision publique et motivée. Dans sa décision, elle examina les

dispositions législatives pertinentes et conclut qu'elles étaient prévues par la loi en ce qu'elles étaient suffisamment accessibles et prévisibles.

98. Il ressort de la manière dont l'affaire du requérant a été traitée que, si la CPE est appelée à examiner les griefs spécifiques à un recours – notamment la question de savoir si une interception a été réalisée – après avoir statué sur des questions juridiques d'ordre général, cet examen aura lieu en chambre du conseil. L'article 6 du règlement interdit aux plaignants de prendre part à cette phase de la procédure.

EN DROIT

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

99. Le requérant allègue que les autorités britanniques se livrent à des interceptions illégales de ses communications dans le but de l'intimider et de porter atteinte à ses activités professionnelles, au mépris de l'article 8 de la Convention, dont les dispositions sont ainsi libellées :

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

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

100. Il avance en outre que le régime juridique institué par la RIPA pour autoriser l'interception de communications internes ne satisfait pas aux exigences posées par l'article 8 § 2 de la Convention.

A. Sur la recevabilité

1. Thèses des parties

a) Thèse du Gouvernement

101. Le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas exercé devant la CPE de recours mettant en cause de manière générale la conformité des dispositions de la RIPA relatives aux interceptions de communications internes. En conséquence, l'intéressé n'aurait pas épuisé les voies de recours

internes en ce qui concerne ce grief. En outre, alors que le requérant poursuivait son action devant la CPE, celle-ci aurait procédé à l'examen de l'affaire *British-Irish Rights Watch and Others*. Répondant aux moyens exposés par les parties dans cette affaire, la CPE aurait rendu une décision publique et générale sur la compatibilité du régime juridique des communications externes instauré par la RIPA avec l'article 8 (paragraphe 96 et 97 ci-dessus). Aucune décision de cette nature portant sur des communications internes n'aurait été rendue dans l'affaire concernant le requérant.

102. Dans ses conclusions devant la CPE, le requérant se serait plaint de l'interception de ses communications professionnelles et d'une violation de l'article 8 à son égard. Les passages de ses conclusions repris par l'intéressé dans ses observations devant la Cour pour étayer sa thèse selon laquelle il aurait introduit un recours général seraient trompeurs. Il ressortirait manifestement des moyens exposés par le requérant et des passages suivants détaillant ses prétentions que ses allégations auraient porté sur une interception déterminée et non sur les interceptions en général, et que le grief tiré de ce que l'interception n'aurait pas été prévue par la loi aurait eu trait à une violation alléguée de la loi sur la protection des données, et non à un prétendu dysfonctionnement du régime instauré par la RIPA (paragraphe 12 et 14 ci-dessus).

103. L'article 35 § 1 revêtirait une importance particulière dans le contexte de la surveillance secrète, car la CPE aurait été spécialement instituée pour examiner et instruire des affaires sur des éléments non divulgués. Elle jouirait de pouvoirs étendus pour demander communication d'éléments de preuve aux services chargés des interceptions et pourrait obtenir l'assistance du commissaire, qui bénéficierait d'une connaissance et d'une pratique professionnelles approfondies du régime des mandats instauré par l'article 8 § 1.

104. Le grief particulier du requérant selon lequel ses communications feraient l'objet d'interceptions illégales serait manifestement mal fondé, faute pour l'intéressé d'avoir démontré l'existence d'une ingérence au sens de l'article 8. L'intéressé n'aurait pas prouvé l'existence d'une probabilité raisonnable d'interception de ses communications et n'aurait donc pas satisfait aux critères requis par la jurisprudence de la Cour.

105. Il y aurait donc lieu pour la Cour de conclure à l'irrecevabilité du grief général et du grief particulier formulés par le requérant.

b) Thèse du requérant

106. Le requérant combat la thèse voulant qu'il a omis de se plaindre devant la CPE de l'incompatibilité de la réglementation des interceptions de communications internes instaurée par la RIPA avec la Convention et qu'il n'a donc pas épuisé les voies de recours internes à cet égard. Il aurait expressément souligné dans son recours que « l'interception et le traitement

de ses communications n'ont jamais été prévus par la loi comme l'exige l'article 8 § 2 » (paragraphe 13 ci-dessus). Il aurait soutenu devant la CPE que la délivrance ou le renouvellement de tout mandat sur le fondement de la RIPA portait atteinte à l'article 8.

107. Par ailleurs, il serait faux de dire qu'il n'y a pas eu d'ingérence dans la présente affaire. L'intéressé aurait démontré une probabilité raisonnable d'interception de ses communications et, en tout état de cause, la simple existence de la RIPA serait suffisante pour établir la réalité d'une ingérence.

2. *Appréciation de la Cour*

A. **Sur la recevabilité**

108. En ce qui concerne l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement, la Cour considère que le résumé de l'affaire de l'intéressé établi par la CPE dans sa décision du 9 janvier 2004 (paragraphe 17 ci-dessus) ainsi que les propres conclusions de l'intéressé (paragraphe 10 à 15 ci-dessus) corroborent la thèse du Gouvernement selon laquelle le grief du requérant portait exclusivement sur l'interception alléguée de ses communications. En outre, le fait que la CPE ait délivré une décision publique générale sur la conformité aux exigences de l'article 8 des dispositions de la RIPA relatives aux communications externes dans l'affaire *British-Irish Rights Watch and Others* (paragraphe 96 et 97 ci-dessus) donne à penser qu'elle aurait rendu une décision de même nature dans l'affaire du requérant si celui-ci avait soulevé un moyen analogue devant elle. Or la CPE n'a rendu aucune décision de ce genre dans l'affaire de l'intéressé. En conséquence, la Cour conclut que celui-ci n'a pas allégué devant la CPE que les dispositions de la RIPA étaient, de manière générale, incompatibles avec la Convention.

109. Toutefois, la Cour rappelle qu'il incombe au Gouvernement excipant du non-épuisement de la convaincre qu'un recours était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits, c'est-à-dire qu'il était accessible et susceptible d'offrir au requérant la réparation de ses griefs et présentait des perspectives raisonnables de succès (*Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, § 68, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV ; et *Sejdovic c. Italie* [GC], n° 56581/00, § 46, CEDH 2006-II). Le Gouvernement se prévaut de l'affaire *British-Irish Rights Watch and Others* pour démontrer que la CPE aurait pu délivrer une décision générale sur la compatibilité de la RIPA avec la Convention mais ses observations devant la Cour ne précisent pas quel avantage le requérant aurait pu en tirer. La Cour rappelle qu'il est souhaitable que les tribunaux nationaux aient initialement la possibilité de trancher les questions de compatibilité du droit interne avec la Convention pour qu'elle puisse tirer profit des avis de ces

tribunaux, lesquels sont en contact direct et permanent avec les forces vives de leur pays (voir *Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, § 42, 29 avril 2008 ; et *A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 3455/05, § 154, 19 février 2009). Toutefois, il importe de souligner que, en l'espèce, le recours formé par le requérant contre les dispositions de la RIPA était dirigé contre la législation primaire. Si l'intéressé avait introduit un recours général devant la CPE, et si celle-ci y avait fait droit, elle n'aurait pas eu le pouvoir d'annuler une quelconque disposition de la RIPA ou de déclarer illégale une interception couverte par cette loi au motif que les dispositions de la RIPA elles-mêmes auraient été incompatibles avec la Convention (paragraphe 24 ci-dessus). Aucune information n'a été fournie à la Cour sur la question de savoir si la CPE est compétente pour formuler une déclaration d'incompatibilité sur le fondement de l'article 4 § 2 de la loi sur les droits de l'homme. Toutefois, eu égard au libellé de cette disposition, il semblerait que cela ne soit pas le cas. En tout état de cause, la pratique des autorités consistant à donner effet aux déclarations d'incompatibilité prononcées par les juridictions nationales en modifiant la législation incriminée n'est pas à ce point certaine qu'elle permette d'interpréter l'article 4 de la loi sur les droits de l'homme comme imposant une obligation contraignante ouvrant un recours à épuiser par les requérants (voir *Burden*, précité, §§ 43-44). En conséquence, la Cour considère que le requérant n'était pas tenu de soumettre à la CPE un grief portant sur la conformité générale du régime des communications internes de la RIPA avec l'article 8 § 2 pour satisfaire à l'obligation d'épuisement des voies de recours internes que lui impose l'article 35 § 1.

110. La Cour prend note de l'argument du Gouvernement selon lequel l'article 35 § 1 revêt une importance particulière en matière de surveillance secrète étant donné les pouvoirs étendus dont la CPE dispose pour enquêter sur les plaintes qui lui sont adressées et accéder à des informations confidentielles. Si les pouvoirs de la CPE présentent un intérêt dans les cas où elle est appelée à examiner un grief particulier d'interception dans telle ou telle affaire et à se pencher sur les aspects factuels de la cause, leur pertinence pour le traitement d'un grief portant sur un point de droit et mettant en cause le fonctionnement du régime législatif est moins certaine. Les obligations que la RIPA et le règlement (paragraphe 83 et 84 ci-dessus) imposent à la CPE ne lui permettent pas de divulguer des informations dans une mesure ou d'une manière contraire à l'intérêt public ou préjudiciable à la sécurité nationale ou à la prévention et à la détection d'infractions graves. En conséquence, il est peu probable qu'un recours général introduit devant la CPE aurait apporté des éclaircissements sur le fonctionnement du dispositif d'interception et les garanties applicables, éléments qui auraient aidé la Cour à apprécier la conformité de ce dispositif avec la Convention.

111. En ce qui concerne la seconde exception soulevée par le Gouvernement selon laquelle il n'y a pas eu d'ingérence en l'espèce, la Cour estime qu'elle soulève de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête et qui appellent un examen au fond.

112. En conclusion, le grief formulé par le requérant sous l'angle de l'article 8 ne peut être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 ou comme étant manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3. La Cour constate, par ailleurs, que ce grief ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. En conséquence, il doit être déclaré recevable.

B. Sur le fond

1. Sur l'existence d'une « ingérence »

a) Thèses des parties

i. Thèse du requérant

113. Le requérant soutient que ses communications sont interceptées. Il avance qu'il existe des motifs raisonnables donnant à penser qu'il est la cible d'interceptions et que des faits objectivement vérifiables corroborent cette hypothèse, soulignant qu'il s'est longtemps battu contre l'erreur judiciaire commise dans son affaire et qu'il a accusé la police de machination lors de son second procès.

114. Relevant que, selon le Gouvernement, les interceptions définies par la RIPA ne recouvrent pas les appels qui ne parviennent pas à leur destinataire ou les appels indésirables, le requérant plaide que ces faits s'analysent clairement en une ingérence aux fins de l'article 8 de la Convention. Au cas où la RIPA ne s'appliquerait pas aux faits dénoncés, force serait de constater que le Gouvernement n'a pas précisé quel autre régime juridique a été mis en place pour prévenir de telles ingérences dans la vie privée des particuliers, au mépris de ses obligations positives au titre de l'article 8.

115. En tout état de cause, la décision rendue par la Cour en l'affaire *Weber et Saravia c. Allemagne* (n° 54934/00, § 78, CEDH 2006-XI) dispenserait le requérant de démontrer que les mesures critiquées lui ont été effectivement appliquées pour établir qu'il y a eu ingérence dans sa vie privée. La Cour devrait s'en tenir à l'arrêt qu'elle a rendu en l'affaire *Liberty et autres c. Royaume-Uni* (n° 58243/00, §§ 56-57, 1^{er} juillet 2008) et conclure que la seule existence d'un dispositif de mesures de surveillance

expose tous ceux à qui la législation pourrait s'appliquer à un risque de surveillance.

ii. Thèse du Gouvernement

116. Le Gouvernement admet que, si le grief du requérant au sujet de la compatibilité générale des dispositions de la RIPA avec la Convention était recevable, celui-ci pourrait se prévaloir de la qualité de victime sans avoir à démontrer que ses communications ont effectivement été interceptées. Toutefois, s'appuyant sur les arrêts *Halford c. Royaume-Uni*, 25 juin 1997, § 57, *Recueil* 1997-III ; et *Iliya Stefanov c. Bulgarie*, n° 65755/01, § 49, 22 mai 2008, il avance que la Cour a clairement établi que, lorsqu'il est reproché à un service de renseignements d'avoir concrètement réalisé des opérations de surveillance illégale, les principes énoncés aux paragraphes 34 à 38 de l'arrêt rendu par la Cour en l'affaire *Klass et autres c. Allemagne* (6 septembre 1978, série A n° 28) ne trouvent pas à s'appliquer et que l'intéressé doit alors étayer son allégation par des éléments suffisants pour convaincre la Cour de l'existence d'une probabilité raisonnable qu'une interception illégale a eu lieu. Le Gouvernement estime que le requérant a manqué à cette obligation pour quatre raisons : i. il n'y a pas de preuve étayant l'allégation selon laquelle les communications de l'intéressé ont été interceptées, ii. le Gouvernement nie catégoriquement l'existence d'une quelconque interception illégale, iii. le rejet des griefs de l'intéressé par la CPE confirme cette thèse (paragraphe 20 ci-dessus), et iv. le rapport du commissaire pour l'année 2001 va également dans ce sens (paragraphe 65 ci-dessus).

117. Le Gouvernement avance en outre que les allégations du requérant concernant des appels téléphoniques non parvenus à destination ou indésirables ne démontrent pas qu'il y a eu interception en l'espèce. Il souligne que les faits allégués ne relèvent pas de la notion d'interception telle que définie par l'article 2 § 2 de la RIPA (paragraphe 30 ci-dessus) et qu'ils échappent au champ d'application de la RIPA. Il ajoute que le grief du requérant selon lequel les interceptions alléguées visaient à l'intimider ne repose sur aucun fait tangible.

b) Appréciation de la Cour

118. Il n'est pas contesté que la correspondance et les communications téléphoniques et électroniques, y compris celles qui concernent le domaine professionnel, sont couvertes par les notions de « vie privée » et de « correspondance » au sens de l'article 8 § 1.

119. Selon la jurisprudence constante de la Cour, celle-ci n'a pas pour tâche d'examiner *in abstracto* la législation et la pratique pertinentes, mais de rechercher si la manière dont elles ont été appliquées au requérant ou l'ont touché a enfreint la Convention (voir, *entre autres*, *Klass et autres*, précité, § 33 ; *N.C. c. Italie* [GC], n° 24952/94, § 56, CEDH 2002-X ; et

Krone Verlag GmbH & Co. KG c. Autriche (n° 4), n° 72331/01, § 26, 9 novembre 2006). Toutefois, compte tenu des particularités des mesures de surveillance secrète et de l'importance qu'il y a à veiller à ce qu'elles fassent l'objet d'un contrôle et d'un encadrement effectifs, la Cour admet les recours généraux dirigés contre la législation qui les régit.

120. Les critères utilisés par la Cour pour se prononcer sur l'existence d'une ingérence dans des affaires où sont en cause des griefs généraux dirigés contre des mesures de surveillance secrète ont été énoncés aux paragraphes 34 à 38 et 41 de l'arrêt *Klass et autres*, précité, dans les termes suivants :

« 34. (...) En l'occurrence, la question se pose de savoir s'il faut priver quelqu'un de la faculté d'introduire une requête devant la Commission parce que le caractère secret des mesures litigieuses l'empêche de signaler une mesure concrète qui le toucherait spécifiquement. De l'avis de la Cour, l'effet utile de la Convention implique, en pareilles circonstances, une possibilité d'accès à la Commission. S'il n'en était pas ainsi, l'efficacité du mécanisme de mise en œuvre de la Convention serait grandement affaiblie. La Convention et ses institutions ayant été créées pour protéger l'individu, les clauses procédurales de la Convention doivent être appliquées d'une manière qui serve à rendre efficace le système des requêtes individuelles.

La Cour accepte donc qu'un individu puisse, sous certaines conditions, se prétendre victime d'une violation entraînée par la simple existence de mesures secrètes ou d'une législation en permettant, sans avoir besoin d'avancer qu'on les lui a réellement appliquées. Les conditions requises doivent être définies dans chaque cause selon le ou les droits de la Convention dont on allègue la violation, le caractère secret des mesures incriminées et la relation entre l'intéressé et ces mesures.

35. A la lumière de ces considérations, il y a lieu de rechercher si, en raison de la législation contestée, les requérants peuvent se prétendre victimes (...) d'une violation de l'article 8 (...) de la Convention (...).

36. La Cour relève que quand un Etat instaure une surveillance secrète dont les personnes contrôlées ignorent l'existence et qui demeure dès lors inattaquable, l'article 8 (...) pourrait dans une large mesure être réduit à néant. Dans une telle situation, il se peut qu'un individu soit traité d'une façon contraire à l'article 8 (...), voire privé du droit garanti par cet article (...), sans le savoir et partant sans être à même d'exercer un recours au niveau national ou devant les organes de la Convention.

(...)

La Cour ne saurait admettre que l'assurance de bénéficier d'un droit garanti par la Convention puisse être ainsi supprimée du simple fait de maintenir l'intéressé dans l'ignorance de sa violation. Un droit de recours à la Commission pour les personnes potentiellement touchées par une surveillance secrète découle de l'article 25 (...), faute de quoi l'article 8 (...) risquerait de perdre toute portée.

37. Quant aux faits de l'espèce, la Cour note que la législation incriminée institue un système de surveillance exposant chacun, en République fédérale d'Allemagne, au contrôle de sa correspondance, de ses envois postaux et de ses télécommunications,

sans qu'il le sache jamais à moins d'une indiscretion ou d'une notification ultérieure dans les circonstances indiquées par l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale (...). Ladite législation frappe par là directement tout usager ou usager virtuel des services des postes et télécommunications de la République fédérale d'Allemagne. En outre, les délégués l'ont relevé à juste titre, on peut dénoncer cette menace de surveillance comme restreignant par elle-même la liberté de communiquer au moyen de ces services et comme constituant donc, pour chaque usager ou usager virtuel, une atteinte directe au droit garanti par l'article 8 (...).

(...)

38. Eu égard aux particularités de la cause, la Cour décide que les requérants sont chacun en droit de « se prétend(re) victime(s) d'une violation » de la Convention bien qu'ils ne puissent alléguer à l'appui de leur requête avoir subi une mesure concrète de surveillance (...).

(...)

41. La première question à trancher consiste à savoir si et, dans l'affirmative, à quel degré la législation litigieuse, en permettant lesdites mesures de surveillance, s'analyse en une ingérence dans l'exercice du droit garanti aux requérants par l'article 8 par. 1 (...).

(...)

Dans son rapport, la Commission a exprimé l'opinion que la surveillance secrète prévue par la législation allemande implique une ingérence dans l'exercice du droit énoncé à l'article 8 par. 1 (...). Le Gouvernement n'a contesté ce point ni devant la Commission ni devant la Cour. Manifestement, chacune des mesures de surveillance permises, une fois exécutée contre un individu donné, entraînerait une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit de l'intéressé au respect de sa vie privée et familiale et de sa correspondance. De plus, la législation elle-même crée par sa simple existence, pour tous ceux auxquels on pourrait l'appliquer, une menace de surveillance entravant forcément la liberté de communication entre usagers des services des postes et télécommunications et constituant par là une « ingérence d'une autorité publique » dans l'exercice du droit des requérants au respect de leur vie privée et familiale ainsi que de leur correspondance. »

121. Dans l'arrêt ultérieur qu'elle a rendu en l'affaire *Malone c. Royaume-Uni* (2 août 1984, § 64, série A n° 82), la Cour s'est exprimée ainsi :

« Malgré les allégations [du requérant], le Gouvernement a constamment refusé de révéler si d'autres interceptions d'appels téléphoniques ou de courrier, opérées pour le compte de la police, ont eu lieu en l'espèce (...). Il concède pourtant que M. Malone, parce que soupçonné de recel de biens volés, appartenait à une catégorie de personnes exposées à de telles mesures. Comme la Commission le souligne [dans] son rapport, l'existence en Angleterre et au pays de Galles de lois et pratiques autorisant et instaurant un système de surveillance secrète des communications constituait en soi une « ingérence (...) dans l'exercice » de droits que l'article 8 (...) reconnaissait à l'intéressé, en dehors même de toute application effective à celui-ci (arrêt *Klass* et autres précité, *ibidem*). Dès lors la Cour, à l'instar de la Commission (...), ne croit pas

nécessaire d'examiner les affirmations du requérant selon lesquelles et son courrier et ses entretiens téléphoniques ont été interceptés pendant des années. »

122. A la suite des arrêts *Klass et autres* et *Malone*, l'ancienne Commission a été saisie d'un certain nombre d'affaires dirigées contre le Royaume-Uni et dans lesquelles les requérants se plaignaient de l'interception effective de leurs communications. Elle a souligné que les critères énoncés dans l'arrêt *Klass* ne devaient pas recevoir une interprétation large au point d'englober toute personne craignant d'avoir fait l'objet de mesures de surveillance de la part des services de sécurité au Royaume-Uni. En conséquence, elle a exigé des requérants qu'ils établissent l'existence d'une « probabilité raisonnable » que les mesures critiquées leur avaient été appliquées (voir, par exemple, *Esbester c. Royaume-Uni*, n° 18601/91, décision de la Commission du 2 avril 1993 ; *Redgrave c. Royaume-Uni*, n° 202711/92, décision de la Commission du 1^{er} septembre 1993 ; et *Matthews c. Royaume-Uni*, n° 28576/95, décision de la Commission du 16 octobre 1996).

123. Dans des affaires où étaient en cause des griefs généraux dirigés contre la législation et les pratiques autorisant des mesures de surveillance secrète, la Cour a suivi l'approche qu'elle avait adoptée dans l'arrêt *Klass et autres* (voir, entre autres, *Weber et Saravia*, décision précitée, § 78 ; *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdjiev c. Bulgarie*, n° 62540/00, §§ 58-60, 28 juin 2007 ; *Iliya Stefanov*, précité, § 49 ; *Liberty et autres*, précité, §§ 56-57 ; et *Iordachi et autres c. Moldova*, n° 25198/02, §§ 30-35, 10 février 2009). Dans les cas où des interceptions concrètes étaient alléguées, la Cour a jugé qu'elle devait se convaincre de l'existence d'une probabilité raisonnable que les intéressés aient fait l'objet de mesures de surveillance (voir *Halford*, précité, §§ 56-57). La Cour se prononcera sur cette question à la lumière de l'ensemble des circonstances de la cause et ne se bornera pas à rechercher s'il existe une preuve directe de la mise en place d'une opération de surveillance, car pareille preuve est en général difficile – sinon impossible – à apporter (voir *Iliya Stefanov*, précité, § 50).

124. Il convient de garder à l'esprit les considérations particulières justifiant que la Cour déroge, dans les affaires où sont en cause des mesures de surveillance secrète, à son approche générale déniait aux particuliers le droit de se plaindre *in abstracto* d'une loi. La principale d'entre elles tient à ce qu'il importe de s'assurer que le caractère secret de pareilles mesures ne conduise pas à ce qu'elles soient en pratique inattaquables et qu'elles échappent au contrôle des autorités nationales et de la Cour (voir *Klass et autres*, précité, §§ 34 et 36). Pour se prononcer sur la question de savoir si un particulier peut se plaindre d'une ingérence du seul fait qu'il existe une législation autorisant des mesures de surveillance secrète, la Cour doit avoir égard à la disponibilité de tout recours au niveau interne et au risque que des mesures de surveillance secrète soient appliquées à l'intéressé. Lorsqu'il

n'existe aucune possibilité de contester l'application de mesures de surveillance secrète au niveau interne, les soupçons et les craintes de la population quant à l'usage abusif qui pourrait être fait des pouvoirs de surveillance secrète ne sont pas injustifiés. En pareil cas, un contrôle accru par la Cour s'avère nécessaire même si, en pratique, le risque de surveillance n'est guère élevé.

125. En l'espèce, la Cour relève que le requérant se plaint d'une ingérence dans ses communications découlant d'une part de l'existence avérée d'une probabilité raisonnable d'interception reposant sur les circonstances particulières de son affaire, et d'autre part, du simple fait qu'il existe des dispositions autorisant la surveillance secrète.

126. L'intéressé avance que le fait que des appels téléphoniques qui lui étaient adressés ne lui sont pas parvenus et qu'il a reçu des appels indésirables démontre l'existence d'une probabilité raisonnable d'interception de ses communications. Pour sa part, la Cour estime que ces allégations ne sont pas suffisantes pour étayer l'assertion du requérant selon laquelle ses communications font l'objet d'une interception. En conséquence, elle conclut que le requérant n'a pas établi l'existence d'une probabilité raisonnable que ses communications sont effectivement interceptées.

127. Pour autant que le requérant conteste le régime instauré par la RIPA en soi, la Cour relève d'abord que les dispositions de cette loi autorisent quiconque allègue que ses communications sont interceptées à introduire une plainte auprès d'une juridiction indépendante (paragraphe 75 ci-dessus), faculté dont l'intéressé a fait usage. La CPE a conclu que les communications du requérant n'avaient pas fait l'objet d'une interception illégale au sens de la RIPA.

128. En ce qui concerne la question de savoir s'il existe un risque particulier de surveillance dans l'affaire du requérant, la Cour relève que, en vertu des dispositions de la RIPA régissant les communications internes, toute personne présente sur le territoire du Royaume-Uni peut voir ses communications interceptées dès lors que pareille mesure est jugée nécessaire à la réalisation de l'un ou plusieurs des objectifs énumérés à l'article 5 § 3 (paragraphe 31-32 ci-dessus). L'intéressé allègue qu'il est particulièrement exposé au risque de voir ses communications interceptées compte tenu du retentissement du procès pour meurtre dont il a fait l'objet, au cours duquel il a accusé la police de machination (paragraphe 5 ci-dessus), et de son engagement ultérieur dans la lutte contre les erreurs judiciaires. La Cour observe qu'aucune de ces raisons ne semble correspondre aux objectifs énumérés à l'article 5 § 3 de la RIPA. Toutefois, eu égard aux allégations de l'intéressé selon lesquelles des interceptions sont opérées sans base légale dans le but de l'intimider (paragraphe 7 ci-dessus), la Cour considère que l'on ne peut exclure que des mesures de

surveillance secrète lui ont été appliquées ou qu'il courait, à l'époque pertinente, le risque de subir pareilles mesures.

129. Dans ces conditions, la Cour estime que le requérant est fondé à se plaindre d'une ingérence dans ses droits au titre de l'article 8. En conséquence, il y a lieu de rejeter l'exception du Gouvernement tirée du défaut de la qualité de victime dans le chef de l'intéressé.

2. *Sur la justification de l'ingérence*

130. Une ingérence ne peut se justifier au regard de l'article 8 § 2 que si elle est prévue par la loi, si elle poursuit un ou plusieurs des buts légitimes énumérés à l'article 8 § 2 et si elle est nécessaire, dans une société démocratique, pour atteindre ce ou ces buts.

a) **Thèses des parties**

i. Thèse du requérant

131. Le requérant ne conteste pas que la surveillance des communications internes au Royaume-Uni ait une base légale en droit interne, à savoir les dispositions de la RIPA. Il n'allègue pas non plus que la législation et le code applicables n'étaient pas accessibles au public à l'époque des faits. Toutefois, il avance que les dispositions de la RIPA – en particulier ses articles 5, 8 et 15 – ne sont pas prévues par la loi au sens de l'article 8 § 2 de la Convention en ce qu'elles ne satisfont pas à l'exigence de prévisibilité posée par la jurisprudence de la Cour. A cet égard, il plaide notamment que l'article 8 § 1 de la RIPA, qui définit les principales mentions devant figurer dans les mandats d'interception, n'indique pas de manière suffisamment claire comment sont prises les décisions relatives à la mise sous surveillance de telle ou telle personne, que la RIPA ne définit pas les catégories de personnes dont les téléphones peuvent être placés sur écoute et qu'elle ne précise pas les procédures réglementant les interceptions et le traitement des informations interceptées. Il ajoute que les garanties mentionnées à l'article 15 de la RIPA sont inadaptées en ce qu'elles dépendent de « mesures » non divulguées jugées nécessaires par le ministre de l'Intérieur. Il estime que les autres garanties procédurales existantes, notamment les possibilités de recours devant la CPE, sont elles aussi insuffisantes pour assurer une protection contre les abus.

132. Invoquant l'arrêt rendu par la Cour en l'affaire *Liberty et autres c. Royaume-Uni* concluant au manque de clarté des dispositions critiquées de la loi de 1985 sur les interceptions de communications, à laquelle la RIPA a succédé, l'intéressé allègue que les modifications apportées par cette dernière au régime de surveillance sont insuffisantes pour remédier aux lacunes constatées dans l'arrêt en question. Il en déduit que toute ingérence en découlant ne peut que rester en défaut de satisfaire à l'exigence

selon laquelle elle doit être prévue par la loi. A cet égard, il renvoie aux conclusions d'un rapport annexé à ses observations et établi par un spécialiste du droit des dispositifs de surveillance mandaté par lui, le D^r Goold. Il rappelle en outre la conclusion à laquelle la Cour est parvenue au paragraphe 68 de l'arrêt *Liberty et autres*, précité, selon laquelle la diffusion publique du code de conduite établi en application de l'article 71 de la RIPA donne à penser que les Etats peuvent divulguer certains aspects du fonctionnement d'un dispositif de surveillance extérieure sans compromettre la sécurité nationale.

133. Le requérant plaide que, dans les décisions qu'elle a rendues dans les affaires *Valenzuela Contreras c. Espagne* (30 juillet 1998, *Recueil* 1998-V), *Huvig c. France* (24 avril 1990, série A n° 176-B), *Kruslin c. France* (24 avril 1990, série A n° 176-A), *Amann c. Suisse* ([GC], n° 27798/95, ECHR 2000-II), *Al-Nashif c. Bulgarie* (n° 50963/99, 20 juin 2002) et *Rotaru c. Roumanie* ([GC], n° 28341/95, CEDH 2000-V), la Cour a élargi la notion de « prévisibilité » en s'écartant de la position restrictive qu'elle avait adoptée dans des décisions antérieures, qui admettait que des considérations de sécurité nationale puissent imposer un secret total sur la publication des dispositifs de surveillance. Il avance que la Cour a confirmé récemment cette nouvelle approche, plus ouverte, dans l'arrêt qu'elle a rendu en l'affaire *Liberty et autres*, précitée. Il soutient que le régime institué par la RIPA demeure « inutilement opaque » et que d'autres modalités de son fonctionnement que celles qui sont décrites dans le code devraient être rendues publiques pour qu'il satisfasse aux exigences de la Convention en matière de clarté et de précision.

134. En ce qui concerne les garanties et les mesures instaurées par le ministre de l'Intérieur en application de l'article 15 de la RIPA, l'intéressé dénonce le fait que l'autorité responsable de la délivrance des mandats soit aussi chargée de mettre en place des garanties : il y voit un cercle vicieux. Il renvoie à l'observation faite par la Cour au paragraphe 66 de l'arrêt *Liberty et autres*, précité, selon laquelle le contenu des « mesures » prises n'était pas précisé par la loi ou rendu public d'une autre manière. Quant au rôle du commissaire, le requérant argue que, comme la Cour l'a constaté au paragraphe 67 de l'arrêt *Liberty et autres*, précité, l'intervention de celui-ci n'a aucune incidence sur la clarté et l'accessibilité des mesures prises en application de l'article 15 de la RIPA puisqu'il n'est pas habilité à en révéler le contenu.

135. De manière plus générale, le requérant allègue que le Gouvernement n'a pas correctement tenu compte des garanties propres à empêcher les abus de pouvoir. S'appuyant sur le paragraphe 95 de la décision rendue par la Cour en l'affaire *Weber et Saravia*, précitée, il avance que la législation critiquée ne précise pas la nature des infractions pouvant donner lieu à un mandat d'interception, les catégories de personnes susceptibles d'être mises sur écoute, le délai d'expiration des mandats, la

procédure à suivre pour l'examen, l'utilisation et la conservation des données collectées, 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.

136. Il allègue en particulier que, contrairement à la RIPA, la loi examinée par la Cour dans l'affaire *Weber et Saravia* définissait précisément les infractions dont la prévention et la détection justifiaient la délivrance d'un mandat d'interception. Il renvoie à l'avis de l'expert mandaté par lui, le D^r Goold, selon lequel la définition de la notion d'« infraction » grave contenue dans l'article 81 § 2 b) de la RIPA est trop large et ne se réfère pas à des infractions nommément désignées, et à la conclusion de cet expert selon laquelle les motifs justifiant la délivrance d'un mandat d'interception ne sont pas suffisamment clairs pour permettre aux individus de prévoir quels types d'agissements peuvent donner lieu à une mesure de surveillance secrète. Il observe en outre que les autorités n'ont fourni aucune information sur le « contrôle strict » auquel les catégories de personnes susceptibles d'être mises sur écoute téléphonique seraient soumises selon le Gouvernement (paragraphe 142 ci-dessous).

ii. Thèse du Gouvernement

137. Le Gouvernement plaide que toute ingérence ayant pu se produire dans la présente affaire satisfait aux exigences de l'article 8 § 2. Il souligne qu'il incombe aux gouvernements démocratiques de veiller au respect du droit pénal et de protéger les citoyens contre les menaces terroristes et la criminalité organisée. Il avance que, pour accomplir ce devoir, ils doivent disposer du pouvoir d'intercepter les communications de cibles précises, et renvoie à cet égard aux conclusions en ce sens auxquelles est parvenu le commissaire, selon lesquelles les pouvoirs d'interception conférés aux autorités par la RIPA constituent une arme inestimable pour la protection de la sécurité nationale et la lutte contre le crime organisé (paragraphe 64 et 72 ci-dessus). Il avance en outre que, pour que les interceptions aboutissent à la collecte de renseignements utiles, leur existence même et les modalités de leur mise en œuvre doivent rester secrètes. Il plaide que si les cibles potentielles pouvaient recueillir des informations sur les techniques et les capacités d'interception devant rester secrètes, elles pourraient prendre des mesures susceptibles d'amoinrir l'utilité des données les concernant, et déclare que l'expérience a prouvé que la divulgation d'informations sur les techniques d'interception pouvait directement conduire à la perte de sources d'informations importantes. Il souligne l'importance que revêt la politique de « non-confirmation et de non-dénégation » pour assurer l'efficacité globale des opérations de surveillance.

138. Relevant que le requérant s'appuie sur l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Liberty et autres*, précitée, le Gouvernement observe que l'affaire en question ne portait pas sur la RIPA mais sur la loi de 1985 relative aux interceptions de communications et que, dans l'affaire en question, la Cour ne s'est pas prononcée sur la conformité des dispositions de la RIPA avec l'article 8. Il fait valoir que, en concluant à la violation de l'article 8 dans cette affaire au motif que le Gouvernement n'avait pas fourni d'informations publiques sur la procédure de sélection pour l'examen, la communication, la conservation et la destruction des données interceptées, la Cour a expressément indiqué, au paragraphe 68 de son arrêt, que le Gouvernement s'était conformé aux exigences de la RIPA en publiant un code de déontologie comportant des précisions sur le fonctionnement du régime des interceptions. Il estime que la publication de ce code constitue un élément important par lequel le régime institué par la RIPA se distingue de la législation antérieure. Il observe en outre qu'il y a lieu de distinguer les mesures de garantie prises au titre de l'article 6 de la loi relative aux interceptions de communications anciennement applicables et critiquées par la Cour au paragraphe 66 de l'arrêt *Liberty et autres* de celles prises en application de l'article 15 de la RIPA et des dispositions pertinentes du code de déontologie.

139. En ce qui concerne la question de savoir si une éventuelle ingérence était prévue par la loi, le Gouvernement estime que les dispositions législatives contenues dans la RIPA constituent une base suffisante en droit interne pour toute ingérence ayant pu se produire et observe que le requérant ne semble pas contester ce point. Quant à l'accessibilité de la loi, il fait valoir que le code de déontologie et la RIPA sont à la disposition du public. Il en conclut que le critère de l'accessibilité est rempli et constate que l'intéressé ne le conteste pas.

140. Revenant sur la question de la prévisibilité, le Gouvernement souligne d'emblée les particularités des dispositifs de surveillance secrète. Renvoyant notamment au paragraphe 93 de la décision rendue en l'affaire *Weber et Saravia*, précitée, il soutient que la prévisibilité ne peut être interprétée comme signifiant qu'un particulier doit être en mesure de prévoir le moment où les autorités sont susceptibles d'intercepter ses communications afin qu'il puisse adapter son comportement en conséquence. Toutefois, il reconnaît la nécessité d'un encadrement normatif clair et précis des interceptions – soulignée par la Cour dans l'affaire *Weber et Saravia* – pour écarter le risque d'un exercice arbitraire des pouvoirs de surveillance secrète. Il indique que la Cour a précisé récemment, aux paragraphes 67 à 69 de l'arrêt qu'elle a rendu en l'affaire *Liberty et autres*, qu'il n'était pas nécessaire que toutes les dispositions réglementant les mesures de surveillance secrète figurent dans la législation primaire. Renvoyant au paragraphe 95 de la décision rendue en l'affaire *Weber et Saravia*, il précise que le contrôle de la Cour porte sur la question de savoir

si le public est suffisamment averti des garanties existantes sous une forme accessible en vue d'éviter les abus de pouvoir. S'appuyant sur le paragraphe 77 de l'arrêt rendu en l'affaire *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdjiev c. Bulgarie*, précitée, le Gouvernement soutient en conséquence qu'il y a lieu de tenir compte de toutes les circonstances pertinentes, notamment la nature, l'étendue et la durée des mesures pouvant être prises, les motifs requis pour pouvoir les ordonner, les autorités habilitées à les autoriser, les réaliser et les contrôler, et les recours disponibles au niveau interne. Renvoyant aux paragraphes 92 et 93 de l'arrêt en question, il avance également que la Cour doit tenir compte de tout élément révélant la manière dont le régime des mandats est effectivement mis en œuvre et rechercher s'il paraît fonctionner correctement ou s'il est au contraire susceptible de déboucher sur des abus.

141. Se penchant successivement sur chacune des garanties mentionnées dans la décision rendue en l'affaire *Weber et Saravia*, le Gouvernement soutient d'abord, pour ce qui est de la nature des infractions pouvant donner lieu à un mandat d'interception, que l'article 5 § 3 de la RIPA, complété par le code et les définitions pertinentes figurant dans la loi, contient une énumération suffisamment claire et précise des motifs justifiant la délivrance d'un mandat d'interception fondé sur l'article 8 § 1. En ce qui concerne la thèse du requérant selon laquelle les termes « sécurité nationale » manquent de clarté, le Gouvernement souligne que la Cour ne les a pas critiqués dans l'arrêt qu'elle a rendu en l'affaire *Liberty et autres*, où elles les a examinés dans le cadre de la législation antérieure à la RIPA, ce qui n'est guère étonnant puisque cette expression est une notion que l'on retrouve fréquemment dans les ordres juridiques de maints Etats contractants et qu'elle figure dans l'article 8 § 2 de la Convention lui-même. Il invite la Cour à suivre la décision rendue par la Commission en l'affaire *Christie c. Royaume-Uni* (n° 21482/93, décision de la Commission du 27 juin 1994) et à conclure que l'expression « sécurité nationale » est suffisamment prévisible au sens de l'article 8, ajoutant que le requérant n'a cité aucune décision en sens contraire. En outre, il dément que l'expression « infraction grave » manque de précision et que la RIPA ne comporte pas de détails sur les infractions dont la prévention peut justifier la délivrance d'un mandat fondé sur l'article 8 § 1. Il souligne qu'aucune énonciation du paragraphe 27 de la décision rendue en l'affaire *Weber et Saravia*, précitée, ne vient étayer la thèse selon laquelle le cadre législatif devrait désigner nommément les infractions pour satisfaire à l'exigence de prévisibilité. Il en conclut que l'expression « infraction grave », telle que définie par la loi, décrit de manière suffisante les circonstances dans lesquelles une interception peut être réalisée.

142. Par ailleurs, en ce qui concerne les catégories de personnes susceptibles d'être placées sur écoute téléphonique, le Gouvernement reconnaît que la RIPA permet l'interception de communications en tous

genres transmises au moyen d'un système de télécommunication. Toutefois, il indique que les catégories de personnes susceptibles d'être placées sur écoute téléphonique sont strictement contrôlées par la RIPA et que les éléments justifiant une interception doivent être précisément identifiés dans un document annexé au mandat. Il souligne en outre qu'une personne ou des locaux ne peuvent être visés par un mandat d'interception que si cette mesure apparaît nécessaire à la réalisation de l'un ou plusieurs des objectifs énumérés à l'article 5 § 3 (paragraphe 31-32 ci-dessus). Il combat la thèse selon laquelle la conclusion à laquelle la Cour est parvenue au paragraphe 97 de la décision *Weber et Saravia* n'est pas compatible avec les dispositions susmentionnées car il estime que la Cour s'est contentée d'y approuver le régime instauré par la loi G10 sans exclure la possibilité que d'autres solutions puissent satisfaire aux exigences de l'article 8 § 2.

143. En outre, il avance que la RIPA réglemente strictement la durée de toute opération d'interception et les conditions dans lesquelles un mandat peut être renouvelé (paragraphe 50-51 ci-dessus).

144. De surcroît, il considère que la RIPA, complétée par le code, décrit précisément la procédure à suivre pour l'examen, l'utilisation et la conservation des données recueillies ainsi que les précautions à prendre pour les communiquer à des tiers. Il précise que si les services réalisant des interceptions peuvent en principe écouter toutes les communications interceptées en vue de déterminer si elles contiennent des éléments utiles, celles qui en sont dépourvues sont détruites rapidement et dans des conditions sûres. Il souligne que l'article 15 de la RIPA définit de manière exhaustive les « objectifs autorisés » et, en particulier, que l'article 15 § 4 limite le nombre des personnes habilitées à recevoir communication d'informations interceptées (paragraphe 42 ci-dessus). Il précise que ces dispositions sont complétées par celles figurant au chapitre 6 du code (paragraphe 45-47 ci-dessus), que le paragraphe 6.4 de ce texte énonce que seules les personnes bénéficiant d'une habilitation de sécurité peuvent recevoir communication d'informations interceptées et que le paragraphe 6.9 prévoit la constitution de listes de distribution des personnes pouvant avoir accès à de telles informations. Il ajoute que le principe de la « diffusion sélective » apporte une limitation supplémentaire à la divulgation en ce qu'il restreint à la fois le nombre des personnes susceptibles d'avoir accès à des informations interceptées et l'étendue de l'accès en question. Il indique que le paragraphe 6.5 du code énonce que l'interdiction de divulguer des informations interceptées s'applique à toute personne en ayant pris connaissance et que toute violation de ces garanties est érigée en infraction par l'article 19 de la RIPA (paragraphe 44 ci-dessus). Il fait valoir que l'obligation de conserver une trace de la collecte, de la communication et de la destruction des informations interceptées représente aussi une importante garantie. Il précise que l'article 15 § 3 énonce clairement que les informations interceptées doivent

être détruites dès que leur conservation n'apparaît plus « nécessaire » à la réalisation de l'un des objectifs autorisés et limitativement énumérés. Il ajoute que, lorsqu'une erreur humaine ou technique aboutit à l'interception d'informations qui n'auraient pas dû être collectées, celles-ci sont immédiatement détruites. Il indique enfin que le paragraphe 6.8 du code exige que les informations fassent l'objet d'un réexamen périodique visant à vérifier que les motifs pour lesquels elles sont conservées restent valables.

145. Il souligne que des informations relatives aux mesures prises au titre de l'article 15 de la RIPA ont été publiées dans le code mais qu'il était impossible d'y faire figurer tous les détails des techniques d'interception sans porter atteinte à leur efficacité opérationnelle et que la publication de précisions complémentaires nuirait à la sécurité nationale ainsi qu'à la prévention et à la détection des infractions graves. Il estime que la question de l'étendue des informations sur les mesures de garantie pouvant être divulguées au public sans risque pour la sécurité nationale ou la prévention et la détection des infractions graves relève de sa marge d'appréciation. Il souligne l'importance que revêt la communication au commissaire du contenu intégral des mesures prises, sur lesquelles celui-ci doit exercer un contrôle permanent. Il fait valoir que les autorités ont demandé et obtenu l'approbation du commissaire sur les documents de garantie avant ou peu après l'entrée en vigueur de la RIPA (paragraphe 63 ci-dessus), et que celui-ci s'est déclaré satisfait des garanties contenues dans l'article 15 dans chacun des rapports établis par lui depuis 2000, notamment ceux portant sur les années 2002 et 2004 (paragraphe 68-69 ci-dessus).

146. En conclusion, il considère que, eu égard aux dispositions législatives et au code applicables, le régime institué par la RIPA satisfait à l'exigence de légalité.

147. Il estime en outre que toute ingérence ayant pu survenir poursuivait un but légitime. A cet égard, il conteste énergiquement l'allégation du requérant selon laquelle les autorités ont mis en œuvre des mesures d'interception pour l'intimider et nuire à ses activités professionnelles. Il observe que les trois objectifs autorisés par l'article 5 § 3 de la RIPA, à savoir la sauvegarde de la sécurité nationale, la prévention et la détection des infractions graves et la préservation du bien-être économique du Royaume-Uni constituent tous des objectifs légitimes aux fins de l'article 8 § 2.

148. En ce qui concerne la proportionnalité, il fait valoir que la Cour a déjà reconnu que des mesures de surveillance secrète peuvent être nécessaires dans une société démocratique (voir *Klass et autres*, précité, § 48) et soutient que le dispositif de surveillance instauré par la RIPA est nécessaire et proportionné. S'appuyant sur le paragraphe 106 de la décision rendue en l'affaire *Weber et Saravia*, il avance en outre que les Etats jouissent d'une marge d'appréciation étendue pour légiférer en la matière. Il rappelle que la protection de la sécurité nationale constitue une lourde

responsabilité politique qui concerne l'ensemble de la population et considère que, pour prendre des décisions dans ce domaine, il faut jouir d'une légitimité démocratique dont la Cour ne dispose pas, ce qu'elle a implicitement reconnu au paragraphe 49 de l'arrêt qu'elle a rendu en l'affaire *Klass et autres*, précité.

149. Il admet que le respect de l'article 8 § 2 suppose que soient mises en place des garanties adéquates et effectives contre les abus de pouvoir et rappelle que, pour vérifier si de telles garanties existent, il convient de tenir compte de toutes les circonstances de la cause. En ce qui concerne le dispositif de surveillance applicable au Royaume-Uni, il souligne que l'article 1 de la RIPA (paragraphe 29 ci-dessus) érige en infraction pénale toute interception réalisée sans justification légale, que la délivrance et la modification de mandats exigent l'intervention personnelle du ministre de l'Intérieur (paragraphe 38 ci-dessus) et que les normes pertinentes sont mises à la disposition du public sous la forme d'un code. Renvoyant aux autres garanties que constituent les mesures prévues par l'article 15, le contrôle du commissaire et la compétence de la CPE, il conclut que le régime institué par la RIPA comporte des garanties adéquates et effectives contre d'éventuels abus. Il précise que le rôle que jouent les ministres de l'Intérieur dans la délivrance des mandats d'interception constitue une garantie réelle et concrète dans ce dispositif, comme l'ont démontré les observations du commissaire sur le soin et l'attention dont ils font preuve en la matière (paragraphe 62, 67 et 71 ci-dessus). Il ajoute qu'il est significatif qu'aucun des rapports du commissaire ne fasse état d'une violation délibérée des dispositions de la RIPA ou d'une utilisation illégale des pouvoirs d'interception dans un but d'intimidation et rappelle que toutes les erreurs ou les défaillances constatées résultaient d'erreurs techniques ou humaines rectifiées aussitôt après leur découverte. En ce qui concerne les pouvoirs de la CPE, il souligne que toute personne soupçonnant une interception de ses communications peut introduire à tout moment un recours devant elle et indique que cette compétence illimitée se distingue du contrôle judiciaire qui avait été critiqué dans l'affaire *Weber et Saravia* parce qu'il ne pouvait s'exercer que sur des affaires où les plaignants avaient été informés des mesures dirigées contre eux. Il précise que le requérant a pu faire examiner ses griefs par deux juges expérimentés qui ont estimé qu'il n'avait pas fait l'objet d'une interception illégale.

150. En définitive, il invite la Cour à conclure à la non-violation de l'article 8 en l'espèce.

b) Appréciation de la Cour*i. Principes généraux*

151. Pour que l'exigence posée par l'article 8 § 2 selon laquelle toute ingérence doit être « prévue par la loi » soit satisfaite, il faut que trois conditions soient remplies. En premier lieu, la mesure incriminée doit avoir une base en droit interne. En deuxième lieu, la loi interne doit être compatible avec la prééminence du droit et accessible à la personne concernée. En troisième et dernier lieu, celle-ci doit pouvoir en prévoir les conséquences pour elle (voir, parmi beaucoup, d'autres, *Rotaru c. Roumanie*, précité, § 52 ; *Liberty et autres*, précité, § 59 ; et *Iordachi et autres*, précité, § 37).

152. La Cour a jugé à plusieurs reprises que, en matière d'interceptions de communications, la « prévisibilité » ne pouvait être interprétée de la même façon que dans beaucoup d'autres domaines (*Malone*, précité, § 67 ; *Leander c. Suède*, 26 mars 1987, § 51, série A n° 116 ; *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdjiev*, précité, § 79 ; et *Al-Nashif*, précité, § 121). Aux paragraphes 93 à 95 de la décision sur la recevabilité qu'elle a rendue en l'affaire *Weber et Saravia*, la Cour a résumé sa jurisprudence sur l'exigence de « prévisibilité » dans ce domaine de la manière suivante :

« 93. Quant à (...) la prévisibilité de la loi, la Cour rappelle que dans le contexte particulier des mesures de surveillance secrète, telles que l'interception de communications, la prévisibilité ne saurait signifier qu'un individu doit se trouver à même d'escompter quand les autorités sont susceptibles d'intercepter ses communications de manière 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).

153. En ce qui concerne la question de savoir si telle ou telle ingérence est « nécessaire dans une société démocratique » à la réalisation d'un but légitime, la Cour rappelle que le pouvoir d'ordonner des mesures de surveillance secrète des citoyens n'est admissible au regard de l'article 8 que dans la mesure où il est strictement nécessaire à la préservation des institutions démocratiques. Cela signifie concrètement qu'il doit y avoir des garanties suffisantes et effectives contre les abus. L'appréciation de cette question dépend de toutes les circonstances de la cause, par exemple la nature, l'étendue et la durée des mesures éventuelles, les raisons requises pour les ordonner, les autorités compétentes pour les permettre, exécuter et contrôler, le type de recours fourni par le droit interne (voir *Klass et autres*, précité, §§ 49-50 ; et *Weber et Saravia*, précité, § 106).

154. Si la Cour reconnaît aux Etats contractants une certaine latitude pour apprécier l'existence et l'étendue de cette nécessité, cette latitude est soumise au contrôle européen. La Cour doit rechercher si les procédures de contrôle du déclenchement et de la mise en œuvre de mesures restrictives sont de nature à circonscrire « l'ingérence » à ce qui est « nécessaire dans une société démocratique ». En outre, les procédures de contrôle doivent être aussi fidèles que possible aux valeurs d'une société démocratique pour éviter d'excéder les limites de la nécessité aux fins de l'article 8 § 2 (voir *Kvasnica c. Slovaquie*, n° 72094/01, § 80, 9 juin 2009).

ii. Application des principes susmentionnés aux faits de l'espèce

155. La Cour rappelle que le grief général formulé par le requérant contre les dispositions de la RIPA a donné lieu de sa part à un constat d'ingérence sur le terrain de l'article 8 § 1 mais non l'allégation de l'intéressé selon laquelle ses communications ont fait et font toujours l'objet d'interceptions. Il s'ensuit que, pour se prononcer sur la question de savoir si l'ingérence était justifiée au regard de l'article 8 § 2, la Cour devra examiner la proportionnalité du régime juridique instauré par la RIPA et les garanties inhérentes au système autorisant la surveillance secrète plutôt que celle de telle ou telle mesure touchant le requérant. Dans ces conditions, la question de la légalité de l'ingérence est étroitement liée à celle de savoir si le régime institué par la RIPA satisfait au critère de la « nécessité », raison

pour laquelle la Cour doit examiner conjointement les critères de la « prévisibilité au regard de la loi » et de la « nécessité » (voir *Kvasnica*, précité, § 84). En outre, la Cour considère que les mesures de surveillance autorisées par la RIPA poursuivent manifestement un but légitime, à savoir la protection de la sécurité nationale, la prévention du crime et la sauvegarde du bien-être économique du pays.

156. Pour statuer sur la conformité des dispositions de la RIPA avec l'exigence de prévisibilité, la Cour doit d'abord rechercher s'il convient de tenir compte des clauses du code de déontologie qui complètent et développent les dispositions législatives pertinentes. A cet égard, la Cour rappelle que, dans l'affaire *Silver et autres c. Royaume-Uni* (25 mars 1983, §§ 88-89, série A n° 61), elle a conclu que des instructions et directives administratives établissant un système de contrôle de la correspondance des détenus instaurent une pratique à suivre sauf circonstances exceptionnelles et que, en conséquence, bien qu'elles n'eussent pas en soi force de loi, elle pouvait les prendre en compte, dans la mesure où l'on en révélait suffisamment le contenu aux intéressés, pour rechercher si la condition de prévisibilité se trouvait respectée dans l'application du règlement pénitentiaire.

157. En l'espèce, la Cour relève en premier lieu que le code est un document public et qu'il peut être consulté sur Internet (paragraphes 26 et 28 ci-dessus). Avant d'entrer en vigueur, il a été soumis au Parlement et approuvé par les deux chambres (paragraphe 26 ci-dessus). Les personnes exerçant des fonctions dans le domaine des interceptions de communications doivent avoir égard à ses dispositions et les tribunaux peuvent également en tenir compte (paragraphe 27 ci-dessus). Dans ces conditions, la Cour estime que les dispositions du code peuvent être prises en compte pour apprécier la prévisibilité du régime institué par la RIPA.

158. La Cour procédera donc à l'examen du régime institué par la RIPA au regard des garanties contre les abus énumérées dans l'affaire *Weber et Saravia* (paragraphes 152 et 153 ci-dessus) et, le cas échéant, à l'aune de ses conclusions sur la législation antérieure mis en cause dans l'affaire *Liberty et autres*, précitée.

159. En ce qui concerne la nature des infractions pouvant donner lieu à une interception, la Cour souligne que le critère de la prévisibilité n'exige pas des Etats qu'ils énumèrent exhaustivement en les dénommant celles qui peuvent déboucher sur une telle mesure. En revanche, ils doivent fournir des précisions suffisantes sur la nature des infractions en question. S'agissant de la RIPA, l'article 5 de ce texte énonce qu'une interception ne peut avoir lieu que lorsque le ministre de l'Intérieur l'estime nécessaire à la sécurité nationale, à la prévention et à la détection des infractions graves, ou à la sauvegarde du bien-être économique du Royaume-Uni (paragraphes 31-32 ci-dessus). Le requérant allègue que les termes « sécurité nationale » et « infractions graves » manquent de clarté. La Cour ne partage pas cet avis.

Elle relève que l'expression « sécurité nationale » est fréquemment employée, tant en droit interne qu'en droit international, et qu'elle figure dans l'énumération des objectifs légitimes contenue dans l'article 8 § 2 lui-même. La Cour a déjà eu l'occasion de souligner que l'exigence de « prévisibilité » de la loi n'allait pas jusqu'à imposer aux Etats l'obligation d'édicter des dispositions juridiques décrivant tous les comportements pouvant conduire à la décision d'expulser un individu pour des motifs de « sécurité nationale ». Par la force des choses, des menaces dirigées contre la sécurité nationale peuvent être de différentes natures et peuvent être imprévues et difficiles à définir à l'avance (*Al-Nashif*, précité, § 121). Il en va de même pour l'emploi de l'expression « sécurité nationale » en matière de surveillance secrète. En outre, le commissaire a précisé la manière dont cette expression devait être interprétée concrètement au Royaume-Uni en indiquant qu'elle autorisait la surveillance d'activités menaçant la sécurité ou la prospérité de l'Etat ou visant à saper ou à renverser la démocratie parlementaire par des moyens politiques, par des actions collectives ou par la violence (paragraphe 33 ci-dessus). Pour sa part, l'expression « infractions graves » est définie dans les dispositions interprétatives de la loi elle-même et la signification du terme « détection » des infractions graves est également expliquée par la loi (paragraphe 34-35 ci-dessus). La Cour estime que l'emploi de l'expression « infractions graves », lue à la lumière des dispositions interprétatives de la loi, donne aux citoyens une indication suffisante des situations et des conditions dans lesquelles les pouvoirs publics sont habilités à recourir à des mesures de surveillance secrète. En conséquence, elle considère, au vu des dispositions de la RIPA, que la nature des infractions pouvant donner lieu à une mesure d'interception est déterminée de manière suffisamment précise (comparer, en sens contraire, *Iordachi et autres*, précité, § 46).

160. La Cour observe que la RIPA autorise les pouvoirs publics à intercepter les communications de toute personne se trouvant sur le sol britannique. Toutefois, il convient de rappeler que, contrairement à l'affaire *Liberty et autres*, où était en cause la législation relative aux interceptions de communications entre le Royaume-Uni et le reste du monde, la présente affaire ne porte que sur des communications internes, transmises à l'intérieur du Royaume-Uni. En outre, la loi doit préciser quelles sont les catégories de personnes dont les communications sont susceptibles d'interception. A cet égard, la Cour observe que l'exigence de détermination des catégories de personnes concernées et l'exigence de définition précise de la nature des infractions pertinentes se recourent. Les conditions dans lesquelles il peut être procédé à une interception, dont il a été discuté au paragraphe précédent, donnent des indications sur les catégories de personnes dont les communications sont susceptibles, en pratique, de faire l'objet d'une interception. Enfin, la Cour observe que, dans les affaires concernant des interceptions de communications internes, le mandat

d'interception lui-même doit définir précisément, par la mention de son nom ou par sa description, la personne faisant l'objet de l'interception ou le bâtiment visé par l'interception autorisée par le mandat (paragraphe 40-41 ci-dessus). Les noms, adresses, numéros de téléphone et d'autres informations pertinentes doivent figurer dans l'annexe jointe au mandat. L'interception systématique d'un grand nombre de communications n'est pas autorisée par les dispositions de la RIPA relatives aux communications internes (voir *Liberty et autres*, précité, § 64). La Cour estime que l'on ne peut raisonnablement exiger que la loi ou le code comportent davantage de précisions quant aux catégories de personnes dont les communications peuvent être interceptées.

161. En ce qui concerne la durée des écoutes téléphoniques, la loi précise clairement le délai d'expiration des mandats d'interception et les conditions dans lesquelles ils peuvent être renouvelés (paragraphe 50-51 ci-dessus). Si un mandat peut être renouvelé indéfiniment, le ministre de l'Intérieur doit personnellement autoriser chaque renouvellement et doit à chaque fois vérifier que le mandat demeure nécessaire à la réalisation des objectifs énumérés à l'article 5 § 3 (paragraphe 51 ci-dessus). En matière de sécurité nationale et d'infractions graves, la Cour observe que les activités criminelles concernées ont une telle ampleur que la planification des opérations pertinentes demande souvent du temps. Les enquêtes ultérieures peuvent également durer un certain temps, selon la complexité globale des affaires et le nombre d'individus concernés. En conséquence, la Cour estime que la durée totale d'une opération d'interception dépend de la complexité et de la durée de l'enquête et que, pourvu qu'il existe des garanties suffisantes, il n'est pas déraisonnable de laisser cette question à l'appréciation des autorités internes compétentes. Le code de déontologie énonce que la personne désireuse d'obtenir le renouvellement d'un mandat doit adresser au ministre de l'Intérieur une demande contenant une mise à jour des éléments pertinents et portant une appréciation sur l'intérêt que l'interception a présenté jusqu'au jour de la demande. L'auteur de la demande doit y expliquer précisément pourquoi il estime que le mandat demeure nécessaire à la réalisation des objectifs mentionnés à l'article 5 § 3 (paragraphe 54 ci-dessus). En outre, en vertu de l'article 9 § 3 de la RIPA, le ministre de l'Intérieur est tenu d'annuler un mandat s'il considère qu'il n'est plus nécessaire au regard des objectifs énoncés à l'article 5 § 3 (paragraphe 52 ci-dessus). La loi prévoit également que les éléments contenus dans l'annexe au mandat doivent être supprimés lorsque le ministre de l'Intérieur considère qu'ils ne sont plus pertinents pour identifier des communications en provenance ou à destination de la cible de l'interception (paragraphe 53 ci-dessus). Le code indique que l'obligation faite au ministre de l'Intérieur d'annuler les mandats qui ne sont plus nécessaires impose en pratique aux services chargés des interceptions de contrôler en permanence les mandats délivrés (paragraphe 55 ci-dessus). La Cour conclut que les dispositions sur

la durée, le renouvellement et l'annulation des mandats sont suffisamment claires.

162. En ce qui concerne la procédure d'examen, de traitement et de conservation des données, le Gouvernement a indiqué que les services chargés des interceptions pouvaient en principe écouter toutes les communications interceptées (paragraphe 144 ci-dessus). La Cour rappelle avoir jugé, au paragraphe 65 de l'arrêt qu'elle a rendu en l'affaire *Liberty et autres*, précitée, que les autorités jouissent d'une très large latitude pour capter des communications et les écouter. Toutefois, contrairement à la présente affaire, l'affaire *Liberty et autres* concernait des communications extérieures interceptées de manière systématique. Contrairement à la pratique ayant cours en matière de communications extérieures régies par la loi de 1985 sur les interceptions de communications, les mandats d'interception de communications internes ne peuvent porter que sur une seule personne ou un seul ensemble de locaux (voir *Liberty et autres*, précitée, § 64), ce qui restreint la latitude des autorités pour intercepter et écouter les communications privées. En outre, toute information qui n'est pas nécessaire à la réalisation de l'un des objectifs autorisés doit être détruite.

163. En ce qui concerne les garanties générales applicables au traitement et à la divulgation des informations interceptées, la Cour observe que l'article 15 de la RIPA impose au ministre de l'Intérieur de veiller à ce que des mesures soient prises pour protéger toutes les informations provenant d'une interception et qu'il contient des dispositions spécifiques sur la divulgation des informations interceptées (paragraphe 42 ci-dessus). Le code comporte d'autres précisions sur les mesures en question. En particulier, il limite strictement le nombre des personnes à qui des informations interceptées peuvent être divulguées, exige qu'elles disposent d'une habilitation de sécurité suffisante et soumet la diffusion des informations en question au principe de la « divulgation sélective ». Il précise en outre que l'étendue de la divulgation doit être limitée aux besoins du destinataire des informations interceptées et que, dans le cas où un résumé de ces informations suffit, seul ce résumé doit être divulgué. Le code prescrit que les informations interceptées, les copies et les résumés de celles-ci soient traités et conservés de manière sécurisée en vue de minimiser le risque de perte ou de vol. En particulier, ces informations doivent être rendues inaccessibles aux personnes ne disposant pas du niveau requis d'habilitation de sécurité (paragraphe 46-47 ci-dessus) et une procédure stricte a été mise en place en la matière (paragraphe 48 ci-dessus). Dans ces conditions, la Cour estime que les dispositions sur le traitement et la divulgation des informations interceptées comportent des garanties suffisantes pour la protection des données collectées.

164. S'agissant de la destruction des informations interceptées, l'article 15 § 3 de la RIPA exige que celles-ci et toutes les données de communications y afférentes, ainsi que toutes les copies des informations ou des données en question, soient détruites dès lors que les motifs qui rendaient leur conservation nécessaire au sens de l'article 5 § 3 ont disparu (paragraphe 42 ci-dessus). Le code énonce que les informations interceptées doivent être régulièrement contrôlées pour vérifier que les raisons de les conserver demeurent valables (paragraphe 55 ci-dessus).

165. Le code impose également aux services chargés des interceptions de tenir des archives précises des mandats d'interception qu'ils ont demandés (paragraphe 56 ci-dessus). La Cour estime que cette obligation revêt une importance particulière pour l'exercice des pouvoirs et des fonctions confiés au commissaire et à la CPE (paragraphe 166-167 ci-dessus).

166. En ce qui concerne le contrôle du dispositif instauré par la RIPA, la Cour observe que, outre le contrôle périodique des mandats d'interception et des informations interceptées exercé par les services chargés des interceptions – et, le cas échéant, par le ministre de l'Intérieur –, le fonctionnement général du régime de surveillance et, dans certains cas particuliers, les autorisations de délivrance des mandats d'interception, sont supervisés par le commissaire aux interceptions de communications désigné en application de la RIPA. Aux dires même du commissaire, son rôle consiste à protéger les citoyens contre les intrusions illégales dans leur vie privée, à assister les services chargés des interceptions dans leur travail, à veiller à ce que des garanties adéquates soient en place pour protéger la population, à conseiller le Gouvernement et à approuver les documents de garantie (paragraphe 70 ci-dessus). La Cour relève que le commissaire est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif et qu'il est choisi parmi des personnes exerçant ou ayant exercé de hautes fonctions judiciaires (paragraphe 57 ci-dessus). Il présente chaque année un rapport au Premier ministre et ce document, accessible au public à l'exception des annexes confidentielles, est présenté au Parlement (paragraphe 61). Dans l'exercice de ses fonctions de contrôle des pratiques de surveillance, il a accès à tous les documents pertinents, y compris à des informations confidentielles, et toutes les personnes participant à des opérations d'interception sont tenues de lui communiquer tous les renseignements qu'il demande (paragraphe 59 ci-dessus). L'obligation imposée aux services chargés des interceptions de tenir des archives garantit au commissaire un accès effectif aux détails des opérations de surveillance entreprises. La Cour observe en outre que, en pratique, le commissaire rend des avis sur les mesures prises en application de l'article 15, les contrôle et les approuve (paragraphe 59 et 68 ci-dessus). Elle considère que, en veillant au respect des dispositions de la RIPA et du code, le commissaire joue un rôle particulièrement important, et que, en procédant à un examen semestriel

d'autorisations d'interceptions choisies au hasard, il exerce un contrôle étendu sur les activités des services chargés des interceptions et celles du ministre de l'Intérieur lui-même.

167. La Cour rappelle avoir jugé qu'il était en principe souhaitable que le contrôle d'activités pouvant facilement conduire à des abus contre des individus et avoir des effets néfastes sur la démocratie en général soit confié à la justice (*Klass et autres*, précité, § 56). En l'espèce, la Cour observe que la CPE jouit d'une compétence étendue pour examiner toute allégation d'interception illégale. Contrairement aux règles applicables dans maints ordres juridiques internes (voir, par exemple, la loi G10 examinée à l'occasion des affaires *Klass et autres* et *Weber et Saravia*, précitées), toute personne soupçonnant que ses communications font ou ont fait l'objet d'interceptions peut saisir la CPE (paragraphe 76 ci-dessus). En d'autres termes, les justiciables peuvent s'adresser à la CPE sans avoir été informés au préalable que leurs communications sont interceptées. La Cour souligne que la CPE est un organe indépendant et impartial, qui a édicté son propre règlement de procédure. Les membres de cette juridiction doivent exercer ou avoir exercé de hautes fonctions judiciaires ou être des juristes chevronnés (paragraphe 75 ci-dessus). Lorsqu'elle examine les griefs d'un justiciable, la CPE a accès à toutes les informations confidentielles, elle peut inviter le commissaire à lui fournir toute l'assistance qu'elle estime nécessaire et a le pouvoir de demander aux personnes ayant pris part à la délivrance et à l'exécution d'un mandat communication de tous les documents qu'elle estime pertinents (paragraphe 78 ci-dessus). Lorsqu'elle donne gain de cause à un plaignant, elle peut notamment annuler un mandat d'interception, ordonner la destruction des informations interceptées et octroyer une indemnité (paragraphe 80 ci-dessus). La publication des conclusions juridiques de la CPE accroît le degré de contrôle exercé sur les activités de surveillance secrète au Royaume-Uni (paragraphe 89 ci-dessus).

168. Enfin, la Cour observe que chaque dysfonctionnement constaté dans l'application de la législation a été analysé dans les rapports du commissaire. Dans son rapport pour l'année 2007, le commissaire a conclu qu'aucune des violations et des erreurs relevées n'avait été délibérément commise et que, à chaque fois qu'une interception illégale avait eu lieu à cause d'une erreur humaine ou technique, toutes les données recueillies avaient été détruites dès la découverte de l'erreur (paragraphe 73 ci-dessus). Force est donc de constater qu'aucun excès de pouvoir délibéré dans l'exercice des prérogatives d'interception n'a été démontré.

169. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que la législation du Royaume-Uni en matière d'interception de communications internes, combinée avec les précisions apportées par la publication du code de déontologie, décrit avec une clarté suffisante les procédures applicables à la délivrance et au fonctionnement des mandats d'interception ainsi que le traitement, la divulgation et la destruction des informations interceptées.

Elle observe en outre qu'aucune lacune importante dans l'application et le fonctionnement du régime de surveillance n'a été établie. Au contraire, les divers rapports du commissaire ont souligné le soin apporté par les autorités à l'application de la RIPA et à la rectification des erreurs techniques ou humaines ayant pu se produire accidentellement (paragraphe 62, 67, 71 et 73 ci-dessus). La Cour estime que les mesures de surveillance critiquées, pour autant qu'elles aient été appliquées au requérant dans les conditions susdécrites, sont justifiées au regard de l'article 8 § 2 compte tenu des garanties que comportent les procédures d'interception contre les abus et de celles, plus générales, qui découlent du contrôle exercé par le commissaire et la CPE.

170. En conséquence, il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention.

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

171. Le requérant allègue que la procédure suivie devant la CPE a porté atteinte à son droit à un procès équitable. Il invoque l'article 6 de la Convention, dont les dispositions pertinentes sont ainsi libellées :

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

A. Sur la recevabilité

172. Le Gouvernement conteste que l'article 6 § 1 s'applique à la procédure critiquée, arguant qu'aucun « droit civil » n'était en cause. La Cour estime, à la lumière des observations des parties, que le grief formulé par le requérant soulève de sérieuses questions de droit et de fait au regard de la Convention, qui appellent un examen au fond. En conséquence, elle conclut que le grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle observe en outre qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1

a) Thèses des parties

173. Le requérant soutient que la procédure suivie devant la CPE avait trait à un litige sur des droits de caractère civil, et que la CPE en a jugé ainsi dans sa décision avant dire droit sur des questions d'ordre juridique où elle a conclu à l'applicabilité de l'article 6 § 1. S'appuyant notamment sur les arrêts *Masson et Van Zon c. Pays-Bas* (28 septembre 1995, § 49, série A n° 327-A) et *Roche c. Royaume-Uni* ([GC], n° 32555/96, § 120, CEDH 2005-X), l'intéressé renvoie à la pratique de la Cour selon laquelle, lorsque les juridictions nationales se sont livrées à une analyse complète et convaincante d'une affaire en s'appuyant sur la jurisprudence pertinente issue de la Convention et sur les principes qui en découlent – ce qui a été le cas en l'espèce – la Cour doit avoir des motifs très sérieux pour aller à l'encontre de leurs conclusions en leur substituant ses propres vues sur une question d'interprétation du droit interne. Il conclut que la CPE a jugé à juste titre que l'article 6 § 1 était applicable à la procédure suivie devant elle.

174. Invoquant les arrêts *Klass et autres* (précité, §§ 57-58 et 75) et *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdjiev* (précité, § 106), le Gouvernement estime pour sa part que, si le droit interne autorisait le requérant à saisir la CPE pendant que l'interception alléguée était en cours, l'objet du litige ne concernait pas un droit « civil » au sens de l'article 6 § 1. Renvoyant au paragraphe 75 de l'arrêt *Klass et autres* (précité), il soutient que, dans la mesure où la validité du caractère secret des pouvoirs d'interception n'est pas remise en cause, les exigences de l'article 6 ne peuvent s'appliquer à la présente affaire. Or, devant la CPE, le requérant aurait soutenu que l'interception alléguée était en cours de réalisation. En conséquence, la légitimité de la politique de « non-confirmation et de non-dénégation » suivie par les pouvoirs publics échapperait à toute critique. Dans les affaires d'interception (notamment l'affaire *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdjiev*), la Cour suivrait une approche particulière consistant à dénier aux droits concernés par l'exercice de pouvoirs d'interception secrète le caractère de droits civils, ce qui serait conforme à sa jurisprudence générale sur les « droits civils » (voir *Ferrazzini c. Italie* [GC], n° 44759/98, §§ 25, 28 et 30, CEDH 2001-VII ; et *Maaouia c. France* [GC], n° 39652/98, § 38, CEDH 2000-X).

175. Selon la jurisprudence constante de la Cour, la notion de « droits et obligations de caractère civil » serait autonome et ne saurait être interprétée par simple référence au droit interne de l'Etat défendeur. Le fait que la

RIPA offre une garantie supplémentaire en ce qu'elle permet la saisine de la CPE à tout moment ne saurait à lui seul à rendre l'article 6 § 1 applicable à ce genre de litiges. Quant à la thèse de l'intéressé selon laquelle la Cour devrait hésiter à remettre en cause la décision par laquelle la CPE a conclu à l'applicabilité de l'article 6 § 1, force serait de constater que cette question ne relève pas du droit interne, mais du droit de la Convention et de la compétence de la Cour, conformément à la conclusion à laquelle celle-ci serait parvenue au paragraphe 24 de l'arrêt *Ferrazzini*, précité.

176. Enfin, la CPE aurait rendu sa décision avant le prononcé de l'arrêt rendu par la Cour en l'affaire *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdjiev* (précité, § 106), où celle-ci aurait conclu à l'inapplicabilité de l'article 6 § 1 à ce type de procédure. Les interceptions secrètes réalisées dans le seul intérêt de la sécurité nationale ou dans le but de détecter et de prévenir des infractions graves ressortiraient manifestement au « noyau dur des prérogatives de la puissance publique », raison pour laquelle les droits et obligations en cause ne sauraient être qualifiés de « civils » (*Ferrazzini*, précité, § 29 ; et *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* [GC], n° 63235/00, § 61, CEDH 2007-II).

b) Appréciation de la Cour

177. Dans l'arrêt qu'elle a rendu en l'affaire *Klass et autres*, précité, la Cour ne s'est pas prononcée sur la question de l'applicabilité de l'article 6 § 1 aux procédures portant sur une décision de placer une personne sous surveillance (voir le paragraphe 75 de l'arrêt rendu par la Cour). Toutefois, cette question avait été examinée par l'ancienne Commission dans un précédent rapport sur cette affaire (*Klass et autres*, n° 5029/71, rapport de la Commission, série B n° 26, pp. 35-37, §§ 57-61). Celle-ci a notamment dit (§ 58) :

« (...) Les mesures de surveillance incriminées sont typiquement des actes de puissance publique faits dans l'intérêt public et exécutés *jure imperii*. Dans de nombreux systèmes juridiques, ils ne peuvent être contestés devant aucun tribunal. Ils ne concernent pas du tout directement des droits privés. En conséquence, la Commission conclut que l'article 6 ne s'applique pas à ce type d'atteinte portée par l'Etat pour des motifs de sécurité. »

178. Dans une décision récente sur l'applicabilité de l'article 6 § 1 rendue en l'affaire *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdjiev* (précitée, § 106), la Cour a fait état, de manière générale, de la conclusion à laquelle la Commission était parvenue dans son rapport sur l'affaire *Klass et autres*, selon laquelle ni le volet civil ni le volet pénal de l'article 6 § 1 n'étaient applicables. Les parties ne s'étant pas exprimées sur ce point, la Cour conclut que rien dans la présente affaire n'est de nature à modifier la conclusion rendue dans le rapport *Klass et autres*. En conséquence, il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1.

179. En l'espèce, la Cour relève que la CPE a estimé que le droit privé anglais accordait un haut niveau de protection au droit à la confidentialité et à la vie privée en ce qui concerne les personnes, les biens et les communications et que la procédure suivie devant elle portait sur une contestation sur des « droits civils » au sens de l'article 6 § 1. La Cour rappelle que, d'après sa jurisprudence, la notion de « droits et obligations de caractère civil » ne doit pas s'interpréter par simple référence au droit interne de l'Etat défendeur. Elle a affirmé à plusieurs reprises le caractère « autonome » de cette notion aux fins de l'article 6 § 1 de la Convention (voir *Ferrazzini*, précité, § 24 ; et *Roche*, précité, § 119). Toutefois, la Cour n'estime pas nécessaire de se prononcer sur l'applicabilité de l'article 6 § 1 à la procédure critiquée en l'espèce puisque, pour les raisons susmentionnées, elle considère que le règlement de procédure adopté par la CPE satisfait aux exigences de l'article 6 § 1.

2. Sur l'observation de l'article 6 § 1

a) Thèses des parties

180. Le requérant rappelle que des mesures restrictives concernant une procédure judiciaire ne peuvent être compatibles avec l'article 6 § 1 que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi. S'appuyant sur le paragraphe 61 de l'arrêt *Rowe et Davis c. Royaume-Uni* ([GC], n° 28901/95, CEDH 2000-II), il soutient que les restrictions en question ne sauraient porter atteinte à la substance même du droit à un procès équitable et qu'elles doivent être suffisamment compensées par la procédure suivie devant les autorités judiciaires. Bien que l'intéressé semble reconnaître que les restrictions inhérentes à la procédure mise en œuvre devant la CPE poursuivent un but légitime en ce qu'elles empêchent la divulgation d'informations pouvant nuire à l'intérêt général, à la sécurité nationale ou à la détection et à la prévention des infractions graves, il soutient qu'elles ne sont pas proportionnées et qu'elles ont porté atteinte à la substance même de son droit à un procès équitable. Il avance en particulier que les articles 6 §§ 2 à 5 (restrictions en matière de divulgation et de preuve) et 9 (secret de la procédure) du règlement et l'article 68 de la RIPA combiné avec l'article 13 du règlement (non-communication aux plaignants déboutés de la motivation des décisions de rejet) sont contraires au principe de l'égalité des armes.

181. L'intéressé estime que, même lorsque la sécurité nationale est en jeu, les juridictions internes ne peuvent enfreindre systématiquement et aveuglément les principes du procès équitable. Il soutient que l'objectif poursuivi aurait pu être atteint par des mesures moins restrictives, notamment par la protection de l'identité des témoins, la divulgation de documents soumis au visa de la CPE, la mise à disposition de résumés des informations particulièrement sensibles sous le contrôle de la CPE, et la

désignation d'avocats spéciaux habilités à prendre connaissance des informations en question. Il renvoie à un rapport sur les preuves secrètes publié en juin 2009 par une organisation non gouvernementale dénommée Justice, qui préconise le renforcement des procédures de divulgation et de la transparence des procédures judiciaires.

182. S'appuyant sur le paragraphe 64 de l'arrêt *Vilho Eskelinen et autres* (précité), le Gouvernement soutient que l'applicabilité de l'article 6 § 1 à une question relevant traditionnellement du droit public ne préjuge en rien de la réponse à la question de savoir comment les diverses garanties attachées à cet article doivent s'appliquer aux litiges qui peuvent s'y rattacher. Le principe selon lequel les dispositions de la Convention doivent se lire comme un tout voudrait que l'étendue des garanties offertes par l'article 6 dans ce domaine s'aligne sur l'approche suivie par la Cour en matière de contrôle juridictionnel sur le terrain de l'article 8. Il serait primordial que les particuliers ne sachent pas qu'ils sont visés par des opérations d'interception tant que celles-ci ne sont pas achevées ou lorsque cette information pourrait nuire aux capacités ou aux opérations des services chargés des interceptions, raison pour laquelle les mesures moins restrictives préconisées par le requérant ne seraient pas pertinentes. La protection de l'identité des témoins et la divulgation de documents ou de résumés concernant des informations sensibles ne contribueraient nullement à la préservation du secret qui doit entourer la réalisation d'opérations d'interception. Par ailleurs, à moins qu'ils ne soient désignés dans chaque affaire, l'intervention d'avocats spéciaux permettrait aussi aux plaignants de tirer des conclusions quant à la question de savoir si leurs communications font l'objet d'interceptions.

183. Force serait de constater que, s'agissant de pouvoirs de surveillance secrète, la procédure suivie devant la CPE est aussi équitable que possible. Il conviendrait en particulier de relever que les plaignants n'ont à surmonter aucun obstacle probatoire pour saisir la CPE et que celle-ci peut se prononcer sur toutes les questions juridiques soulevées devant elle par un jugement public rendu à l'issue d'une audience contradictoire. En outre, la CPE disposerait de larges pouvoirs pour obtenir communication des informations jugées nécessaires auprès des institutions compétentes et pourrait demander au commissaire de lui prêter assistance. Par ailleurs, elle pourrait s'assurer de la collaboration d'un avocat désigné par elle dans le cadre des audiences à huis clos tenues devant elle. Enfin, les plaignants obtenant gain de cause se verraient notifier une décision motivée. Dans ces conditions, on ne saurait dire qu'il a été porté atteinte à la substance même du droit du requérant à un procès équitable.

b) Appréciation de la Cour

184. La Cour rappelle que le principe de l'égalité des armes – l'un des éléments de la notion plus large de procès équitable – exige que chacune des parties se voie offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation défavorable par rapport à son adversaire (voir, par exemple, *Jespers c. Belgique*, n° 8403/78, décision de la Commission du 15 octobre 1980, Décisions et rapports (DR) 27, p. 61 ; *Foucher c. France*, 18 mars 1997, § 34, *Recueil* 1997-II ; et *Bulut c. Autriche*, 22 février 1996, § 47, *Recueil* 1996-II). Cela dit, la Cour a jugé que, même dans les instances impliquant une décision sur une accusation en matière pénale relevant de l'article 6, le droit à un procès pleinement contradictoire peut être restreint dans la mesure strictement nécessaire à la sauvegarde d'un intérêt public important tel que la sécurité nationale, la nécessité de garder secrètes certaines méthodes policières de recherche des infractions ou la protection des droits fondamentaux d'autrui. Toutefois, si l'on veut garantir un procès équitable à l'accusé, toutes difficultés causées à la défense par une limitation de ses droits doivent être suffisamment compensées par la procédure suivie devant les autorités judiciaires (voir, par exemple, *Doorson c. Pays-Bas*, 26 mars 1996, § 70, *Recueil* 1996-II ; *Jasper c. Royaume-Uni* [GC], n° 27052/95, §§ 51-53, 16 février 2000 ; et *A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 3455/05, § 205, 19 février 2009). Il y a lieu de suivre la même approche en matière de procès civils.

185. La Cour relève que, dans sa décision avant dire droit du 23 janvier 2003, la CPE a examiné les griefs du requérant tirés de l'incompatibilité alléguée du règlement avec l'article 6 § 1. Celle-ci a jugé que, à l'exception du huis clos imposé par l'article 9 § 6, les dispositions du règlement étaient proportionnées et nécessaires, compte tenu notamment de l'obligation de préserver la politique gouvernementale de « non-confirmation et de non-dénégation » (paragraphe 92-95 ci-dessus).

186. La Cour souligne d'emblée que la procédure critiquée portait sur des mesures de surveillance secrète et qu'il était donc nécessaire de dissimuler des informations sensibles et confidentielles, raison pour laquelle elle juge que les restrictions apportées à la procédure suivie devant la CPE sont justifiées. La question se pose de savoir si, considérées globalement, les restrictions en question étaient disproportionnées ou attentatoires au droit du requérant à un procès équitable.

187. En ce qui concerne les dispositions limitant la communication des informations interceptées, la Cour rappelle que le droit à la divulgation des preuves pertinentes n'est pas absolu. Les intérêts de la sécurité nationale ou la nécessité de garder secrètes certaines méthodes d'enquête en matière pénale doivent être mis en balance avec le droit général à une procédure contradictoire (voir, *mutatis mutandis*, *Edwards et Lewis c. Royaume-Uni* [GC], n°s 39647/98 et 40461/98, § 46, CEDH 2004-X). La Cour relève que l'interdiction de divulgation édictée par l'article 6.2 du règlement n'est pas

absolue puisqu'elle connaît des exceptions énoncées aux articles 6.3 et 6.4. Elle observe en outre que les documents produits devant la CPE ainsi que les informations relatives aux témoins ayant déposé dans telle ou telle affaire sont susceptibles de contenir des éléments extrêmement sensibles, surtout du point de vue de la politique gouvernementale de « non-confirmation et de non-dénégation ». La Cour souscrit à la thèse du Gouvernement selon laquelle la divulgation de documents écrits et la désignation d'avocats spéciaux étaient impossibles en ce qu'elles auraient empêché la réalisation de l'objectif poursuivi, à savoir la préservation du secret sur la réalisation d'interceptions. Il convient aussi de garder à l'esprit que, lorsque la CPE donne gain de cause à un plaignant, il lui est loisible de divulguer les documents et les informations pertinents en application de l'article 6.4 de son règlement (paragraphe 84 ci-dessus).

188. S'agissant des dispositions restreignant le caractère oral et public des audiences, la Cour rappelle en premier lieu que l'obligation de tenir des audiences n'est pas absolue. Il existe des affaires dans lesquelles il n'est pas nécessaire de tenir audience et que les tribunaux peuvent trancher équitablement et raisonnablement sur la base des observations des parties et d'autres écrits. Les circonstances pouvant justifier que l'on se dispense d'une audience découlent essentiellement de la nature des questions dont la juridiction interne compétente est saisie (voir *Jussila c. Finlande* [GC], n° 73053/01, §§ 41-42, CEDH 2006-XIII). La Cour relève que l'article 9.2 du règlement énonce que la décision de tenir audience relève du pouvoir discrétionnaire de la CPE et il est clair que rien n'empêche cette juridiction de tenir audience chaque fois qu'elle considère que pareille mesure est utile à l'examen de l'affaire. Comme la CPE l'a indiqué dans sa décision avant dire droit, son pouvoir en la matière s'exerce à l'égard des audiences contradictoires qu'elle peut tenir sans violer son obligation d'empêcher la divulgation potentiellement préjudiciable d'informations sensibles (paragraphe 92 ci-dessus). Enfin, en ce qui concerne la clause de l'article 9.6 du règlement selon laquelle les audiences doivent avoir lieu à huis clos, que la CPE a déclarée inapplicable aux questions avant dire droit d'ordre juridique (paragraphe 93 ci-dessus), la Cour observe qu'il ressort clairement du libellé de l'article 6 § 1 que la sécurité nationale peut justifier l'exclusion du public d'une procédure.

189. En ce qui concerne la communication de la motivation des décisions de la CPE, la Cour souligne que l'étendue de l'obligation de motivation peut varier selon la nature de la décision et se détermine à la lumière des circonstances de la cause (voir *Ruiz Torija c. Espagne*, 9 décembre 1994, § 29, série A n° 303-A). S'agissant de la procédure suivie devant la CPE, la Cour considère que la politique gouvernementale de « non-confirmation et de non-dénégation » serait remise en cause si un recours devant la CPE pouvait conduire à dévoiler aux plaignants la mise en œuvre d'une opération d'interception, raison pour laquelle elle estime que la

CPE peut à bon droit se borner à les informer qu'aucune décision n'a été rendue en leur faveur. La Cour observe en outre que les plaignants obtenant gain de cause peuvent se voir communiquer des informations sur les constatations opérées dans leur affaire (paragraphe 87 ci-dessus).

190. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que les restrictions pesant sur la procédure suivie devant la CPE n'ont pas porté atteinte au droit du requérant à un procès équitable. A cet égard, il y a lieu de souligner l'étendue de l'accès à la CPE dont bénéficient les personnes se prétendant victimes d'interceptions de communications au Royaume-Uni et le fait qu'elles n'ont à surmonter aucun obstacle probatoire avant de pouvoir saisir cette juridiction. Compte tenu de la nécessité de garantir l'efficacité du dispositif de surveillance secrète et de son importance pour la lutte contre le terrorisme et les infractions graves, la Cour considère que les restrictions apportées aux droits du requérant dans le cadre de la procédure suivie devant la CPE étaient à la fois nécessaires et proportionnées et qu'elles n'ont pas porté atteinte à la substance même des droits de l'intéressé au titre de l'article 6.

191. En conséquence, pour autant que l'article 6 § 1 s'applique à la procédure critiquée, il n'y a pas eu violation de cette disposition.

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

192. Le requérant allègue avoir été privé d'un recours effectif en ce qui concerne les violations alléguées des articles 6 § 1 et 8 de la Convention. Il invoque l'article 13 de la Convention, dont les dispositions pertinentes se lisent ainsi :

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

A. Sur la recevabilité

193. La Cour observe que le grief du requérant n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève en outre qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. En conséquence, il doit être déclaré recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

194. Le requérant avance que ses griefs tirés des articles 6 § 1 et 8 sont « défendables » et que, faute de satisfaire aux exigences de la première de ces dispositions, la procédure suivie devant la CPE ne lui a pas offert le remède auquel il avait droit au titre de l'article 13.

195. Le Gouvernement soutient qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 en l'espèce, notamment parce que l'intéressé ne peut se prétendre de manière défendable victime d'une violation de l'article 6 § 1 ou de l'article 8. S'appuyant sur le paragraphe 77 d) de l'arrêt *Leander*, précité, il avance que, dans la mesure où les griefs du requérant sont essentiellement dirigés contre le dispositif législatif mis en cause, son allégation de violation de l'article 13 doit être rejetée et que, en tout état de cause, la possibilité de saisir la CPE constituait un recours effectif.

2. Appréciation de la Cour

196. Compte tenu des conclusions auxquelles elle est parvenue ci-dessus sur le terrain des articles 8 et 6 § 1, la Cour estime que la CPE offrait au requérant un recours effectif en ce qui concerne ses griefs tirés de l'interception alléguée de ses communications.

197. S'agissant du grief général formulé par l'intéressé sous l'angle de l'article 8, la Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle l'article 13 n'exige pas un recours effectif par lequel on puisse dénoncer une violation alléguée découlant de la législation primaire (voir *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 85, série A n° 98 ; et *Leander*, précité, § 77 d)).

198. En conséquence, il n'y a pas eu violation de l'article 13.

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

1. *Joint* au fond l'exception du Gouvernement tirée du défaut de qualité de victime du requérant et déclare la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention et *rejette* en conséquence l'exception soulevée par le Gouvernement ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
4. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 18 mai 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Lawrence Early
Greffier

Lech Garlicki
Président

L.*.
T.L.*.