

APPLICATION/REQUÊTE N° 8691/79

James MALONE v/the UNITED KINGDOM

James MALONE c/ROYAUME-UNI

DECISION of 13 July 1981 on the admissibility of the application

DÉCISION du 13 juillet 1981 sur la recevabilité de la requête

Article 8, paragraph 2 of the Convention : *Can interception of telephone conversations and correspondence be regarded as measures which are "prescribed by law" insofar as they are governed by administrative rules ?*

Necessity to examine the safeguards which surround the application of such measures.

Article 13 of the Convention : *The issue arises whether and to what extent there exists a remedy before a national authority in respect of telephone "tapping" and interception of correspondence.*

Article 25 of the Convention : *Application of the concept of "victim" where there has been telephone "tapping" and interception of correspondence unknown to the person concerned (reference to the Klass case).*

Limitation of the scope of the Commission examination to the facts as they affect the applicant.

Article 8, paragraphe 2, de la Convention : *Des mesures de surveillance des conversations téléphoniques et du courrier peuvent-elles être considérées comme "prévues par la loi", pour autant qu'elles sont régies par des normes administratives ?*

Nécessité d'examiner les garanties qui entourent l'application de telles mesures.

Article 13 de la Convention : *Question de savoir si et dans quelle mesure il existe un recours à une instance nationale en matière de surveillance des conversations téléphoniques et du courrier.*

Article 25 de la Convention : *Application du concept de "victime" en cas de surveillance des conversations téléphoniques et du courrier non révélée à l'intéressé (Référence à l'affaire Klass).*

Limitation du pouvoir d'examen de la Commission à la situation de fait affectant le requérant lui-même.

THE FACTS

(français : voir p. 125)

1. Introductory

The facts of the case, as they appear from the parties' submissions and documents in the case-file, may be summarised as follows :

The applicant is a United Kingdom citizen, born in 1937 and resident in Dorking, Surrey. At the material time he was an antique dealer. He is represented by MM. Davis Hanson, solicitors of London.

In March 1977 the applicant's house was searched and he and his wife were arrested and charged with offences concerning alleged dishonest handling of stolen goods. The applicant and others were tried at the Inner London Crown Court. On 16 August 1978 the applicant was acquitted on certain counts. The jury could not agree on the others and he was retried on them. On 16 May 1979 the jury again failed to agree. The applicant was again formally arraigned. The prosecution offered no evidence and he was acquitted.

The applicant alleges that since about 1971 he has been kept under what he believes to have been constant police surveillance. He, his family, friends and associates have been followed, observed, searched and photographed. His premises and those of friends and associates have been searched.

The applicant further believes that, at the behest of the police (a) his correspondence and that of his wife has been intercepted and (b) his telephone lines have been "tapped". He believes that these measures have continued even after his acquittal and submits that they involve violation of his rights under Articles 8 and 13 of the Convention.

In the present application the respondent Government accept that one telephone conversation was intercepted but do not disclose otherwise to what extent, if at all, the applicant's telephone number has been tapped, or his telephone conversations or correspondence intercepted. They deny that the applicant or his family have been harassed by the police or that any police measures have been taken with regard to them other than those reasonably required for the detection and prevention of crime.

Further details of the parties' respective statements concerning the alleged interception of correspondence and telephone "tapping" are set out below.

2. **Alleged interception of correspondence**

The *applicant* stated in his application that he had reason to believe that his correspondence and that of his wife had been intercepted since about 1974. His reasons for this belief were that :

i. letters from different persons and places had been delivered with the envelopes sealed with adhesive tape of an identical kind. When he had been able to inquire of the senders, they had informed him that the envelopes were sealed normally, without tape. He has produced a bundle of five envelopes sealed with tape, bearing postmarks between November 1977 and October 1978, with one illegible ;

ii. other letters had been delivered unsealed, though it was apparent the envelopes had at one time been sealed. He has produced a bundle of four envelopes, all apparently addressed by the same person and posted in the Republic of Ireland, two postmarked March 1978, the other two bearing no legible date ;

iii. parcels delivered to him and his wife were invariably delayed for up to a month and it was apparent on examination that they had been opened and re-sealed.

The *Government*, for reasons given in relation to telephone tapping (see below), decline to disclose to what extent, if at all, the applicant's correspondence has been intercepted on behalf of the police authorities. They deny, however, that the resealing, or delivery unsealed of the envelopes produced by the applicant was attributable to any interception.

3. **Alleged telephone "tapping"**

The *applicant* stated in his application that he believed that a number of years his telephone lines at his former residence in London and his residence in Dorking had been monitored by the police or Post Office and calls intercepted. His reasons for this belief were :

— that he had heard unusual "clicking" noises on his telephone ;

— that the police had been in possession of certain information which they could only have obtained by tapping his telephone ;

— whilst the police and Post Office had generally refused to admit or deny the tapping, their response to requests, made in September 1978, to remove the listening device had made it apparent that his telephone was being tapped ;

— at his trial it had emerged that details of telephone conversations were contained in a police officers' notebook. Counsel for the Crown had thereafter admitted that an interception had taken place.

The applicant also believed that his telephone had been "metered" by a device automatically recording all numbers dialled. He based this belief on the fact that when he was arrested in March 1977, about twenty people he had recently telephoned were searched.

The *Government* observe that it has never been disclosed whether the applicant's own telephone number has been tapped or whether his telephone conversations (other than the one admittedly intercepted) have been intercepted. The disclosure of such information might frustrate the purpose of telephone interceptions and identify and jeopardise police sources of information. In the present proceedings they accept that a telephone conversation to which the applicant was a party was intercepted, pursuant to a warrant issued by the Secretary of State for the prevention and detection of crime. They also accept that since the applicant was suspected of involvement in receiving stolen property he was one of a class of persons against whom telephone interception was liable to be employed. They deny that the police caused the applicant's telephone to be "metered" or undertook any search operations on the basis of any list of telephone numbers provided by the Post Office.

4. Domestic law and practice

A. *The law*

Details of law and practice relevant to the interception of both postal and telephone communications were set out in the Report of the Birkett Committee*. This Committee was appointed in 1957 to consider and report on "the exercise by the Secretary of State of the executive power to intercept communications and, in particular, under what authority, to what extent and for what purposes this power has been exercised and to what use information so obtained has been put ; and to recommend whether, how and subject to what safeguards, this power should be exercised ...".

In Part I of its Report, the Committee examined the legal basis for the Secretary of State's authority to intercept communications. The origin of the power was obscure. However the power to intercept mail had been used for many centuries and had been publicly known and recognised as a lawful power in various statutes. The Committee referred to the provisions of various Post Office Statutes in which the existence of such a power had been recognised. The legal position since 1710 had been that an officer of the Post Office who opened, delayed or detained a postal packet (save under certain conditions) was guilty of an offence, but that it was a defence to show that he was acting on the authority of the Secretary of State.

* Report of the Committee of Privy Councillors appointed to inquire into the interception of communications - October 1957.

The Birkett Committee referred in particular to S. 58 of the Post Office Act 1953, which remains in force and provides as follows :

"If any officer of the Post Office, contrary to his duty, opens ... any postal packet in course of transmission by post, or wilfully detains or delays ... any such postal packet, he shall be guilty of a misdemeanour ...

Provided that nothing in this section shall extend to ... the opening ... of a postal packet ... in obedience to an express Warrant in writing under the hand of a Secretary of State."

The Committee also discussed the power to intercept telephone messages. This had been exercised from time to time since the introduction of the telephone. Until 1937 the Post Office had acted on the view that it was a power possessed by any operator of telephones and not contrary to law. No warrants were therefore issued. In 1937 it was decided as a matter of policy that it was undesirable that records of telephone conversations should be made without the authority of the Secretary of State. The Home Office also considered that the power under which mail had been intercepted on the authority of a warrant of the Secretary of State was wide enough to include the interception of telephone messages. It had since been the practice of the Post Office to intercept telephone conversations only on the express warrant of the Secretary of State.

The Committee discussed various possible legal bases for the exercise of this power. These were that it was based on the Royal prerogative, provisions of the Telegraph Act 1868 or that the view acted on by Post Office prior to 1937 was correct. The Committee stated (para. 50) that it formed the view "that it rests upon the power plainly recognised by the Post Office statutes as existing before the enactment of the statutes, by whatever name the power is described". The Committee continued as follows :

"51. We are therefore of the opinion that the state of the law might fairly be expressed in this way :

- (a) The power to intercept letters has been exercised from the earliest times, and has been recognised in successive Acts of Parliament.
- (b) This power extends to telegrams.
- (c) It is difficult to resist the view that if there is a lawful power to intercept communications in the form of letters and telegrams, then it is wide enough to cover telephone communications as well.

52. If, however, it should be thought that the power to intercept telephone messages was left in an uncertain state that was undesirable, it would be for Parliament to consider what steps ought to be taken to remove all uncertainty if the practice is to continue. So far as letters and telegrams are concerned, the provisions of the Post Office Act of 1953

appear to have worked in practice without any difficulty. If it were thought necessary, a suitable amendment to that section of the Act of 1953 would remove doubts whether telephonic communications were in the same position as letters and telegrams."

Since 1957 when the Birkett Committee reported, the status of the Post Office has changed by virtue of the Post Office Act 1969. It was formerly a Department of State under the direct control of a Minister (the Postmaster General) but is now a public corporation (the Post Office) to some extent independent of the Crown but subject to supervisory and other powers of (now) the Home Secretary. Schedule 80 of the 1969 Act provides that requirements may be laid on the Post Office to provide information to persons holding Crown office, concerning "matters and things transmitted ... by means of postal or telecommunication services". Such requirements may be laid on the Post Office "for the like purposes and in the like manner" as they might be laid on the Postmaster General at the passing of the Act.

Schedule 5 of the 1969 Act also provides that in proceedings against any person for certain offences consisting in the improper interception or divulgence of the contents of telegraphic and other messages*, "it shall be a defence for him to prove that the act constituting the offence was done in obedience to a warrant under the hand of a Secretary of State".

According to the Government these provisions were included in the 1969 Act since it was deemed necessary to make express statutory provision in relation to the interception of communications because the Post Office was no longer under direct ministerial control.

B. The practice

A Government White Paper** published in April 1980 contains a statement as to practices currently followed in relation to the interception of communications in Great Britain. The practices described are essentially the same as those described in and recommended in the Birkett Report, and referred to in Parliamentary statements by successive Prime Ministers in 1957, 1966 and 1978. The Police, H.M. Customs and Excise and the Security Service may request authority for the interception of communications for the purposes of "detection of serious crime and the safeguard of the security of the State" (para. 2 of the White Paper). Interception may take place only with the authority of the Secretary of State. Such authority is contained in a warrant under the Secretary of State's own hand. In England and Wales the

* Section 40 of the Telegraph Act 1863 ; Section 20 of the Telegraph Act 1868 and Section 11 of the Post Office (Protection) Act 1884.

** Command Paper 7873, "The Interception of Communications in Great Britain", April 1980.

power to grant such warrants is exercised by the Home Secretary, or occasionally if he is ill or absent, by another Secretary of State on his behalf (*ibid.*).

According to the White Paper current practice in England and Wales in the case of warrants applied for by the police to assist in the detection of crime, includes the following features :

- the offence must be “really serious”—e.g. an offence for which a first offender might expect to receive three years in prison (paras. 3 and 4) ;

- normal methods of investigation must have been tried and failed, or be unlikely to succeed (para. 3) ;

- there must be good reason to think that an interception would be likely to lead to an arrest and a conviction (para. 3) ;

- applications for warrants are in writing and state the purpose of the interception requested and the facts and circumstances supporting the request; they are submitted to the Permanent Under-Secretary of State at the Home Office (the senior civil servant). If he is satisfied that the required criteria are met he submits it to the Home Secretary for approval and signature. In case of exceptional urgency the latter may give authority by telephone (para. 9) ;

- details of the relevant address/telephone number are included in the warrant. Changes require authority of the Secretary of State or (if he delegates authority) Permanent Under-Secretary. Separate warrants are needed for telephone and mail interception (para. 10) ;

- all warrants are time-limited; first warrants last up to two months; renewals, in the case of police warrants for up to a month at a time, may be granted by the Home Secretary, also after scrutiny of the application by the Permanent Under-Secretary (para. 11).

The interception itself, whether of correspondence or telephone communications, is carried out by the Post Office. They send a copy of intercepted correspondence to the organisation concerned (e.g. the police) and the contents are then noted by that organisation insofar as relevant to their investigation. Recordings of telephone conversations are similarly transmitted to the relevant organisation who note (or have transcribed) the parts relevant to their investigations. Most recordings are erased within a week. Notes or transcriptions are retained for twelve months, or so long as required for the investigation, and are then destroyed (para. 15 of the White Paper). The product of interceptions is used only for investigative purposes and is not tendered in evidence (para. 16). There is no disclosure of information obtained to private individuals or bodies or domestic tribunals (para. 17).

The White Paper also contains Tables setting out the number of warrants granted for postal and telephone interceptions in each year from 1958 to 1979. Over the past ten years the figures show that in each year there have generally

been something over 400 telephone warrants granted and something under 100 postal warrants for interceptions in England and Wales.

The *applicant*, referring to a Report by the Post Office Engineering Union* and two articles in the "New Statesmen"** , contends in his written observations that telephone tapping is more widespread than officially admitted, that it is used for purposes other than those referred to in the Birkett Report, in particular in connection with lawful political and trade union activities, and that it takes place on occasion without a warrant.

As to "metering", the *Government* state that no interception is involved. The Post Office has facilities for recording the use made of any telephone according to the time and duration of calls and the numbers obtained. It makes use, for this purpose, of signals sent only to itself. Such "metering" is indistinguishable from any other case in which a supplier of services keeps a record of the services provided. The Post Office is not required to keep records of this, but if it does it can be compelled to produce them in evidence in court, just as any other party holding relevant records can be so compelled. The police have no other means of compelling such production and no such records were obtained or used in the present case.

The *applicant* submits that information obtained by metering can be made available to the police for information purposes. He is unaware of any case where the production of records has been compelled by *sub poena* and observes that the *Government* do not suggest that metering does not take place at the *request* of the police, or that information is not made available at their *request*, or that there is any control or supervision over this.

5. The legal proceedings instituted by the applicant

After his first trial the applicant instituted proceedings in the High Court against the Metropolitan Police Commissioner. His action was heard by the Vice-Chancellor, Sir Robert Megarry, in January 1979. The relief he finally sought (after some amendment of the pleadings) consisted in a series of declarations to the following effect :

1. that interception, monitoring or recording of conversations on his telephone lines without his consent, or disclosing the contents thereof, was unlawful even if done pursuant to a warrant of the Home Secretary ;
2. that he had a right of property, privacy and confidentiality in respect of conversations on his telephone lines and that interception, monitoring, recording and disclosure of conversations were in breach thereof ;

* "Tapping the Telephone" - Report published by the Post Office Engineering Union on 31 July 1980, pp. 16 and 19.

** "New Statesmen", 1 February 1980 and 18 July 1980.

3. alternatively that he had no remedy under English law for the interception, monitoring or disclosure of conversations ;

4. that the interception and monitoring of his telephone lines violated Article 8 of the Convention ;

5. alternatively that he had no effective remedy before a national authority for the violation of Article 8 by reason of the interception and monitoring of his telephone conversations.

On 28 February 1979, in a lengthy judgment, the Vice-Chancellor dismissed the applicant's claim. He first held that he had no jurisdiction to make a declaration to the effect that telephone tapping infringed Article 8 of the Convention. The Convention was a treaty which did not have the force of law in England. The power to make declarations was confined to matters that were justiciable in the court. The Convention as a treaty was not so justiciable. The claim to declarations to the effect that the applicant had no remedy for the tapping of his telephone lines (Nos. 3 and 5) was not pursued.

In considering the legality of telephone tapping, the Vice-Chancellor observed that the case concerned only tapping effected from wires which were not on the subscriber's premises. No issue concerning radio apparatus or trespass on premises arose. He held that there was no property right in the words contained in a telephone conversation. There was no general right of privacy in English law nor any particular right to hold a telephone conversation in the privacy of one's home without molestation. Any such right could not be created by the legislature. Nor was there any right of confidentiality in a telephone conversation, whether arising under contract or otherwise. Even if there was, there could (subject to certain requirements) be just cause or excuse for tapping a telephone for the purpose of detecting crime, and the duty could thus be limited, and would be so limited on the facts of this case. Although there was no specific power in law to tap telephones, it was not unlawful since there was nothing (such as a trespass) to make it so. The Convention conferred no direct rights in English law. The court was not faced with the interpretation of legislation whose meaning was in doubt. The Vice-Chancellor commented particularly on the absence of any legal safeguards, as opposed to administrative safeguards unenforceable in law. Whilst he found it impossible in those circumstances to see how English law could be said to satisfy the Convention requirements as interpreted in the *Klass Case*, only the legislature could establish the necessary system of safeguards. He suggested that telephone tapping was a subject which "cries out for legislation".

6. Subsequent developments

Following the judgment in the applicant's above action, the Government reviewed the matter and considered, in particular, whether there was a need for legislation. On 1 April 1980, on the publication of the White Paper, the Home

Secretary announced in Parliament that the Government had decided not to introduce legislation. He explained the reasons for this decision in the following terms :

"The interception of communications, is by definition, a practice that depends for its effectiveness and value upon being carried out in secret, and cannot therefore be subject to the normal processes of parliamentary control. Its acceptability in a democratic society depends on its being subject to ministerial control, and on the readiness of the public and their representatives in Parliament to repose their trust in the Ministers concerned to exercise that control responsibly and with a right sense of balance between the value of interception as a means of protecting order and security and the threat which it may present to the liberty of the subject.

Within the necessary limits of secrecy, I and my right hon. Friends who are concerned are responsible to Parliament for our stewardship in this sphere. There would be no more sense in making such secret matters justiciable than there would be in my being obliged to reveal them in the House. If the power to intercept were to be regulated by statute, then the courts would have power to inquire into the matter and to do so, if not publicly, then at least in the presence of the complainant. This must surely limit the use of interception as a tool of investigation. The Government have come to the clear conclusion that the procedures, conditions and safeguards described in the Command Paper ensure strict control of interception by Ministers, are a good and sufficient protection for the liberty of the subject, and would not be made significantly more effective for that purpose by being embodied in legislation. The Government have accordingly decided not to introduce legislation on these matters."

He also announced that the Government had decided that it would be desirable if there were "a continuous independent check that interception was being carried out in accordance with the established purposes and procedures". A senior judge, Lord Diplock, was appointed to this function with the following terms of reference :

"To review on a continuing basis the purposes, procedures, conditions and safeguards governing the interception of communications on behalf of the police, H.M. Customs and Excise and the security service as set out in Cmnd Paper 7873; and to report to the Prime Minister."

This person would have right of access to papers and the right to request additional information from the Departments and organisations concerned. His first report would be published and for it he would examine all the arrangements set out in the White Paper. Subsequent reports on the detailed operation of the arrangements would not be published but Parliament would be informed of any findings of a general nature and of any changes in the arrangements.

In March 1981 the first Report by Lord Diplock was published*. He concluded, on the basis of the investigations he had made, that the procedures were working satisfactorily.

COMPLAINTS AND INITIAL SUBMISSIONS OF THE APPLICANT

In his application submitted on 19 July 1979 the applicant submitted that United Kingdom law relevant to telephone tapping and the interception of mail contravened Article 8 of the Convention. Further since the relevant administrative system was lawful, there was no effective remedy for the breach of Article 8 and the law therefore also contravened Article 13 of the Convention.

As to Article 8, he referred to the judgment of the Vice-Chancellor in his civil action, in particular his remarks concerning the Klass Case, and observed :

i. that there were no statutory safeguards relating to telephone tapping or interception of mail ;

ii. a person had no right to be informed that he had been under such surveillance ;

iii. there was no judicial process for the issue of relevant warrants, only an administrative one ;

iv. there was no independent supervisory body, as in the Federal Republic of Germany, nor any independent element in the system ;

v. there were no "adequate and effective safeguards against abuse" ;

vi. the whole system within which telephone tapping and interception of mail was carried out was obscure and the public had no means of finding out whether the administrative "safeguards in existence are effective, or what they might be" ;

vii. so far as "metering" was concerned, there were no restrictions, administrative or otherwise.

As to Article 8 (2), he submitted that the interference with the right to respect for correspondence was not "in accordance with the law" since (a) the tapping of telephones and interception of mail was lawful merely because it was not unlawful and (b) there was no positive rule of law permitting or regulating such acts.

The law further contravened Article 8 by permitting such surveillance in respect of an excessively broad class of alleged criminal offences, and for purposes other than those permitted because :

i. there was no *legal* restriction in relation to the suspected offences in relation to which the police might secure tapping of telephones or interception of mail ; and

* "The Interception of Communications in Great Britain" - Report by the Rt Hon. Lord Diplock, March 1981. Cmnd 8191.

ii. administrative restrictions referred to in the Birkett Report limited the use of such surveillance to "serious crime" but this had embraced offences relating to obscene publications, unlawful lotteries and receiving of stolen property.

In accordance with the Klass judgment, Article 8 (2) had to be construed "narrowly". Thus a measure such as telephone tapping "for the prevention of crime" was permitted only if it was both "in accordance with law" and necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country. Only the most serious crimes would justify such interference with the right to respect for correspondence. It was also arguable that "the prevention of crime" was to be distinguished from its *detection* and that it might not be permissible to tap telephones to detect crimes already committed.

As to domestic remedies the applicant stated that insofar as the tapping of his telephone was concerned, he had been advised by counsel that he had no chance of succeeding on appeal in reversing the judgment of the Vice-Chancellor, which accurately declared English law. It was not possible to challenge the administrative system and framework of telephone tapping and interception of mail, as opposed to the particular tapping of his telephone and interception of his mail. Nor was it possible successfully to contend on appeal that the Convention was part of English domestic law. It was not possible to challenge the legality of interception of mail under a warrant by virtue of S. 58 of the Post Office Act 1953 either.

The applicant therefore submitted that as his application alleged that an administrative system and a statute contravened the Convention and as no appeal from the decision of the Vice-Chancellor had any reasonable chance of success, his complaint should be declared admissible notwithstanding that he had not pursued such an appeal.

PROCEEDINGS BEFORE THE COMMISSION

The Commission decided on 12 May 1980, in accordance with Rule 42 (2) (b) of its Rules of Procedure, to bring the application to the notice of the respondent Government and invite them to submit written observations on its admissibility and merits. The Government's observations were submitted on 21 October 1980 and the applicant's observations in reply were submitted on 3 February 1981.

By letter of 27 February 1981 the Government made certain comments in relation to the applicant's observations. On 17 March 1981 the Commission decided to invite the parties to appear before it at a hearing on the admissibility and merits of the case. The hearing was held on 13 July 1981.

THE PARTIES' SUBMISSIONS ON ADMISSIBILITY

The parties' principal submissions are summarised below.

1. The respondent Government

(a) *The scope of the case*

The Government submit that (apart from the separate question of "metering" the case is concerned solely with the law and practice concerning the interception of communications on behalf of the police for the prevention and detection of crime. They submit that material submitted by the applicant, containing allegations relating to broader matters such as interceptions for security purposes or otherwise than in pursuance of a warrant, is irrelevant and they do not therefore submit any comment in relation to such matters. They also observe in this respect that the applicant cannot claim to be a "victim" under Article 25 of the Convention except in respect of measures which he says were (or which he reasonably apprehends may have been) applied to him personally. The Commission should therefore treat his assertions relating to such wider matters as inadmissible in the present proceedings.

(b) *Domestic remedies*

Whilst not conceding that the judgment of the Vice-Chancellor was incapable of being successfully challenged, the Government accept that an appeal would have been unlikely to succeed. They state that in the particular circumstances of the case they do not contend that the applicant failed to exhaust domestic remedies by not pursuing an appeal.

(c) *Article 8 of the Convention*

The Government accept that, under Article 25 of the Convention, the applicant is entitled to claim to be a "victim" if and insofar as the interception of his telephone conversation or the law and practice in England and Wales on the interception of communications on behalf of the police for the prevention and detection of crime could be shown to be in breach of the Convention. On the authority of the Court's Judgment in the Klass Case, they also accept that the application on behalf of the police of measures of interception of correspondence and telephone conversations, and the authorisation of such measures by domestic law constitute an "interference" with the right to respect for correspondence. However, they maintain that such interference is justified under Article 8 (2) and that the applicant's complaints are thus manifestly ill-founded.

They first submit that the interference is "in accordance with the law". This phrase covers unwritten law, (*Sunday Times Case*, Series A, Vol. 30, para. 471). Referring to *inter alia* the Birkett Report and S. 80 of the Post Office Act 1969, the Government submit that United Kingdom law specifically authorise the interception of communications in accordance with the practices described.

They next submit that the law and practice relating to the interception of communications for the purposes of detection of crime, and the particular interception of the applicant's telephone are or were "necessary in a democratic society ... for the prevention of disorder or crime" and "for the protection of the rights and freedoms of others."

The general *purposes* of such interference, namely the detection of "serious crime" are legitimate under Article 8 (2). The interception of the applicant's conversation also had a legitimate purpose, the applicant being suspected of handling stolen property. This offence is properly to be regarded as very serious since the receiver of stolen property lies at the root of much organised crime and encourages large-scale thefts.

The interference was also "necessary". The Commission and Court in the *Klass Case* accepted the necessity for powers of secret surveillance in the context of state security*. Such powers are similarly necessary for the detection and prevention of crime and exist in several member states.

The controls and safeguards applied are, the Government submit, in many respects similar to those considered in the *Klass case*. Although there is no direct equivalent of the German G. 10 Commission or Parliamentary Board, the vesting of the power to grant warrants in the Secretary of State provides a strong and effective safeguard against abuse. He is invariably a senior and experienced member of the House of Commons, is independent of the authorities carrying out the surveillance and is democratically answerable to Parliament. His sole concern in this sphere is to ensure a proper balance between the conflicting interests at stake. In addition there has, since April 1980, been the continuing independent supervisory review by a senior member of the judiciary.

As to the absence of any system for notifying a person that he has been under surveillance, the Government submit that it is unclear to what extent, if at all, practice in the United Kingdom *in fact* differs from the German practice considered in the *Klass Case*. Notification was only required there when it could be made "without jeopardising the purpose of the measures". The number of cases where the authorities felt able to disclose the information was not known. Referring to paragraph 58 of the *Klass Judgment*, the Government submit that notification may jeopardise the long-term purpose of the surveillance. They adopt the Court's conclusion that the fact of not informing the individual cannot itself be incompatible with Article 8 (2), since this ensures the efficacy of the "interference".

The Government therefore submit that, as in the *Klass Case* adequate and effective controls and safeguards exist in the United Kingdom system.

* Report of Commission, paragraph 65 ; Judgment of Court, Series A, Vol. 28, para. 48.

(c) Article 13 of the Convention

The Government first submit that when an applicant claims that domestic law and practice contravene the Convention and such claim is held to be ill-founded, no additional issue arises under Article 13. Since in their submission the applicant's complaints under Article 8 are ill-founded here, no issue therefore arises under Article 13.

Alternatively, they submit that the Klass judgment establishes the following propositions :

— the authority referred to in Article 13 need not necessarily be judicial, (para. 67) ;

— Article 13 cannot impart an unrestricted right to notification of surveillance measures ; it cannot lead to a result tantamount to nullifying the conclusion that the absence of notification is compatible with Article 8 in order to ensure the efficiency of surveillance measures, (para. 68) ;

— where secret surveillance measures have been found to be consistent with Article 8 notwithstanding lack of notification, an "effective remedy" must mean a remedy as effective as can be having regard to the restricted scope for recourse inherent in such a system, (paras. 68, 69).

They submit that the lack of notification under United Kingdom practice is compatible with Article 8 (2) for the reasons given, and therefore does not of itself render ineffective any remedy before a national authority for the purposes of Article 13.

In the event of failure to comply with the prescribed practice, remedies before a national authority would be available. Interception or divulgence of intercepted material by a Post Office employee in the absence of a warrant would be an offence under S. 45 of the Telegraph Act 1863, or S. 20 of the Telegraph Act 1868. In practice no interception of a telephone line could be effected by the police without Post Office co-operation. The police would be under a duty to investigate any complaint of unlawful interception, which could be prosecuted by the police or the complainant himself. If it were alleged that an interception without warrant took place at the instance of a police officer, a complaint could be made under S. 49 of the Police Act 1964. If a person suspected unjustifiable interference under a warrant, he could complain to the Secretary of State either directly or through a Member of Parliament. The matter would be looked into and any apparent impropriety would give rise to rigorous investigation. If it were alleged that the Home Secretary had issued a warrant otherwise than for the purposes contemplated by S. 80 of the Post Office Act 1969, or after taking into account irrelevant or inappropriate considerations, that matter would be within the jurisdiction of the High Court on an application for judicial review.

Whilst the effectiveness of the remedies is necessarily limited by lack of notification and difficulty in adducing evidence, such limitations are an inherent feature of all systems of secret surveillance and for this reason internal controls and safeguards are required to replace the absence of external supervision through the courts.

The Government therefore submit that in the particular circumstances the remedies available satisfy Article 13 and this complaint is also manifestly ill-founded.

2. The applicant

(a) *Article 8 of the Convention*

The applicant submits that he has adduced evidence of interception of telephone conversations beyond that admitted by the Government, of interception of his correspondence and of "metering" of his telephone. Referring to paragraphs 36-38 of the Klass judgment, he also submits that as he is potentially affected by secret surveillance, he is entitled to claim to be the "victim" of a violation.

As to whether the interference with his right under Article 8 (1) is "in accordance with the law" for the purposes of Article 8 (2), the applicant observes that the Vice-Chancellor held that telephone tapping was permitted because it was not expressly forbidden. The only legal restrictions are those in S. 45 of the Telegraph Act 1863, S. 20 of the Telegraph Act 1868 and S. 11 of the Post Office (Protection) Act 1884 which apply only to Post Office employees and only if they are acting "improperly" or "contrary to ... duty". There is thus no effective legal protection against tapping of telephones. There appears to be no restriction on metering.

As to mail, the applicant first concedes that no lawful interception can take place without a warrant. However, he observes that no offence is committed if there is interception by a Post Office employee except when it is "contrary to his duty",*. Furthermore, the statutes merely assume the existence of a power to issue warrants for the interception whereas such a power cannot be based on any prerogative or common law right.

In the applicant's submission, it cannot be shown by the Government that interception of mail is "in accordance with the law". The fact that it has taken place proves only that a power has been exercised, not that the use of the power has been lawful.

As to the question whether the interference was or is "necessary in a democratic society", the applicant submits that the Government have failed

* Section 58 of the Post Office Act 1953.

satisfactorily to answer the criticisms of United Kingdom law made in his application, that they have failed to answer the criticisms of the interception system made by the Vice-Chancellor in his Judgment and the United Kingdom system cannot properly be compared with the German one. He makes *inter alia* the following criticisms of the United Kingdom system :

- that any restriction on telephone tapping and mail interception is of an administrative nature and unenforceable in law and there are no restrictions on "metering" ;

- legal safeguards comparable to those considered in the Klass Case do not exist ;

- because of the secrecy of the system there is no effective accountability to Parliament ;

- there is evidence of interceptions outside the administrative framework referred to in the Birkett Report and outside the control of the Secretary of State ;

- there is no provision whatever for a person to be notified of interception at any time ;

- there is no independent element to protect against abuse. The terms of reference of the judge appointed to review the system are inadequate and in particular he will not have power to investigate the details of particular cases, his terms of reference do not cover interceptions authorised by Secretaries of State other than the Home Secretary or interceptions without warrant and his reports (after the first) will be secret ;

- there is no possibility of an independent inquiry or investigation at the instance of an alleged victim of interception ;

- the courts are completely excluded from the system as is shown by the statement of the Secretary of State to Parliament on 1 April 1980 (*supra*) ;

- the Secretary of State's control is unlikely to be effective and is not comparable to that of the G. 10 Commission in Germany ; in particular the Home Secretary has limited time, limited advice, does not have practical control over interceptions and is not effectively accountable to Parliament (POEU Report, pp. 18-19).

The applicant submits that such controls as are alleged to have been developed are not effective and do not comply with the Convention. No safeguards can be said to be effective unless capable of independent verification. There is no evidence, other than the number of warrants, to support the contention that the safeguards are effective. The applicant concedes that in certain circumstances a system of interception that does not provide for notification in certain cases does not contravene Article 8. He submits, however, that the complete absence of notification suggests that the United Kingdom system and practice are contrary to Article 8.

(b) *Article 13 of the Convention*

The applicant submits that the major difference between his case and the Klass Case is that the system and practice at issue in the Klass Case conformed with Article 8, whereas the United Kingdom one does not. Even if it does conform with Article 8, there is no effective remedy against any particular breach because of the practical impossibility of discovering whether an interception has taken place or whether the appropriate procedure has been complied with.

The applicant does not accept the Government's contention that interception or divulgence of material by a Post Office employee without a warrant would be an offence. This would only be so if he acted "improperly" or "contrary to duty". Further, it is impossible for the police or an individual to prosecute in the absence of information. Complaints to the Secretary of State or a Member of Parliament are not effective remedies, in the applicant's submission. In particular the Secretary of State himself would have granted any warrant. It is impossible to apply for judicial review in the absence of evidence, and even if a warrant could be quashed there would be no remedy for the interception prior to the Court's ruling.

As a matter of practice the remedies referred to by the Government do not exist or can have no validity in fact, in the applicant's submission.

THE LAW

The applicant has alleged that, at the behest of the police, his telephone lines have been "tapped" and his telephone conversations intercepted, his telephone calls have been monitored by being "metered" and his correspondence has been intercepted. He has complained of these matters and of the relevant United Kingdom law and practice and has invoked Articles 8 and 13 of the Convention. He submits that he has been, and continues to be, the victim of unjustified interference with his private life and correspondence in breach of Article 8 and that there is no remedy available to him which could satisfy Article 13.

In his application the applicant has also alleged that he and other persons have been subjected to other forms of police surveillance, such as being followed, observed, searched and photographed and that their premises have also been searched. However his complaints under the Convention relate solely to the alleged interception or monitoring of his communications and these are the only matters which the Commission is called upon to examine in the light of the Convention in the present case.

The respondent Government have accepted that one telephone conversation to which the applicant was party was intercepted at the request of the police under a warrant issued by the Home Secretary, the warrant being issued

and the interception made for the prevention and detection of crime. They deny that the police caused the applicant's telephone lines to be "metered". They do not otherwise disclose to what extent, if at all, the applicant's telephone line was tapped, or his telephone conversations or correspondence intercepted.

There is no dispute between the parties that the applicant is entitled, under Article 25 of the Convention, to claim to be a "victim" of any violation of the Convention held to arise from the interception of his telephone conversation or the law and practice in England and Wales relevant to the interception of telephone and postal communications on behalf of the police for the prevention and detection of crime. Furthermore it is not disputed that the application of such measures is an interference with the applicant's right to respect for correspondence guaranteed by Article 8 (1). The respondent Government maintain, however, that such measures are justified under Article 8 (2) of the Convention, being "in accordance with the law" and necessary in a democratic society for *inter alia* the prevention of crime. They also maintain that no issue arises under Article 13 of the Convention, or alternatively that the existing system of remedies is as effective as can be in the circumstances and thus satisfies Article 13. They submit that for these reasons the application is manifestly ill-founded.

The Commission has made a preliminary examination of the parties' submissions on these matters in the light, in particular, of the judgment of the Court in the Klass Case (Series A. No. 28). It finds that the applicant's complaints, as outlined above, raise important issues under the Convention which should be determined in an examination of the merits of the case. As emerges from the preceding paragraph, the principal questions arise under Article 8 (2) and Article 13 of the Convention. In particular, given the extent to which the system for the interception of communications is regulated by administrative arrangement rather than by rules of law, an important question arises as to whether measures taken under it can be considered as being "in accordance with the law" ("prévues par la loi") for the purposes of Article 8 (2), taking into account the interpretation given to that phrase by the Commission and Court in their previous case-law, (Klass Case, Report of the Commission, para. 63, Judgment of the Court, Series A. No. 28, para. 43; Sunday Times Case, Series A. No. 30, para. 49). Furthermore, the Commission must consider whether the other requirements of Article 8 (2) are met and in particular whether there are "adequate and effective guarantees against abuse" within the system, (Klass Case, Judgment para. 50). In this connection an important question arises as to whether the system of safeguards described by the respondent Government, being based largely on administrative rules and practices, can be considered to provide a sufficient guarantee against abuse or whether, and if so to what extent, such safeguards should be provided for by law.

The Commission therefore finds that the applicant's complaints concerning the interception of communications cannot be described as manifestly ill-founded and, in the absence of any other ground of inadmissibility, must be declared admissible. However, with regard to the Government's submissions concerning the scope of the case, it observes that the case is directly concerned only with the question of interceptions effected by or on behalf of the police within the general context of a criminal investigation, together with the legal and administrative framework relevant to such interceptions. The Commission is not therefore called upon to examine such matters as the conditions applicable in the case of authorised interceptions by other Government Departments, namely H.M. Customs and Excise and the Security Service, (cf. the White Paper referred to *supra*). Furthermore it does not regard the allegations referred to in the applicant's observations concerning such matters as unauthorised telephone tapping in connection (for instance) with political and trade union activities, as forming in themselves part of his complaint under the Convention requiring examination as such. On the other hand it is plainly relevant in examining the issues under Article 8 (2) outlined in the preceding paragraph, to consider whether telephone and postal communications could lawfully be intercepted under conditions other than those officially specified.

The applicant's complaints concerning the question of "metering" of his telephone are closely connected with his complaints concerning the interception of communications and in the Commission's view require examination on the merits as an integral part of his complaint. They cannot therefore be regarded as manifestly ill-founded either.

For these reasons, the Commission

DECLARES THIS APPLICATION ADMISSIBLE:

(TRADUCTION)

EN FAIT

1. Introduction

Les faits de la cause, tels qu'ils ressortent des exposés des parties et des documents versés au dossier, peuvent se résumer comme suit :

Le requérant, ressortissant du Royaume-Uni, est né en 1937 et habite à Dorking, dans le Serrey. A l'époque des faits, il était antiquaire. Il est représenté par MM. Davis et Hanson, solicitors à Londres.

En mars 1977, une perquisition eut lieu au domicile du requérant qui fut, ainsi que son épouse, arrêté et accusé de plusieurs délits de recel. Le requérant et ses co-accusés furent jugés par la Crown Court de Londres. Le 16 août 1978, le requérant fut acquitté sur certains chefs d'accusation et, le jury n'ayant pas pu se mettre d'accord sur les autres, l'accusé passa à nouveau en jugement. Le 16 mai 1979, le jury ne réussit pas davantage à s'entendre. Le requérant fut derechef mis formellement en accusation mais fut acquitté, le ministère public n'ayant pas fait d'offres de preuve. Le requérant allègue avoir été sous surveillance policière constante depuis 1971 environ. Lui personnellement, sa famille, ses amis et associés ont fait l'objet de filatures, observations, photographies et perquisitions. Ses locaux et ceux d'amis ou associés ont été fouillés.

Le requérant pense en outre que, sur ordre de la police, (a) son courrier et celui de son épouse ont été interceptés et (b) ses lignes téléphoniques ont été « écoutées ». Il pense que ces mesures se sont poursuivies même après son acquittement et soutient qu'elles emportent violation des droits que lui reconnaissent les articles 8 et 13 de la Convention.

Dans la présente procédure, le Gouvernement défendeur reconnaît qu'une conversation téléphonique a été écoutée, mais ne dit rien de la mise éventuelle sur table d'écoute du numéro personnel du requérant ni de l'écoute éventuelle de ses conversations téléphoniques ou de l'interception de son courrier. Il nie que le requérant et sa famille aient fait l'objet de tracasseries policières et qu'aucunes mesures policières aient été prises à leur égard, abstraction faite de celles raisonnablement exigées par la recherche et la prévention des infractions pénales.

On trouvera ci-dessous des détails complémentaires sur les déclarations respectives des parties à propos des allégations d'interception de la correspondance et d'écoutes téléphoniques.

2. Sur l'allégation d'interception de la correspondance

Le requérant affirme dans sa requête avoir tout lieu de croire que son courrier et celui de son épouse ont été interceptés depuis 1974 environ. Voici ses raisons :

- i. des lettres, qui lui ont été adressées par différentes personnes d'endroits différents, lui sont parvenues sous enveloppe collée par des rubans adhésifs de même type. Chaque fois qu'il a pu s'en enquérir, les expéditeurs l'ont informé qu'ils avaient cacheté normalement l'enveloppe, sans ruban adhésif. Le requérant a produit un lot de cinq enveloppes collées avec du ruban adhésif et portant des cachets de la poste allant de novembre 1977 à octobre 1978, sauf l'un d'eux qui est illisible ;
- ii. d'autres lettres lui ont été remises ouvertes alors que manifestement les enveloppes avaient déjà été collées une fois. Le requérant a produit un lot de quatre enveloppes, toutes apparemment adressées par la même personne et postées en République d'Irlande, deux portant le cachet de mars 1978 et les deux autres une date illisible ;
- iii. les paquets qui lui ont été remis ainsi qu'à son épouse avaient invariablement un mois de retard au maximum et il apparaissait à l'examen qu'ils avaient été ouverts et refermés.

Le Gouvernement, pour les raisons indiquées à propos des écoutes téléphoniques (voir plus bas), se refuse à révéler dans quelle mesure le courrier du requérant aurait été intercepté, à supposer qu'il l'ait été, pour le compte de la police. Il nie toutefois que l'on puisse imputer à une quelconque censure le fait que les enveloppes produites par le requérant aient été ou recollées ou distribuées ouvertes.

2. Sur l'allégation d'écoutes téléphoniques

Le requérant déclare dans sa requête que, plusieurs années durant, la ligne téléphonique de son ancien domicile londonien et celle de son domicile actuel à Dorking ont été, selon lui, mises sur écoute par la police ou par le Service des postes et ses communications interceptées. Ses raisons de le croire sont les suivantes :

- il entendait des bruits de dé clic inhabituels dans son téléphone ;
- la police détenait certaines informations qu'elle ne pouvait s'être procurée qu'en écoutant ses conversations téléphoniques ;
- si la police et le Service des postes se sont, d'une manière générale, refusés à reconnaître ou à nier les écoutes, leur manière de réagir aux demandes qu'il a présentées en 1978 pour faire supprimer les dispositifs d'écoute montrait clairement que son téléphone était écouté ;

- lors de son procès, il est apparu que le détail de certaines conversations téléphoniques figurait dans un carnet en possession des policiers. Par la suite, l'avocat du Gouvernement reconnut qu'il y avait eu écoute.

Le requérant pense également que son téléphone a été relié à un dispositif de comptage enregistrant automatiquement tous les numéros composés sur le cadran. Il fonde cette conviction sur le fait qu'au moment de son arrestation en mars 1977, une vingtaine de personnes à qui il avait récemment téléphoné firent l'objet de perquisitions.

Le **Gouvernement** remarque qu'il n'a jamais été révélé que le numéro téléphonique personnel du requérant ait été placé sur table d'écoute pour intercepter ses conversations téléphoniques (autres que celle dont l'interception est reconnue). Le fait de révéler ce genre d'informations pourrait compromettre le but des écoutes téléphoniques et permettrait d'identifier et de compromettre les sources d'information de la police. Dans la présente procédure, le Gouvernement reconnaît qu'une conversation téléphonique à laquelle le requérant participait a été écoutée en vertu d'un mandat délivré par le Ministre pour prévenir et rechercher les infractions pénales. Il admet également que le requérant, soupçonné d'être impliqué dans une affaire de recel, fait partie d'une catégorie de personnes à l'égard de qui la police est susceptible d'utiliser les écoutes téléphoniques. Il nie en revanche que la police ait fait placer le téléphone du requérant sur dispositif de comptage ou ait entrepris aucune perquisition sur la base d'une quelconque liste de numéros téléphoniques fournie par le Service des postes.

4. Législation et pratiques internes

A. La législation

Le détail de la législation et de la pratique relatives à l'interception des communications postales et téléphoniques figure dans le rapport de la commission Birkett*. Cette commission fut nommée en 1957 pour étudier « l'exercice par le Ministre du pouvoir exécutif d'intercepter des communications et examiner notamment en vertu de quel mandat, dans quelle mesure et dans quel but ce pouvoir a été exercé et quel usage a été fait des informations ainsi obtenues ; ainsi que de recommander si ce pouvoir doit être exercé, selon quelles modalités et moyennant quelles garanties... ».

Dans la partie I de son rapport, la commission a examiné sur quel fondement juridique repose le pouvoir du Ministre d'intercepter des communications. L'origine en est obscure mais pendant des siècles le pouvoir d'inter-

* Rapport de la commission des membres du Conseil de la Couronne désignés pour enquêter sur l'interception des communications - octobre 1957.

cepter le courrier fut utilisé, connu du grand public et revêtu d'un caractère légal par divers textes. La commission a évoqué les dispositions de diverses lois sur le Service des postes reconnaissant l'existence de ce pouvoir. Depuis 1710, la position au regard du droit est qu'un employé des postes qui (sauf dans certaines conditions) ouvre, retarde ou conserve un colis postal, se rend coupable d'un délit mais peut exciper pour sa défense avoir agi sur ordre du Ministre.

La commission Birkett a évoqué notamment l'article 58 de la loi de 1953 sur le Service des postes, toujours en vigueur, et qui stipule :

« Se rend coupable d'un délit l'agent du Service des postes qui, contrairement à ses fonctions, ouvre... un colis postal en voie d'acheminement par la poste, ou conserve ou retarde délibérément... un tel colis... »

Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas à l'ouverture... d'un colis postal... pratiquée pour obéir à un ordre exprès donné par écrit de la main d'un Ministre. »

La commission a également examiné le pouvoir d'intercepter les communications téléphoniques, exercé de temps à autre depuis l'introduction du téléphone. Jusqu'en 1937, le Service des postes estimait qu'il s'agissait d'un pouvoir conféré à tout exploitant des téléphones et non contraire à la loi. Aucun mandat n'était donc délivré à cet effet. En 1937, il fut décidé qu'en principe, il n'était pas souhaitable de procéder à l'enregistrement de conversation téléphoniques sans ordre du Ministre. Le ministère de l'intérieur estima par ailleurs que le pouvoir d'intercepter la correspondance en vertu d'un ordre ministériel était assez vaste pour englober l'interception des communications téléphoniques. Dès lors, la pratique du Service des postes fut de n'intercepter les conversations téléphoniques que sur mandat exprès du Ministre.

La commission examina aussi les divers fondements juridiques possibles de l'exercice de ce pouvoir : prérogative royale, dispositions de la loi de 1868 sur les télégraphes ou idée que l'optique dans laquelle agissait le Service des postes avant 1937 était correcte. La commission déclara (par. 50) que, selon elle, « il reposait sur le pouvoir, pleinement reconnu par les textes relatifs au Service des postes, tel qu'il existait avant la promulgation des lois pertinentes, et quel que soit le nom qu'on lui donne ». La commission poursuivait :

- « 51. Nous estimons donc pouvoir exprimer en ces termes l'état du droit :
- a. Le pouvoir d'intercepter des lettres a été exercé depuis les temps les plus reculés et reconnu par les lois votées successivement par le Parlement.
- b. Ce pouvoir s'étend aux télégrammes.
- c. On voit mal comment ne pas accepter l'idée que s'il existe un pouvoir légal d'intercepter les communications sous forme de lettres

ou de télégrammes, ce pouvoir est assez vaste pour englober aussi les communications téléphoniques.

52. Cependant, si l'on estime que le pouvoir d'intercepter les communications téléphoniques se trouve dans un fâcheux état d'incertitude, c'est au Parlement qu'il appartient d'examiner les mesures à prendre pour lever toute incertitude si l'on veut maintenir la pratique. S'agissant des lettres et télégrammes, les dispositions de la loi de 1953 sur le Service des postes ne semblent pas avoir, dans la pratique, suscité de difficultés. Si nécessaire, un amendement approprié à cet article de la loi de 1953 lèvera les doutes sur le point de savoir si la situation est la même pour les communications téléphoniques que pour les lettres et télégrammes. *

Depuis 1957, date du rapport de la commission Birkett, le statut du Service des postes a été modifié par la loi de 1969. Dirigé autrefois par un ministère placé sous l'autorité directe d'un Ministre (le Postmaster General), le Service des postes est maintenant une entreprise publique (the Post Office), dépendant dans une certaine mesure de l'Etat — mais soumis à des pouvoirs de tutelle et autres du Ministre (actuellement, le Ministre de l'Intérieur). L'article 80 de la loi de 1969 stipule que le Service des postes peut être tenu de fournir à des personnes occupant des fonctions officielles dans l'Etat des informations sur « des éléments et objets transmis... par la voie des postes ou des télécommunications ». Cette obligation peut incomber au Service des postes « pour des objectifs analogues et de la même manière » qu'il était prévu pour le « Postmaster General » au moment du vote de la loi.

Le chapitre 5 de la loi de 1969 stipule également que, lors de poursuites engagées contre une personne pour certains délits d'interception ou de divulgation abusive du contenu de messages télégraphiques ou autres* « l'intéressé pourra se défendre en apportant la preuve que l'acte constitutif du délit a été effectué conformément à un ordre écrit de la main d'un ministre ».

Selon le Gouvernement, ces dispositions ont été incluses dans la loi de 1969 parce qu'il a été jugé nécessaire de prévoir une disposition expresse concernant l'interception des communications, le Service des postes n'étant plus sous tutelle ministérielle directe.

B. La pratique

Un Livre Blanc**, publié par le Gouvernement en 1980 renferme une déclaration sur les pratiques actuelles en matière d'interception des communications en Grande-Bretagne. Il s'agit, pour l'essentiel, des mêmes pratiques

* Article 40 de la loi de 1863 sur les télégraphes ; article 20 de la loi de 1868 sur les télégraphes et article 11 de la loi de 1884 sur le Service des postes (protection).

** Command Paper 7873, « The Interception of Communications in Great Britain », avril 1980.

que celles décrites et recommandées par le rapport Birkett et évoquées par les Premiers Ministres successifs dans leurs déclarations au Parlement en 1957, 1966 et 1978. Les services de police, de douane et de sécurité peuvent demander l'autorisation d'intercepter des communications à l'effet de « rechercher les auteurs de délits graves et de protéger la sécurité de l'Etat » (par. 2 du Livre Blanc). L'interception ne peut se faire que sur un ordre du ministre, figurant dans un mandat signé de sa main. En Angleterre et au Pays de Galles, le pouvoir de délivrer ce genre de mandat est exercé par le Ministre de l'Intérieur ou, s'il est malade ou absent, par un autre Ministre en son nom (ibid.).

Selon le Livre Blanc, la pratique actuelle suivie en Angleterre et au Pays de Galles pour les mandats sollicités par la police afin d'aider à découvrir des infractions pénales, présente les caractéristiques suivantes :

- l'infraction doit être « vraiment grave » — par exemple une infraction pour laquelle le délinquant primaire peut s'attendre à trois ans de prison (par. 3 et 4) ;

- les méthodes normales d'enquête doivent avoir été tentées et avoir échoué, ou n'avoir que peu de chances de réussir (par. 3) ;

- il doit y avoir de bonnes raisons de penser qu'une interception conduira probablement à une arrestation et à une condamnation (par. 3) ;

- les demandes de délivrance de mandat doivent se faire par écrit et préciser l'objet de l'interception demandée, ainsi que les faits et circonstances à l'appui de la demande ; elles sont présentées au secrétaire général du ministère de l'intérieur (le plus haut fonctionnaire du ministère). Si celui-ci constate que les conditions requises sont remplies, il soumet la demande au Ministre de l'Intérieur pour approbation et signature. En cas d'exceptionnelle urgence, le Ministre peut donner son autorisation par téléphone (par. 9) ;

- les détails concernant l'adresse ou le numéro de téléphone en question doivent figurer dans le mandat. Toute modification exige l'autorisation du Ministre ou (s'il délègue son pouvoir) du secrétaire général. Des mandats distincts sont requis pour intercepter les communications téléphoniques et le courrier (par. 10) ;

- la validité des mandats est limitée dans le temps. le premier est valable deux mois au maximum. Le ministre de l'Intérieur peut cependant le renouveler, après examen de la demande par le secrétaire général, lorsqu'il s'agit de mandat intéressant la police pour un mois à la fois (par. 11).

L'interception elle-même, qu'il s'agisse de courrier ou de communications téléphoniques, est pratiquée par le Service des postes. Celui-ci envoie copie de la correspondance interceptée à l'organisme concerné (la police par exemple) qui prend note de sa teneur dans la mesure où elle concerne son enquête. Les enregistrements de conversations téléphoniques sont pareillement transmis à l'organisme concerné qui note (ou fait transcrire) les parties intéressant son enquête. La plupart des enregistrements sont effacés dans la

semaine qui suit. Les notes ou transcriptions sont conservées pendant 12 mois ou aussi longtemps que l'exige l'enquête, puis détruites (par. 15 du Livre Blanc). Le résultat des interceptions n'est utilisé que pour l'enquête et n'est pas produit comme preuve (par. 16). Les informations obtenues ne peuvent être divulguées à des particuliers, ni à des organismes ou tribunaux internes (par. 17).

Le Livre Blanc renferme également des tableaux indiquant le nombre annuel de mandats délivrés pour interceptions postales et téléphoniques de 1958 à 1979. Sur dix ans, les chiffres montrent qu'il y a eu chaque année en général un peu plus de 400 mandats d'interception de communications téléphoniques et un peu moins de 100 pour interception de la correspondance en Angleterre et au Pays de Galles.

Le requérant, évoquant un rapport du syndicat des techniciens des postes* et deux articles parus dans le "New Statesmen"**, prétend dans ses observations écrites que les écoutes téléphoniques sont plus répandues que les pouvoirs publics ne l'admettent officiellement, qu'elles sont utilisées pour des buts autres que ceux indiqués dans le rapport Birkett, notamment en liaison avec des activités syndicales et politiques légales, et qu'elles sont parfois pratiquées sans aucun mandat.

Quant au dispositif de comptage, le Gouvernement déclare qu'il n'implique aucune interception. Le Service des postes dispose des moyens de garder trace de l'utilisation d'un téléphone quelconque, en fonction de l'heure et de la durée des appels téléphoniques, et des numéros obtenus. Il utilise à cet effet des signaux qu'il est seul à recevoir. Ce système de comptage ne se distingue en rien de la manière dont un fournisseur de services garde trace des services qu'il fournit. Le Service des postes n'est pas obligé de tenir ce genre de comptabilité mais, s'il le fait, il peut avoir à la produire en justice comme preuve, exactement comme peut y être obligée toute partie détenant des archives intéressantes. La police ne dispose d'aucun autre moyen d'obliger le Service à produire ces relevés et aucune archive de ce genre n'a été obtenue ou utilisée en l'espèce.

Le requérant soutient que les renseignements obtenus par le dispositif de comptage peuvent être mis pour information à la disposition de la police. Il n'a pas connaissance de cas où la production de telles archives ait été ordonnée sous menace de sanction. Cependant, remarque le requérant, le Gouvernement ne laisse pas entendre que le comptage n'a pas lieu à la demande de la police,

* "Tapping the Telephone" - (à l'écoute du téléphone) - Rapport publié le 31 juillet 1980, par le Post Office Engineering Union, pp. 16 et 19.

** "New Statesmen", 1^{er} février et 18 juillet 1980.

ni que les renseignements ne sont pas mis à la disposition de la police à *sa demande*, ni qu'il existe à cet égard un contrôle ou une surveillance quelconque.

5. L'action en justice engagée par le requérant

Après son premier procès, le requérant engagea devant la High Court une action contre le préfet de police (Metropolitan Police Commissioner). L'affaire fut jugée en janvier 1979 par le président de la Chancery Division, Sir Robert Megarry. Après légère modification de son argumentation, le requérant concluait finalement à faire déclarer :

1. que l'interception, la surveillance ou l'enregistrement de conversations sur ses lignes téléphoniques pratiqués sans son consentement, ou la divulgation de leur teneur, sont contraires à la loi même s'ils sont pratiqués conformément à un mandat du Ministre de l'Intérieur ;
2. qu'il jouit d'un droit à la propriété, à l'intimité et au secret des conversations transmises sur ses lignes téléphoniques, et qu'en conséquence, l'interception, la surveillance, l'enregistrement et la divulgation de ces conversations portant atteinte à ces droits ;
3. à titre subsidiaire, qu'il n'a en droit anglais aucun recours contre l'interception, la surveillance, l'enregistrement ou la divulgation des dites conversations ;
4. que l'interception et la surveillance de ses lignes téléphoniques sont contraires à l'article 8 de la Convention ;
5. à titre subsidiaire, qu'il ne dispose d'aucun recours effectif devant une instance nationale pour se plaindre de la violation de l'article 8 en raison de l'interception et de la surveillance de ses conversations téléphoniques.

Le 28 février 1979, dans un jugement très circonstancié, le président de la Chancery Division débouta le requérant. Il estimait tout d'abord n'avoir pas compétence pour déclarer l'écoute téléphonique contraire à l'article 8 de la Convention, puisque ce traité n'a pas force de loi en Angleterre. Or, le pouvoir de rendre un jugement déclaratoire se limite aux questions dont le tribunal peut connaître et ce n'est pas le cas de la Convention, en tant que traité. Le requérant avait renoncé à ses conclusions tendant à faire déclarer qu'il n'avait aucun recours contre l'écoute de ses lignes téléphoniques (n^{os} 3 et 5).

Dans l'examen de la légalité des écoutes téléphoniques, le président fit remarquer que l'affaire ne concernait que l'écoute téléphonique pratiquée à partir de câbles qui ne se trouvent pas dans les locaux de l'abonné. Il n'y avait aucun litige concernant un appareil radio ou une violation du domicile de l'abonné. Le juge déclara que les mots contenus dans une conversation téléphonique ne font pas l'objet d'un droit de propriété. Le droit anglais ne prévoit aucun droit général au secret ni aucun droit particulier de tenir une

conversation téléphonique sans être gêné dans l'intimité de son foyer. Un droit de ce genre ne pourrait être instauré que par le législateur. Il n'y a pas non plus de droit au caractère confidentiel d'une conversation téléphonique, qu'elle ait lieu sous contrat ou autrement. Même si c'était le cas, ce pourrait être (dans certaines conditions) une cause ou une excuse valable de mettre un téléphone sur écoute pour rechercher les auteurs d'infractions pénales. L'oubli pourrait donc avoir un caractère limité et tel serait le cas dans les circonstances de la présente affaire. S'il n'existe dans la législation aucun pouvoir exprès d'écouter les conversations téléphoniques, un tel pouvoir n'est toutefois pas contraire à la loi puisqu'il ne comprend aucun élément (violation de domicile par exemple) qui conférerait ce caractère illégal. La Convention n'engendre directement, en droit anglais, aucun droit et le tribunal n'avait pas ici à interpréter une législation dont le sens est douteux. Le président du tribunal formula notamment des observations sur l'absence de garanties juridiques, par opposition aux garanties administratives dont on ne peut pas réclamer la mise en œuvre en justice. Tout en estimant impossible, dans ces conditions, de voir comment il pourrait déclarer que le droit anglais répond aux exigences de la Convention, telles qu'interprétées dans l'affaire Klass, il déclara que le législateur est seul habilité à instaurer le système de garanties voulues. Il laissa entendre que l'écoute téléphonique est un domaine qui « appelle un texte de loi ».

6. Développement ultérieurs

Après l'arrêt rendu sur la demande susdite du requérant, le Gouvernement réexamina la question et étudia notamment s'il était nécessaire de légiférer. Le 1^{er} avril 1980, dès la publication du Livre Blanc, le Ministre de l'Intérieur annonça au Parlement que le Gouvernement avait décidé de ne pas introduire de législation en la matière. Il justifia la décision en ces termes :

« L'interception des communications est, par définition, une pratique dont l'efficacité et la valeur dépendent du secret de son exécution. Elle ne saurait donc être, à ce titre, soumise aux mécanismes habituels du contrôle parlementaire. Son caractère acceptable dans une société démocratique dépend de ce qu'elle est assujettie à un contrôle ministériel et de ce que les citoyens et leurs représentants au Parlement sont prêts à faire confiance aux ministres concernés. Ces derniers sont chargés d'exercer leur contrôle de manière responsable et en gardant convenablement la balance entre d'une part l'importance et l'interception comme moyen de garantir l'ordre et la sécurité et, d'autre part, la menace que ce procédé peut constituer pour la liberté de celui qui en est l'objet. Dans les limites nécessaires du secret, mes éminents collègues et moi-même sommes responsables devant le Parlement de notre gestion en la matière. Cela n'aurait pas plus de sens de faire que ces questions secrètes relèvent des tribunaux que de m'obliger à les révéler à la Chambre. Si une loi devait régir le pouvoir de pratiquer ces interceptions, alors les tribunaux auraient aussi celui d'enquêter à leur égard et

de le faire, sinon publiquement, du moins en présence du plaignant. Voilà qui restreindrait à coup sûr l'utilisation de l'interception comme instrument d'enquête. Le Gouvernement en est arrivé à la conclusion évidente que les procédures, conditions et garanties décrites dans le Livre Blanc assurent un contrôle ministériel rigoureux des interceptions, constituant pour la liberté de l'intéressé une protection suffisante et ne seraient à cet égard pas plus efficaces si on les inscrivait dans un texte de loi. Le Gouvernement a en conséquence décidé de ne pas introduire de législation dans ce domaine. »

Le Ministre annonçait également que, selon le Gouvernement, il serait souhaitable qu'il y eût « un moyen de vérifier de manière continue et impartiale que l'interception est pratiquée conformément aux objectifs fixés et aux procédures établies ». Un haut magistrat, Lord Diplock, fut désigné pour ces fonctions avec le mandat suivant :

« Examiner à titre permanent les objectifs, procédures, conditions et garanties regissant l'interception des communications pratiquée au nom des Services de police, de douane et de sécurité tels que les expose le Livre Blanc 7873 ; et rendre compte au Premier Ministre. »

Cette personnalité pourrait consulter les dossiers et demander des informations complémentaires aux ministères et organismes concernés. Son premier rapport devait être publié et elle devait examiner à cet effet tous les aspects du mécanisme exposé dans le Livre Blanc. Ses rapports ultérieurs sur le fonctionnement détaillé du mécanisme en question ne devaient pas être publiés mais le Parlement serait informé des éventuelles constatations d'ordre général et des modifications éventuellement apportées audit mécanisme.

En mars 1981, Lord Diplock publia le premier rapport*. Il concluait, à partir des investigations auxquelles il s'était livré, que le mécanisme fonctionnait bien.

GRIEFS ET ARGUMENTATION INITIALE DU REQUÉRANT

Dans sa requête, présentée le 19 juillet 1979, le requérant soutient que la législation du Royaume-Uni relative aux écoutes téléphoniques et à l'interception du courrier est contraire à l'article 8 de la Convention. Il soutient en outre que le mécanisme administratif en question étant conforme à la loi, il n'existe aucun recours effectif pour se plaindre de la violation de l'article 8, si bien que la situation du droit est également contraire à l'article 13 de la Convention.

* « The Interception of Communications in Great Britain », Rapport de Lord Diplock, mars 1981, Cmnd 8191.

Sur l'article 8, le requérant se réfère à l'arrêt rendu par le président de la Chancery Division sur sa demande, et notamment aux observations du juge relatives à l'affaire Klass. Il remarque :

- i. qu'il n'existe pas de protection légale relative aux écoutes téléphoniques ou à l'interception du courrier ;
- ii. qu'une personne n'a pas le droit d'être informée qu'elle a fait l'objet d'une telle surveillance ;
- iii. que la délivrance des mandats y afférents n'est pas le fait du juge mais seulement de l'administration ;
- iv. qu'il n'existe pas, comme en République Fédérale d'Allemagne, d'organe impartial de contrôle ni aucun élément indépendant du système ;
- v. qu'il n'existe pas de « garanties adéquates et suffisantes contre les abus » ;
- vi. que tout le système au sein duquel se pratiquent écoute téléphonique et interception du courrier est obscur et que les citoyens n'ont aucun moyen de se renseigner sur l'efficacité éventuelle des garanties administratives existantes ;
- vii. qu'en ce qui concerne le dispositif de comptage, il n'existe aucune restriction, administrative ou autre.

Sur l'article 8, paragraphe 2, le requérant soutient que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de sa correspondance n'est pas « prévue par la loi », puisque (a) l'écoute téléphonique et l'interception du courrier sont licites du simple fait qu'elles ne sont pas illégales et que (b) il n'y a pas de règle de droit positif autorisant ou régissant ce type d'actes.

La législation est en outre contraire à l'article 8 en ce qu'elle autorise cette surveillance à l'égard des auteurs supposés d'une catégorie excessivement vaste d'infractions pénales et pour des objectifs autres que ceux prévus à l'article 8 car :

- i. il n'y a pas de limite *légale* quant aux infractions présumées à l'égard desquelles la police peut procéder à l'écoute des conversations téléphoniques ou à l'interception de la correspondance ; et
- ii. les limitations administratives mentionnées dans le rapport Birkett restreignaient le recours à ce genre de surveillance aux « cas d'infractions graves » alors qu'en fait la surveillance en question s'exerce aussi en matière de publications obscènes, de loteries contraires à la loi et de recels.

Conformément à l'arrêt Klass, l'article 8, paragraphe 2, appelle une interprétation restrictive. En conséquence, une mesure comme l'écoute téléphonique « pour la prévention des infractions pénales » n'est autoriséé que si elle est à la fois « conforme à la loi » et nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique ou au bien-être du pays.

Seules, les infractions les plus graves justifieront cette ingérence dans le droit au respect de la correspondance. On peut également faire valoir que « la prévention des infractions pénales » doit se distinguer de la *recherche* des infractions et que les écoutes téléphoniques pourraient ne pas être autorisées pour déceler des infractions pénales déjà commises.

Quant aux voies de recours internes, le requérant affirme que, s'agissant de l'écoute de son téléphone, il n'avait, selon son avocat, aucune chance de réussir à faire réformer en appel le jugement du président de la Chancery Division qui suit très exactement le droit anglais. Il n'est pas possible non plus de contester le système et le cadre administratif des écoutes téléphoniques et de l'interception du courrier, contrairement à ce qui se passe pour l'écoute privée de son téléphone ou l'interception de son courrier par des particuliers. On ne peut pas non plus soutenir en appel que la Convention fait partie du droit anglais interne. Il n'est donc pas possible de contester la légalité de l'interception du courrier pratiquée par mandat émis conformément à l'article 58 de la loi de 1953 sur le Service des postes.

En conséquence, selon le requérant, puisque sa requête allègue qu'un système administratif et un texte de loi sont contraires à la Convention et qu'un appel contre l'arrêt du président de la Chancery Division n'a aucune chance raisonnable de réussir, son grief doit être déclaré recevable bien que l'appel n'ait pas été interjeté.

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

Le 12 mai 1980, la Commission a décidé, conformément à l'article 42, paragraphe 2 (b), de son Règlement intérieur, de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et d'inviter les parties à présenter leurs observations sur sa recevabilité et son bien-fondé. Le Gouvernement a présenté ses observations le 21 octobre 1980 et le requérant y a répondu le 3 février 1981.

Par lettre du 27 février 1981, le Gouvernement a formulé certaines remarques à propos des observations du requérant. Le 17 mars 1981, la Commission a décidé d'inviter les parties à une audience contradictoire sur la recevabilité et sur le fond de l'affaire. L'audience a eu lieu le 13 juillet 1981.

ARGUMENTATION DES PARTIES SUR LA RECEVABILITÉ

L'essentiel de l'argumentation des parties peut se résumer comme suit :

1. Le Gouvernement défendeur

a. Délimitation de l'affaire

Le Gouvernement soutient qu'hormis la question distincte du dispositif de comptage, l'affaire ne concerne que la législation et la pratique afférentes à

l'interception des communications pratiquées pour le compte de la police afin de prévenir et de déceler les infractions pénales. Selon lui, les éléments présentés par le requérant, contenant des allégations touchant à des domaines plus vastes comme l'interception pratiquée pour des motifs de sécurité ou autrement qu'en application d'un mandat, n'ont rien à voir avec l'affaire ; aussi ne présente-t-il aucune observation à cet égard. Le Gouvernement fait également remarquer que le requérant ne peut se prétendre « victime », au sens de l'article 25 de la Convention, qu'à l'égard de mesures qu'il estime lui avoir été appliquées personnellement (ou qu'il peut raisonnablement supposer lui avoir été appliquées). La Commission doit donc considérer les affirmations du requérant sur ces questions plus vastes comme irrecevables dans la présente procédure.

b. Voies de recours internes

Sans pour autant admettre que le jugement rendu par le président de la Chancery Division ne pouvait pas être utilement contesté, le Gouvernement reconnaît qu'un appel aurait eu peu de chances de succès. Il déclare qu'au vu des circonstances de l'affaire, il ne soutient pas que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes en ne formant pas appel.

c. Article 8 de la Convention

Le Gouvernement reconnaît qu'en vertu de l'article 25 de la Convention, le requérant est habilité à se prétendre « victime » pour autant qu'il puisse démontrer que l'interception de ses conversations téléphoniques, ou la législation et la pratique en vigueur en Angleterre et au Pays de Galles sur l'interception des communications pratiquée par la police pour prévenir et déceler les infractions pénales, sont contraires à la Convention. Vu l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Klass, le Gouvernement admet également que l'application par la police des mesures d'interception de la correspondance et des conversations téléphoniques, ainsi que l'autorisation de ces mesures par la législation interne, constituent une « ingérence » dans l'exercice du droit au respect de la correspondance. Il prétend cependant que cette ingérence se justifiait au regard de l'article 8, paragraphe 2, et que les griefs formulés par le requérant sont donc manifestement mal fondés.

Le Gouvernement soutient tout d'abord que l'ingérence est « prévue par la loi », expression qui englobe le droit non écrit (Affaire du Sunday Times, série A, vol. 30, par. 471). Evoquant notamment le rapport Birkett et l'article 80 de la loi de 1969 sur le Service des postes, le Gouvernement fait valoir que la législation du Royaume-Uni autorise expressément l'interception des communications conformément aux pratiques décrites.

Il soutient ensuite que la législation et la pratique relatives à l'interception des communications dans le but de déceler des infractions pénales, et particulièrement l'interception des communications téléphoniques du requérant, sont ou étaient « nécessaires dans une société démocratique... à la

défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales » ainsi qu'à « la protection des droits et libertés d'autrui ».

Les *objectifs* d'ordre général de cette ingérence, à savoir la détection des « infractions graves », sont légitimes au regard de l'article 8, paragraphe 2. L'interception de la conversation téléphonique du requérant avait, elle aussi, un but légitime, puisque l'intéressé était soupçonné de recel. Or, cette infraction doit à juste titre être considérée comme très grave puisque le receleur se trouve précisément à la base d'une forte organisation criminelle et encourage les vols à grande échelle.

L'ingérence était par ailleurs « nécessaire ». Dans l'affaire Klass, la Commission et la Cour ont reconnu la nécessité des pouvoirs de surveillance secrète dans le contexte de la sécurité de l'Etat*. Or, selon le Gouvernement, les contrôles et garanties en jeu ici sont à bien des égards analogues à ceux examinés dans l'affaire Klass. Certes, il n'existe pas d'équivalent direct de la commission allemande G.10 ni d'un comité parlementaire, mais le fait que ce soit le Ministre qui est investi du pouvoir de délivrer des mandats assure une protection puissante et efficace contre les abus. Le Ministre est en effet invariablement un membre chevronné et expérimenté de la Chambre des communes, indépendant des services pratiquant la surveillance et démocratiquement responsable devant le Parlement. Son unique souci en la matière est de garder la balance entre les intérêts contradictoires en jeu. A cela s'ajoute, depuis avril 1980, la surveillance permanente et indépendante d'un haut magistrat.

Quant à l'absence de tout système propre à informer l'intéressé qu'il a été sous surveillance, le Gouvernement prétend ne pas voir comment la pratique suivie au Royaume-Uni différerait *en fait* de la pratique allemande examinée dans l'affaire Klass. Une notification n'était alors requise que lorsqu'elle pouvait avoir lieu « sans compromettre le but des mesures ». On ignore le nombre de cas où les pouvoirs publics ont estimé pouvoir révéler l'information. Evoquant le paragraphe 58 de l'arrêt Klass, le Gouvernement soutient qu'une notification peut compromettre le but à long terme de la surveillance. Il souscrit à la conclusion de la Cour selon laquelle le fait de ne pas informer l'intéressé ne saurait en soi être incompatible avec l'article 8, paragraphe 2, puisque cela assure précisément l'efficacité de « l'ingérence ».

Le Gouvernement soutient en conséquence que, comme dans l'affaire Klass, il existe bien des contrôles et garanties adéquats et effectifs dans le système en vigueur au Royaume-Uni.

* Rapport de la Commission, paragraphe 65 ; arrêt de la Cour, série A. vol. 28, paragraphe 48.

d. Article 13 de la Convention

Selon le Gouvernement, lorsqu'un requérant allègue que la législation et la pratique internes sont contraires à la Convention et que cette allégation est déclarée mal fondée, il ne se pose aucun problème supplémentaire sous l'angle de l'article 13. Or, puisqu'à son avis les griefs que le requérant tire de l'article 8 sont en l'espèce mal fondés, il ne se pose aucun autre problème sous l'angle de l'article 13.

A titre subsidiaire, le Gouvernement expose que l'arrêt Klass contient les propositions suivantes ;

- l'instance visée à l'article 13 peut ne pas être forcément judiciaire (par. 67) ;
- l'article 13 ne saurait accorder un droit illimité à une notification des mesures de surveillance ; il ne saurait conduire à un résultat équivalent à annuler la conclusion d'après laquelle le défaut de notification aux intéressés est compatible avec l'article 8 pour assurer l'efficacité des mesures de surveillance (par. 68) ;
- lorsque des mesures de surveillance secrète ont été déclarées compatibles avec l'article 8 nonobstant l'absence de notification, un « recours effectif » doit s'entendre d'un recours aussi effectif qu'il peut l'être eu égard à sa portée limitée, inhérente à tout système de surveillance (par. 68-69).

Le Gouvernement soutient donc que l'absence de notification dans la pratique du Royaume-Uni est compatible avec l'article 8, paragraphe 2, pour les raisons sus-indiquées et qu'en soi, elle ne rend pas inefficace un recours devant une instance nationale au sens de l'article 13.

Au cas où la pratique prescrite ne serait pas respectée, il existe des recours devant une instance nationale. En effet, l'interception ou la divulgation de données interceptées par un employé des postes en l'absence d'un mandat constitue une infraction selon l'article 45 de la loi de 1863 sur les télégraphes ou l'article 20 de la loi de 1868 sur les télégraphes. En pratique, aucune interception d'une ligne téléphonique ne peut être pratiquée par la police sans la coopération du Service des postes. La police a donc l'obligation d'enquêter sur toute plainte en interception illégale qui pourrait être poursuivie d'office ou par l'intéressé. S'il est allégué qu'une interception a eu lieu sans mandat à la demande d'un officier de police, une plainte peut être déposée conformément à l'article 49 de la loi de 1964 sur la police. Si une personne soupçonne qu'il y a eu ingérence injustifiée sans mandat, elle peut s'en plaindre au Ministre, soit directement soit par l'intermédiaire d'un député. Il y aura enquête et toute apparence d'irrégularité donnera lieu à une investigation approfondie. S'il est allégué que le Ministre de l'Intérieur a délivré un mandat pour un objectif autre que ceux envisagés par l'article 80 de la loi de 1969 sur le Service des postes, ou après avoir tenu compte de considérations impropres

ou étrangères à l'affaire, la question relèvera de la High Court sur demande de réexamen judiciaire.

Si l'efficacité des voies de recours est nécessairement limitée par l'absence de notification et la difficulté d'apporter des preuves, ces limitations sont inhérentes à tous les systèmes de surveillance secrète et c'est pourquoi l'absence de surveillance judiciaire externe doit être remplacée par des contrôles et des garanties internes.

Le Gouvernement soutient en conséquence que, dans les circonstances de l'espèce, les voies de recours disponibles satisfont aux exigences de l'article 13 et que ce grief est, lui aussi, manifestement mal fondé.

2. Le requérant

a. Article 8 de la Convention

Le requérant estime avoir apporté des preuves de l'interception de conversation téléphoniques qui vont au-delà de ce que reconnaît le Gouvernement quant à l'interception de sa correspondance et au comptage pratiqué sur son téléphone. Evoquant les paragraphes 36 à 38 de l'arrêt Klass, il fait également valoir qu'en tant que personne potentiellement touchée par une surveillance secrète, il est en droit de se prétendre « victime » d'une violation.

Quant au point de savoir si l'ingérence dans l'exercice du droit que lui reconnaît l'article 8, paragraphe 1, est « prévue par la loi » au sens de l'article 8, paragraphe 2, le requérant fait remarquer, que selon le président de la Chancery Division, les écoutes téléphoniques sont licites parce qu'elles ne sont pas expressément interdites. Les seules restrictions légales sont celles posées à l'article 45 de la loi de 1863 sur les télégraphes, à l'article 20 de la loi de 1868 sur les télégraphes et à l'article 11 de la loi de 1884 sur le Service des postes (protection), qui ne s'appliquent qu'aux employés des postes et seulement si l'intéressé a agi « irrégulièrement » ou « contrairement à ses fonctions ». Il n'existe donc aucune protection légale effective contre les écoutes téléphoniques et il semble n'y avoir aucune restriction à l'égard du comptage des numéros demandés.

S'agissant de la correspondance, le requérant reconnaît tout d'abord qu'aucune interception licite ne peut avoir lieu sans mandat. Il remarque cependant qu'en cas d'interception par un employé des postes, il n'y a délit que si l'interception est « contraire à ses fonctions »*. Au surplus, les textes posent simplement en principe l'existence d'un pouvoir de délivrer des mandats pour intercepter le courrier, alors que pareil pouvoir ne se fonde sur aucun privilège ni droit coutumier.

* Article 58 de la loi de 1953 sur le Service des postes.

Selon le requérant, le Gouvernement ne saurait démontrer clairement que l'interception de la correspondance est « prévue par la loi ». Le fait qu'elle a eu lieu prouve seulement qu'un pouvoir a été exercé mais non que l'usage dudit pouvoir fut légal.

Quant à la question de savoir si l'ingérence était ou est « nécessaire dans une société démocratique », le requérant soutient que le Gouvernement est en défaut de répondre de manière satisfaisante aux critiques de la législation britannique qu'il a formulées dans sa requête ou à celles du système d'interception faites par le président de la Chancery Division dans son jugement. En outre, selon le requérant, la système du Royaume-Uni ne saurait être comparé à celui de l'Allemagne. Le requérant critique notamment comme suit le système britannique :

- Toute restriction aux écoutes téléphoniques et à l'interception du courrier est de caractère administratif et échappe aux moyens d'exécution légaux ; il n'existe aucune restriction en matière de « comptage ».
- Il n'existe pas de garanties légales comparables à celles qui ont été examinées dans l'affaire Klass.
- Le caractère secret du système empêche le jeu d'une véritable responsabilité devant le Parlement.
- Il existe des preuves d'interceptions qui échappent au cadre administratif évoqué dans le rapport Birkett ainsi qu'à la surveillance du ministre ;
- Aucune disposition ne prévoit qu'à un moment quelconque l'intéressé sera informé qu'une interception a eu lieu.
- Il n'existe aucune protection indépendante contre les abus. Les compétences du magistrat désigné pour contrôler le système sont insuffisantes puisqu'elles ne comportent pas, en particulier, le pouvoir d'enquêter sur les détails d'une affaire et ne s'étendent pas aux interceptions autorisées par les Ministres autres que le Ministre de l'Intérieur ni aux interceptions pratiquées sans mandat ; en outre, les rapports qu'il établira (hormis le premier) seront secrets.
- Il n'existe aucune possibilité d'enquête impartiale à la demande d'une personne se prétendant victime d'une interception.
- Les tribunaux sont totalement exclus du système, comme il ressort de la déclaration faite par le Ministre au Parlement le 1^{er} avril 1981 (voir ci-dessus).
- La surveillance par le Ministre risque d'être inefficace et il n'existe rien de comparable à celle de la commission G.10 en Allemagne. En effet, le délai dont dispose le Ministre de l'Intérieur est limité de même que ses avis ; le Ministre n'a pas en pratique le pouvoir de contrôler les interceptions et n'est pas réellement responsable devant le Parlement (rapport POEU, pp. 18-19).

Le requérant soutient que les contrôles soit-disant établis ne sont ni efficaces ni conformes à la Convention. Or, aucune garantie ne saurait être effective si elle n'est pas soumise à un contrôle impartial. Et rien ne prouve ici, hormis le nombre des mandats, que les mesures de protections soient efficaces. Le requérants admet que, dans certains cas, un système d'interception qui ne prévoit pas toujours la notification peut n'être pas contraire à l'article 8. Selon lui toutefois, l'absence totale de notification donnerait à penser que le système et la pratique en vigueur au Royaume-Uni sont contraires à l'article 8.

b. Article 13 de la Convention

Le requérant soutient que la grosse différence entre son affaire et l'affaire Klass est que le système et la pratique examinés dans l'affaire Klass étaient conformes à l'article 8 alors que ceux du Royaume-Uni ne le sont pas. Même s'ils l'étaient, il n'existe aucun recours effectif contre une violation concrète puisqu'il est pratiquement impossible de déceler s'il y a eu interception ou si la procédure requise a été respectée.

Le requérant rejette la thèse du Gouvernement selon laquelle le fait pour un employé des postes de procéder sans mandat à une interception ou à une divulgation constituerait un délit. Ce n'est le cas que si l'employé a agi « irrégulièrement » ou « contrairement à ses fonctions ». Par ailleurs, faute d'informations il est impossible à la police ou à un particulier d'engager des poursuites. De même, selon le requérant, les plaintes adressées au Ministre de l'Intérieur ou à un député ne sont pas des recours efficaces, en particulier puisque le Ministre lui-même délivre n'importe quel mandat. Il est par ailleurs impossible de solliciter un recours judiciaire si l'on ne dispose d'aucune preuve et même si on pouvait faire annuler un mandat, il n'y aurait aucun recours contre l'interception antérieure à la décision du juge.

Le requérant soutient qu'en pratique les recours indiqués par le Gouvernement n'existent pas ou n'ont en fait aucune valeur.

EN DROIT

Le requérant allègue que, sur ordre de la police, ses lignes téléphoniques ont été écoutées, ses conversations téléphoniques interceptées, ses appels téléphoniques surveillés par un dispositif de comptage et son courrier intercepté. Il se plaint de ces faits, ainsi que de la législation et de la pratique pertinentes du Royaume-Uni, en invoquant à cet égard les articles 8 et 13 de la Convention. Il soutient qu'il a été, et continue d'être, contrairement à l'article 8, victime d'une ingérence injustifiée dans l'exercice de son droit au respect de sa vie privée et de sa correspondance et qu'il ne dispose d'aucun recours conforme aux exigences de l'article 13.

Dans sa requête, le requérant prétend également avoir été, ainsi que d'autres personnes, assujetti à d'autres formes de surveillance policière : filatures, observations, visites domiciliaires, photographies et perquisitions. Cependant, les griefs tirés de la Convention concernent uniquement la prétendue interception ou surveillance de ses communications et ce sont les seules questions que la Commission est appelée à examiner ici à la lumière de la Convention.

Le Gouvernement défendeur reconnaît qu'une conversation téléphonique à laquelle le requérant était partie a été interceptée sur demande de la police, en vertu d'un mandat émis par le Ministre de l'Intérieur, mandat et interception se justifiant par la prévention et la détection des infractions pénales. Il nie, par contre, que la police ait installé un dispositif de comptage sur les lignes téléphoniques du requérant. Il ne se prononce pas autrement sur le point de savoir si et dans quelle mesure la ligne téléphonique du requérant a été écoutée ou ses conversations téléphoniques ou son courrier interceptés.

Il n'est pas contesté entre les parties que le requérant puisse, conformément à l'article 25 de la Convention, se prétendre « victime » d'une violation de la Convention en raison de l'interception de sa conversation téléphonique ou de la législation et de la pratique en vigueur en Angleterre et au Pays de Galles sur l'interception des communications téléphoniques et postales pratiquée par la police pour prévenir et déceler des infractions pénales. Par ailleurs, il n'est pas contesté que l'application de ce genre de mesures constitue une ingérence dans l'exercice du droit du requérant au respect de sa correspondance que lui garantit l'article 8, paragraphe 1. Le Gouvernement défendeur soutient toutefois que ces mesures sont justifiées au regard de l'article 8, paragraphe 2 de la Convention, comme « prévues par la loi » et nécessaires dans une société démocratique, notamment pour prévenir les infractions pénales. Le Gouvernement soutient également qu'il ne se pose aucun problème sous l'angle de l'article 13 de la Convention ou, à titre subsidiaire, que le système de recours existant est aussi efficace que possible dans les circonstances de la cause et, partant, conforme à l'article 13. Il estime qu'à ce titre la requête est manifestement mal fondée.

La Commission a procédé à un examen préliminaire des observations présentées à cet égard par les parties, à la lumière notamment de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Klass (Série A n° 28). Elle constate que les griefs du requérant, tels que définis ci-dessus, posent au regard de la Convention d'importants problèmes qui appellent un examen du fond de l'affaire. Comme il ressort du paragraphe précédent, les questions à examiner se situent aux articles 8, paragraphe 2, et 13 de la Convention. Dans la mesure notamment où le système d'interception des communications est régi par des normes administratives plutôt que par des textes de loi, il pose l'importante question de savoir si les mesures adoptées à ce titre peuvent être considérées comme « prévues par la loi » (« in accordance with the law »), au sens de l'article 8,

paragraphe 2, compte tenu de l'interprétation donnée de ces termes par la Commission et la Cour dans leur jurisprudence antérieure (affaire Klass, rapport de la Commission, paragraphe 63, arrêt de la Cour, Série A n° 28, paragraphe 43; affaire du Sunday Times, Série A n° 30, paragraphe 49). La Commission doit en outre examiner si les autres conditions posées à l'article 8, paragraphe 2, sont remplies et notamment s'il existe au sein un système «des garanties adéquates et suffisantes contre les abus» (affaire Klass, arrêt paragraphe 50). A cet égard, il se pose l'importante question de savoir si le système de protection décrit par le Gouvernement défendeur et essentiellement fondé sur des règles et pratiques administratives peut être considéré comme fournissant une garantie suffisante contre les abus ou si ces garanties doivent être prévues par la loi et, si oui, dans quelle mesure.

La Commission estime en conséquence que les griefs formulés par le requérant sur l'interception des communications ne sauraient être qualifiés de manifestement mal fondés et doivent, en l'absence de tout autre motif d'irrecevabilité, être déclarés recevables. Cependant, eu égard à l'argumentation du Gouvernement relative à la délimitation du cas d'espèce, la Commission observe que l'affaire ne concerne directement que la question des interceptions pratiquées par la police ou pour son compte dans le contexte général des enquêtes pénales, ainsi que le cadre légal et administratif de ces interceptions. La Commission n'est donc pas appelée à examiner des questions comme les conditions applicables en cas d'interception autorisée par d'autres services gouvernementaux, par exemple les Services des douanes ou de sécurité (cf. le Livre Blanc mentionné ci-dessus). Elle ne considère pas non plus que les allégations formulées dans ses observations par le requérant sur des questions comme l'écoute téléphonique non autorisée pratiquée par exemple en liaison avec des activités politiques ou syndicales participent du grief qu'il tire de la Convention et exigent un examen distinct. En revanche, la Commission devra évidemment, en examinant sous l'angle de l'article 8, paragraphe 2, les questions énumérées au paragraphe précédent, étudier si les communications téléphoniques et postales peuvent à bon droit être interceptées dans des conditions autres que celles qui sont officiellement spécifiées.

De même, les griefs du requérant relatifs au dispositif de comptage installé sur son téléphone sont étroitement liés à ceux qui concernent l'interception des communications et doivent, selon la Commission, être examinés au fond comme faisant partie intégrante de sa plainte. Eux non plus ne sauraient donc être considérés comme manifestement mal fondés.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE LA REQUÊTE RECEVABLE.