CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 77551/01
présentée par Viktor Ferdinand DAMMANN
contre la Suisse

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section), siégeant le 3 mai 2005 en une chambre composée de :

Sir Nicolas BRATZA, *président*,
MM. J. CASADEVALL,
L. WILDHABER,
M. PELLONPÄÄ,
R. MARUSTE,
J. BORREGO BORREGO,
J. ŠIKUTA, *juges*,
et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 29 novembre 2001,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Viktor Ferdinand Dammann, est un ressortissant suisse né en 1950. Journaliste de son état, il réside à Zurich. Devant la Cour, il est représenté par Me M. Schwaibold, avocat à Zurich.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le 1er septembre 1997, la poste du Fraumünster à Zurich fut le théâtre d'un cambriolage, au cours duquel 53 millions de francs suisses (environ 34 millions EUR) furent dérobés. L'événement fut très médiatisé. Le requérant, qui couvrait alors – et couvre toujours – les affaires policières et judiciaires pour le quotidien *Blick*, rendit compte du cambriolage et entreprit lui-même de mener l'enquête.

Tôt dans la matinée du 10 septembre 1997, le requérant appela de son domicile le standard du parquet (*Staatsanwaltschaft*) du canton de Zurich. Il demanda à l'assistante administrative qui prit l'appel, Mme Z., de lui passer un procureur. L'assistante répondit qu'aucun des procureurs n'était à son bureau. Au cours de la conversation, le requérant informa Mme Z. qu'il était en possession d'une liste de noms et d'éléments correspondant à certaines personnes qui avaient été arrêtées les jours précédents en rapport avec le cambriolage de la poste du Fraumünster. Il demanda à l'assistante de rechercher dans les données du parquet si les personnes en question avaient fait l'objet des condamnations antérieures, notamment pour des infractions à la législation sur les stupéfiants. L'assistante se déclara disposée à le faire.

Le requérant envoya immédiatement la liste de noms à Mme Z. par télécopie ; celle-ci consulta alors le système informatisé de gestion des affaires du département cantonal de la justice, auquel elle avait accès au moyen d'un mot de passe, et rechercha si les noms figurant sur la liste apparaissaient déjà dans les données relatives à des procédures pénales, concernant en particulier des infractions à la législation sur les stupéfiants. En face de chacun des noms sur la liste que le requérant lui avait envoyée, elle nota s'il existait une entrée pour des infractions à la législation sur les stupéfiants ou pour d'autres infractions ou pas d'entrée du tout. Dans la même matinée, Mme Z. envoya la liste annotée au requérant en se servant du télécopieur du parquet.

Après avoir obtenu ces informations, le requérant ne les publia pas ni ne les employa à d'autres fins. Toutefois, il semble qu'il ait montré la télécopie à un policier qui rapporta l'incident aux autorités du parquet. Une procédure

pénale fut alors engagée contre le requérant, et son domicile fit l'objet d'une perquisition, sans résultat.

Pendant toute la procédure, ni le requérant ni Mme Z. ne nièrent leurs contacts. Au départ, le requérant tenta de couvrir Mme Z., mais celle-ci rendit compte de ses actes spontanément aux autorités d'enquête.

Le requérant fut inculpé pour instigation à la violation du secret de fonction (*Anstiftung zur Verletzung des Amtsgeheimnisses*), au sens des articles 320 § 1 et 24 § 1 du code pénal suisse (*Strafgesetzbuch* ; voir ci-dessous la partie « Droit interne pertinent ») pour avoir posé des questions à Mme Z. par téléphone puis lui avoir envoyé la télécopie en lui demandant de cocher les noms des personnes ayant fait l'objet de condamnations pénales.

Le 22 avril 1998, Mme Z. fut condamnée pour violation du secret de fonction au sens de l'article 320 § 1 du code pénal suisse. Elle perdit son emploi au parquet.

Le 12 janvier 1999, le tribunal de district (*Bezirksgericht*) de Zurich relaxa M. Dammann. Dans son jugement, le tribunal estima qu'il existait de sérieux doutes quant à savoir si l'intéressé était conscient du fait que les informations qu'il avait demandées à Mme Z. étaient secrètes. De même, Mme Z. n'avait pas non plus eu conscience du fait qu'elle violait la confidentialité.

Sur appel du parquet, la cour d'appel (*Obergericht*) de Zurich condamna le requérant, le 7 septembre 1999, pour instigation à la violation du secret de fonction, en application des articles 320 § 1 et 24 § 1 du code pénal suisse, et lui infligea une amende de 500 CHF (environ 325 EUR), précisant qu'après une période probatoire d'un an, la sanction pouvait, sous certaines conditions, être effacée du casier judiciaire avant l'expiration de la période prévue par la loi.

Dans son arrêt, la cour estima que par leur profession même, les journalistes étaient appelés à enquêter sur des sujets et à poser des questions. Toutefois, cela ne leur accordait pas le privilège d'inciter les dépositaires de secrets officiels à révéler des informations confidentielles. Le requérant, en tant que chroniqueur judiciaire expérimenté, savait sans aucun doute que Mme Z., en sa qualité de fonctionnaire travaillant au département de la Justice, était liée par le secret professionnel, et que les informations sur des personnes impliquées dans des procédures pénales étaient confidentielles. Il devait se douter qu'aucun procureur n'aurait jamais accueilli la demande d'un journaliste visant à vérifier une liste entière de noms pour savoir si les personnes concernées avaient déjà fait l'objet de condamnations.

La cour d'appel examina ensuite si l'intérêt général était supérieur au besoin pour les personnes concernées de garder confidentielles les informations sur leurs condamnations. S'il était vrai que le public avait intérêt à être informé des résultats des enquêtes sur des crimes spectaculaires, et que de telles informations pouvaient effectivement

entraîner d'autres résultats dont pouvaient profiter les autorités d'enquête, la cour estima que la publication des condamnations antérieures de certaines personnes était inutile dans ce contexte. L'intérêt des individus à préserver leur vie privée primait sur l'intérêt général, d'autant qu'à ce stade, nul ne savait si les personnes en question allaient finalement être condamnées ou non pour les infractions dont elles étaient soupçonnées. Or des innocents pouvaient grandement souffrir dans leur vie privée et professionnelle si des informations relatives à des sanctions précédentes, oubliées depuis longtemps, devenaient publiques.

Pour apprécier le montant de l'amende, la cour d'appel prit en compte le fait que le requérant n'avait pas obtenu les informations pour son propre bénéfice. Au contraire, il avait eu l'intention d'agir dans l'intérêt général à la suite du cambriolage de la poste. En outre, il n'avait absolument pas fait pression sur Mme Z. et ne lui avait offert aucune récompense pour les informations. Par ailleurs, il n'avait pas publié les renseignements obtenus.

Le recours en nullité du requérant fut rejeté par la Cour de cassation (*Kassationsgericht*) du canton de Zurich le 25 septembre 2000.

Le requérant présenta un autre recours en nullité au Tribunal fédéral (*Bundesgericht*), qui le débouta le 1er mai 2001 (arrêt signifié le 1er juin 2001). Dans son arrêt, le Tribunal répondit notamment à l'argument du requérant selon lequel les informations obtenues, c'est-à-dire les réponses à la question de savoir si certaines personnes avaient auparavant fait l'objet de condamnations, n'étaient pas confidentielles dans la mesure où elles avaient été antérieurement divulguées au cours de procédures judiciaires publiques :

> « Les faits mentionnés au cours d'instances judiciaires publiques ne sont pas secrets. Le droit ne peut simultanément poursuivre le but de tenir les procédures en public et le but de garder secrets les faits rapportés dans le cadre de telles procédures (...) Tout ce qui forme l'objet d'une action judiciaire publique cesse d'être secret, que des membres du public soient ou non présents en réalité (...) Cela ne signifie pas toutefois que les sanctions infligées au terme de procédures publiques ne peuvent pas devenir secrètes par la suite. Le principe qui veut qu'une procédure judiciaire soit tenue en public (...) vise à garantir que les participants à cette procédure soient traités correctement et que le public puisse appréhender directement la façon dont les procédures juridiques sont conduites et dont la justice est administrée (...) Ces buts qui sous-tendent le principe de publicité des procédures – qui peut, notamment, avoir des inconvénients même pour l'accusé – sont atteints par l'annonce de la condamnation et de la peine. Une fois le jugement rendu, le fait que le défendeur a été condamné peut devenir un secret dans certaines circonstances. Si le jugement ou le nom et l'identité de la personne condamnée tombent dans l'oubli, seul un petit groupe de personnes est au courant de la condamnation. Le souhait de la personne concernée de garder sa condamnation secrète est respecté et son intérêt à la confidentialité est admis comme légitime. (...)
>
> Certes, il est possible de trouver des informations sur des condamnations en consultant des recueils de jurisprudence – bien que les noms soient habituellement rayés des décisions publiées – ou les archives de presse, si les affaires en question ont été couvertes par les médias. Toutefois, de telles recherches sont généralement très coûteuses (...) D'ailleurs, même le requérant, qui a travaillé en tant que journaliste

pour le quotidien Blick pendant de nombreuses années, n'a pas allégué qu'il aurait pu facilement découvrir en consultant les archives de presse si les gens figurant sur la liste avaient déjà fait l'objet de condamnations précédentes pour des infractions à la législation sur les stupéfiants ou pour d'autres infractions, ou avaient déjà été impliqués dans des enquêtes ou procédures pénales. De plus, les informations qui sortent dans la presse sur les peines ou condamnations antérieures d'individus particuliers sont, généralement, moins précises et fiables que les entrées correspondantes dans des registres officiels. »

Quant aux arguments du requérant selon lesquels sa profession de journaliste l'amenait à poser des questions et que l'assistante administrative aurait dû savoir si elle était ou non autorisée à répondre, l'arrêt énonçait :

« S'agissant de l'intention de décider autrui à commettre une infraction, on voit mal pourquoi un journaliste devrait être traité différemment de toute autre personne qui demande des informations à un fonctionnaire. La question de savoir s'il y a intention de décider autrui à commettre une infraction lorsqu'une question est posée à un fonctionnaire dont la réponse relève de la définition de l'infraction de violation du secret de fonction (article 320 du code pénal suisse) dépend des circonstances particulières de l'affaire. En l'espèce, le demandeur a demandé à l'assistante administrative des informations que, comme il le savait, le procureur de district saisi de l'affaire avait refusé de divulguer auparavant. Ainsi que M. Dammann le savait, les obligations de l'assistante administrative n'incluaient pas le devoir de fournir des informations de son propre chef sur des condamnations antérieures. De même, l'intéressé n'a pas pu ne pas réaliser que l'assistante accédait à sa demande précisément en raison de sa position de chroniqueur bien connu du *Blick* et qu'elle aurait pu refuser une demande similaire présentée par toute autre personne. »

Le Tribunal fédéral se pencha ensuite sur l'argument du requérant selon lequel le fait d'engager une procédure pénale à son encontre pour instigation alléguée à commettre une infraction pénale amoindrirait la protection des sources des journalistes :

« Lorsque des personnes qui publient des informations à titre professionnel dans la partie éditoriale d'un périodique, ou leurs assistants, refusent de donner des indications sur l'identité de l'auteur ou le contenu et les sources de leurs informations, aucune sanction ou mesure coercitive aux fins d'une procédure judiciaire ne peut leur être imposée (...) Le requérant n'est pas accusé d'avoir refusé de donner des précisions sur la personne qui lui a fourni les renseignements sur les condamnations antérieures des personnes arrêtées parce qu'elles étaient soupçonnées d'implication dans le cambriolage de la poste du Fraumünster, ni n'a été sanctionné pour un tel refus. L'assistante administrative s'est présentée d'elle-même aux autorités. En tant que personne inculpée dans le cadre d'une procédure pénale d'instigation à la violation du secret de fonction, le requérant était en droit de refuser de s'exprimer sur le sujet. L'institution d'une procédure pénale de cette nature contre le requérant n'était manifestement pas contraire à l'esprit et au but de la protection par les journalistes de leurs sources (...) »

B. Le droit et la pratique internes pertinents

L'article 320 du code pénal suisse, intitulé « Violation du secret de fonction », est ainsi libellé :

> 1. Celui qui aura révélé un secret à lui confié en sa qualité de membre d'une autorité ou de fonctionnaire, ou dont il avait eu connaissance à raison de sa charge ou de son emploi, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.
>
> La révélation demeure punissable alors même que la charge ou l'emploi a pris fin.
>
> 2. La révélation ne sera pas punissable si elle a été faite avec le consentement écrit de l'autorité supérieure.

Aux termes de l'article 24 § 1 du code pénal, une personne est également sanctionnée si elle a intentionnellement décidé autrui à commettre une infraction.

Le chiffre 4 de la Déclaration des devoirs et des droits des journalistes du 17 juin 1972 (version du 16 septembre 1994) prévoit :

> « Le/la journaliste qui récolte, choisit, rédige, interprète et commente les informations respecte les principes généraux de l'équité exprimés par une attitude loyale envers ses sources, les personnes dont il/elle parle et le public ; il/elle tient pour ses devoirs essentiels de :
>
> (...)
>
> Ne pas user de méthodes déloyales pour obtenir des informations, des sons, des images ou des documents ; ne pas manipuler ou faire manipuler des images par des tiers en vue de les falsifier ; s'interdire le plagiat. »

GRIEFS

Le requérant se plaint sous l'angle de l'article 10 de la Convention de sa condamnation. Il allègue que les tribunaux internes n'ont pas suffisamment tenu compte du fait qu'en tant que journaliste, il a le devoir professionnel de vérifier les informations. En réalité, le requérant jouit d'une excellente réputation auprès des autorités d'enquête. Le tribunal de district, lorsqu'il l'a relaxé, a apprécié correctement l'importance qu'il y a à protéger la liberté de la presse.

De l'avis du requérant, il était disproportionné de le sanctionner simplement pour avoir posé une question à une fonctionnaire. Mme Z. aurait pu aisément refuser de répondre à sa télécopie. Le fait que celle-ci a elle-même finalement été condamnée ne peut être considéré comme un élément décisif en l'espèce. Il a posé cette question particulière à Mme Z. parce qu'il soupçonnait que les auteurs du cambriolage de la poste pouvaient avoir des liens avec le milieu des stupéfiants. Les juridictions internes n'ont pas tenu compte du fait que, pendant des semaines, le cambriolage de la poste avait été à la une des médias alors que ceux-ci, en fait, avaient obtenu très peu d'informations de la part des autorités d'enquête.

Le requérant soutient que les accusations ont été portées à son encontre principalement parce que les autorités d'enquête souhaitaient établir comment les informations filtraient jusqu'aux médias. Ainsi, il a été privé de son droit en tant que journaliste de protéger ses sources.

EN DROIT

Le requérant fait valoir que la condamnation prononcée à son encontre pour instigation à la violation d'un secret de fonction équivaut à une atteinte à la liberté d'expression au sens de l'article 10 de la Convention, libellé ainsi:

> « 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.
>
> 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

Le Gouvernement suisse ne conteste pas que la condamnation litigieuse s'analyse en une « ingérence » dans l'exercice par l'intéressé de sa liberté d'expression.

Quant à l'exigence de la base légale, le Gouvernement estime qu'en l'espèce, l'ingérence était « prévue par la loi » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention, notamment par l'article 320 en combinaison avec l'article 24 du code pénal suisse.

Selon le Gouvernement, la condamnation du requérant visait deux des buts légitimes énoncés dans l'article 10 § 2 de la convention. D'abord, la mesure litigieuse aurait empêché la divulgation d'informations confidentielles, à savoir des informations concernant les condamnations antérieures de personnes accusées. En deuxième lieu, elle aurait eu pour but de protéger la réputation et les droits d'autrui, à savoir de protéger l'intérêt des personnes arrêtées à ce que leurs antécédents judiciaires restent secrets.

Le Gouvernement souligne, par rapport à la question de savoir si la condamnation du requérant était « nécessaire dans une société démocratique », que les juridictions internes ont retenu, après avoir procédé à une interprétation approfondie et cohérente des articles pertinents du code pénal, plusieurs motifs « pertinents et suffisants » pour justifier la

condamnation du requérant pour instigation à violation du secret de fonction.

D'abord, le Gouvernement s'aligne sur la position du Tribunal fédéral ayant estimé que les informations concernant les antécédents judiciaires de personnes déterminées peuvent être considérées comme des secrets protégés par l'article 320 du code pénal suisse. En même temps, le Gouvernement juge convaincant l'argumentation du Tribunal fédéral selon lequel, d'une part, le requérant, en ayant demandé l'assistante administrative du parquet si des personnes déterminées avaient subi des condamnations antérieures, a déterminé cette dernière à adopter un certain comportement au sens de l'article 24 du code pénal suisse et, d'autre part, il n'existe aucun motif d'interpréter plus restrictivement cette disposition lorsque la personne accusée d'instigation est un journaliste.

Ensuite, le Gouvernement invoque, à l'appui de sa thèse, la Déclaration des devoirs et droits des journalistes du 17 juin 1972 (voir partie « Droit et pratique internes pertinents ») pour démontrer que la tentative du requérant d'obtenir des informations par instigation à la violation du secret de fonction constitue sans conteste « une méthode déloyale pour obtenir des informations » au sens du chiffre 4 de ladite Déclaration.

Le Gouvernement souligne également, étant donné que les informations que cherchait à obtenir le requérant n'avaient qu'un lien ténu avec le *hold up* de la poste centrale de Zurich, qu'il ne fait aucun doute que la protection des données relatives aux antécédents judiciaires des personnes soupçonnées, notamment à la lumière du droit à un procès équitable et la présomption d'innocence, l'emportait sur un éventuel intérêt du public à obtenir ces informations. Preuve en est que le requérant n'a pas fait usage dans son article des informations obtenues illicitement.

Enfin, le Gouvernement soutient qu'eu égard à la faible sévérité de la peine prononcée – une amende de 500 CHF, susceptible d'être radiée à l'expiration du délai d'une année – la sanction infligée ne saurait passer pour dispoportionnée aux buts légitimes poursuivis.

Le requérant ne conteste pas que la sanction prononcée contre lui était prévue dans une loi au sens formel. En revanche, il met en doute la conformité à l'article 10 de son application concrète par les tribunaux internes. Ainsi, il ne partage pas l'avis du Gouvernement selon lequel les condamnations antérieures des personnes accusées d'un comportement criminel peuvent être considérées comme un secret tombant dans le champ d'application de l'article 320 du code pénal suisse. En même temps, il fait valoir que le Tribunal fédéral a qualifié, pour la première fois, la simple demande de renseignement d'un journaliste adressée à un fonctionnaire d'instigation au sens de l'article 24 du code pénal suisse.

Par rapport aux buts légitimes visés par la mesure litigieuse, le requérant conteste que les buts invoqués par le Gouvernement ont été effectivement protégés par sa condamnation.

Le requérant soutient, en ce qui concerne la question de savoir si sa condamnation était « nécessaire dans une société démocratique », que le Tribunal fédéral, en ayant interprété le code pénal suisse de manière trop extensive, a enfreint sa liberté d'expression. Une telle approche équivaut à décharger le fonctionnaire de sa responsabilité et méconnaît qu'une bonne partie du métier de journaliste consiste à obtenir de tiers, notamment de représentants de l'Etat, des renseignements sur des sujets d'intérêt public.

D'après lui, le renvoi à la Déclaration des devoirs et droits des journalistes du 17 juin 1972 n'est pas pertinent, au motif que, d'une part, il ne s'agit pas d'un texte avec force juridique obligatoire et, d'autre part, que le Conseil suisse de la presse, seul organe compétent pour appliquer et interpréter ses dispositions, n'a jamais été amené à se prononcer sur la question soumise à la Cour.

En l'espèce, le fait qu'il n'ait finalement pas divulgué les informations obtenues ne serait pas pertinent non plus, pour la pesée des intérêts en jeu, dans la mesure où la question de savoir si un sujet est d'intérêt public ne dépend pas de la publication des informations en cause.

En même temps, le requérant ne partage pas l'avis du Gouvernement que sa condamnation était nécessaire pour garantir la présomption d'innocence des personnes soupçonnées, d'autant plus qu'il n'a pas publié les données litigieuses. A ce sujet, il soutient que l'infraction du secret de fonction n'a pas pour but de protéger la présomption d'innocence, mais le bon fonctionnement de l'Etat.

Le requérant ne conteste pas que la sévérité de la peine prononcée en l'espèce soit relativement mineure, mais il souligne que la sanction doit néanmoins être conforme aux exigences de l'article 10 § 2, ce qui n'est visiblement pas le cas en l'espèce.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

Michael O'BOYLE
Greffier

Nicolas BRATZA
Président