



La législation hongroise sur les opérations secrètes de surveillance antiterroriste ne prévoit pas de garanties suffisantes contre les abus

Dans son arrêt de chambre¹, rendu ce jour dans l'affaire Szabó et Vissy c. Hongrie (requête n° 37138/14), la Cour européenne des droits de l'homme conclut, à l'unanimité :

à la violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance) de la Convention européenne des droits de l'homme, et

à la non-violation de l'article 13 (droit à un recours effectif) de la Convention.

L'affaire concerne la législation hongroise, introduite en 2011, sur les opérations secrètes de surveillance antiterroriste.

La Cour admet que les formes prises par le terrorisme de nos jours ont pour conséquence naturelle un recours par les gouvernements à des technologies de pointe, notamment à des techniques de surveillance massive des communications, afin d'éviter des incidents imminents.

Cependant, la Cour estime que la législation en question ne fournit pas les garanties nécessaires contre les abus. Notamment, pratiquement n'importe qui en Hongrie peut être soumis à une surveillance secrète, les nouvelles technologies permettant au gouvernement d'intercepter facilement des masses de données concernant des personnes se trouvant même en dehors de la catégorie initialement visée par l'opération. De plus, pareille mesure peut être ordonnée par le pouvoir exécutif sans aucun contrôle, sans faire l'objet d'une appréciation de la question de savoir si elle est strictement nécessaire et en l'absence de toute mesure de recours effectif, judiciaire ou autre.

Principaux faits

Les requérants, Máté Szabó et Beatrix Vissy, sont des ressortissants hongrois nés en 1976 et en 1986 respectivement et résidant à Budapest. À l'époque des faits, ils travaillaient pour une organisation non gouvernementale (*Eötvös Károly Közpolitikai Intézet*) qui formule des critiques à l'égard du gouvernement.

Le 1^{er} janvier 2011, une *task force* spéciale en matière de lutte contre le terrorisme fut créée au sein des forces de police. Ses compétences se trouvent définies à l'article 7/E de la loi n° XXXIV de 1994 sur la police, telle qu'amendée par la loi n° CCVII de 2011. En vertu de cette législation, les attributions de la *task force* en matière de renseignements englobent des opérations secrètes de perquisition et de surveillance de domiciles au moyen d'enregistrements, de l'ouverture de lettres et de colis, ainsi que de la vérification et de l'enregistrement du contenu de communications électroniques et numériques, le tout sans le consentement des personnes concernées.

En juin 2012, les requérants formèrent un recours constitutionnel alléguant que les très larges prérogatives prévues par l'article 7/E (3) concernant le recueil de renseignements secrets à des fins de sécurité nationale emportaient violation de leur droit au respect de la vie privée. En novembre

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet.

Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

2013, la Cour constitutionnelle rejeta la majeure partie des griefs des requérants. Sur un aspect, la juridiction constitutionnelle marqua son accord avec les requérants, estimant que la décision du ministre ordonnant la collecte secrète de renseignements devait être motivée. Cependant, la Cour constitutionnelle déclara en substance que la portée des tâches nationales liées à la sécurité était bien plus large que celle des tâches relatives aux enquêtes sur des infractions spécifiques, et donc que les différences légales entre les opérations secrètes de surveillance en matière criminelle et les opérations secrètes de surveillance à des fins de sécurité nationale se justifiaient.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance), les requérants se disaient exposés au risque potentiel de faire l'objet de mesures injustifiées et exagérément intrusives dans le cadre juridique hongrois sur la surveillance secrète (à savoir l'« article 7/E (3) sur la surveillance »). Ils alléguèrent en particulier que ce cadre légal incitait aux abus, faute notamment de contrôle juridictionnel. Ils se plaignaient également que le risque de subir une surveillance secrète sans qu'il y ait de contrôle juridictionnel ni de recours avait emporté violation de leurs droits découlant de l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable/droit d'accès à un tribunal) et de l'article 13 (droit à un recours effectif) combiné avec l'article 8.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 13 mai 2014.

Privacy International et Center for Democracy and Technology, deux organisations non gouvernementales, ont été autorisées à intervenir par écrit dans la procédure.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Vincent A. de Gaetano (Malte), *président*,
András Sajó (Hongrie),
Boštjan M. Zupančič (Slovénie),
Nona Tsotsoria (Géorgie),
Paulo Pinto de Albuquerque (Portugal),
Krzysztof Wojtyczek (Pologne),
Iulia Antoanella Motoc (Roumanie),

ainsi que de Fatoş Araci, *greffière adjointe de section*.

Décision de la Cour

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

Premièrement, la Cour relève que la Cour constitutionnelle, après avoir examiné le recours constitutionnel des requérants sur le fond, a reconnu implicitement qu'ils avaient été personnellement touchés par la législation en question. Quoiqu'il en soit, que les requérants (en tant que membres d'une organisation veillant au respect des droits de l'homme) aient ou non appartenu au groupe ciblé par la loi, la Cour estime que la législation affectait directement tous les utilisateurs de systèmes de communication et tous les domiciles. De plus, le droit interne ne fournit apparemment aucune possibilité pour un individu soupçonnant que ses communications ont été interceptées de former un recours devant un organe indépendant. Eu égard à ces deux éléments, la Cour est d'avis que les requérants peuvent donc se prétendre victime d'une violation de leurs droits au regard de la Convention. Par ailleurs, elle estime que les requérants ont épuisé les voies de recours internes en portant en substance leurs griefs à l'attention des autorités nationales – en l'occurrence la Cour constitutionnelle –.

La Cour estime qu'il y a eu ingérence dans l'exercice par les requérants de leur droit à la vie privée et familiale en ce qui concerne le grief général relatif aux dispositions de l'article 7/E (3) (et non en ce qui concerne toute interception concrète de leurs communications). Il n'est pas contesté entre les parties que cette ingérence avait pour but de garantir la sécurité nationale et/ou la défense de l'ordre ou la prévention du crime, et qu'elle avait une base légale, à savoir la loi de 1994 sur la police et la loi sur la sécurité nationale. De plus, la Cour estime que les deux situations dans lesquelles le droit interne autorise une surveillance secrète à des fins de sécurité nationale, à savoir le risque de terrorisme et les opérations visant à secourir des ressortissants hongrois en détresse à l'étranger, sont suffisamment claires pour donner aux citoyens hongrois une indication adéquate quant aux circonstances et aux conditions dans lesquelles les autorités publiques sont en droit d'avoir recours à de telles mesures.

Toutefois, la Cour estime que la législation hongroise sur « l'article 7/3 en matière de surveillance » ne prévoit pas de garanties suffisamment précises, effectives et complètes en ce qui concerne la prise, l'exécution et la réparation éventuelle de telles mesures.

Notamment, en vertu de « l'article 7/E », pratiquement n'importe qui en Hongrie peut être soumis à une surveillance secrète, étant donné que la législation ne décrit pas les catégories de personnes qui, en pratique, peuvent voir leurs communications interceptées. Les autorités doivent simplement spécifier au ministre du gouvernement responsable le nom du ou des individus ou de la « catégorie de personnes » devant faire l'objet d'interceptions, sans démontrer leur relation réelle ou présumée avec une quelconque menace terroriste.

En outre, en vertu de la législation, lorsqu'elle demande l'autorisation du ministre de la Justice d'intercepter les communications d'une personne, la *task force* antiterroriste doit simplement affirmer que le rassemblement de renseignements est nécessaire, sans avoir à fournir des preuves à l'appui de la demande. En particulier, pareilles preuves fourniraient une base factuelle suffisante pour appliquer de telles mesures et permettraient une appréciation de la nécessité de ces mesures fondées sur un soupçon individuel concernant un individu donné. La Cour rappelle que toute mesure de surveillance secrète qui ne répond pas aux critères de la stricte nécessité pour la préservation des institutions démocratiques ou pour l'obtention de renseignements vitaux dans le cadre d'une opération donnée serait qualifiée d'abus par les autorités qui ont à leur disposition un formidable arsenal technologique.

Un autre élément qui pourrait conduire à la qualification d'abus est la durée de la surveillance. Il est difficile de déterminer à partir du libellé de la loi si un mandat de surveillance (à l'expiration de la période initiale de 90 jours prévue par la loi sur la sécurité nationale) peut être renouvelé pour une nouvelle période de 90 jours une fois seulement ou à plusieurs reprises.

En outre, ces étapes de l'autorisation et de l'application de mesures de surveillance secrète ne sont soumises à aucune supervision judiciaire. Bien que les services de sécurité, lorsqu'ils demandent des mandats, soient tenus de justifier la nécessité de la surveillance secrète, cette procédure ne garantit pas une appréciation de la question de savoir si les mesures sont strictement nécessaires, notamment en ce qui concerne la catégorie de personnes et les locaux concernés. Pour la Cour, la supervision par un membre du pouvoir exécutif ayant des responsabilités politiques, tel que le ministre de la Justice, ne fournit pas les garanties nécessaires contre les abus. Un contrôle externe, de préférence judiciaire, des activités de surveillance secrète offrent les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de bon déroulement.

En ce qui concerne les procédures de réparation des éventuels torts causés par des mesures de surveillance secrète, la Cour relève que le pouvoir exécutif doit rendre compte des opérations de surveillance à une commission parlementaire. Toutefois, elle ne voit aucune disposition dans la législation hongroise offrant lors de ce processus un recours à ceux qui sont soumis à une surveillance secrète mais qui, par nécessité, n'en sont pas informés pendant l'application de la mesure. Le rapport général semestriel sur le fonctionnement des services secrets présenté à cette

commission parlementaire ne prévoit pas davantage de garanties adéquates, puisqu'il semble qu'il ne soit pas accessible au public. De plus, la procédure de recours exposée dans la loi sur la sécurité nationale semble également ne pas présenter beaucoup d'intérêt, puisque les citoyens soumis à des mesures de surveillance secrète ne sont pas informés des mesures appliquées. En réalité, aucune notification (de quelque sorte que ce soit) des mesures de surveillance secrète n'est prévue en droit hongrois. La Cour rappelle que dès lors que la notification peut être effectuée après la fin de la mesure de surveillance sans mettre en danger le but de la restriction, les informations doivent être fournies à la personne concernée.

En somme, considérant que les mesures d'interception des communications peuvent potentiellement n'importe qui en Hongrie, que pareille mesure peut être ordonnée par le pouvoir exécutif sans aucun contrôle et ne fait pas l'objet d'une appréciation de la question de savoir si elle est strictement nécessaire, que les nouvelles technologies permettent au gouvernement d'intercepter facilement des masses de données concernant des personnes se trouvant même en dehors de la catégorie initialement visée par l'opération, et vu l'absence de toute mesure de recours effectif, judiciaire ou autre, la Cour estime qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention.

Autres articles

Eu égard au constat relatif à l'article 8, la Cour juge inutile d'examiner le grief des requérants au titre de l'article 6 de la Convention.

Enfin, elle rappelle que l'article 13 ne peut être interprété comme exigeant un recours contre l'état du droit interne ; dès lors, elle conclut à la non-violation de l'article 13 combiné avec l'article 8.

Article 41 (satisfaction équitable)

La Cour estime que le constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral éventuellement subi par les requérants ; elle leur accorde une somme de 4 000 EUR pour frais et dépens.

Opinion séparée

Le juge Pinto de Albuquerque a exprimé une opinion séparée dont le texte se trouve joint à l'arrêt.

L'arrêt n'existe qu'en anglais.

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

echrpess@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.