



Surveillance secrète arbitraire et abusive des communications de téléphonie mobile en Russie

Dans son arrêt de **Grande Chambre**¹, rendu ce jour dans l'affaire [Roman Zakharov c. Russie](#) (requête n° 47143/06), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et de la correspondance) de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire concerne le système d'interception secrète des communications de téléphonie mobile en Russie. Le requérant, rédacteur en chef d'une maison d'édition, alléguait en particulier que les opérateurs de réseaux mobiles en Russie étaient tenus en vertu de la loi d'installer un dispositif permettant aux organes d'application des lois de mener à bien des mesures opérationnelles d'investigation et que, en l'absence de garanties suffisantes en droit russe, ce système rendait possible l'interception généralisée des communications.

La Cour juge que M. Zakharov est en droit de se prétendre victime d'une violation de la Convention européenne bien qu'il ne puisse alléguer avoir fait l'objet d'une mesure concrète de surveillance. Eu égard au défaut de recours au niveau national ainsi qu'au caractère secret des mesures de surveillance et au fait que celles-ci touchent tous les usagers des services de communications de téléphonie mobile, la Cour estime justifié d'examiner la législation pertinente dans l'abstrait, et non du point de vue d'un cas spécifique de surveillance dont M. Zakharov aurait été victime. En outre, la Cour considère que M. Zakharov n'a pas à prouver fût-ce qu'il était exposé au risque de voir intercepter ses communications. En effet, dès lors que l'ordre interne n'offre pas de recours effectif à la personne qui pense avoir fait l'objet d'une surveillance secrète, la simple existence de la législation incriminée constitue en soi une ingérence dans l'exercice par M. Zakharov de ses droits découlant de l'article 8.

La Cour note que l'interception de communications poursuit les buts légitimes que sont la protection de la sécurité nationale et de la sûreté publique, la prévention des infractions pénales et la protection du bien-être économique du pays. Elle doit toutefois se convaincre de l'existence de garanties adéquates et effectives contre les abus car un système de surveillance secrète destiné à protéger la sécurité nationale risque de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre.

La Cour conclut que les dispositions du droit russe régissant l'interception de communications ne comportent pas de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire et le risque d'abus inhérent à tout système de surveillance secrète, risque qui est particulièrement élevé dans un système tel que celui de la Russie, où les services secrets et la police jouissent grâce à des moyens techniques d'un accès direct à l'ensemble des communications de téléphonie mobile.

Plus particulièrement, la Cour constate des défaillances du cadre juridique dans les domaines suivants : les circonstances dans lesquelles les pouvoirs publics peuvent recourir à des mesures de surveillance secrète ; la durée de ces mesures, notamment les circonstances dans lesquelles elles doivent être levées ; les procédures relatives à l'autorisation de l'interception ainsi qu'à la conservation et à la destruction des données interceptées ; le contrôle des interceptions. De plus, l'effectivité des recours permettant de se plaindre de l'interception de communications est

¹ Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).

Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Pour plus d'informations sur la procédure d'exécution, consulter le site internet : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

compromise par le fait qu'ils sont ouverts uniquement aux personnes qui sont à même de prouver l'interception, et par le fait que l'obtention d'une telle preuve est impossible en l'absence de tout système de notification ou de possibilité d'accès aux informations sur les interceptions.

Principaux faits

Le requérant, Roman Zakharov, est un ressortissant russe né en 1977 et résidant à Saint-Pétersbourg. Rédacteur en chef d'une maison d'édition, il était abonné aux services de plusieurs opérateurs de réseaux mobiles.

En décembre 2003, M. Zakharov engagea une procédure judiciaire contre trois opérateurs de réseaux mobiles, le ministère des Communications et la section du Service fédéral de sécurité de Saint-Pétersbourg et de la région de Leningrad, alléguant une atteinte à son droit au respect du caractère privé de ses communications téléphoniques. Il estimait qu'en application du droit interne pertinent – la loi de 1995 sur les mesures opérationnelles d'investigation (« la LMOI »), le code de procédure pénale de 2001 (« le CPP ») et, plus spécifiquement, l'arrêté n° 70 du ministère des Communications, qui oblige les réseaux de télécommunications à mettre en place un dispositif permettant aux organes d'application des lois de mener à bien des mesures opérationnelles d'investigation – les opérateurs de réseaux mobiles avaient permis aux services de sécurité d'intercepter toute communication téléphonique sans autorisation judiciaire préalable. Il pria le tribunal de district compétent d'émettre une injonction ordonnant le retrait du dispositif installé en application de l'arrêté n° 70 et de veiller à ce que l'accès aux télécommunications ne fût donné qu'aux seules personnes autorisées.

Les juridictions russes déboutèrent M. Zakharov. Dans un jugement qui fut confirmé en avril 2006, le tribunal de district considéra en particulier que l'intéressé n'avait pas démontré que ses conversations téléphoniques avaient été interceptées ou que les opérateurs de réseaux mobiles avaient transmis des informations protégées à des personnes non autorisées. Le tribunal ajouta que l'installation du dispositif visé ne constituait pas en soi une atteinte au caractère privé des communications de M. Zakharov.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 8 (droit au respect de la vie privée et de la correspondance) de la Convention européenne, M. Zakharov se plaignait du système d'interception secrète des communications de téléphonie mobile en Russie. Il alléguait en particulier que le droit national pertinent permettait aux services de sécurité d'intercepter par des moyens techniques les communications de toute personne sans avoir à obtenir d'autorisation judiciaire préalable à cet effet, et que cette législation rendait possible l'interception généralisée des communications. Invoquant par ailleurs l'article 13 (droit à un recours effectif), il se plaignait de ne pas disposer au niveau national d'une voie de recours effective pour contester cette législation.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 20 octobre 2006. Le 11 mars 2014, la chambre à laquelle la requête avait été attribuée s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre². Une audience devant la Grande Chambre a eu lieu le 24 septembre 2014.

2. L'article 30 de la Convention européenne des droits de l'homme énonce : « Si l'affaire pendante devant une chambre soulève une question grave relative à l'interprétation de la Convention ou de ses Protocoles, ou si la solution d'une question peut conduire à une contradiction avec un arrêt rendu antérieurement par la Cour, la chambre peut, tant qu'elle n'a pas rendu son arrêt, se dessaisir au profit de la Grande Chambre, à moins que l'une des parties ne s'y oppose. »

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Dean **Spielmann** (Luxembourg), *président*,
Josep **Casadevall** (Andorre),
Guido **Raimondi** (Italie),
Ineta **Ziemele** (Lettonie),
Mark **Villiger** (Liechtenstein),
Luis **López Guerra** (Espagne),
Khanlar **Hajiyev** (Azerbaïdjan),
Angelika **Nußberger** (Allemagne),
Julia **Laffranque** (Estonie),
Linos-Alexandre **Sicilianos** (Grèce),
Erik **Møse** (Norvège),
André **Potocki** (France),
Paul **Lemmens** (Belgique),
Helena **Jäderblom** (Suède),
Faris **Vehabović** (Bosnie-Herzégovine),
Ksenija **Turković** (Croatie),
Dmitry **Dedov** (Russie),

ainsi que de Lawrence **Early**, *jurisconsulte*.

Décision de la Cour

[Article 8 \(droit au respect de la vie privée et de la correspondance\)](#)

La Cour juge que M. Zakharov est en droit de se prétendre victime d'une violation de la Convention européenne bien qu'il ne puisse alléguer avoir fait l'objet d'une mesure concrète de surveillance. Eu égard au caractère secret des mesures de surveillance prévues par la législation litigieuse, à leur large application (elles touchent tous les usagers des services de communications de téléphonie mobile) et à l'absence de moyens effectifs qui permettraient de contester ces mesures au niveau national (voir le point 6 ci-dessous), la Cour estime justifié d'examiner la législation pertinente dans l'abstrait et non du point de vue d'un cas spécifique de surveillance. En outre, la Cour estime que M. Zakharov n'a pas à prouver fût-ce qu'il était exposé au risque de voir intercepter ses communications. En effet, dès lors que l'ordre interne n'offre pas de recours effectif à la personne qui pense avoir fait l'objet d'une surveillance secrète, la simple existence de la législation incriminée constitue en soi une ingérence dans l'exercice par M. Zakharov de ses droits découlant de l'article 8.

Les parties ne contestent pas que les interceptions des communications de téléphonie mobile ont une base en droit russe, à savoir la LMOI, le CPP, la loi sur les communications et les arrêtés du ministère des Communications (en particulier l'arrêté n° 70), et qu'elles poursuivent les buts légitimes que sont la protection de la sécurité nationale et de la sûreté publique, la prévention des infractions pénales et la protection du bien-être économique du pays.

La Cour conclut toutefois que les dispositions du droit russe régissant l'interception de communications ne comportent pas de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire et le risque d'abus.

Plus particulièrement, elle constate des défaillances du cadre juridique dans les domaines suivants :

- 1. Les circonstances dans lesquelles les pouvoirs publics peuvent recourir à des mesures de surveillance secrète**

Singulièrement, la législation russe manque de clarté au sujet des catégories de personnes susceptibles d'être mises sur écoute, à savoir les personnes susceptibles de détenir des

informations sur une infraction ou des informations pertinentes pour un dossier pénal, ou les personnes se livrant à des activités qui mettent en péril la sécurité nationale, militaire, économique ou écologique de la Fédération de Russie. Concernant par exemple cette dernière catégorie, la LMOI confère aux autorités une latitude quasi illimitée lorsqu'il s'agit de déterminer quels faits ou actes représentent pareille menace, et si celle-ci est grave au point de justifier une surveillance secrète ;

2. La durée des mesures de surveillance secrète

La Cour note en particulier que les dispositions sur les circonstances dans lesquelles des mesures de surveillance secrète doivent être levées ne fournissent pas des garanties suffisantes contre les ingérences arbitraires. Il est regrettable que l'obligation de mettre un terme à une telle mesure lorsqu'elle n'est plus nécessaire soit mentionnée uniquement dans le CPP, mais non dans la LMOI. Cela signifie en pratique que les interceptions de communications intervenant dans le contexte de poursuites pénales sont entourées de plus de garanties que celles qui touchent aux activités mettant en péril la sécurité nationale, militaire, économique ou écologique du pays ;

3. Les procédures relatives à la destruction et à la conservation des données interceptées

La Cour relève en particulier que le droit national permet la conservation automatique, six mois durant, de données manifestement dénuées d'intérêt dans le cas où la personne concernée n'a pas été inculpée d'une infraction pénale, et que, dans le cas où l'intéressé a été inculpé d'une telle infraction, le droit interne manque de clarté sur les circonstances dans lesquelles les éléments interceptés seront conservés ou détruits au-delà du procès ;

4. Les procédures relatives à l'autorisation de l'interception

Les procédures d'autorisation ne sont pas à même de garantir que les mesures de surveillance secrète soient ordonnées uniquement lorsque cela est nécessaire.

La Cour relève tout particulièrement que les juridictions russes ne vérifient pas s'il existe un soupçon raisonnable à l'égard de la personne visée par la demande d'interception et ne recherchent pas si la mesure est nécessaire et justifiée. Ainsi, il apparaît que les demandes d'interception sont souvent dépourvues de pièces justificatives, que les juges ne demandent jamais à l'organe d'interception de leur soumettre de telles pièces et qu'une simple référence à l'existence d'informations sur une infraction pénale ou sur des activités mettant en péril la sécurité nationale, militaire, économique ou écologique du pays est considérée comme suffisante pour la délivrance d'une autorisation.

En outre, la LMOI ne renferme aucune prescription quant au contenu de la demande ou de l'autorisation d'interception, de sorte que, parfois, les tribunaux délivrent une autorisation qui ne mentionne pas une personne précise ou un numéro de téléphone particulier à placer sur écoute, mais autorise l'interception de toutes les communications téléphoniques dans le secteur où une infraction pénale est censée avoir été commise ; il arrive aussi que l'autorisation n'indique pas la période pendant laquelle l'interception est permise. En outre, la procédure d'urgence non judiciaire prévue par la LMOI (permettant d'intercepter des communications sans autorisation judiciaire préalable, pendant une durée maximale de 48 heures) ne comporte pas de garanties suffisantes pour en assurer une utilisation parcimonieuse et limitée aux cas dûment justifiés.

De surcroît, un système tel que le système russe, qui permet aux services secrets et à la police d'intercepter directement les communications de n'importe quel citoyen sans avoir à présenter une autorisation d'interception au fournisseur de services de communication ou à quiconque, est particulièrement exposé aux abus. Ce système a pour effet, singulièrement, de donner aux services secrets et à la police les moyens techniques de contourner la

procédure d'autorisation et d'intercepter des communications sans mandat judiciaire préalable. La nécessité de disposer de garanties contre l'arbitraire et les abus apparaît donc particulièrement forte dans ce domaine ;

5. Le contrôle des interceptions

Tel qu'il est organisé à l'heure actuelle, le contrôle des interceptions ne satisfait pas aux exigences découlant de la Convention européenne selon lesquelles les organes de contrôle doivent être indépendants, ouverts à un droit de regard du public et investis de pouvoirs et d'attributions suffisants pour exercer un contrôle efficace et permanent. Premièrement, l'interdiction prévue par l'arrêté n° 70 de consigner ou d'enregistrer les interceptions empêche l'autorité de contrôle en Russie de repérer les interceptions réalisées sans autorisation judiciaire en bonne et due forme. Deuxièmement, le contrôle des interceptions effectuées en vertu d'autorisations judiciaires en bonne et due forme est confié au président, au Parlement et au gouvernement, auxquels le droit russe n'indique aucunement la manière dont ils peuvent contrôler les interceptions, ainsi qu'aux procureurs compétents, dont le mode de désignation et le mélange de fonctions – le même service approuvant les demandes d'interception puis contrôlant la mise en œuvre de l'opération –, sont de nature à susciter des doutes quant à leur indépendance. Troisièmement, les pouvoirs et attributions des procureurs sont limités : ainsi, les informations sur les agents infiltrés des services de sécurité et sur leurs tactiques, méthodes et moyens ne relèvent pas du contrôle exercé par les procureurs. Quatrièmement, le contrôle des procureurs n'est pas soumis à un droit de regard des citoyens : les rapports semestriels des procureurs sur les mesures opérationnelles d'investigation ne sont ni publiés ni d'une autre manière rendus accessibles au public. Enfin, l'effectivité en pratique du contrôle exercé par les procureurs suscite des doutes, M. Zakharov ayant présenté des documents qui montrent l'impossibilité pour les procureurs d'avoir accès au matériel classifié sur les interceptions, tandis que le Gouvernement n'a soumis aucun rapport d'inspection ni aucune décision du parquet ayant ordonné l'adoption de mesures destinées à faire cesser ou à réparer une infraction à la loi qui a été décelée ;

6. Notification de l'interception de communications et recours disponibles

L'effectivité des recours permettant de se plaindre de l'interception de communications est compromise par le fait qu'ils sont ouverts uniquement aux personnes qui sont à même de prouver l'interception. Étant donné qu'une personne dont les communications ont été interceptées en Russie n'en reçoit à aucun moment notification et n'a pas de possibilité satisfaisante de demander et d'obtenir des informations sur les interceptions, à moins de découvrir ces informations à la faveur de leur utilisation comme éléments de preuve lors d'une éventuelle procédure pénale, cette preuve est quasiment impossible à apporter.

La Cour observe que ces défaillances du cadre juridique paraissent avoir un impact sur la mise en œuvre concrète du système de surveillance secrète en place en Russie. Elle n'est pas convaincue par l'argument du Gouvernement selon lequel toutes les interceptions qui sont opérées en Russie le sont en toute légalité et en vertu d'une autorisation judiciaire en bonne et due forme. Les exemples présentés par M. Zakharov lors de la procédure interne³ et de la procédure menée devant la Cour européenne des droits de l'homme⁴ indiquent l'existence de pratiques de surveillance arbitraires et abusives, lesquelles paraissent dues à l'insuffisance des garanties offertes par la loi.

3. Lors de la procédure interne, M. Zakharov s'était référé en particulier à deux décisions judiciaires qui avaient autorisé rétroactivement l'interception des communications téléphoniques de certaines personnes et qui selon lui prouvaient que les opérateurs de réseaux mobiles et les organes d'application des lois procédaient couramment à des interceptions non autorisées.

4. Pour prouver que les autorités d'application des lois interceptent de manière illicite des communications téléphoniques sans autorisation judiciaire préalable et en divulguent les enregistrements, M. Zakharov a fourni à la Cour européenne des droits de l'homme la version imprimée de pages internet contenant des

Eu égard à ces défaillances, la Cour juge que le droit russe ne satisfait pas à l'exigence relative à la « qualité de la loi » et n'est pas à même de limiter l'interception de communications à ce qui est « nécessaire dans une société démocratique ». Dès lors, il y a eu violation de l'article 8 de la Convention.

Autres articles

Compte tenu de sa conclusion sous l'angle de l'article 8, en particulier sur la notification de l'interception de communications et les recours disponibles, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief que M. Zakharov tire de l'article 13.

Article 41 (satisfaction équitable)

La Cour dit, à 16 voix contre une, que le constat d'une violation représente en soi une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral pouvant avoir été subi par M. Zakharov. Elle dit aussi que la Russie doit verser à M. Zakharov 40 000 euros pour frais et dépens.

Opinions séparées

La juge Ziemele a exprimé une opinion dissidente et le juge Dedov a exprimé une opinion concordante dont le texte se trouve joint à l'arrêt.

L'arrêt existe en anglais et français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel: + 33 3 90 21 55 30)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.

transcriptions de conversations téléphoniques privées de personnalités politiques, ainsi que des articles de presse évoquant le fait que n'importe qui peut acheter à la police la transcription d'une conversation téléphonique privée.