Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1B 25/2007 /col

Arrêt du 15 mars 2007
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger, Reeb, Fonjallaz et Eusebio.
Greffier: M. Jomini.

Parties
Ministère public de la Confédération,
Antenne Lausanne, 1000 Lausanne 22,
recourant,

contre

Président de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, case postale 2710, 6501 Bellinzone.

Objet
Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication,

recours en matière pénale contre la décision du Président de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, du 24 janvier 2007.

Le Tribunal fédéral considère en fait et en droit:

1.
Dans le cadre d'une enquête pénale, le Ministère public de la Confédération (soit un procureur fédéral de l'antenne Lausanne du MPC) a transmis au Président de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (ci-après: le Président de la Cour des plaintes) un ordre de surveillance de plusieurs raccordements téléphoniques du 23 janvier 2007, en lui demandant d'autoriser cette surveillance. Par une décision rendue le 24 janvier 2007, le Président de la Cour des plaintes a refusé cette autorisation.

2.
Agissant par la voie du recours en matière pénale (art. 78 ss LTF), le Ministère public de la Confédération demande au Tribunal fédéral d'annuler la décision du Président de la Cour des plaintes, puis d'autoriser la surveillance ordonnée le 23 janvier 2007, subsidiairement d'ordonner au Président de la Cour des plaintes d'autoriser cette mesure technique.
Invité à se déterminer sur le recours, le Président de la Cour des plaintes se réfère à sa décision.

3.
Le présent recours au Tribunal fédéral est soumis aux règles de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF), la décision attaquée ayant été rendue après le 1er janvier 2007 (art. 132 al. 1 LTF). Il doit être traité par la première Cour de droit public car la décision attaquée, prise dans le cadre d'une procédure pénale, a un caractère incident et non pas final (art. 29 al. 3 du règlement du Tribunal fédéral du 20 novembre 2006).
Dès lors que les art. 78 ss LTF sont applicables, la disposition transitoire de l'art. 33 al. 3 de la loi sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF; RS 173.71) n'entre plus en considération. Cette disposition transitoire définissait les voies de recours contre des ärrêts du Tribunal pénal fédéral depuis la création de cette juridiction jusqu'à l'entrée en

vigueur de la révision totale de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943, en d'autres termes jusqu'au moment où ces questions seraient réglées par la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral (LTF).

4.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

4.1 La mesure de surveillance ordonnée le 23 janvier 2007 par le Ministère public de la Confédération est soumise aux dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (LSCPT; RS 780.1). Lorsqu'il s'agit de poursuivre l'auteur d'un des actes punissables mentionnés dans la liste de l'art. 3 al. 2 LSCPT, le procureur général de la Confédération est en principe habilité à ordonner une surveillance, en vertu de l'art. 6 let. a ch. 1 LSCPT, mais son ordre de surveillance doit être transmis pour approbation au président de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, conformément à l'art. 7 al. 1 let. a LSCPT. L'autorité habilitée à autoriser la surveillance doit procéder à un examen et le cas échéant poser des conditions, sur la base de critères énoncés à l'art. 7 al. 3 LSCPT. Cette loi fédérale ne prévoit pas de possibilité de recours contre l'autorisation de surveillance au sens de l'art. 7 LSCPT. En revanche, lorsqu'une surveillance dûment autorisée prend fin, les intéressés (suspects, personnes ayant fait l'objet de la surveillance, personnes ayant utilisé le même raccordement) ont droit à une communication du Ministère public de la Confédération ou d'un
juge d'instruction fédéral (dans une procédure relevant de la juridiction pénale fédérale) au sujet des motifs, du mode et de la durée de la surveillance, et une voie de recours leur est ouverte auprès de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (art. 10 LSCPT, en particulier art. 10 al. 5 let. a LSCPT).

4.2 L'autorisation de la surveillance par un juge n'est pas une innovation de la LSCPT. Ce régime était déjà prévu en droit fédéral depuis une modification de la loi fédérale sur la procédure pénale (PPF) entrée en vigueur le 1er octobre 1979 (RO 1979 p. 1170). En effet, l'ancien art. 66bis al. 1 PPF avait institué une procédure d'approbation, par le président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral, des décisions de surveillance prises par le juge d'instruction. Cette procédure de contrôle judiciaire préalable des mesures de surveillance (contrôle ¨juridique¨) avait été conçue par le législateur comme une procédure spéciale, à distinguer d'une ¨procédure usuelle impliquant la participation des parties¨(cf. Rapport de la commission du Conseil national sur l'initiative parlementaire concernant la protection de la vie privée, FF 1976 I 567). Aussi l'ancien art. 66quater al. 1 PPF précisait-il que la procédure était ¨secrète même à l'égard de la personne touchée¨. Le législateur a alors également voulu que ce contrôle préalable intervienne rapidement, immédiatement après le début de la surveillance (cf. Rapport précité de la commission du Conseil national, p. 561/562). Par conséquent, selon l'ancien art. 66bis PPF, le juge
d'instruction disposait d'un délai de vingt-quatre heures pour requérir l'approbation du président de la Chambre d'accusation, après qu'il avait décidé une mesure de surveillance.
Dans sa version initiale, lors de l'entrée en vigueur de la LSCPT le 1er janvier 2002, l'art. 7 al. 1 let. a LSCPT prévoyait également la compétence du président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral pour autoriser une surveillance ordonnée par une autorité civile (c'est-à-dire ne relevant pas de la justice militaire) de la Confédération (RO 2001 p. 3100). La compétence du président de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral a été introduite le 1er avril 2004, cette modification législative résultant de l'entrée en vigueur de la LTPF. Il s'agit là d'un simple transfert de compétence, consécutif à la création d'un ¨tribunal pénal ordinaire de la Confédération¨(art. 1 al. 1 LTPF), sans modification de la nature ni de la portée de l'autorisation.

4.3 Tant que les surveillances téléphoniques étaient autorisées par le président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral, la question d'un recours contre cette autorisation ne se posait pas car, de manière générale, la loi ne prévoyait pas de possibilités de recours ¨internes¨au sein de la Cour suprême. Depuis que cette autorisation incombe, dans une enquête dirigée par le Ministère public de la Confédération, à un juge d'un tribunal fédéral inférieur, la possibilité d'attaquer la décision peut être discutée. Il faut néanmoins relever d'emblée que les lois spéciales - LSCPT et LTPF - ne prévoient pas une telle voie de recours (cf. Thomas Hansjakob, Kommentar zum Bundesgesetz und zur Verordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, 2e éd. Saint-Gall 2006, p. 246). La discussion ne peut donc porter que sur l'interprétation des règles générales de la LTF à propos des voies de recours au Tribunal fédéral.

En cas d'autorisation, il n'est pas concevable que la décision soit communiquée aux suspects ou aux personnes faisant l'objet de la surveillance car celle-ci doit pouvoir s'exercer sans que la personne visée en ait connaissance. En réalité, seule l'autorité chargée de la poursuite serait à même d'exercer immédiatement, à ce stade, un (éventuel) droit de recours, par exemple pour contester les conditions de l'autorisation limitant la durée ou les modalités de la surveillance. Pour les autres intéressés et parties à la procédure pénale, un recours n'est pratiquement envisageable qu'après la levée de la surveillance, conformément à ce que prévoit l'art. 10 LSCPT. Le contrôle juridique de la surveillance, au début de la procédure, est donc par nature limité et le juge compétent pour donner son approbation examine seul, pour garantir la confidentialité de la mesure, tous les intérêts en jeu à ce stade-là. Il lui appartient de prendre également en compte les intérêts des personnes visées, qu'il ïreprésenteën quelque sorte puisqu'elles ne peuvent pas participer à la procédure (cf. Niklaus Oberholzer, Das neue Bundesgesetz über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, ZGRG 2002 p. 4). L'absence de recours immédiat contre
l'autorisation est compensée, pour les parties à la procédure pénale, d'abord par les possibilités offertes par l'art. 10 LSCPT (cf. supra, consid. 4.1 in fine), et ensuite par les voies de droit ordinaires ouvertes pour contester les moyens utilisés afin d'obtenir des preuves, en application des garanties générales de procédure pénale (cf. notamment ATF 131 I 272; Bernhard Sträuli, La surveillance de la correspondance par poste et télécommunication: aperçu du nouveau droit, in: Plus de sécurité - moins de liberté? Coire/Zurich 2003 p. 142).
Dans l'hypothèse d'un refus de l'autorisation, il n'y aurait aucun sens à communiquer cette décision à des tiers; seule l'autorité ayant ordonné la surveillance a un intérêt à être informée du refus. Dès lors, dans tous les cas, si l'on devait admettre l'existence d'une voie de recours contre une décision du président de la Cour des plaintes prise en application de l'art. 7 al. 1 let. a LSCPT, ce recours direct ne serait en définitive ouvert qu'aux autorités de poursuite (procureur général de la Confédération, juges d'instruction fédéraux).
Ces considérations démontrent d'une part qu'il n'existe pas un besoin de protection juridique justifiant que l'autorisation de surveillance donnée par le juge soit elle-même soumise à un nouveau contrôle judiciaire, et d'autre part que la création d'une voie de recours compromettrait la célérité de cette procédure de contrôle préalable, sans évoquer les risques pour la confidentialité liés à la multiplication des autorités compétentes (à cause de possibles incidents lors de la transmission des dossiers, par exemple). En d'autres termes, l'autorisation de l'art. 7 al. 1 let. a LSCPT est en principe par nature une décision non susceptible de recours.

4.4 Cela étant, il convient néanmoins d'examiner si une solution différente découle de l'interprétation des art. 78 ss LTF, qui règlent les voies de recours au Tribunal fédéral contre les décisions prises dans des causes pénales. Ces dispositions prévoient que peuvent être attaquées, à certaines conditions, les ädécisions de la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral¨(art. 79 LTF - Äntscheide der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts, ädecisioni della Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale¨), et les ädécisions prises par [...]le Tribunal pénal fédéral¨(art. 80 al. 1 LTF - Äntscheide [...]des Bundesstrafgerichts, ädecisioni del Tribunale penale federale¨). Dans le domaine de la juridiction pénale fédérale, la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral (LTF) n'ouvre donc pas de recours contre les décisions du président de la Cour des plaintes, ni contre celles qui seraient prises le cas échéant par un autre magistrat du Tribunal pénal fédéral statuant seul. Sur ce point, la réglementation des art. 79 et 80 LTF correspond à celle de la disposition transitoire de l'art. 33 al. 3 LTPF (cf. supra, consid. 3), qui prévoyait un recours au Tribunal fédéral contre les ärrêts de la cour des plaintes¨lorsque des
mesures de contrainte étaient contestées en cours d'instruction (art. 33 al. 3 let. a LTPF), et contre les ärrêts de la cour des affaires pénales¨a la fin de la procédure (art. 33 al. 3 let. b LTPF). Interprétant l'art. 33 al. 3 let. a LTPF, le Tribunal fédéral a considéré que cette disposition n'ouvrait pas le recours contre une décision prise non pas par la Cour des plaintes elle-même, mais par son président (ATF 130 IV 156 consid. 1.2 p. 159, à propos d'une mise sous scellés à titre provisoire de documents saisis; jurisprudence confirmée dans un arrêt non publié 1S.12/2005 du 7 février 2005, déclarant irrecevable un recours du Ministère public de la Confédération contre le refus du Président de la Cour des plaintes d'autoriser une mesure fondée sur la loi fédérale sur l'investigation secrète). Il se justifie de reprendre, dans le cadre de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral, la jurisprudence précitée, du moins en ce qui concerne les possibilités de recours contre une autorisation du président de la Cour des plaintes fondée sur l'art. 7 al. 1 let. a LSCPT. Cette autorisation n'est en effet pas une décision d'une cour du Tribunal pénal fédéral. Compte tenu de la nature et de la portée d'une telle autorisation, on ne voit
pas de motif d'interpréter de manière extensive le texte des art. 79 et 80 LTF, ni de combler une lacune dans le régime de protection juridique.

4.5 Il s'ensuit que la décision attaquée ne peut pas faire l'objet d'un recours en matière pénale au Tribunal fédéral, et que partant les conclusions du Ministère public de la Confédération sont irrecevables.

5.
Le présent arrêt doit être rendu sans frais (art. 66 al. 4 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est irrecevable.

2.
Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au recourant et au Président de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral.
Lausanne, le 15 mars 2007
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: