

APPLICATION/REQUÊTE N° 10628/83

M.S. and P.S. v/SWITZERLAND

M.S. et P.S. c/SUISSE

DECISION of 14 October 1985 on the admissibility of the application

DÉCISION du 14 octobre 1985 sur la recevabilité de la requête

Article 8, paragraph 1 of the Convention : *Secret surveillance of telecommunications interferes with the exercise of the rights guaranteed by this provision.*

Article 8, paragraph 2 of the Convention : *In detecting offences against State security, the fact that surveillance and subsequent review thereof take place without the knowledge of the person concerned may be regarded as necessary in a democratic society, that secrecy itself being provided for by law.*

A failure subsequently to inform the person concerned of surveillance measures may be justified where notification would compromise the goal of the interference.

Article 25 of the Convention : *A person may, under certain conditions, claim to be a victim of a violation by the existence of secret measures or legislation permitting them, without alleging that such measures have actually been applied to him (reference to the Klass and others judgment).*

Article 25 and Article 8 of the Convention : *Where legislation provides that a telecommunications surveillance measure may affect all users, without subsequent notification, anyone may claim to be a victim of a violation of Article 8 by virtue of being a user.*

Article 25 and Articles 8, 9, 10 and 11 of the Convention : *Journalists may not claim to be victims of violations of these provisions where, as a result of the closure of the press agency which employed them, they lose their employment.*

Article 8, paragraphe 1, de la Convention : *La surveillance secrète des télécommunications constitue une ingérence dans l'exercice des droits garantis par cette disposition.*

Article 8, paragraphe 2, de la Convention : *S'agissant de la recherche des infractions contre la sûreté de l'Etat, le fait que la surveillance et son contrôle sont exercés à l'insu de l'intéressé peut être considéré comme nécessaire dans une société démocratique, le caractère secret à l'égard de l'intéressé étant prévu lui-même par la loi. L'absence de notification a posteriori à l'intéressé des mesures de surveillance peut se justifier lorsque la notification compromettrait l'objectif de l'ingérence.*

Article 25 de la Convention : *Sous certaines conditions une personne peut se prétendre victime d'une violation par l'existence de mesures secrètes ou d'une législation en permettant, sans avancer qu'on les lui a réellement appliquées (Référence à l'arrêt Klass et autres).*

Article 25 et article 8 de la Convention : *Lorsque la législation prévoit qu'une mesure de surveillance des télécommunications peut frapper tout usager sans qu'il soit ensuite informé, chacun peut se prétendre victime d'une violation de l'article 8 du seul fait qu'il est usager.*

Article 25 et articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention : *Des journalistes ne sauraient se prétendre victimes d'une violation de ces dispositions du fait que, par suite de la fermeture de l'agence de presse qui les employait, ils ont perdu leur emploi.*

EN FAIT

(English: see p. 186)

Les faits de la cause tels qu'ils ont été présentés par les requérants peuvent se résumer comme suit.

Le requérant n° 1, M. S., est un ressortissant suisse né en 1949, journaliste de profession et domicilié à O.

Le requérant n° 2, P. S., est un ressortissant suisse né en 1948, journaliste de profession et domicilié à B.

Les requérants sont représentés devant la Commission par M. Ludwig A. Minelli, journaliste.

Les requérants sont tous deux membres du parti du travail de Suisse qui est un parti d'obédience communiste.

Le requérant n° 1 est également membre du Comité central du parti du travail. Jusqu'au printemps 1980, il était président de la Section bernoise de ce parti. Jusqu'à fin 1981, il était président de la Société Suisse-Cuba. Actuellement, il est encore

membre de la Société Suisse-Palestine et il est membre du Conseil Mondial pour la Paix (Weltfriedensrat). A côté de son activité en tant que journaliste à l'agence Novosti, le requérant collaborait encore à d'autres journaux et magazines qualifiés par le Ministère public fédéral (Bundesanwaltschaft) de publications d'extrême gauche.

Le requérant n° 2 est également un militant communiste. Il fait partie du conseil d'administration de la Société Suisse-Union Soviétique et a refusé, tout comme le requérant n° 1, d'accomplir son service militaire pour motifs de conscience.

Depuis 1978 et 1979 respectivement, les requérants exerçaient leur profession de journaliste en tant qu'employé de l'Agence de Presse soviétique Novosti à Berne.

Le 27 avril 1983, le directeur de l'Agence Novosti, D., reçut une convocation le priant de se présenter le 29 avril à 10 heures au Département des Affaires étrangères.

Le 29 avril 1983, D. fut informé que le Conseil fédéral avait décidé de fermer l'Agence Novosti de Berne par application de l'article 70 de la Constitution fédérale, qui stipule que la Confédération a le droit d'expulser des étrangers qui mettent en péril la sécurité intérieure ou extérieure de la Confédération. Le directeur de l'Agence Novosti fut également avisé qu'il devait quitter la Suisse dans les plus brefs délais.

Les requérants indiquent qu'il n'existe en droit suisse aucune voie de recours contre cette décision de nature politique prise par l'autorité exécutive suprême de la Suisse.

Le même jour, soit le 29 avril 1983, la presse fut informée de la décision prise par le Conseil fédéral de procéder à la fermeture de l'Agence Novosti (ci-après APN).

Cette décision se fondait sur les conclusions d'un rapport de police très détaillé de 25 pages émanant du Ministère public fédéral et qualifié de confidentiel (vertraulich).

Nonobstant le caractère confidentiel de ce rapport, daté du 28 décembre 1982, il semblerait que celui-ci fut rendu public suite à des fuites commises par des personnes y ayant eu accès, puisque des photocopies en furent adressées notamment à la presse.

Il se serait révélé ultérieurement que ce rapport existait en 11 exemplaires qui furent distribués de la manière suivante : 1 exemplaire à chacun des 7 membres du Conseil fédéral, 1 exemplaire destiné au Chancelier de la Confédération et 3 exemplaires destinés à 3 services différents du Ministère public fédéral.

Le rapport de police du 28 décembre 1982 concernait les activités de l'APN et se composait de chapitres intitulés respectivement : 1) Mesures actives soviétiques, 2) l'Agence de presse Novosti en Suisse, 3) Organisation de manifestations et

d'actions politiques, 4) Mouvement pacifiste, 5) Formation idéologique et criminalisation d'adolescents, 6) Autres activités.

Ce rapport avait trait principalement, selon les requérants, aux activités politiques de ceux-ci sur leur lieu de travail comme au dehors.

Ledit rapport arrivait aux conclusions suivantes :

« Les exemples cités dans le rapport montrent que le bureau de l'APN à Berne ne s'occupe pas depuis qu'il existe seulement des tâches d'information qui lui revenaient au départ mais qu'il fonctionne activement depuis des années et de manière croissante en tant que centrale de désinformation, de subversion et d'agitation.

L'APN agit ce faisant sur ordre de Moscou et en tant que partie intégrante de l'appareil institué par Moscou pour ce qui concerne des mesures dites actives.

Les activités déployées pour influencer le processus de formation de la volonté dans notre pays constituent clairement une ingérence dans les affaires intérieures suisses. Elles violent la souveraineté suisse et compromettent nos relations avec d'autres pays.

Ces activités sont dans leur ensemble de nature à mettre en danger à long terme notre sécurité intérieure et extérieure.

Par l'intermédiaire des journalistes suisses travaillant au bureau de l'APN à Berne, les Soviétiques sont en mesure via l'APN de se procurer une influence et des relations dans la vie publique en Suisse qui normalement ne leur seraient accessibles que par le biais de méthodes appartenant au domaine du renseignement.

L'origine de cette attaque sur notre souveraineté ainsi que les efforts entrepris de subversion et d'agitation ne sont, en tant que tels, pas perceptibles pour quelqu'un de l'extérieur.

Les services d'espionnage soviétiques peuvent se permettre de rester eux-mêmes dans l'ombre et de tirer tranquillement les ficelles. Ils n'ont besoin ni de s'exposer ni d'avoir recours à des méthodes conspiratives (lesquelles pourraient permettre au contre-espionnage d'intervenir) puisque leurs organes exécutifs sont dans la place.

Il ne peut y avoir de doute raisonnable que les deux journalistes suisses employés par l'APN n'ont pu exercer leurs activités (qui leur prenaient beaucoup de temps) qu'avec l'accord et en pleine connaissance de cause des responsables soviétiques de l'APN à savoir D. et O.

Ces responsables n'ont pas seulement accepté tacitement que les deux journalistes exercent ces activités mais ils les ont de plus soutenus et encouragés.

Les responsables soviétiques de l'APN sont ainsi à rendre responsables non seulement des activités dont la responsabilité leur incombe personnellement, mais aussi de l'ensemble des activités exercées à partir du bureau de l'APN à Berne, dans la mesure où ils ont permis que le personnel, les bureaux et le matériel de l'Agence soient utilisés depuis des années et de manière toujours croissante pour des 'mesures actives'.

La police fédérale a observé depuis des années d'un point de vue politique et policier (unter dem politisch polizeilichen Gesichtspunkt) les activités de l'APN.

Les conclusions disponibles maintenant montrent que ces activités ont atteint actuellement un degré tel (Ausmass und Stellenwert) qu'une intervention semble indispensable. »

Depuis la fermeture de l'APN, les requérants sont au chômage et n'ont pas été en mesure de retrouver un emploi.

Les requérants ont fait paraître par ailleurs dans la presse une analyse du rapport de police du 28 décembre 1982 qui reprenait point par point les différents reproches qui leur avaient été faits concernant leurs activités. D'après eux, certains faits relatés dans ce rapport étaient tout simplement faux, voire inventés, notamment en ce qui concernait les fonctions que les requérants auraient exercées dans plusieurs organisations de gauche ou d'extrême gauche.

Les requérants faisaient également paraître dans cette analyse intitulée « Dichtung und Wahrheit » des témoignages contredisant selon eux formellement certaines des affirmations contenues dans le rapport.

GRIEFS

Les griefs des requérants peuvent se résumer comme suit :

1. *Violation alléguée de l'article 8 de la Convention*

Les requérants soutiennent, à l'aide d'exemples puisés dans le rapport du 28 décembre 1982, que toute une série de prétendues contestations n'ont pu être faites par la police fédérale qu'à l'aide d'un système d'écoutes téléphoniques branché sur le lieu de travail des requérants et probablement également sur leur domicile.

A cet égard les requérants font valoir principalement que cette ingérence dans leur droit au respect de la vie privée et de leur correspondance n'était en aucun cas prévue par la loi. En effet, l'article 66 de la loi fédérale sur la procédure pénale ne prévoit la possibilité d'une surveillance de la correspondance et du téléphone que dans le seul cas où un juge d'instruction ordonnerait cette mesure à l'égard d'une personne soupçonnée d'avoir commis un crime ou un délit dont la gravité justifierait l'ingérence dans la vie privée ou s'agissant d'une infraction commise à l'aide du téléphone. De plus et cumulativement, une telle surveillance ne peut être ordonnée par

le juge que s'il s'avère que les mesures d'instruction nécessaires seraient rendues beaucoup plus difficiles en l'absence d'une telle surveillance ou si d'autres actes d'instruction sont restés sans résultat.

Les requérants font également valoir que la fermeture de l'APN était une violation de leur droit au respect de leur vie privée, car le bureau a été fermé à cause de leurs contacts privés avec d'autres personnes, que ce soit des membres d'ambassades étrangères ou des Suisses.

2. *Violation alléguée de l'article 9 de la Convention*

Les requérants, se référant à la fermeture de l'APN, font valoir à cet égard que leurs convictions politiques sont couvertes par la liberté de pensée et de conscience garantie à l'article 9 par. 1 de la Convention, surtout s'agissant comme en l'espèce de convictions aussi fortement ancrées.

D'après les requérants, aucune des conditions formelles ou matérielles de l'article 9 par. 2 susceptibles de justifier l'ingérence dans leur droit à la liberté de pensée et de conviction n'est réunie en l'espèce.

3. *Violation alléguée de l'article 10 de la Convention*

Les requérants se plaignent de la fermeture de l'APN qui, selon eux, en raison des motifs invoqués par le Gouvernement, amènerait une violation de leur droit à la liberté d'expression et plus particulièrement de leur droit à la liberté de recevoir ou de communiquer des idées ou des informations sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considérations de frontières.

Si les requérants ont organisé des manifestations et des actions politiques, ces activités sont alors couvertes par l'article 10 par. 1 d'autant plus que le Gouvernement a lui-même constaté qu'il n'y avait pas lieu, en raison des activités des requérants, d'engager des poursuites pénales contre eux.

En d'autres termes, les activités des requérants décrites dans le rapport de police du 28 décembre 1982 seraient, dans la mesure où elles reflètent les faits, parfaitement légales en droit suisse. Selon les requérants, il ne devrait pas être possible de limiter le droit fondamental de telle manière qu'il ne puisse être exercé pendant les heures de travail, surtout quand l'employeur n'élève pas d'objection.

4. *Violation alléguée de l'article 11 de la Convention*

La fermeture de l'APN a été également décidée parce que les requérants auraient organisé des manifestations publiques. De même que pour la violation alléguée des articles 8, 9 et 10, il n'y aurait selon les requérants là encore aucune base légale en droit suisse ni raisons justifiant une telle ingérence dans leur droit à la liberté de réunion.

5. *Violation alléguée de l'article 13 de la Convention*

Selon les requérants, il n'existerait en droit suisse aucune voie de recours contre la décision du Conseil fédéral d'ordonner la fermeture de l'APN. Ni les requérants, ni d'ailleurs les responsables mêmes de l'APN ne peuvent exercer de voie de recours.

De plus le Gouvernement a pris sa décision sans entendre préalablement ni le chef de l'APN, M. D., ni les deux requérants.

.....

EN DROIT

1. Les requérants soutiennent que la fermeture de l'Agence soviétique de presse Novosti (ci-après APN), en raison de leurs activités politiques, porte atteinte aux droits qui leur sont garantis par les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention. Ils allèguent également la violation de l'article 13 de la Convention pour autant qu'aucun recours ne leur a été ouvert à l'égard de la fermeture de l'APN.

Ils font valoir que les actes qui ont amené les autorités à fermer le bureau de l'APN se situent dans le cadre de l'exercice de ces droits fondamentaux et ils se réfèrent à cet égard essentiellement à leurs contacts avec des membres d'ambassades étrangères et avec des Suisses. Ces contacts, selon eux, rentraient dans le cadre de l'exercice légitime de leur droit au respect de la vie privée. De même leurs activités fondées sur leurs opinions politiques, rentrent dans le cadre d'un exercice légitime de leur droit à la liberté de pensée et de conscience. Au surplus, ils estiment que leur participation à des manifestations ou à d'autres actions politiques était couverte par leur droit à la liberté d'expression et, le cas échéant, à la liberté de réunion pacifique.

La première question qui se pose à la Commission est celle de savoir si, en l'occurrence, les requérants peuvent se prétendre victimes, au sens de l'article 25 de la Convention, des violations alléguées.

La Commission constate d'entrée qu'aucune mesure de caractère pénal ou autre n'a été prise à l'encontre des requérants pour sanctionner leurs activités ou pour restreindre pour l'avenir leurs droits garantis par les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention.

La fermeture de l'APN n'a pas eu pour but de punir les requérants mais d'empêcher une agence de presse étrangère d'exercer des activités considérées comme incompatibles avec le statut d'une telle agence. Il pourrait donc éventuellement s'agir d'une atteinte aux droits fondamentaux de l'agence mais non à ceux des requérants. Le fait que ceux-ci ont perdu leurs emplois à la suite de la fermeture de l'agence n'est pas de nature à ce qu'ils puissent se prétendre victimes, au sens de l'article 25 de la Convention, des violations alléguées des articles 8, 9, 10 et 11.

La Commission en conclut que les griefs des requérants sont à cet égard incompatibles *ratione personae* avec les dispositions de la Convention et doivent être rejetés, en application de l'article 27 par. 2 de la Convention.

Dans la mesure où les requérants se plaignent en réalité non seulement de la fermeture de l'APN mais aussi de la publication du rapport de police du 28 décembre 1982, qui contient un aperçu très critique des activités politiques des requérants, la Commission relève que les requérants n'ont pas apporté la preuve que la publication de ce rapport fût imputable aux autorités suisses. Dès lors, sur ce point, la requête est également incompatible *ratione personae*, avec les dispositions de la Convention, la responsabilité de la Suisse ne pouvant être démontrée à cet égard.

Dans la mesure où les requérants n'ont pas capacité pour se prétendre victimes de violations de la Convention résultant de la fermeture de l'agence de presse, il s'ensuit que le grief des requérants relatif à l'article 13 de la Convention doit être rejeté pour le même motif en application de l'article 27 par. 2 de la Convention.

2. Les requérants allèguent en outre la violation de l'article 8 de la Convention en raison du fait que, selon eux, certaines des constatations faites dans le rapport du 28 décembre 1982 n'ont pu l'être que par un système d'écoutes téléphoniques branché sur leur lieu de travail de même que sur leur domicile.

Le Gouvernement défendeur laisse ouverte la question de savoir si des mesures de surveillance par écoutes téléphoniques ont réellement été ordonnées. La question se pose dès lors de savoir si, en l'espèce, les requérants peuvent se prétendre victimes, au sens de l'article 25 de la Convention.

L'article 25 par. 1 de la Convention stipule :

« La Commission peut être saisie d'une requête adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties Contractantes des droits reconnus dans la présente Convention ... »

Se référant à l'arrêt rendu par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Klass* (Cour Eur.D.H., arrêt *Klass* et autres du 6 septembre 1978, série A n° 28, par. 34), la Commission rappelle ici que la Cour a accepté 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 a réellement appliquées. A cet égard, la Cour a déclaré que 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.

A cet égard, la Commission constate que la législation suisse institue un système de surveillance exposant chacun au contrôle de ses communications téléphoniques, lorsque les conditions définies par la loi sont remplies et sans que la personne soumise à cette surveillance en soit informée. Dans ces circonstances, la Commission estime que les requérants sont en droit de se prétendre victimes d'une violation de la Convention bien qu'ils ne puissent démontrer à l'appui de leur requête avoir été assujettis à une telle mesure de surveillance.

Le Gouvernement défendeur soutient en outre qu'en ce qui concerne la question spécifique du contrôle des écoutes téléphoniques les requérants auraient dû inviter les autorités nationales compétentes à statuer sur la situation dénoncée, notamment au moyen de la procédure de la dénonciation (Aufsichtsbeschwerde) qui porte sur le contrôle de l'opportunité a posteriori d'une mesure d'écoute téléphonique et, d'une manière générale, sur le contrôle de la bonne application des dispositions légales pertinentes. De l'avis du Gouvernement défendeur, l'ensemble des garanties procédurales à la disposition des requérants en la matière leur garantissait, compte tenu de la nature de l'affaire, un recours efficace au sens de l'article 26 de la Convention.

Les requérants contestent vivement ce point de vue. Ils considèrent en particulier que la procédure de la dénonciation préconisée par le Gouvernement défendeur n'est pas un recours efficace, au sens de l'article 26 de la Convention et que, d'une manière générale, il n'existe pas actuellement en droit suisse de voies de droit susceptibles de redresser une situation telle que celle mise en cause. On ne saurait dès lors valablement leur opposer l'exception d'irrecevabilité tirée du non-épuisement des voies de recours internes, au sens de l'article 26 de la Convention.

La Commission constate que la question de l'épuisement des voies de recours internes est délicate et présente en l'espèce des incertitudes. Elle est fortement controversée entre les parties. Elle n'estime cependant pas nécessaire d'examiner plus amplement cette question compte tenu du fait que la requête est en tout état de cause irrecevable pour un autre motif.

En effet, la Commission est actuellement appelée à se prononcer sur le point de savoir si les prétendues mesures de surveillance et de contrôle par écoutes téléphoniques dénoncées par les requérants constituent une ingérence dans leurs droits garantis par l'article 8 de la Convention et, dans l'affirmative, si ces ingérences peuvent se justifier au regard du paragraphe 2 de cette même disposition.

Cet article est ainsi libellé :

1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la 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.

La Commission considère que ces mesures, à supposer que celles-ci aient été appliquées aux communications téléphoniques des requérants, constituaient une ingérence dans l'exercice de leurs droits reconnus au paragraphe 1^{er} de l'article 8. Le Gouvernement ne l'a d'ailleurs pas contesté.

Le paragraphe 2 de l'article 8 autorise cependant certaines restrictions à l'exercice de ces droits et il y a lieu de se demander si les ingérences prévues par la législation suisse entrent dans le cadre dudit paragraphe.

Pour ne pas enfreindre l'article 8 de la Convention, l'ingérence doit d'abord avoir été « prévue par la loi ». Cette exigence se trouve remplie en l'espèce car la mesure de surveillance et de contrôle par écoutes téléphoniques est régie par les articles 72 et 66 à 66 quater de la loi fédérale sur la procédure pénale (P.P.F.).

D'autre part, l'ingérence doit être « nécessaire » dans une société démocratique, notamment à la « sécurité nationale », à la « sûreté publique » à la « défense de l'ordre », ou à la « prévention des infractions pénales ». D'une manière générale, c'est au Ministère public de la Confédération qu'incombe la tâche d'« assurer le service de recherches et de l'information aux fins de sauvegarder la sûreté intérieure et extérieure du pays » (art. 58 de la loi fédérale sur l'organisation de l'Administration du 19 septembre 1978).

Par ailleurs, il est bien précisé dans le texte des articles 72 et 66 à 66 quater P.P.F. que la mesure de surveillance et de contrôle des formes de communication ne peut être ordonnée que si plusieurs conditions sont réunies. Il faut notamment qu'il y ait des indices permettant de soupçonner quelqu'un de projeter, accomplir ou avoir accompli une infraction dont la gravité ou la particularité justifie l'intervention. Il faut d'autre part que la personne faisant l'objet de surveillance soit suspectée d'être l'auteur de cette infraction ou d'y avoir participé; en outre, il faut que les moyens ordinaires d'investigation se soient avérés inopérants en raison de la nature des faits et des circonstances de l'espèce.

Lorsqu'une mesure est ordonnée dans le cadre de poursuites des infractions contre la sûreté intérieure et extérieure de la Confédération, elle l'est aux termes de l'article 72 P.P.F. par le Procureur général de la Confédération lui-même ou, en cas d'empêchement, par son substitut. En ce faisant, le Procureur général agit en toute indépendance. D'autre part, dans les vingt-quatre heures qui suivent sa décision, il est tenu de soumettre celle-ci à l'approbation du président de la chambre d'accusation du Tribunal fédéral (art. 66 à 66 quater P.P.F.).

Enfin, il y a un contrôle périodique du maintien de la mesure de surveillance au moins tous les six mois. Au terme de cette période, une ordonnance de prolongation doit être prononcée par le Procureur général et approuvée par le président de la chambre d'accusation.

La Commission relève au vu de ce qui vient d'être exposé que les mesures de surveillance et de contrôle par écoutes téléphoniques sont soumises à une procédure préalable d'autorisation, que, d'autre part, il est mis fin à la surveillance dès qu'elle ne s'avère plus nécessaire ou au moment où la décision est rapportée. Elle observe que d'une manière générale les conditions telles que les a énoncées la Cour dans son arrêt *Klass et autres* (ibidem, par. 51 et 52) sont réunies en l'occurrence.

Le fait que la procédure de contrôle judiciaire est « secrète même à l'égard de la personne touchée » (art. 66 quater, al. 1 P.P.F.) ne saurait prêter à critique au regard de l'article 8 par. 2 de la Convention puisque cette caractéristique de la procédure est elle-même « prévue par la loi » et répond, notamment en matière de sécurité nationale, à une « nécessité » dans une société démocratique (Cour Eur. D.H., arrêt précité, par. 55).

Enfin, pour ce qui est de l'absence de notification ultérieure à l'adresse des requérants, la Commission rappelle que dans l'arrêt *Klass et autres*, la Cour a déclaré qu'il ne saurait être incompatible avec l'article 8 par. 2 de ne pas informer l'intéressé dès la fin de la surveillance, car c'est précisément cette abstention qui assure l'efficacité de l'ingérence (Cour Eur. D.H., arrêt précité, par. 58).

Prenant en considération l'ensemble de ces éléments, les critères énoncés par la Cour dans son arrêt précité et la conclusion à laquelle la Commission est parvenue dans les affaires *Mersch et autres c/Luxembourg* (requêtes N° 10439/83 et autres) (1), la Commission parvient à la conclusion que les mesures de surveillance et de contrôle par écoutes téléphoniques, qui peuvent être ordonnées dans le cadre de la législation suisse, ne vont pas au-delà de ce qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, au sens de l'article 8 par. 2 de la Convention.

Il s'ensuit que sur ce point la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée, en application de l'article 27 par. 2 de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.

(1) D.R. 43 p. 34.

(TRANSLATION)

THE FACTS

The facts of the case as submitted by the applicants may be summarised as follows:

The first applicant, M. S., is a Swiss national born in 1949; he is a journalist by profession and resides in O.

The second applicant, P. S., is a Swiss national born in 1948; he is a journalist by profession and resides in B.

The applicants are represented before the Commission by Mr. Ludwig A. Minelli, journalist.

Both applicants are members of the Swiss Labour Party, which is a communist party.

The first applicant is also a member of the Central Committee of the Labour Party. Until Spring 1980, he was president of the Bern section of the party. Until the end of 1981, he was president of the Swiss-Cuba society. At the moment, he is still a member of the Swiss-Palestine society and a member of the World Peace Council (Weltfriedensrat). As well as his work as a journalist in the Novosti agency, the applicant has also worked for other newspapers and magazines, which the Federal Attorney General's Office (Bundesanwaltschaft) describes as belonging to the extreme left.

The second applicant is also a communist activist. He is a member of the governing board of the Swiss-Soviet Union society and, like the first applicant, refused to perform military service on conscientious grounds.

Since 1978 and 1979 respectively, the applicants have worked as journalists employed by the Soviet Novosti press agency in Bern.

On 27 April 1983, the director of the Novosti agency, D., received a note requesting him to attend at the Ministry of Foreign Affairs at 10 a.m. on 29 April.

On 29 April 1983, D. was told that the Federal Council had decided to close the Novosti agency in Bern under Article 70 of the Federal Constitution, which provides that the Confederation is entitled to expel foreigners who constitute danger for the internal or external security of the Confederation. The director of the Novosti agency was also told that he must leave Switzerland within a very short time.

The applicants state the Swiss law provides no appeal against such a political decision taken by the supreme executive authority in Switzerland.

On the same day, i.e. 29 April 1983, the press was informed of the Federal Council's decision to close the Novosti agency (hereinafter called "NPA").

This decision was based on the conclusions of a very detailed police report running to 25 pages produced by the Federal Attorney General's department and classified confidential (vertraulich).

In spite of the confidential nature of this report dated 28 December 1982, it appears that it was leaked to the public by persons having access to it, as photocopies were sent *inter alia* to the press.

It is alleged that it later became known that the report existed in 11 copies which were distributed as follows: 1 copy for each of the 7 members of the Federal Council, 1 copy for the Chancellor of the Confederation (Secretary of the Federal Council) and 3 copies for 3 different departments of the Federal Attorney General's Office.

The police report of 28 December 1982 dealt with the activities of the NPA and contained various chapters headed: 1. Active Soviet measures; 2. Novosti press agency in Switzerland; 3. Organisation of demonstrations and political action; 4. Pacifist movement; 5. Ideological training and inducing adolescents to commit offences, and 6. Other activities.

According to the applicants this report dealt principally with their political activities at their place of work and elsewhere.

The report came to the following conclusions:

"The examples given in the report show that from the beginning the NPA office in Bern did not concern itself exclusively with its original functions of providing information but that it has for years, and to an increasing extent, operated as a centre of disinformation, subversion and agitation.

In so doing, it is following orders from Moscow as an integral part of the machine established by Moscow for what are called active measures.

The activities engaged in to influence the political decision-making process in our country clearly constitute an interference in Swiss internal affairs. They violate Swiss sovereignty and compromise our relations with other countries.

In the long term and taken as a whole, these activities are calculated to endanger our internal and external security.

Acting through Swiss journalists working through the NPA in Bern office the Russians are in a position to take advantage of influence and connections in Swiss public life which they could normally only obtain by using intelligence methods.

The origin of this attack on our sovereignty and the effort to create subversion and agitation are not as such externally perceptible.

The Soviet intelligence services can themselves remain in the shade quietly pulling the strings. They have no need to expose themselves or to resort to conspiratorial methods (which would enable our counter-intelligence to take action) because their executive organs are within our walls.

There can be no reasonable doubt that the two Swiss journalists employed by NPA could only exercise these activities (which took a great deal of time) with the full knowledge and agreement of the Soviet officers in charge of the NPA, namely D. and O.

These officers not only tacitly allowed the two journalists to engage in these activities but supported and encouraged them.

The Soviet officers in charge of NPA must therefore be held answerable not only for the activities for which they were personally responsible but for all the activities exercised from the NPA office in Bern insofar as they allowed the staff, offices and material of the agency to be used for years and to an increasing extent for so-called 'active measures'.

The Federal Police has for years been watching NPA's activities from a political and police angle (unter dem politisch polizeilichen Gesichtspunkt).

The available conclusions now show that these activities have reached such a pitch (Ausmass und Stellenwert) that it seems imperative to intervene."

Since the closure of NPA the applicants have been unemployed and unable to find new employment.

They published in the press an analysis of the police report of 28 December 1982 which dealt point by point with the various charges raised in connection with their activities. In their view certain facts stated in the report were quite simply false, or invented, particularly as regards the functions which they were alleged to have exercised in various left-wing or extreme left-wing organisations.

The applicants also published in this analysis with the title "Dichtung und Wahrheit" evidence by witnesses who according to them expressly contradicted some of the statements contained in the report.

COMPLAINTS

The applicants' complaints may be summarised as follows:

1. *Alleged violation of Article 8 of the Convention*

The applicants argue on the basis of examples taken from the report of 28 December 1982 that a whole series of alleged facts can only have been ascertained by the Federal Police by systematically tapping the telephones at the applicants' place of work, and probably also their residences.

On this point they argue principally that this interference with their right to respect for private life and correspondence was in no case prescribed by law. Section 66 of the Federal Criminal Procedure Act only provides for surveillance of correspondence and telephone conversations if an investigating judge orders this measure in relation to a person suspected of having committed a felony or misdemeanour the seriousness of which would justify interference with his private life, or in the case of an offence committed by using the telephone. In addition such surveillance may only be ordered by the judge if it becomes apparent that the necessary measures of investigation would be made much more difficult if such surveillance was not ordered, or if other measures of investigation have not produced any result.

They further argue that the closure of NPA was a violation of their right to respect for private life because the office was closed owing to their private contacts with other persons who were either members of foreign embassies or Swiss nationals.

2. *Alleged violation of Article 9 of the Convention*

Referring to the closure of NPA, the applicants argue that their political convictions come within the freedom of thought and conscience guaranteed by Article 9 para. 1 of the Convention, particularly since in the present case those convictions were very firmly rooted.

According to the applicants, none of the procedural or substantive conditions in Article 9 para. 2 which could justify an interference in their right of freedom of thought or belief was satisfied in the present case.

3. *Alleged violation of Article 10 of the Convention*

The applicants complain of the closing of the NPA which according to them, by reason of the grounds relied on by the Government, amounted to a violation of their right to freedom of expression, and more particularly their freedom to receive and impart information and ideas without interference by a public authority and regardless of frontiers.

The demonstrations and political actions which the applicants are alleged to have organised would be covered by Article 10 para. 1 particularly since the Government themselves recognised that the applicants' activities did not justify criminal prosecution.

In other words, the applicants' activities described in the police report of 28 December 1982 were, in so far as they actually occurred, perfectly legal in Swiss law. According to the applicants, it is not possible to limit the fundamental right in such a way that it could not be exercised during working hours, particularly when the employer made no objections.

4. *Alleged violation of Article 11 of the Convention*

The closure of NPA was also ordered because the applicants allegedly organised public demonstrations. As in the case of the alleged violation of Articles 8, 9 and 10, according to the applicants, here too, there was no legal basis in Swiss law or other reasons justifying such an interference with their right to freedom of assembly.

5. *Alleged violation of Article 13 of the Convention*

According to the applicants, there was no appeal in Swiss law against the Federal Council's decision to order the closure of NPA. Neither the applicants nor the officers in charge of NPA had any available remedy.

Furthermore, the Government had taken their decision without first hearing D., the officer in charge of NPA or the two applicants.

.....

THE LAW

1. The applicants argue that the closure of the Novosti Soviet Press Agency (hereinafter called "NPA") on account of their political activities constitutes an infringement of the rights guaranteed to them by Articles 8, 9, 10 and 11 of the Convention. They further allege violation of Article 13 of the Convention in so far as no remedy was available to them against the closure of NPA.

They argue that the acts which led the authorities to close the NPA office were an exercise of these fundamental rights and in this connection refer essentially to their contacts with members of foreign embassies and with Swiss nationals. According to them, these contacts were a legitimate exercise of their right to respect for private life. Similarly, their activities based on their political opinions were a legitimate exercise of their right to freedom of thought and conscience. Furthermore, they consider that their participation in demonstrations and other political actions came within their right to freedom of expression or, in certain cases, freedom of peaceful assembly.

The first question the Commission has to answer is whether in the circumstances the applicants can claim to be victims of the alleged violations within the meaning of Article 25 of the Convention.

In the first place the Commission notes that no criminal or other measures have been taken against the applicants to penalise their activities or restrain in the future their rights guaranteed by Articles 8, 9, 10 and 11 of the Convention.

The closing of the NPA was not intended to punish the applicants but to prevent a foreign press agency exercising activities considered incompatible with its status. That might possibly be an infringement of the fundamental rights of the agency but

not those of the applicants. The fact that the latter had lost their employment as a result of the agency's being closed was not a measure which would justify them in claiming to be victims of the alleged violations of Articles 8, 9, 10 and 11 within the meaning of Article 25 of the Convention.

The Commission concludes that the applicants' complaints in this respect are incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention and must be rejected under Article 27 para. 2.

In so far as the applicants complain in fact not only of the closing of the NPA but also of the publication of the police report of 28 December 1982, which contains a very critical review of the applicants' political activities, the Commission notes that they have not produced evidence to establish that the publication of this report can be imputed to the Swiss authorities. It follows that on this point also the application is incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention as the responsibility of Switzerland cannot be established in this respect.

In so far as the applicants are not in a position to claim to be victims of violations of the Convention resulting from the closure of the press agency it follows that the applicants' complaint relating to Article 13 of the Convention must be dismissed for the same reason under Article 27 para. 2.

2. The applicants also allege a violation of Article 8 of the Convention because, according to them, some of the findings of fact in the report of 28 December 1982 could only have been established by the systematic tapping of telephones at their place of work and even their homes.

The Swiss Government leave open the question whether the surveillance by telephone tapping was in fact ordered. This raises the question whether in the present case the applicants can claim to be victims within the meaning of Article 25 of the Convention.

Article 25 para. 1 of the Convention reads :

"The Commission may receive petitions addressed through the Secretary General of the Council of Europe from any person, non-governmental organisation or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in this Convention ..."

Referring to the European Court of Human Rights judgment in the *Klass* case (Eur. Court. H.R., *Klass and others* judgment of 6 September 1978, Series A no. 28, para. 34), the Commission recalls that the Court accepted that an individual may, under certain conditions, claim to be the victim of a violation occasioned by the mere existence of secret measures or of legislation permitting secret measures,

without having to allege that such measures were in fact applied to him. In this respect the Court stated that the relevant conditions are to be determined in each case according to the Convention right or rights alleged to have been infringed, the secret character of the measures objected to, and the connection between the applicant and those measures.

In this context the Commission notes that Swiss legislation has established a system of surveillance under which anyone's telephone communications may be controlled when the conditions prescribed by law are satisfied without the person subjected to this surveillance being informed of the fact. In these circumstances the Commission considers that the applicants are entitled to claim to be victims of a violation of the Convention although they are unable to bring evidence in support of their application to prove that they were subject to such a measure of surveillance.

The respondent Government argue that as regards the specific question of controlling telephone tapping the applicants should have requested the competent national authorities to make a decision on the situation complained of, in particular by using the complaints procedure (Aufsichtsbeschwerde) which involves a subsequent control of the expediency of a telephone tapping order and, more generally a control of the proper application of the relevant legal provisions. In their view, the range of procedural guarantees available to the applicants provided them, regard being had to the nature of the case, with an effective remedy within the meaning of Article 26 of the Convention.

The applicants strongly contest this point of view. In particular they consider that the complaints procedure advocated by the respondent Government is not an effective remedy within the meaning of Article 26 of the Convention and more generally that there are no available remedies in Swiss law capable of providing a solution for a situation such as that complained of. It could not, therefore, validly be objected that the application was inadmissible for failure to exhaust the domestic remedies within the meaning of Article 26 of the Convention.

The Commission finds the question of the exhaustion of domestic remedies is a difficult one and in the present case not free from uncertainty. It is strongly disputed between the parties. Nevertheless it does not consider it necessary to examine this question further since the application is in any event inadmissible for another reason.

The Commission is now called upon to decide whether the alleged measures of surveillance and control by telephone tapping complained of by the applicants amount to an interference with their rights guaranteed by Article 8 of the Convention and, if so, whether these interferences may be justified under paragraph 2 of that provision.

This Article reads as follows :

1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

The Commission considers these measures, assuming that they were applied to the applicants' telephone communications, amounted to an interference with the exercise of their rights under paragraph 1 of Article 8. This is, moreover, not disputed by the Government.

However, paragraph 2 of Article 8 authorises certain restrictions on the exercise of these rights and the question arises whether the interferences provided for by Swiss legislation fall within the ambit of this paragraph.

To comply with Article 8 of the Convention the interference must first have been "in accordance with law". This requirement is satisfied in the present case because the measures of surveillance and control by telephone tapping are provided for by Sections 72 and 66-66 quater of the Federal Criminal Procedure Act (hereinafter called "FCPA").

Furthermore, the interference must be "necessary" in a democratic society, in particular for "national security, public safety ... or for the prevention ... crime". The general responsibility for "investigations and intelligence for the purpose of protecting the internal and external security of the country" (Section 58 of the Federal Administration Act of 19 September 1978) lies with the Attorney General of the Confederation.

Furthermore, it is clearly specified in the wording of Sections 72 and 66-66 quater FCPA that surveillance and control of the various forms of communication may only be ordered if various conditions are satisfied. In particular there must be evidence providing a ground for suspicion that someone is planning, committing or has committed an offence, the seriousness or particular nature of which justifies this kind of intervention. Furthermore, a person subjected to surveillance must be suspected of having committed or taken part in committing such an offence; in addition the ordinary measures of investigation must have proved inadequate owing to the nature of the facts and the circumstances of the case.

Under Section 72 FCPA a measure connected with the prosecution of offences against the internal or external security of the Confederation must be ordered by the Attorney General of the Confederation himself or, if he is prevented, by his deputy. In ordering this measure the Attorney General acts in complete independence. Within 24 hours of his decision he must submit it to the approval of the President of the Indictments Chamber of the Federal Court (Section 66-66 quater FCPA).

Finally, there is a periodical control of the continuation of surveillance at least once every six months. On the expiration of this period a prolongation order must be made by the Attorney General and approved by the President of the Indictments Chamber.

In view of what has been stated above, the Commission notes that the measures of surveillance and control by telephone tapping are subject to a prior authorisation procedure and that this surveillance is terminated as soon as it is no longer necessary or the decision revoked. The conditions set out by the Court in the Klass judgment (*ibid.*, paras. 51 and 52) are thus, generally speaking, satisfied in the case.

The fact that the judicial control procedure is "secret even with respect to the person affected" (Section 66 quater (1) FCPA) cannot justify criticism from the point of Article 8 para. 2 of the Convention because this characteristic of the procedure is itself "in accordance with law" and, in particular in the field of national security, is a "necessity" in a democratic society (Eur. Court H.R. above-cited judgment, para. 55).

Finally, as regards the absence of subsequent notification to the applicants, the Commission recalls that in the Klass judgment the Court stated that it cannot be incompatible with Article 8 para. 2 not to inform the person affected as soon as the surveillance has stopped because abstaining from doing so is precisely what ensures the effectiveness of the interference (Eur. Court H.R., above-cited judgment, para. 58).

Taking all these facts into consideration, the criteria stated by the Court in the above-cited judgment and the conclusion reached by the Commission in the Mersch and others v. Luxembourg cases (Applications No. 10439/83 and others) ⁽¹⁾, the Commission reaches the conclusion that the measures of surveillance and control by telephone tapping which can be ordered under Swiss legislation do not go beyond what is necessary for national security in a democratic society within the meaning of Article 8 para. 2 of the Convention.

It follows that in this respect the application is manifestly ill-founded and must be dismissed under Article 27 para. 2 of the Convention.

For these reasons, the Commission

DECLARES THE APPLICATION INADMISSIBLE.

(1) D.R. 43 p. 34.