



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIE

(Requête n° 29550/17)

ARRÊT

Art 8 • Domicile • Correspondance • Perquisition des locaux de l'association requérante (une loge maçonnique) ordonnée par une commission d'enquête parlementaire et saisie de nombreux documents papier et numériques, notamment d'une liste où figuraient le nom de ses membres et leurs données personnelles • Perquisition réalisée dans le cadre d'une enquête d'une gravité certaine sur l'infiltration des loges maçonniques par la mafia • Mandat de perquisition non soumis à un contrôle juridictionnel préalable susceptible de limiter sa portée large et indéterminée • Absence de preuves de l'implication de la requérante dans l'affaire objet de l'enquête ou de raisons plausibles de soupçonner une telle implication • Absence de garanties compensatoires suffisantes, en particulier de contrôle indépendant et impartial du mandat de perquisition • Nécessité d'une forme de contrôle *a priori* ou *a posteriori* par une autorité impartiale et indépendante pour prévenir l'arbitraire • Eu égard aux circonstances de l'espèce, au principe de subsidiarité et à la marge d'appréciation de l'État dans les matières étroitement liées à la séparation des pouvoirs, il n'appartient pas à la Cour d'indiquer le type de recours à prévoir • Mesure litigieuse non « prévue par la loi » ni « nécessaire dans une société démocratique »

Préparé par le Greffé. Ne lie pas la Cour.

STRASBOURG

19 décembre 2024

**CETTE AFFAIRE A ÉTÉ RENVOYÉE DEVANT LA GRANDE
CHAMBRE, QUI A RENDU SON ARRÊT LE 07/07/2026.
PAR CONSÉQUENT, LE PRÉSENT ARRÊT DE CHAMBRE
N'EST PAS DEvenu DÉFINITIF, ET IL EST DÉPOURVU DE
TOUT EFFET JURIDIQUE POUR AUTANT QU'IL CONCERNE
LE FOND DE L'AFFAIRE.**

En l'affaire Grande Oriente d'Italia c. Italie,

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

Ivana Jelić, *présidente*,
Alena Poláčková,
Georgios A. Serghides,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Alain Chablais,
Artūrs Kučs, *juges*,

et de Liv Tigerstedt, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête (n° 29550/17) dirigée contre la République d'Italie et dont une association de droit italien, dénommée Grande Oriente d'Italia (« l'association requérante »), a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 13 avril 2017;

la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement italien (« le Gouvernement ») ;

les observations des parties;

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 26 novembre 2024,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

INTRODUCTION

1. L'affaire concerne une perquisition des locaux de l'association requérante ordonnée par une commission d'enquête parlementaire et la saisie subséquente de nombreux documents papier et numériques, dont une liste où figuraient les noms et les données personnelles de plus de 6 000 membres de l'association requérante. Cette dernière soulève des griefs sous l'angle des articles 8, 11 et 13 de la Convention.

EN FAIT

2. L'association requérante est une association italienne d'obédience maçonnique qui regroupe plusieurs loges. Fondée en 1805, elle est affiliée à la franc-maçonnerie universelle. En droit italien, elle a le statut d'association de droit privé non reconnue au sens de l'article 36 du code civil, et ne possède donc pas la personnalité juridique. Ses statuts, déposés auprès d'un notaire (*notaio*), sont accessibles à chacun. Devant la Cour, l'association requérante a été représentée par M^e V. Zeno Zencovich, avocat au barreau de Rome.

3. Le Gouvernement a été représenté par son agent, M. L. D'Ascia, avocat de l'État (*avvocato dello Stato*).

4. Les faits de l'affaire peuvent se résumer comme suit.

5. La Commission d'enquête parlementaire sur le phénomène des mafias et autres associations criminelles, y compris étrangères (*Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere*), instituée par la loi n° 87 du 19 juillet 2013 (« la loi n° 87/2013 », paragraphe 25 ci-dessous), avait pour mission, entre autres, de mener une enquête sur les relations entre la mafia et la franc-maçonnerie, en raison de révélations qui avaient été faites dans le cadre d'un certain nombre de procédures pénales alors pendantes devant différentes juridictions internes.

6. Le 3 août 2016, cette Commission entendit le Dr. Bisi, grand maître de l'association requérante, dans le cadre d'une « audience informelle » (*libera audizione*) qui ne lui imposait aucune obligation légale particulière. Cette audience portait sur les relations entre la mafia et franc-maçonnerie. Invité par la Commission à lui communiquer une liste des membres des loges affiliées à l'association requérante, le Dr. Bisi lui opposa un refus pour des motifs de confidentialité.

7. Le 4 août 2016, le président de la Commission d'enquête parlementaire demanda par écrit au Dr. Bisi de lui communiquer la liste susmentionnée. Le 11 août 2016, ce dernier lui écrivit qu'il ne pouvait satisfaire à cette demande, pour des raisons tenant à la législation italienne sur la protection des données personnelles et parce que la Commission allait selon lui « à la pêche aux informations » en ce que sa demande ne faisait état d'aucune investigation en cours sur tels ou tels membres identifiés de l'association requérante ni d'aucune infraction présumée.

8. Le 19 septembre 2016, l'association requérante saisit l'Autorité nationale de protection des données (*Garante per la protezione dei dati personali*) d'une demande d'avis sur la question de savoir si elle violerait les règles internes de protection des données en cas de remise d'une liste nominative de ses membres comprenant des données personnelles à la Commission d'enquête parlementaire, comme celle-ci le lui demandait.

9. Le 4 octobre 2016, l'Autorité nationale de protection des données, se fondant sur un arrêt n° 4 rendu le 12 mars 1983 par la Cour de cassation (paragraphe 29 ci-dessous), déclara qu'elle n'avait pas compétence pour se prononcer sur les pouvoirs du Parlement, notamment celui d'instituer ou de réglementer des commissions d'enquête parlementaires.

10. Le 21 décembre 2016, le président de la Commission d'enquête parlementaire renouvela sa demande de remise d'une liste des membres des loges affiliées à l'association requérante (paragraphe 6-7 ci-dessus). Cette demande était toutefois circonscrite à la liste des membres des loges des régions de Calabre et de Sicile depuis 1990 et à la liste des loges des autres régions du pays avec mention du nombre de leurs membres respectifs.

11. Le 9 janvier 2017, le Dr. Bisi écrivit à la Commission d'enquête parlementaire qu'il refusait derechef de lui fournir la moindre liste, relevant que la demande qu'elle lui avait adressée ne faisait état d'aucune investigation en cours et qu'elle ne se limitait pas solliciter des informations sur telle ou telle infraction spécifique imputée à tel ou tel membre de l'association requérante. Dans sa lettre, il indiquait que cette demande présentait un caractère général et qu'elle n'était pas motivée. Renvoyant à l'article 82 de la Constitution italienne, selon lequel les commissions d'enquête parlementaires ont « les mêmes pouvoirs et les mêmes limites » que les autorités judiciaires, il estimait qu'en l'espèce, la Commission d'enquête parlementaire outrepassait les limites en question.

12. La Commission d'enquête parlementaire décida alors de convoquer le Dr. Bisi en qualité de témoin, statut qui le contraignait légalement à dire la vérité sous peine de parjure. Au cours d'une audition tenue le 18 janvier 2017, le Dr. Bisi répéta qu'il n'était pas en mesure d'obtempérer à la demande de divulgation des noms des membres de l'association requérante formulée par la Commission d'enquête parlementaire.

13. Siégeant à huis clos le 1^{er} mars 2017, la Commission d'enquête parlementaire émit un mandat de perquisition des locaux de l'association requérante et de saisie de divers documents papier et numériques, ainsi motivé :

« CONSIDÉRANT :

(...)

- qu'il ressort des auditions tenues jusqu'à présent et des documents recueillis qu'il y a tout lieu de craindre que la *Cosa Nostra* et la *Ndrangheta* se sont infiltrées dans la franc-maçonnerie à la faveur du principe de confidentialité et des liens d'obéissance des associations maçonniques, et que, parallèlement aux changements intervenus dans les organisations mafieuses, il n'est pas exclu que les loges maçonniques, dont certains membres appartiennent peut-être à la classe dirigeante et au monde des affaires du pays, puissent aussi abriter des opérations illégales ;

- que le succès de l'enquête parlementaire exige la remise urgente de la liste nominative des membres des loges maçonniques concernées, dans le but de vérifier si certains d'entre eux ont des liens, de quelque nature que ce soit, avec des organisations de type mafieux et, le cas échéant, de connaître le nombre des individus concernés ;

- qu'à cet égard, il est indispensable d'obtenir en priorité la liste des loges de Sicile et de Calabre (ces régions étant celles sur lesquelles les principales enquêtes pénales en cours ou passées se sont concentrées et dont les loges maçonniques ont un effectif important et en augmentation), ainsi que les noms de leurs membres depuis 1990 (période à laquelle se réfèrent les rapports les plus pertinents sur l'infiltration de la franc-maçonnerie par la mafia) ».

14. Le mandat de perquisition s'appuyait sur différentes sources d'information, à savoir des auditions pénales menées par les parquets respectifs de la région de Calabre, de Palerme et de Trapani, des dépositions de grands maîtres et d'autres membres de loges maçonniques italiennes ainsi

que des documents obtenus par la Direction nationale de la lutte contre la mafia et le terrorisme.

15. La Commission d'enquête parlementaire ordonna une perquisition des locaux de l'association requérante s'étendant à ses annexes et à ses équipements, à ses ordinateurs et à ses systèmes d'information électroniques, protégés ou non par des mesures de sécurité, dans le but d'obtenir et de saisir les listes nominatives de toutes les catégories des membres des loges de Calabre et de Sicile depuis 1990, y compris de ceux qui n'en faisaient plus partie ou y avaient cessé leurs activités, avec mention de leurs rangs et rôles respectifs, des documents concernant les loges suspendues ou dissoutes en Calabre et en Sicile depuis 1990, y compris les noms de leurs membres ainsi que leurs dossiers personnels, et des informations au sujet de toute investigation qui aurait été menée et de toute décision qui aurait été prise à cet égard.

Le mandat de perquisition comportait également un mandat de saisie des documents susmentionnés en version papier et des fichiers informatiques, qu'elle qu'en soit la nature, contenant de tels documents, et il précisait que ces documents devaient être copiés sur-le-champ, en présence des parties prenantes, afin de garantir la conformité des copies aux originaux et d'éviter toute altération des données originales, et que les ordinateurs et fichiers saisis devaient être restitués à leurs propriétaires légitimes une fois l'opération terminée.

16. La perquisition fut réalisée par le Service central de la garde des finances (*Guardia di Finanza*) chargé des enquêtes sur la criminalité organisée, dont les agents vérifièrent et saisirent les papiers d'identité des personnes présentes dans les locaux de l'association requérante. Elle s'étendit à l'ensemble des locaux de l'association requérante, y compris la salle des archives et la bibliothèque, à plusieurs ordinateurs et au domicile du grand maître. Elle conduisit à la saisie de nombreux documents papier et numériques, dont les listes nominatives d'environ 6 000 personnes affiliées à l'association requérante, ainsi que de disques durs, de clés USB et d'ordinateurs.

17. Les objets saisis furent conservés dans les conditions prévues par le régime de secret instauré par les articles 5 et 6 de la loi n° 87/2013 (paragraphe 25 ci-dessous). La Commission d'enquête parlementaire ordonna leur conservation « dans des locaux placés sous le contrôle de la police judiciaire en charge de l'affaire, afin d'empêcher tout accès informatique n'ayant pas été autorisé dans la procédure entre les parties », dans une pièce sous vidéosurveillance équipée d'une porte de sécurité et d'une alarme.

18. Le 1^{er} mars 2017, une autre loge maçonnique qui avait fait l'objet d'une perquisition similaire saisit le tribunal de Rome d'une demande de réexamen du mandat de perquisition sur le fondement de l'article 257 du code de procédure pénale (CPP). Le 16 mars 2017, le tribunal rejeta la demande au motif que les juridictions ordinaires n'étaient pas compétentes pour contrôler

un acte d'une commission d'enquête parlementaire tel qu'un mandat de perquisition (paragraphe 29-32 ci-dessous).

19. Le 16 mars 2017, l'association requérante saisit la Commission d'enquête parlementaire, lui demandant de réexaminer le mandat de perquisition en exerçant son pouvoir de révision (*ricorso in autotutela* ; paragraphe 26 ci-dessous), arguant que ce mandat était illégal, illégitime, qu'il présentait un caractère général et qu'il ne contenait aucune allégation précise de commission d'une infraction. La Commission d'enquête parlementaire ne se prononça pas sur cette demande.

20. À plusieurs dates, un certain nombre d'éléments sélectionnés parmi les nombreux documents saisis furent examinés par les autorités internes, en présence d'un représentant de l'association requérante. Seuls les éléments expressément mentionnés dans le mandat de perquisition et de saisie furent mis au jour, et les parties purent assister à leur sélection et à leur saisie. Tous les éléments étrangers à l'objet du mandat de perquisition et de saisie furent détruits. Une copie de l'ensemble des données informatiques fut réalisée et les originaux furent restitués le 28 mars 2017.

21. Le 31 mars 2017, le grand maître de l'association requérante déposa une plainte pénale auprès du parquet près le tribunal de Rome. Dans sa plainte, il soutenait que tant le mandat de perquisition et de saisie lui-même que la manière dont il avait été exécuté étaient pénalement répréhensibles. Se plaignant d'un abus de pouvoir, il invitait le procureur à demander à la Cour constitutionnelle d'examiner s'il y avait eu en l'espèce un conflit d'attributions entre les pouvoirs de l'État (*conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, paragraphes 23 et 35 ci-dessous) sur le fondement de l'article 134 de la Constitution italienne.

22. Le 23 octobre 2017, le procureur rejeta l'ensemble de ces demandes, y compris celle tendant au contrôle juridictionnel du conflit d'attributions allégué entre les pouvoirs de l'État, et mit fin à l'instruction de la plainte déposée par l'association requérante.

Pour se prononcer ainsi, il releva en particulier que les juridictions ordinaires n'étaient pas compétentes pour connaître des actes d'une commission d'enquête parlementaire (paragraphe 29-30 ci-dessous). Il observa en outre que la question d'un conflit d'attributions aurait pu être soumise au contrôle de la Cour constitutionnelle, mais que les conditions pour demander un tel contrôle n'étaient pas réunies dans les circonstances particulières de l'espèce puisque aucune procédure pénale n'avait été ouverte sur les questions examinées par la Commission d'enquête parlementaire et que celle-ci ne pouvait donc pas s'ingérer dans une instance judiciaire inexistante. Il estima par ailleurs qu'aucun conflit d'attributions ne s'élevait en l'espèce compte tenu de la nature et de l'objet particuliers des commissions d'enquête parlementaires.

Enfin, il jugea que l'exécution du mandat de perquisition et de saisie n'avait été entachée d'aucune irrégularité.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE PERTINENTS

I. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La Constitution

23. Les dispositions pertinentes de la Constitution se lisent ainsi:

Article 18

« Les citoyens ont le droit de s'associer librement, sans autorisation, à des fins que la loi pénale n'interdit pas aux individus. Sont interdites les associations secrètes et celles qui poursuivent, même indirectement, des buts politiques au moyen d'organisations de caractère militaire.

Article 82

« Chacune des deux chambres peut décider de procéder à des investigations sur des questions d'intérêt public.

« À cet effet elle nomme parmi ses membres des commissions dont la composition reflète la représentation proportionnelle des groupes parlementaires. Les commissions d'enquêtes procèdent à leurs investigations et contrôles avec les mêmes pouvoirs et les mêmes limites que les autorités judiciaires ».

Article 134

« La Cour constitutionnelle statue (...) sur les conflits d'attribution entre les pouvoirs de l'État [*confitto di attribuzione tra poteri dello Stato*] (...) ».

B. Le code de procédure pénale (« le CPP »)

24. Les dispositions pertinentes du CPP se lisent ainsi :

Article 247: Cas donnant lieu à fouilles ou perquisitions et modalités de celles-ci

« 1. Lorsqu'il existe des raisons suffisantes de soupçonner qu'une personne dissimule sur elle le produit d'une infraction ou un élément lié à une infraction, une fouille corporelle est ordonnée. Lorsqu'il existe des raisons suffisantes de soupçonner que le produit d'une infraction ou un élément lié à une infraction se trouve dans un lieu donné ou qu'un suspect ou un fugitif pourrait y être arrêté, une perquisition du lieu en question est ordonnée.

1-bis. Lorsqu'il existe des raisons suffisantes de soupçonner que des données, des informations, des programmes informatiques ou des preuves ayant un lien quelconque avec une infraction se trouvent dans un ordinateur ou dans un système de télécommunications, même protégé par des mesures de sécurité, la fouille de l'ordinateur ou du système en question est ordonnée et réalisée au moyen de mesures techniques garantissant l'intégrité des données originales et empêchant leur altération.

2. Le mandat autorisant la fouille ou la perquisition doit être motivé.

3. Les autorités judiciaires peuvent donner mandat à leurs agents d'effectuer des fouilles et perquisitions ou en confier la charge à des agents de police judiciaire à qui

elles donneront à cet effet une délégation de pouvoir consignée dans le mandat de fouille ou de perquisition. »

Article 248: Demande de remise

« 1. Si une fouille ou perquisition tend à la découverte d'un objet déterminé, les autorités judiciaires peuvent exiger que celui-ci leur soit remis. Il doit être mis fin à la fouille ou perquisition en cas de remise de l'objet recherché, à moins que la poursuite de la fouille ou perquisition ne soit jugée utile à la bonne fin de l'enquête.

2. En vue de la recherche des objets à saisir ou de l'obtention d'autres informations utiles à l'enquête, les autorités judiciaires ou les agents de police judiciaire agissant sur leur délégation peuvent examiner des comptes bancaires, des documents, des échanges de correspondance ainsi que des données, informations et programmes informatiques. En cas de contestation, les autorités judiciaires font procéder à une fouille ou à une perquisition ».

Article 252: Saisie consécutive à une fouille ou à une perquisition

« 1. Les objets découverts à l'issue d'une fouille ou d'une perquisition sont saisis selon les modalités prévues aux articles 259 et 260. »

Article 257: Recours contre les mandats de saisie

« 1. L'inculpé, la personne ayant été en possession des objets saisis et la personne susceptible de se les voir restituer peuvent exercer un recours en réexamen (*riesame*) du mandat de saisie selon les modalités prévues à l'article 324.

2. Le recours en réexamen (*riesame*) n'est pas suspensif de l'exécution du mandat de saisie. »

C. La loi n° 87 du 19 juillet 2013 (instituant une Commission d'enquête parlementaire sur le phénomène des mafias et autres associations criminelles, y compris étrangères)

25. Les dispositions pertinentes de la loi n° 87 du 19 juillet 2013 instituant cette Commission d'enquête parlementaire sont ainsi libellées :

Article 1: la Commission d'enquête parlementaire sur le phénomène des mafias et autres associations criminelles, y compris étrangères

« 1. Il est institué, en application de l'article 82 de la Constitution, une Commission d'enquête parlementaire sur le phénomène des mafias et autres associations criminelles, y compris étrangères dès lors qu'elles opèrent sur le territoire national, pour la durée de la 17^{ème} législature. Cette Commission est chargée :

(...)

e) de déterminer et d'évaluer la nature et les caractéristiques des évolutions et transformations du phénomène des mafias dans toutes ses dimensions, y compris institutionnelles, en prêtant une attention particulière aux organisations implantées de manière permanente dans des régions autres que celles où elles sont traditionnellement enracinées ainsi que dans celles où elles ont tissé des liens étroits avec l'économie locale ou développé des ramifications internationales, notamment en coopérant avec d'autres organisations criminelles dans le but de s'engager dans de nouvelles formes d'activités

criminelles susceptibles de nuire aux personnes, à l'environnement, aux biens, aux droits de propriété intellectuelle ou à la sécurité nationale, tout particulièrement l'aide à l'immigration illégale et l'exploitation des migrants en situation irrégulière. La Commission est également chargée, en vue de la réalisation des mêmes objectifs, d'approfondir la compréhension des caractéristiques économiques, sociales et culturelles des secteurs d'où proviennent ces organisations et dans lesquels elles se développent ;

(...)

2. La Commission d'enquête procède à ses investigations et contrôles avec les mêmes pouvoirs et les mêmes limites que les autorités judiciaires. À l'exception de l'émission d'un mandat d'amener dans les conditions prévues à l'article 133 du code de procédure pénale contre une personne n'ayant pas obtempéré à un mandat de comparution en qualité de témoin, la Commission d'enquête ne peut prendre aucune mesure concernant la liberté et le secret de la correspondance ou de toute autre forme de communication ou relative aux droits individuels.

3. La Commission est chargée des mêmes missions à l'égard des autres organisations criminelles, quel qu'en soit le nom, des mafias étrangères ou de nature transnationale au sens de l'article 3 de la loi n° 146 du 16 mars 2006, ainsi que de tous les groupes criminels répondant aux caractéristiques visées à l'article 416-*bis* du code pénal ou représentant un danger grave pour le système social, économique et institutionnel. »

Article 5: Demande d'actes et de documents

« 1. La Commission est autorisée à se procurer, également par dérogation à l'interdiction énoncée à l'article 329 du code de procédure pénale, des copies des ordonnances et documents relatifs aux procédures et investigations menées par les autorités judiciaires ou d'autres organes d'enquête, ainsi que des copies des ordonnances et documents relatifs aux enquêtes et investigations parlementaires.

Les autorités judiciaires peuvent également transmettre de leur propre initiative à la Commission des copies d'ordonnances et de documents.

2. Lorsque les actes ou documents dont elle a obtenu copie dans les conditions prévues au premier alinéa du présent article doivent être tenus secrets, la Commission veille à ce que le secret soit préservé.

3. La Commission est autorisée à se procurer, auprès des organes et services de l'administration publique, des copies des actes et documents détenus, produits ou obtenus par eux et portant sur des questions liées aux buts poursuivis par la présente loi.

4. Les autorités judiciaires agissent sans tarder. Elles ne peuvent différer la communication des copies des actes ou documents demandés que par une ordonnance motivée par les besoins de l'instruction. Pareille ordonnance est valable six mois et peut être renouvelée. Dès la disparition des motifs sur lesquels l'ordonnance était fondée, l'autorité judiciaire transmet sans délai les éléments demandés. L'ordonnance ne peut être renouvelée ni prendre effet après la clôture de l'enquête préliminaire.

5. Le secret fonctionnel apposé par les commissions d'enquête parlementaires compétentes sur des actes ou documents est inopposable à la Commission instituée en vertu de la présente loi.

6. La Commission détermine quels actes, documents ou éléments relatifs à des investigations ou enquêtes en cours doivent rester confidentiels ».

Article 6: Secret

« 1. Les membres de la Commission, les fonctionnaires et les agents de tout grade rattachés à la Commission ainsi que toute autre personne qui coopère avec elle, procède à des investigations ou y contribue ou en a connaissance en raison de ses fonctions ou de son emploi sont tenus de garder secrets les actes et documents visés à l'article 5 §§ 2 et 6 de la présente loi.

2. La violation du secret est réprimée par les peines prévues à l'article 326 du code pénal, à moins qu'elle ne constitue une infraction plus grave.

3. À moins que la violation du secret ne constitue une infraction plus grave, les mêmes peines s'appliquent à toute personne qui divulgue, en tout ou en partie, même sous une forme résumée ou sous forme d'information, des actes ou documents issus d'une procédure d'enquête et dont la divulgation a été interdite. »

D. Le pouvoir de révision de l'administration (*autotutela*)

26. Dans le cadre de son pouvoir de révision (*autotutela*), l'administration publique peut annuler ou révoquer, sans intervention de l'autorité judiciaire, des décisions administratives déjà adoptées

II. LA JURISPRUDENCE INTERNE PERTINENTE

A. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle

27. Dans son arrêt n° 231 du 22 octobre 1975, la Cour constitutionnelle a déclaré que les objectifs et les activités des commissions d'enquête parlementaires se démarquaient notablement de ceux assignés aux autorités judiciaires dans le cadre de leurs investigations. Elle a précisé que les commissions d'enquête parlementaires n'avaient pas pour mission de juger mais seulement de recueillir les informations et les données nécessaires à l'exercice, par le Parlement, de ses fonctions législatives, qu'elles n'avaient pas pour objectif de modifier les situations juridiques, que leurs rapports finals ne pouvaient avoir cet effet (contrairement aux décisions judiciaires) et qu'elles devaient se borner à s'efforcer de communiquer aux chambres du Parlement autant d'informations utiles que possible afin que ces dernières puissent décider de la conduite à tenir en toute connaissance de cause et élaborer des propositions de loi ou recommander au gouvernement de prendre des mesures appropriées.

28. La Cour constitutionnelle a ajouté que les enquêtes parlementaires relevaient de la fonction de contrôle assignée au Parlement, qu'elles répondaient à des motifs politiques et poursuivaient des fins politiques, et qu'elles ne pouvaient statuer sur des faits criminels ni sur la responsabilité pénale sous peine d'usurper les compétences des tribunaux. Enfin, elle a déclaré que les commissions d'enquête parlementaires étaient tenus de signaler aux autorités judiciaires tous faits susceptibles de constituer une infraction découverts par elles à l'occasion de leurs investigations (voir aussi

les arrêts n^{os} 219 et 26 rendus par la Cour constitutionnelle le 24 juin 2003 et le 13 février 2008 respectivement).

B. La jurisprudence de la Cour de cassation

1. Incompétence du juge ordinaire

29. Par un arrêt n^o 4 du 12 mars 1983, la Cour de cassation siégeant en assemblée plénière a jugé que le juge ordinaire n'avait pas compétence pour connaître des activités des commissions d'enquête parlementaires. L'affaire dont elle avait été saisie concernait un pourvoi formé par une association contre un mandat de perquisition émis par une commission d'enquête parlementaire aux fins de la remise d'une liste nominative des membres de l'association en question.

30. S'agissant de la nature des commissions d'enquête parlementaires, la Cour de cassation a indiqué qu'elles n'étaient pas des « organes » des chambres du Parlement mais des émanations directes de celles-ci et le moyen pour elles d'obtenir les informations nécessaires à l'exercice de leurs pouvoirs législatifs par la réalisation d'investigations. Elle en a déduit que les commissions d'enquête parlementaires ne pouvaient être considérées, d'un point de vue objectif ou subjectif, comme des organes dotés d'une compétence particulière ou exerçant des fonctions juridictionnelles. Elle a précisé que ces commissions exerçaient un « pouvoir d'enquête » se distinguant, par sa nature et ses finalités, de l'exercice de la fonction juridictionnelle, relevant notamment qu'elles n'avaient aucun pouvoir pour statuer et qu'elles devaient se borner à recueillir des informations et renseignements utiles à l'exercice du pouvoir législatif. En conséquence, elle a qualifié les commissions d'enquête parlementaires d'« organes politiques ».

31. La Cour de cassation a indiqué que les fouilles, perquisitions et saisies ordonnées par les commissions d'enquête parlementaires se distinguaient, par leurs finalités et leurs effets, des fouilles, perquisitions et saisies liées à une infraction ordonnées par les autorités judiciaires. À cet égard, elle a relevé qu'un mandat de fouille ou de perquisition délivré par un juge était limité par le jugement rendu à l'issue de la procédure pénale, moment à partir duquel les objets saisis devaient être confisqués ou restitués, conformément à la loi, tandis que les fouilles, perquisitions et saisies ordonnées par les commissions d'enquête parlementaires portaient sur des objets liés à une enquête et qu'elles étaient dès lors limitées par celle-ci, notamment en ce que les objets saisis ne pouvaient être conservés que pour une durée restreinte ne pouvant excéder celle de l'enquête, par nature d'une durée limitée.

32. La Cour de cassation a ajouté que l'article 82 de la Constitution, selon lequel les pouvoirs exercés par une commission d'enquête parlementaire sont soumis aux mêmes limites que ceux des autorités judiciaires, n'impliquait pas l'application des mêmes voies de recours qu'en matière judiciaire (notamment celle du recours contre un mandat de perquisition). Elle a précisé

que, de la même manière qu'un mandat de perquisition délivré par un juge pouvait faire l'objet d'un contrôle judiciaire, un mandat de perquisition délivré par une commission d'enquête parlementaire devait pouvoir faire l'objet d'un contrôle par un organe lui aussi investi du pouvoir législatif.

33. Au vu de ces constatations, la Cour de cassation a conclu que le juge ordinaire n'avait pas compétence pour connaître des actes des commissions d'enquête parlementaires et ne pouvait annuler, révoquer ou modifier un acte tel qu'un mandat de fouille, de perquisition ou de saisie.

34. S'agissant des recours ouverts aux personnes s'estimant lésées par les activités des commissions d'enquête parlementaires, la Cour de cassation a précisé que ces dernières étaient soumises aux dispositions de droit commun civil et pénal en matière de responsabilité pour actes illicites.

2. Demande de contrôle juridictionnel d'un conflit d'attributions allégué entre les pouvoirs de l'État (conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato)

35. Dans son arrêt n° 15236 du 12 mai 2022, l'assemblée plénière de la Cour de cassation a rappelé qu'un juge n'est jamais tenu de déférer à la Cour constitutionnelle une demande de contrôle d'un conflit d'attributions allégué entre les pouvoirs de l'État, et qu'il lui appartient de juger si l'affaire dont il est saisi relève de la compétence interne du Parlement eu égard à l'autonomie et à l'indépendance parlementaires, ou s'il lui incombe au contraire de statuer en application des règles ordinaires de sa compétence.

3. Mandats de fouille ou de perquisition

36. La Cour de cassation a rendu plusieurs arrêts prononçant la nullité d'un mandat de fouille ou de perquisition qui ne comportait pas de description des faits reprochés à la personne mise en cause et ne précisait pas la disposition légale incriminant les faits en question ni la nature des objets à saisir ou leur pertinence au regard de l'infraction objet de l'enquête. Elle a indiqué que la simple mention de la disposition prétendument violée ne suffisait pas (voir, par exemple, les arrêts n°s 41765, 37639, 13594 et 5930 rendus par la Cour de cassation le 12 septembre 2023, le 13 mars 2019, le 27 février 2015 et le 31 janvier 2012 respectivement).

37. La Cour de cassation a par ailleurs précisé que les autorités judiciaires sont tenues d'ordonner la restitution des objets saisis une fois l'enquête et le procès clôturés (voir son arrêt n° 22078 rendu le 18 avril 2013).

III. INSTRUMENTS INTERNATIONAUX PERTINENTS

A. La Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel

38. La disposition pertinente de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108, « la Convention sur la protection des données »), entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2001 à l'égard de l'Italie, se lit ainsi :

Article 6 – Catégories particulières de données

« Les données à caractère personnel révélant l'origine raciale, les opinions politiques, les convictions religieuses ou autres convictions, ainsi que les données à caractère personnel relatives à la santé ou à la vie sexuelle, ne peuvent être traitées automatiquement à moins que le droit interne ne prévoit des garanties appropriées. Il en est de même des données à caractère personnel concernant des condamnations pénales. »

B. La Recommandation n° R (87)15 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police

39. Les passages pertinents de la Recommandation n° R (87)15, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 septembre 1987 lors de la 410^e réunion des Délégués des Ministres, se lisent ainsi :

Principe 2 - Collecte des données

« 2.1. La collecte de données à caractère personnel à des fins de police devrait se limiter à ce qui est nécessaire à la prévention d'un danger concret ou à la répression d'une infraction pénale déterminée. Toute exception à cette disposition devrait faire l'objet d'une législation nationale spécifique.

(...)

2.4. La collecte de données sur des individus pour l'unique motif qu'ils ont telle origine raciale, telles convictions religieuses, tel comportement sexuel ou telles opinions politiques ou qu'ils appartiennent à tels mouvements ou organisations qui ne sont pas interdits par la loi devrait être prohibée. La collecte de données concernant ces facteurs ne peut être effectuée que si elle est absolument nécessaire pour les besoins d'une enquête déterminée. »

IV. ÉLÉMENTS DE DROIT INTERNATIONAL

A. La Commission de Venise

40. Au paragraphe 131 de son avis CDL-AD(2019)015 du 24 juin 2019, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« la Commission

de Venise ») – l'organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles – a relevé que la création de commissions d'enquête par les parlements nationaux était une caractéristique commune à de nombreux pays, qu'elles étaient chargées d'enquêter sur des situations ou des faits particuliers et avaient pour fonction première d'assurer le contrôle parlementaire de l'exécutif, mais pouvaient aussi être créées dans d'autres buts, par exemple pour réunir des informations à des fins législatives.

41. Dans les observations qu'elle a soumises en qualité de tierce intervenante dans l'affaire *Rywin c. Pologne* (n^{os} 6091/06 et 2 autres, 18 février 2016), la Commission de Venise a notamment relevé que dans la majorité des pays étudiés, les commissions d'enquête parlementaires pouvaient se voir attribuer tout ou partie des pouvoirs habituels des juges d'instruction, et que cette question était largement déterminée par l'histoire et l'expérience de l'État dans ce domaine. Ces observations ont été résumées comme suit par la Cour :

« 190. Dans ses observations, la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite Commission de Venise, souligne le caractère essentiellement politique de la procédure menée par les commissions parlementaires d'enquête, qui ne saurait constituer une enquête ou une procédure pénales : une commission de ce type ne doit pas porter d'appréciation ni se prononcer elle-même sur des questions de responsabilité pénale des personnes soumises à ses investigations, cette compétence étant réservée au ministère public et aux tribunaux.

Simultanément, il est dans la nature des « scandales » politiques – fondés ou non – qu'ils puissent donner lieu à des procédures parallèles : une affaire peut tout à la fois faire l'objet d'une enquête parlementaire et d'enquêtes et de procédures administratives ou judiciaires. Toutefois, pareille situation impose à toutes les parties de veiller à maintenir la distance requise entre d'un côté l'enquête parlementaire (politique), et de l'autre les enquêtes ou procédures judiciaires à caractère pénal.

191. La Commission de Venise considère qu'en cas de découverte, à l'occasion de ses travaux, d'éléments suggérant qu'une infraction pénale pourrait avoir été commise, il est normal que la commission d'enquête le signale au ministère public et lui remette les informations et documents correspondants, pour autant que la législation nationale l'y autorise.

Une telle découverte ne devrait pas en elle-même mettre un terme à une enquête parlementaire par ailleurs légitime. D'ailleurs, le droit international ou européen ne prévoit aucune obligation légale en ce sens. En vertu du principe selon lequel nul ne peut empêcher le Parlement – institution autonome distincte de la justice – de mener sa propre enquête, la commission devrait poursuivre ses investigations et procéder à sa propre évaluation (politique) sur la base de son propre examen. Elle devrait en particulier avoir toute latitude pour continuer à examiner les faits, même s'ils peuvent être retenus dans d'éventuelles poursuites.

192. La Commission de Venise souligne que, même si son enquête l'amène à examiner la conduite d'individus pouvant avoir commis des infractions pénales, la commission parlementaire possède une nature essentiellement politique, et que son office ne saurait être assimilé à une enquête ou une procédure pénale. Les résultats d'une enquête parlementaire sont sans effet sur l'ordre juridique. Le rapport qui la conclut n'est en soi qu'une incitation au débat parlementaire. Le but ultime de l'enquête

de la commission est la transparence : elle vise à ce que le public soit informé des questions touchant à la chose publique.

193. Selon la Commission de Venise, la recherche d'infractions ne peut être le but unique, ni même le but principal de la création d'une commission d'enquête. Il y aurait là un comportement inconstitutionnel, même si le droit interne ne prévoit aucune sanction. Les moyens conférés à la commission d'enquête doivent toujours servir à ce qui relève de la compétence du Parlement dans un régime de séparation des pouvoirs, à savoir : mettre en œuvre la responsabilité du gouvernement et des ministres, acquérir des informations utiles pour une législation plus efficace, ou encore présenter des recommandations politiques au gouvernement.

Même si des éléments identiques peuvent être l'objet à la fois d'une procédure pénale et d'une enquête parlementaire, le but des deux procédures doit toujours être différent. L'enquête pénale a vocation à déboucher sur une mesure juridique individuelle : la condamnation ou l'acquittement du prévenu. La commission d'enquête, de son côté, n'a aucun pouvoir sur les personnes, sauf celui de les appeler à témoigner.

194. La Commission de Venise insiste sur le fait que des procédures adéquates devraient être mises en place en ce qui concerne la coopération et les échanges d'informations et d'éléments de preuve entre la commission d'enquête et le parquet, dans le respect des différences entre les deux procédures ainsi que des garanties procédurales dont peuvent se prévaloir la personne visée par les poursuites pénales ou les autres personnes comparaissant devant la commission.

195. Lors de ses investigations, de ses auditions et de ses délibérations, la commission parlementaire devrait tenir dûment compte de l'enquête ou de la procédure pénale en cours ; ses membres devraient se garder d'exprimer tout avis ou de faire toute déclaration sur les questions de culpabilité, ou d'enfreindre de quelque autre façon que ce soit le principe de la présomption d'innocence. La commission devrait tout particulièrement veiller à ne pas faire obstacle par sa propre enquête à l'instruction ou à la procédure pénales, et à ne pas les compromettre de quelque autre façon que ce soit.

Dans la formulation de son rapport, la commission parlementaire devrait éviter d'exprimer tout avis sur l'aspect pénal des questions abordées, et en particulier ne se prononcer en aucune façon sur la responsabilité pénale des personnes concernées. Elle devrait toutefois rester libre de décrire et d'analyser tous les faits de l'espèce, et de porter sur eux une appréciation politique.

196. L'implication d'une personne n'exerçant pas de fonctions officielles ne devrait pas empêcher une commission parlementaire d'enquête d'examiner sa conduite, pour autant que cela soit pertinent. Si l'enquête porte sur un scandale public, un particulier n'exerçant pas de fonctions publiques ne devrait aucunement être dispensé de comparaître devant la commission.

197. La Commission de Venise considère que la question de savoir si et dans quelle mesure les auditions d'une commission parlementaire d'enquête doivent être publiques relève d'abord et avant tout du droit national ; et ce, que les témoins cités soient des particuliers ou des personnes investies de fonctions officielles (ministres ou fonctionnaires).

Selon elle, du point de vue juridique, il n'y a problème que si des informations classifiées ou des secrets peuvent s'en trouver divulgués, ou si des personnes comparaissant pour témoigner peuvent se voir contraintes de donner en public des informations dont la confidentialité est protégée par la loi, ou encore si leur droit à la vie privée garanti en droit national ou européen peut s'en trouver méconnu.

Pour ce qui est de la comparution devant la commission d'enquête de personnes investies de l'autorité publique, toute restriction à la publicité de leur audition devrait être exceptionnelle et être justifiée par des objectifs spécifiques, comme la sécurité nationale ou la protection du secret ou d'une information confidentielle.

198. Lorsque des particuliers comparaissent devant une commission parlementaire, il leur est habituellement demandé de fournir des renseignements sur les rapports qu'ils entretiennent avec des membres du gouvernement ; il existera alors probablement un intérêt public légitime à une ouverture et à une transparence totales. En même temps, le droit des particuliers au respect de leur vie privée et familiale peut plus aisément justifier ou rendre nécessaire le huis clos. Il peut exister des circonstances dans lesquelles il est nécessaire de garantir la conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier son article 8. Par ailleurs, le huis clos peut contribuer à l'efficacité du travail au cours de certaines séances de la commission d'enquête, si le couvert du secret rend des témoins plus libres de parler.

199. Selon la Commission de Venise, le meilleur modèle en la matière sera celui qui laisse les membres de la commission arbitrer au mieux entre ces intérêts dans chaque cas. Il serait souhaitable que la chose soit explicitement prévue dans les procédures d'enquête, et que les dispositions correspondantes soient inscrites dans la loi ou dans le règlement du Parlement. »

B. Le Parlement européen

42. En mars 2020, le Parlement européen a publié une étude comparative sur les commissions d'enquête parlementaires nationales qui a réuni des informations en provenance des parlements des 20 États membres ayant répondu à un questionnaire. Il ressort de cette étude que la majorité des parlements des États membres peuvent constituer des commissions d'enquête en vertu de dispositions figurant généralement dans leurs Constitutions respectives.

43. S'agissant des pouvoirs d'enquête des commissions d'enquête parlementaires, l'étude révèle qu'elles ont toutes le droit de demander des informations et des documents aux instances de l'État telles que les membres du gouvernement, les autorités administratives ou les organismes publics ou privés lorsqu'elles le jugent indispensable aux fins de la procédure. Toutefois, si le refus de communiquer les informations nécessaires est passible de sanctions dans certains parlements nationaux, certains autres considèrent les mécanismes de sanction comme injustifiés en raison du rôle purement politique des commissions d'enquête parlementaires, qui exclut toute compétence comparable à celle du pouvoir judiciaire.

44. Enfin, l'étude indique qu'il existe dans bon nombre de parlements des recours juridiques permettant de remédier aux situations dans lesquelles une commission d'enquête, ses membres ou ses agents se rendent coupables d'un acte ou d'une omission contraire à son règlement intérieur ou aux droits d'une personne physique ou morale visée par une enquête.

EN DROIT

I. SUR LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES SOULEVÉES PAR LE GOUVERNEMENT

A. Sur le non-épuisement allégué des voies de recours internes

1. Thèses des parties

a) Le Gouvernement

45. Le Gouvernement soutient que la requête est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes disponibles. À cet égard, il indique que la présente requête a été introduite le 20 avril 2017, soit moins de deux mois après la perquisition litigieuse, et que l'association requérante n'a pas tenté d'obtenir réparation auprès des autorités nationales alors qu'elle disposait, selon lui, de deux voies de recours effectives qu'il lui était loisible d'exercer avant d'introduire la présente requête, à savoir la saisine de la Cour constitutionnelle en vue de faire constater l'existence d'un conflit d'attributions entre les pouvoirs de l'État (*conflitto di attribuzione*) au sens de l'article 134 de la Constitution italienne, ou l'introduction, devant la Commission d'enquête parlementaire, d'une demande d'ouverture d'une procédure de révision (*ricorso in autotutela*).

46. En ce qui concerne la première procédure, le Gouvernement renvoie à l'arrêt n° 231/1975 rendu par la Cour constitutionnelle sur une affaire selon lui similaire à la présente espèce (paragraphe 27 ci-dessus). Il soutient que l'association requérante aurait dû saisir le juge ordinaire territorialement compétent d'une demande tendant à faire constater par la Cour constitutionnelle que la Commission d'enquête parlementaire n'avait pas le pouvoir d'autoriser la perquisition litigieuse.

47. S'agissant de la deuxième procédure, le Gouvernement affirme que la Commission d'enquête parlementaire aurait pu modifier sa décision relative au mandat de perquisition et de saisie litigieux et annuler elle-même les actes incriminés en exerçant son pouvoir de révision. Il estime que dès lors que l'association requérante allègue que les actes de la Commission d'enquête parlementaire ont enfreint ses droits conventionnels, elle aurait dû lui demander directement d'y remédier en exerçant ce pouvoir. Il considère que la Commission d'enquête parlementaire répondait aux critères d'indépendance et d'impartialité d'un tribunal établi par la loi et dont les actes sont régis par le droit.

b) L'association requérante

48. L'association requérante conteste la thèse du Gouvernement. Elle estime avoir exercé toutes les voies de recours internes qui lui étaient ouvertes contre le mandat de perquisition et de saisie litigieux et avance qu'elles se sont toutes révélées inopérantes.

49. En premier lieu, l'association requérante affirme que dans ses observations, le Gouvernement a reconnu que le Parlement ne pouvait être tenu pour responsable de ses actes ni soumis au contrôle des juridictions ordinaires. Elle indique qu'un recours ayant un objet similaire, introduit par une autre loge maçonnique, avait été rejeté par le tribunal de Rome au motif de l'incompétence des juridictions ordinaires pour connaître des activités des commissions d'enquête parlementaires (paragraphe 18 ci-dessus).

50. En deuxième lieu, l'association requérante soutient que le Gouvernement a aussi admis que si elle avait demandé à un juge ordinaire d'inviter la Cour constitutionnelle à se pencher sur la question d'un éventuel conflit d'attributions entre les pouvoirs de l'État imputable à la Commission d'enquête parlementaire, ce juge aurait pu accueillir sa demande mais n'aurait pas été tenu de le faire. Elle en déduit que la perspective du renvoi d'une affaire afin qu'il soit statué sur l'existence ou non d'un conflit d'attributions (*conflitto di attribuzione*) est purement hypothétique et échappe à la maîtrise des particuliers. À cet égard, elle souligne que, contrairement à certains ordres juridiques tels que celui de l'Allemagne ou de l'Espagne, l'ordre juridique italien ne permet pas aux justiciables de saisir directement la Cour constitutionnelle. Elle précise que dès lors que l'article 134 de la Constitution confère aux tribunaux internes compétence exclusive pour se prononcer sur la question de savoir si tel ou tel acte pris par une commission d'enquête parlementaire empiète sur leurs pouvoirs, ils sont seuls compétents pour soulever cette question devant la Cour constitutionnelle. Renvoyant à l'arrêt n° 15236 rendu le 12 mai 2022 par la Cour de cassation (paragraphe 35 ci-dessus), elle avance que le juge ordinaire n'est jamais tenu de saisir la Cour constitutionnelle de cette question. Elle indique avoir expressément demandé au procureur près le tribunal de Rome de saisir la Cour constitutionnelle pour l'inviter à examiner s'il y avait eu en l'espèce un conflit d'attributions entre les pouvoirs de l'État imputable à la Commission d'enquête parlementaire (paragraphe 21 ci-dessus) dans le cadre de sa plainte pénale, en vain (paragraphe 22 ci-dessus).

51. En troisième lieu, l'association requérante soutient qu'elle a demandé à la Commission d'enquête parlementaire d'exercer son pouvoir de révision (*autotutela*) pour révoquer le mandat de perquisition et de saisie litigieux, mais que celle-ci ne lui a même pas répondu (paragraphe 19 ci-dessus).

52. Enfin, l'association requérante affirme qu'elle a porté plainte auprès de l'Autorité nationale de protection des données, mais que celle-ci l'a rejetée au motif qu'elle n'avait pas compétence pour connaître des activités des commissions d'enquête parlementaires.

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Principes généraux**

53. L'obligation d'épuiser les recours internes impose aux requérants de faire un usage normal des recours disponibles et suffisants pour leur permettre

d'obtenir réparation des violations qu'ils allèguent. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues. Pour pouvoir être jugé effectif, un recours doit être susceptible de remédier directement à la situation incriminée et présenter des perspectives raisonnables de succès (*Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse* [GC], n° 21881/20, § 139, 27 novembre 2023).

54. Ainsi, rien n'impose d'user de recours qui ne sont ni adéquats ni effectifs (*Vučković et autres c. Serbie* (exception préliminaire) [GC], n°s 17153/11 et 29 autres, § 73, 25 mars 2014). À cet égard, la Cour a par exemple estimé que les requérants étaient dispensés de l'obligation d'épuiser un recours indiqué par le Gouvernement dans la mesure où il ressortait que celui-ci était voué à l'échec et que son utilisation se heurtait à des obstacles objectifs, ou lorsque son utilisation aurait été déraisonnable et aurait constitué un obstacle disproportionné à l'exercice efficace par les requérants de leur droit de recours individuel, tel que défini à l'article 34 de la Convention (*Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, précité, § 141).

55. En ce qui concerne la charge de la preuve, il incombe au Gouvernement excipant du non-épuisement de convaincre la Cour que le recours qu'il a évoqué était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits. Une fois cela démontré, c'est au requérant qu'il revient d'établir que le recours a en fait été employé ou bien que, pour une raison quelconque, il n'était ni adéquat ni effectif compte tenu des faits de la cause, ou encore que certaines circonstances particulières dispensaient l'intéressé de l'exercer (*Vučković et autres*, § 77, et *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, § 143, précités).

b) Application en l'espèce des principes susmentionnés

- i. *Sur la saisine de la Cour constitutionnelle en vue de faire trancher un conflit d'attributions allégué entre les pouvoirs de l'État* (conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato)

56. En ce qui concerne la question de savoir si l'association requérante était tenue de saisir les juridictions ordinaires pour leur demander d'inviter la Cour constitutionnelle à trancher un conflit d'attributions allégué entre les pouvoirs de l'État, la Cour rappelle qu'une voie de droit qui n'est pas directement accessible au requérant et dont l'exercice dépend du pouvoir discrétionnaire d'un intermédiaire n'est pas effective aux fins de l'article 35 de la Convention (*Tănase c. Moldova* [GC], n° 7/08, § 122, CEDH 2010).

57. La Cour rappelle avoir déjà constaté par le passé que les autorités italiennes n'avaient pas démontré, en s'appuyant sur une jurisprudence et une pratique établies, que l'exercice par un requérant d'une action devant les juridictions ordinaires, combiné avec la faculté reconnue à ces dernières de soulever devant la Cour constitutionnelle une question de constitutionnalité à

la lumière de la Convention, constituait une voie de recours effective dans l'ordre juridique italien. En conséquence, et en l'absence d'éléments plus précis sur le fonctionnement de la procédure de contrôle constitutionnel dans l'ordre juridique ici en cause, force est à la Cour de constater que pareille requête ne saurait s'analyser en un recours dont la Convention exige l'épuisement (*Parrillo c. Italie* [GC], n° 46470/11, §§ 101 et 104, CEDH 2015)

58. Cela étant, la Cour relève que la présente affaire ne porte pas sur une question « ordinaire » de constitutionnalité, mais plutôt sur un recours en vue de faire trancher par la Cour constitutionnelle un conflit d'attributions allégué entre les pouvoirs de l'État.

59. À cet égard, la Cour observe que le recours prévu à l'article 134 de la Constitution en vue du règlement des conflits d'attributions entre les pouvoirs de l'État est ouvert à toute autorité, judiciaire ou non, qui estime que ses pouvoirs ont été usurpés. Mais lorsque la question d'un éventuel conflit d'attributions se pose dans le cadre d'une procédure portée devant une autorité judiciaire, les parties à la procédure n'ont aucun droit à obtenir le renvoi de cette question devant la Cour constitutionnelle. D'ailleurs, la Cour relève que la Cour de cassation italienne a réaffirmé récemment que le juge ordinaire n'est jamais tenu de déférer à la Cour constitutionnelle une demande de contrôle d'un conflit d'attributions allégué entre les pouvoirs de l'État, et qu'il lui appartient seul de juger si l'affaire dont il est saisi relève de la compétence interne du Parlement (paragraphe 35 ci-dessus).

60. Par ailleurs, eu égard à la jurisprudence interne relative aux pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires (paragraphe 27-34 ci-dessus), la Cour n'est pas certaine que la saisine de la Cour constitutionnelle par le juge ordinaire eût été justifiée en l'espèce.

61. En tout état de cause, la Cour constate que l'association requérante a usé de cette voie de recours. Comme l'intéressée l'a indiqué, son représentant avait déposé auprès du parquet près le tribunal de Rome une plainte invitant le procureur à demander à la Cour constitutionnelle d'examiner s'il y avait eu en l'espèce un conflit d'attributions entre les pouvoirs de l'État (paragraphe 21 ci-dessus), mais le procureur avait rejeté cette demande, au motif que les conditions pour demander un tel contrôle n'étaient pas réunies dans les circonstances particulières de l'espèce puisqu'aucune procédure pénale n'avait été ouverte sur les questions examinées par la Commission d'enquête parlementaire et que celle-ci ne pouvait donc pas s'ingérer dans une instance judiciaire inexistante (paragraphe 22 ci-dessus).

62. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que l'association requérante n'était pas tenue de saisir une juridiction ordinaire – en toute hypothèse incompétente pour connaître des activités d'une commission d'enquête parlementaire (paragraphe 29 ci-dessus) – à la seule fin de l'inviter à faire usage de son pouvoir discrétionnaire de saisir la Cour constitutionnelle d'une demande d'examen d'un conflit d'attributions allégué entre les pouvoirs de l'État. Exiger le contraire reviendrait à imposer un obstacle déraisonnable et

disproportionné à l'exercice efficace du droit de recours individuel, tel que défini à l'article 34 de la Convention (paragraphe 54 ci-dessus).

ii. *Le pouvoir de révision du Parlement (ricorso in autotutela)*

63. S'agissant de l'argument du Gouvernement selon lequel l'association requérante aurait dû demander à la Commission d'enquête parlementaire d'user de son pouvoir de révision (*autotutela*) pour révoquer le mandat de perquisition litigieux (paragraphe 26 ci-dessus), la Cour constate que l'intéressée a effectué cette démarche, mais en vain (paragraphe 19 ci-dessus).

64. Quoi qu'il en soit, la Cour rappelle que les recours discrétionnaires ou extraordinaires ne sont pas considérés comme des recours effectifs au sens de l'article 35 § 1 de la Convention et qu'il n'est donc pas nécessaire de les exercer (*Goulandris et Vardinogianni c. Grèce*, n° 1735/13, § 27, 16 juin 2022, et *Talmane c. Lettonie*, n° 47938/07, § 21, 12 octobre 2016). En outre, les recours qui, faute d'être assortis de délais précis, engendrent de l'incertitude et rendent inopérante la règle des six mois prévue à l'article 35 § 1 de la Convention ne sont pas effectifs au sens de cette disposition (*Nicholas c. Chypre*, n° 63246/10, § 38, 9 janvier 2018).

65. Se tournant vers les faits de la cause, la Cour observe que la procédure dont il est ici question n'était pas réglementée et qu'elle reposait sur des décisions discrétionnaires *ad hoc* adoptées par la Commission d'enquête parlementaire. Elle relève qu'il n'existait aucune disposition régissant les modalités d'exercice, par les commissions d'enquête parlementaires, de leur pouvoir de modifier leurs propres actes ou fixant les délais dans lesquels pareil pouvoir pouvait s'exercer. Elle juge en conséquence que l'association requérante n'était pas tenue de demander à la Commission d'enquête parlementaire d'exercer son pouvoir de révision.

c) **Conclusion de la Cour sur la question de l'épuisement des voies de recours internes**

66. Au vu de ce qui précède, la Cour dit qu'il y a lieu de rejeter l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement.

B. Sur le défaut manifeste de fondement allégué de la requête

67. Renvoyant à la jurisprudence de la Cour concernant l'autonomie des parlements et l'importance du principe de séparation des pouvoirs, le Gouvernement avance que la requête est en tous points manifestement mal fondée.

68. L'association requérante n'a fait aucun commentaire sur ce point.

69. La Cour considère que l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement pose des questions de droit et de fait complexes qui ne peuvent être tranchées qu'après un examen au fond. Il s'ensuit que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'il y a lieu de rejeter l'exception soulevée par le Gouvernement (pour une approche similaire, voir *Mehmet Zeki Doğan c. Türkiye* (n° 2), n° 3324/19, § 74, 13 février 2024, et *Gil Sanjuan c. Espagne*, n° 48297/15, § 23, 26 mai 2020).

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

70. L'association requérante avance que la perquisition de ses locaux et la saisie d'une liste de ses membres où figuraient leurs noms et données personnelles n'étaient pas « prévues par la loi » au sens de l'article 8 de la Convention. Elle soutient aussi qu'elles étaient manifestement disproportionnées, car elles ne reposaient pas sur des motifs pertinents et suffisants, avaient une portée extrêmement large et n'étaient pas assorties de garanties procédurales suffisantes contre les abus et l'arbitraire. Les passages pertinents de l'article 8 de la Convention se lisent ainsi :

« 1. Toute personne a droit au respect de (...) son domicile (...) »

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

A. Sur la recevabilité

71. Constatant que ce grief n'est pas manifestement mal fondé (paragraphe 69 ci-dessus) ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour le déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Thèse des parties

a) L'association requérante

72. L'association requérante allègue que la perquisition et la saisie litigieuses n'étaient pas prévues par la loi et étaient manifestement disproportionnées.

73. L'association requérante expose que, selon l'article 82 de la Constitution italienne, les commissions d'enquête parlementaires ont les mêmes pouvoirs et les mêmes limites que les autorités judiciaires.

74. L'association requérante soutient que la perquisition et la saisie litigieuses ne reposaient pas sur des motifs suffisants. Elle ajoute que le but poursuivi par ces opérations – à savoir la recherche de liens éventuels entre certains de ses membres et des organisations criminelles – aurait pu être atteint par des moyens moins intrusifs, précisant que la Commission d'enquête parlementaire aurait pu demander à la loge maçonnique principale, sous le couvert de la confidentialité, si certains individus soupçonnés d'activités criminelles figuraient ou avaient figuré parmi ses membres. Or, selon elle, le mandat était très vague, l'expression « liens de quelque nature que ce soit » avec des organisations criminelles pouvant être interprétée très largement et n'ayant pas de signification juridique. Par ailleurs, le mandat aurait porté sur une période de vingt-sept ans, durée inconciliable avec une enquête judiciaire et qui aurait certainement dépassé les délais de prescription applicables.

75. L'association requérante avance qu'un mandat rédigé en des termes similaires n'aurait pas pu être valablement et régulièrement délivré par une autorité judiciaire. Renvoyant à plusieurs arrêts de la Cour de cassation (paragraphe 36 ci-dessus), elle affirme qu'un mandat de perquisition délivré par une autorité judiciaire est nul s'il ne contient pas une description des faits reprochés à la personne mise en cause, de la législation incriminant le comportement reproché, de la nature des objets à saisir et de leur lien avec l'infraction objet de l'enquête, la simple mention de la disposition prétendument violée n'étant pas suffisante à cet égard. Elle soutient que le mandat de perquisition litigieux contrevenait au droit interne au motif en ce qu'il ne satisfaisait pas aux dispositions juridiques régissant les mandats délivrés par les autorités judiciaires et qu'il enfreignait de ce fait l'article 82 de la Constitution.

76. L'association requérante considère que l'appartenance à une loge maçonnique relève des « autres convictions » mentionnées et protégées par l'article 6 de la Convention sur la protection des données (paragraphe 38 ci-dessus) et que le mandat de perquisition litigieux était contraire aux principes établis dans la Recommandation R (87)15 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (paragraphe 39 ci-dessus). Se référant à la jurisprudence de la Cour en matière de surveillance de masse, elle soutient en outre que la collecte massive de données personnelles sensibles est incompatible avec la Convention.

77. En outre, l'association requérante affirme que les données saisies sont toujours conservées dans les archives de la Commission d'enquête parlementaire. Elle estime que cette conservation est illégale au regard du droit interne, qui prévoit selon elle que la conservation des données ne se justifie plus une fois atteint le but pour lequel elles ont été collectées. À cet égard, elle indique que la Commission d'enquête parlementaire a rendu son rapport en 2017 et qu'elle a été dissoute en 2018. Elle avance en outre que, conformément à l'article 263 du CPP et à la jurisprudence interne (paragraphe 37 ci-dessus), les objets saisis doivent être restitués une fois

l'enquête clôturée, et que des copies numériques des dossiers électroniques et des photocopies des documents papier saisis sont toujours conservées dans les archives parlementaires, en violation du droit interne.

78. L'association requérante se plaint en outre du caractère selon elle disproportionné des modalités d'exécution de la mesure litigieuse, affirmant à cet égard i) que le mandat a été mis en œuvre par 13 officiers de police spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée, ii) qu'elle a immédiatement remis les documents demandés en coopérant pleinement avec les autorités, iii), que tous ceux de ses employés présents lors du déroulement de la perquisition ont été identifiés, iv) que la perquisition a duré quatorze heures, v) que le domicile de son grand maître a également été perquisitionné des combles au balcon et du jardin à la remise, et vi) que les documents saisis contenaient des données concernant certains de ses membres qui n'appartenaient pas aux loges de Sicile ou de Calabre.

b) Le Gouvernement

79. Le Gouvernement affirme que la perquisition et la saisie ont été réalisées conformément aux dispositions légales pertinentes, en particulier celles de l'article 82 de la Constitution et de la loi n° 87/2013, et qu'elles étaient nécessaires dans une société démocratique aux fins de la préservation de la sécurité, du maintien de l'ordre et de la prévention des infractions pénales. Selon lui, dès lors que les pouvoirs de la Commission d'enquête parlementaire étaient clairement définis par la loi, la mesure litigieuse était prévue par la loi.

80. Le Gouvernement expose que les motifs sur lesquels reposait la mesure litigieuse ont été clairement énoncés lors de la réunion tenue par la Commission d'enquête parlementaire le 18 janvier 2017 et mentionnés dans le mandat de perquisition émis le 1^{er} mars 2017.

81. Le Gouvernement estime que la mesure incriminée était compatible avec l'article 6 de la Convention sur la protection des données. À cet égard, il avance que l'association requérante n'est pas une association politique, comme l'aurait rappelé son grand maître. Il avance que les loges maçonniques sont des entités juridiques reconnues et que les noms des membres des loges maçonniques régulières sont certes protégés par la confidentialité, mais non par le secret. Il soutient que la Recommandation R (97) 20 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ne revêt pas un caractère contraignant et qu'elle n'a pas été violée en l'espèce puisque, selon lui, l'identification des membres d'une association déterminée n'était pas l'« unique motif » de la collecte des données ici en cause, qui visait aussi à répondre aux besoins d'une procédure pénale et des investigations menées par la Commission d'enquête parlementaire. Selon le Gouvernement, la collecte de données litigieuse s'inscrivait donc dans le cadre d'une « enquête déterminée » au sens du principe 2.4 de la Recommandation en question.

82. À cet égard, le Gouvernement avance que l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Szabo et Vissy c. Hongrie* (n° 37138/14, 12 janvier 2016), auquel renvoie l'association requérante (paragraphe 76 ci-dessus), n'est pas pertinent en l'espèce. Il indique que dans cet arrêt, la Cour a censuré une loi hongroise qui conférait au pouvoir exécutif (et non au pouvoir législatif) une latitude excessive pour déterminer le nombre de personnes susceptibles d'être soumises à une surveillance secrète pour des motifs de sécurité nationale, et qu'elle a relevé que la loi en question permettait en pratique de placer potentiellement tous les citoyens sous surveillance à leur insu. Selon lui, la situation qui se présente en l'espèce est totalement différente. Abstraction faite de la différence manifeste qui existe entre une perquisition domiciliaire ciblée et des écoutes téléphoniques illimitées, le mandat de perquisition délivré par la Commission d'enquête parlementaire aurait reposé sur des motifs restreints et précis et l'association requérante en aurait été informée à l'avance.

83. Le Gouvernement estime par ailleurs que la mesure litigieuse n'était pas disproportionnée, soulignant que la Commission d'enquête parlementaire avait au contraire adopté une approche graduelle et offert à l'association requérante de multiples occasions de coopérer avec elle. Il considère que la durée de la perquisition et le nombre d'agents de police y ayant procédé sont sans intérêt.

84. Le Gouvernement soutient ensuite qu'à supposer même que la divulgation des informations collectées lors de la saisie ait constitué une ingérence dans les droits de l'association requérante tels que garantis par l'article 8, cette ingérence était proportionnée car la perquisition et la saisie litigieuses s'inscrivaient dans le cadre d'une enquête visant à lutter contre l'infiltration des loges maçonniques par la mafia.

85. En ce qui concerne les voies de recours dont disposait l'association requérante pour contester la mesure litigieuse, le Gouvernement admet que les mandats de perquisition délivrés par des commissions d'enquête parlementaires ne peuvent faire l'objet d'une demande de réexamen (*riesame*) sur le fondement de l'article 257 du CPP. Toutefois, il soutient que l'association requérante aurait pu demander au juge ordinaire de renvoyer l'affaire devant la Cour constitutionnelle pour lui demander d'examiner s'il y avait eu en l'espèce un conflit d'attributions entre les pouvoirs de l'État (*conflitto di attribuzione*) ou inviter la Commission d'enquête parlementaire à exercer son pouvoir de révision (*autotutela*).

86. Le Gouvernement précise que l'absence de recours juridictionnel contre les mandats de perquisition délivrés par les commissions d'enquête parlementaires se justifie par le principe de séparation des pouvoirs et la nécessité de préserver l'autonomie et l'indépendance du Parlement.

2. Appréciation de la Cour

a) Sur l'existence d'une ingérence

87. La Cour constate d'emblée que les parties s'accordent à dire qu'il y a eu, en l'espèce, une ingérence dans les droits garantis par l'article 8 de la Convention. Pour les motifs exposés ci-dessous, la Cour n'aperçoit pas de raison d'en juger autrement.

88. Une « perquisition » effectuée au domicile d'une personne physique constitue une ingérence dans le droit au respect du domicile, au sens de l'article 8 de la Convention (*Modestou c. Grèce*, n° 51693/13, § 29, 16 mars 2017, et *Gutsanovi c. Bulgarie*, n° 34529/10, § 217, CEDH 2013 (extraits)). La Cour a déjà jugé qu'une personne morale bénéficie du droit au respect de son « domicile » au sens de l'article 8 § 1 de la Convention. Une association n'est donc pas totalement privée de la protection garantie par l'article 8 du seul fait qu'elle est une personne morale (*Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdjev c. Bulgarie*, n° 62540/00, § 60, 28 juin 2007, et les références qui s'y trouvent citées, et *Société Colas Est et autres c. France*, n° 37971/97, § 41, CEDH 2002-III). La Cour a ajouté qu'une mesure qui ne diffère pas dans ses modalités d'exécution et ses effets pratiques d'une perquisition s'analyse en une ingérence dans les droits garantis par l'article 8 de la Convention, indépendamment de sa qualification en droit interne (*Kruglov et autres c. Russie*, n°s 11264/04 et 15 autres, § 123, 4 février 2020, et la jurisprudence qui s'y trouve citée). En conséquence, elle a conclu qu'une perquisition des locaux d'une personne morale et la saisie de documents lui appartenant s'analyse en une ingérence dans le droit de celle-ci au respect de son « domicile » (*Erduran et Em Export Diş Tic A.Ş. c. Turquie*, n°s 25707/05 et 28614/06, § 78, 20 novembre 2018, et *Bernh Larsen Holding AS et autres c. Norvège*, n° 24117/08, § 106, 14 mars 2013).

89. La Cour rappelle aussi que l'examen et la saisie de données électroniques d'une personne morale s'analyse en une ingérence dans le droit de celle-ci au respect de sa « correspondance » (*Wieser et Bicos Beteiligungen GmbH c. Autriche*, n° 74336/01, § 45, CEDH 2007-IV, *Vinci Construction et GTM Génie Civil et Services c. France*, n°s 63629/10 et 60567/10, § 63, 2 avril 2015, *Naumenko et SIA Rix Shipping c. Lettonie*, n° 50805/14, § 45, 23 juin 2022, et *UAB Kesko Senukai Lithuania c. Lituanie*, n° 19162/19, § 109, 4 avril 2023).

90. En outre, la Cour constate que l'association requérante a coopéré avec les autorités internes et leur a remis les documents demandés, mais elle rappelle avoir déjà jugé que l'absence de mesures coercitives n'exclut pas l'existence d'une ingérence dans les droits garantis par l'article 8 (voir, *mutatis mutandis*, *Halabi c. France*, n° 66554/14, § 55, 16 mai 2019, et la jurisprudence qui s'y trouve citée).

91. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que la perquisition des locaux de l'association requérante et la saisie subséquente de divers documents papier et numériques, dont la liste nominative de ses membres et leurs

données à caractère personnel, s'analysent en une ingérence dans son droit au respect de son domicile et de sa correspondance.

b) Sur la nature de l'ingérence litigieuse

92. Appelée à statuer sur la question de savoir si l'ingérence litigieuse était justifiée, la Cour tiendra compte du fait que l'ampleur de la marge d'appréciation accordée aux autorités internes en la matière est fonction de facteurs tels que la nature et l'importance des intérêts en jeu et la gravité de l'ingérence (*Bernh Larsen Holding AS et autres*, § 158, et *Naumenko et SIA Rix Shipping*, § 51, précités).

93. En l'espèce, la Cour ne doit pas perdre de vue que l'ingérence litigieuse, du fait de sa nature, ne présentait pas le même degré de gravité que celles qui se produisent habituellement lors de perquisitions ou de saisies réalisées dans le cadre d'une enquête pénale, mesures du type de celles que la Cour a examinées dans un certain nombre d'affaires antérieures (*Bernh Larsen Holding AS et autres*, § 173, et *Erduran et Em Export Diş Tic A.Ş.*, § 98, précitées). En outre, elle rappelle que la marge d'appréciation des États contractants et le droit d'ingérence qui en découle peuvent avoir une portée plus étendue lorsque sont en cause les locaux professionnels d'une personne morale et non ceux d'une personne physique (voir *Niemietz c. Allemagne*, 16 décembre 1992, § 31, série A n° 251-B; voir aussi *Société Colas Est et autres*, § 49, *Bernh Larsen Holding AS et autres*, § 159, *Naumenko et SIA Rix Shipping*, § 51, et *Erduran et Em Export Diş Tic A.Ş.*, § 99, tous précités).

94. Cela étant, même lorsque l'État bénéficie d'une ample marge d'appréciation, le contrôle de la Cour ne se limite pas à rechercher si l'État défendeur a exercé son pouvoir d'appréciation de bonne foi, avec soin et de manière raisonnable (*DELTA PEKÁRNY a.s. c. République tchèque*, n° 97/11, § 82, 2 octobre 2014, et *Naumenko et SIA Rix Shipping*, précité, § 50). En outre, la Cour a déjà considéré que l'abondance des informations saisies constitue un élément militant en faveur d'un contrôle strict de sa part (*Bernh Larsen Holding AS et autres*, § 159, *Naumenko et SIA Rix Shipping*, § 51, et *UAB Kesko Senukai Lithuania*, § 119, tous précités). Or en l'espèce, il n'est pas contesté que les autorités internes ont saisi une très grande quantité de documents (paragraphe 16 ci-dessus).

c) Sur la justification de l'ingérence

95. Pareille ingérence enfreint l'article 8 de la Convention, sauf si elle peut se justifier sous l'angle du paragraphe 2 de cet article. La Cour doit donc déterminer si l'ingérence litigieuse était « prévue par la loi », inspirée par un ou plusieurs buts légitimes au regard dudit paragraphe et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre (voir, parmi beaucoup d'autres, *Heino c. Finlande*, n° 56720/09, § 35, 15 février 2011, et *DELTA PEKÁRNY a.s.*, précité, § 79).

i. Sur la question de savoir si l'ingérence litigieuse était « prévue par la loi »

α) Principes généraux

96. Les mots « prévue par la loi » au sens de l'article 8 § 2 exigent premièrement que la mesure incriminée ait une base en droit interne. Deuxièmement, la loi interne doit être accessible à la personne concernée. Troisièmement, celle-ci doit pouvoir en prévoir les conséquences pour elle, en s'entourant au besoin de conseils éclairés. Quatrièmement, la loi interne doit être compatible avec la prééminence du droit (*Brazzi c. Italie*, n° 57278/11, § 39, 27 septembre 2018, *De Tommaso c. Italie* [GC], n° 43395/09, § 107, 23 février 2017, et *Heino*, précité, § 36). La notion de « loi » doit être entendue dans son acception « matérielle » et non « formelle ». En conséquence, elle inclut l'ensemble constitué par le droit écrit, y compris les textes de rang infra législatif, ainsi que la jurisprudence qui l'interprète (voir, entre autres, *Bodalev c. Russie*, n° 67200/12, § 66, 6 septembre 2022, et *Fédération nationale des associations et syndicats de sportifs (FNASS) et autres c. France*, n°s 48151/11 et 77769/13, § 160, 18 janvier 2018).

97. Pour être compatible avec la prééminence du droit, la loi interne doit offrir une protection contre les ingérences arbitraires dans l'exercice des droits garantis par l'article 8 lorsque sont en cause des mesures d'enquête telles que la mesure litigieuse, qui se caractérisent par l'absence de contrôle public et comportent un risque d'abus de pouvoir (voir, *mutatis mutandis*, *Rustamkhanli c. Azerbaïdjan*, n° 24460/16, § 41, 4 juillet 2024, et *Erduran et Em Export Dış Tic A.Ş.*, précité, § 80).

β) Application en l'espèce des principes susmentionnés

98. Quant à la question de savoir si la mesure litigieuse avait une base suffisante en droit interne, la Cour relève que l'article 82 de la Constitution italienne confère aux chambres du Parlement le droit de constituer des commissions d'enquête parlementaires avec les « mêmes pouvoirs et les mêmes limites que les autorités judiciaires » (paragraphe 23 ci-dessus). Elle constate que la Commission d'enquête parlementaire ici en cause a été instituée par l'article 1^{er} de la loi n° 87/2013 (paragraphe 25 ci-dessus). Le pouvoir de délivrer des mandats de perquisition et de saisie reconnu aux commissions d'enquête parlementaires est donc fondé sur le renvoi, opéré dans l'article 82 de la Constitution, aux « mêmes pouvoirs » que ceux des autorités judiciaires, et qui entraîne l'applicabilité des dispositions pertinentes du code de procédure pénale (paragraphe 24 ci-dessus). Ce pouvoir n'avait jamais été contesté jusqu'ici (paragraphe 31 ci-dessus).

99. Force est donc à la Cour de constater que la mesure litigieuse avait une base légale suffisante en droit interne. La Cour doit à présent rechercher si le droit et la pratique internes pertinents offraient des garanties adéquates et effectives contre les abus et l'arbitraire (paragraphe 97 ci-dessus).

100. À ce sujet, la Cour relève que l'article 247 § 4 du CPP dispose que les mandats de perquisition doivent être motivés (paragraphe 24 ci-dessus). Elle observe que la Cour de cassation a jugé qu'en matière pénale, un mandat de perquisition délivré par une autorité judiciaire est nul s'il ne contient pas une description des faits reprochés à la personne mise en cause, de la législation incriminant le comportement reproché, de la nature des objets à saisir et de leur lien avec l'infraction objet de l'enquête, la simple mention de la disposition prétendument violée n'étant pas suffisante à cet égard (paragraphe 36 ci-dessus).

101. De surcroît, la Cour de cassation considère que la saisie est une mesure d'une durée limitée puisqu'elle a précisé que les objets saisis doivent être restitués à l'issue de la procédure pénale (paragraphe 37 ci-dessus). S'agissant plus particulièrement des perquisitions et des saisies ordonnées par les commissions d'enquête parlementaires, elle a jugé que les objets saisis ne peuvent être conservés que pour une durée limitée ne pouvant excéder celle de l'enquête, par nature d'une durée limitée (paragraphe 31 ci-dessus).

102. Dans ces conditions, la Cour estime que les garanties offertes par l'article 82 de la Constitution italienne, qui soumet les pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires aux « mêmes limites » que celles applicables aux autorités judiciaires – avec les aménagements éventuellement requis pour les besoins d'une enquête parlementaire –, sont suffisantes pour prévenir les risques d'abus et d'arbitraire de la part des commissions d'enquête parlementaires.

103. Toutefois, les parties sont en désaccord sur le point de savoir si la Commission d'enquête parlementaire a respecté les exigences et les limites fixées par les dispositions pertinentes du droit interne. En l'espèce, les griefs de l'association requérante portent principalement sur non-respect allégué de ces dispositions par les autorités. Ils concernent donc essentiellement la manière dont le régime juridique pertinent a été appliqué. Les arguments de l'association requérante mettant en cause la légalité de l'ingérence étant étroitement liés à la question de savoir si le critère de « nécessité » a été respecté en l'espèce, la Cour examinera conjointement ce critère et celui de la « prévisibilité au regard de la loi » (pour un exemple de cette approche, voir *Erduran et Em Export Diş Tic A.Ş.*, précité, § 82, et les références qui s'y trouvent citées).

ii. Sur le point de savoir si l'ingérence litigieuse poursuivait un « but légitime »

104. Le Gouvernement soutient, sans être contredit par l'association requérante, que la perquisition et la saisie litigieuses poursuivaient des buts légitimes, à savoir la sécurité nationale, la sûreté publique et la prévention des infractions pénales.

105. Relevant que la perquisition et la saisie litigieuses ont été ordonnées dans le cadre d'une enquête sur la mafia, la Cour ne voit aucune raison de conclure autrement.

iii. *Sur la question de savoir si l'ingérence était « nécessaire dans une société démocratique »*,

α) Principes généraux

106. La notion de « nécessité » implique une ingérence fondée sur un besoin social impérieux et, notamment, proportionnée au but légitime poursuivi. Pour déterminer si une ingérence était « nécessaire dans une société démocratique », la Cour tient compte du fait qu'une marge d'appréciation doit être laissée aux États contractants (paragraphe 93 ci-dessus). Toutefois, les exceptions que ménage le paragraphe 2 de l'article 8 appellent une interprétation étroite et leur nécessité dans un cas donné doit se trouver établie de manière convaincante (voir *Smirnov c. Russie*, n° 71362/01, § 43, CEDH 2007-VII, et les références qui y sont citées, et *Erduran et Em Export Dış Tic A.Ş.*, précité, § 85).

107. S'agissant en particulier des perquisitions et des fouilles opérées dans les locaux d'une personne morale ainsi que de la saisie et de la copie de documents lui appartenant, la Cour a observé que si les États peuvent estimer nécessaire de recourir à de telles mesures pour établir la preuve matérielle de certaines infractions, encore faut-il que leur législation et leur pratique en la matière offrent des garanties adéquates et suffisantes contre les abus et l'arbitraire (*Naumenko et SIA Rix Shipping*, § 50, *DELTA PEKÁRNY a.s.*, § 83, et *Société Colas Est et autres*, § 48, tous précités).

108. Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour doit donc examiner les décisions litigieuses à la lumière de l'ensemble de l'affaire et déterminer si les motifs invoqués pour justifier l'ingérence ici en cause étaient « pertinents et suffisants » (*Naumenko and SIA Rix Shipping*, précité, § 50) et si le principe de proportionnalité a été respecté (*Vinks et Ribicka c. Lettonie*, n° 28926/10, § 102, 30 janvier 2020, et *Erduran and Em Export Dış Tic A.Ş.*, précité, § 87).

109. Les critères que la Cour prend en compte pour contrôler le respect du principe de proportionnalité dans le cadre d'une procédure pénale sont notamment la gravité de l'infraction qui a motivé la perquisition et la saisie, les circonstances dans lesquelles le mandat a été émis et la façon dont il l'a été, en particulier les autres éléments de preuve qui étaient disponibles à l'époque pertinente, le contenu et la portée du mandat, eu égard en particulier à la nature des lieux perquisitionnés et aux garanties prises pour que la mesure n'ait pas d'effets déraisonnables, et l'étendue des répercussions possibles sur la réputation de la personne visée par la perquisition (*Vinks et Ribicka*, § 102, et *Erduran et Em Export Dış Tic A.Ş.*, § 87, précités, et les références qui s'y trouvent citées).

110. Dans des affaires où était en cause la protection des personnes physiques et morales contre des atteintes arbitraires à leurs droits garantis par l'article 8, la Cour a jugé que l'absence d'un mandat judiciaire préalable

pouvait être compensée par la possibilité d'un contrôle juridictionnel *a posteriori* (*Smirnov*, § 45, *Heino*, § 45, et *DELTA PEKÁRNY a.s.*, § 83 *in fine*, tous précités) et que ce contrôle devait être effectif dans les circonstances particulières de l'espèce (*Gutsanovi*, précité, § 222). Elle a également dit que si l'article 8 de la Convention ne pouvait être interprété comme exigeant un contrôle juridictionnel *a posteriori* dans toutes les affaires concernant une perquisition ou une saisie opérée dans les locaux d'une personne morale, la disponibilité d'un tel contrôle pouvait être prise en compte, entre autres éléments, lors de l'appréciation de la conformité des perquisitions et saisies avec l'article 8 (*UAB Kesko Senukai Lithuania*, précité, § 117).

111. S'agissant plus particulièrement de l'ingérence ici en cause, la Cour rappelle avoir jugé qu'un recours contre une perquisition effectuée en violation alléguée des droits garantis par la Convention doit permettre un contrôle de la légalité et la nécessité de la mesure litigieuse (*Contrada c. Italie* (n° 4), n° 2507/19, § 51, 23 mai 2024, *Popovi c. Bulgarie*, n° 39651/11, § 122, 9 juin 2016, *Stoyanov et autres c. Bulgarie*, n° 55388/10, § 152, 31 mars 2016, *Govedarski c. Bulgarie*, n° 34957/12, § 94, 16 février 2016, *Gutsanovi*, précité, § 234, *Iliya Stefanov c. Bulgarie*, n° 65755/01, § 44, 22 mai 2008, et *Brazzi*, précité, § 46). En particulier, une fois que la perquisition a été effectuée ou que la personne concernée a eu connaissance d'une autre manière de l'existence du mandat de perquisition, l'intéressée doit pouvoir engager une procédure lui permettant de contester les motifs de droit et de fait sur lesquels se fonde le mandat et obtenir réparation au cas où la perquisition aurait été illégalement ordonnée ou exécutée (*Avanesyan c. Russie*, n° 41152/06, § 29, 18 septembre 2014).

112. La Cour a observé en différentes occasions que les garanties procédurales requises par la Convention devaient être adaptées au contexte parlementaire, en gardant à l'esprit les principes généralement reconnus de l'autonomie parlementaire et de la séparation des pouvoirs (*Mándli et autres c. Hongrie*, n° 63164/16, § 72, 26 mai 2020, et *Drozd c. Pologne*, n° 15158/19, § 73, 6 avril 2023).

β) Application en l'espèce des principes susmentionnés

113. La Cour relève que les observations des parties portent principalement sur la question de la nécessité de l'ingérence litigieuse, et plus particulièrement sur les points de savoir, d'une part, si la mesure incriminée était proportionnée aux buts légitimes poursuivis et si les garanties procédurales prévues par le code de procédure pénale – auxquelles renvoie l'article 82 de la Constitution – ont été dûment respectées et, d'autre part, si l'association requérante disposait d'un recours qui lui aurait permis de contester la légalité de la mesure en question.

114. S'agissant de l'étendue de la marge d'appréciation des autorités internes, la Cour estime que le fait que celles-ci aient saisi et copié une très grande quantité de documents papier et électroniques

(paragraphe 16 ci-dessus) dont il n'avait pas été établi qu'ils fussent tous pertinents pour l'enquête alors en cours sur la mafia milite en faveur d'un contrôle strict dans la présente affaire (voir, *mutatis mutandis*, *Naumenko et SIA Rix Shipping*, précité, § 51, et les paragraphes 130-131 ci-dessous). Toutefois, le fait que la mesure litigieuse était dirigée contre une personne morale commande d'accorder à l'État une marge d'appréciation plus large que si elle avait visé un individu (*DELTA PEKARNY a.s.*, § 88, et *Bernh Larsen Holding AS et autres*, § 159, précités).

115. Eu égard aux principes rappelés ci-dessus (paragraphes 106-112 ci-dessus) – qu'il convient cependant d'adapter au contexte particulier des enquêtes parlementaires – et aux griefs de l'association requérante, la Cour examinera la gravité de la question objet de l'enquête qui a donné lieu à la mesure incriminée (paragraphes 116-117 ci-dessous), les circonstances dans lesquelles le mandat de perquisition et de saisie litigieux a été émis et la façon dont il l'a été (paragraphes 118-124 ci-dessous), le contenu et la portée de celui-ci (paragraphes 125-145 ci-dessous) ainsi que la question de savoir s'il existait des garanties procédurales suffisantes contre les abus et l'arbitraire (paragraphes 132-145 ci-dessous).

– *Sur la gravité de l'objet de l'enquête*

116. La Cour note que la perquisition des locaux de l'association requérante tendait à l'obtention d'une liste nominative des membres de certaines loges maçonniques, et que cette mesure visait à déterminer si certains d'entre eux étaient liés, à divers titres, à des organisations mafieuses (paragraphe 13 ci-dessus).

117. Dans ces conditions, la Cour estime que l'objet de l'enquête présentait une gravité certaine.

– *Sur les circonstances dans lesquelles le mandat de perquisition et de saisie litigieux a été émis et sur la façon dont il l'a été*

118. S'agissant de la manière dont le mandat litigieux a été émis, la Cour relève qu'il a été délivré par la Commission d'enquête parlementaire elle-même, qui disposait en la matière des « mêmes pouvoirs » que les autorités judiciaires (paragraphes 23 et 31 ci-dessus), et qu'il ne pouvait faire l'objet d'un contrôle juridictionnel préalable susceptible d'en limiter la portée (voir, *a contrario*, *Société Canal Plus et autres*, §§ 55-56, *Wieser et Bicos Beteiligungen GmbH*, § 59, et *Naumenko et SIA Rix Shipping*, § 53, tous précités).

119. À cet égard, la Cour rappelle qu'elle doit redoubler de vigilance lorsque le droit national autorise les perquisitions sans mandat judiciaire préalable (voir *DELTA PEKARNY a.s.*, § 83, *Brazzi*, § 41, et *Halabi*, § 64, tous précités, voir aussi *Bostan c. République de Moldova* n° 52507/09, § 23, 8 décembre 2020).

120. En ce qui concerne les circonstances dans lesquelles le mandat a été émis, la Cour recherchera s'il reposait sur des preuves d'une quelconque implication de l'association requérante dans les faits objet de l'enquête ou sur des raisons plausibles de soupçonner une telle implication (voir, *mutatis mutandis*, *Wieser et Bicos Beteiligungen GmbH*, § 57, *Heino*, § 41, et *Naumenko et SLA Rix Shipping*, §§ 54-55, tous précités) et, en particulier, s'il existait d'autres preuves à l'époque pertinente (pour un raisonnement comparable, voir *Vinks et Ribicka*, § 102, et *Erduran et Em Export Diş Tic A.Ş.*, § 87, précités).

121. À cet égard, la Cour observe que l'association requérante avait été informée que l'enquête litigieuse portait, de manière générale, sur l'infiltration d'un certain nombre de loges maçonniques par des groupes mafieux (paragraphe 5 ci-dessus). Comme l'a rappelé à maintes reprises le représentant de l'association requérante, nulle enquête, infraction ou personne susceptible d'apporter la preuve de la réalité d'une telle infiltration n'était mentionnée dans la demande de la Commission d'enquête parlementaire tendant à la remise de la liste de ses membres (paragraphe 7 et 11 ci-dessus).

122. La Cour relève en outre que le mandat litigieux énonçait qu'« il ressort[ait] des auditions tenues jusqu'[alors] et des documents recueillis qu'il y a[vait] tout lieu de craindre que la *Cosa Nostra* et la *Ndrangheta* [s'étaient] infiltrées dans la franc-maçonnerie » (paragraphe 13 ci-dessus). En l'état des preuves disponibles à l'époque pertinente, le mandat de perquisition s'appuyait de manière générale sur les résultats de précédentes auditions et de procédures pénales alors en cours (paragraphe 14 ci-dessus), mais il ne mentionnait aucun élément de preuve spécifique.

123. Force est à la Cour de constater que le mandat de perquisition émis par la Commission d'enquête parlementaire se bornait à évoquer succinctement l'objet de l'enquête alors en cours, sans mentionner aucun fait ou document susceptible d'étayer l'existence de raisons plausibles de soupçonner l'implication de l'association requérante dans les faits objet de l'enquête (voir, *mutatis mutandis*, *DELTA PEKARNY a.s.*, précité ; § 85). L'absence de motivation du mandat litigieux contrevient aux dispositions internes pertinentes, selon lesquelles les mandats de perquisition doivent être motivés (paragraphe 100 ci-dessus).

124. En conséquence, la Cour conclut que la mesure incriminée n'était pas fondée sur des motifs pertinents et suffisants. Il apparaît en particulier que le mandat de perquisition litigieux n'était pas fondé sur des éléments attestant l'existence de raisons plausibles de soupçonner l'association requérante d'être impliquée dans les faits objet de l'enquête.

– Sur le contenu et la portée du mandat litigieux

125. La Cour doit déterminer si le mandat litigieux avait un contenu et une portée raisonnables (*Erduran et Em Export Diş Tic A.Ş.*, précité, § 90).

Pour ce faire, elle vérifiera si le mandat indiquait la nature des éléments à rechercher, à saisir et à copier et, idéalement, s'il précisait les preuves que les autorités s'attendaient à découvrir au vu des allégations sur lesquelles elles enquêtaient (*DELTA PEKARNY a.s.*, précité, § 88) afin d'éviter un accès généralisé et indiscriminé à des éléments étrangers à l'enquête (voir, *a contrario*, *Vinci Construction et GTM Génie Civil et Services*, § 76, et *UAB Kesko Senukai Lithuania*, § 118).

126. Par ailleurs, la Cour observe que le mandat litigieux autorisait la recherche d'un très large éventail d'informations puisqu'il habilitait les autorités à demander la remise de la liste de tous les membres des loges de Calabre et de Sicile depuis 1990, y compris ceux qui n'en faisaient plus partie ou y avaient cessé leurs activités, avec mention de leurs rangs et rôles respectifs, ainsi que des informations sur toutes les loges de Calabre et de Sicile ayant été dissoutes ou suspendues depuis 1990, y compris les noms de tous leurs membres et leurs dossiers personnels, et les enquêtes menées et les décisions prises (paragraphe 15 ci-dessus).

127. Dans ces conditions, la Cour doute fortement que la mesure litigieuse ait gardé des proportions raisonnables (voir, *a contrario*, *Vinci Construction et GTM Génie Civil et Services*, précité, § 76).

128. S'agissant de la portée du mandat de perquisition litigieux, la Cour relève que celui-ci était rédigé en des termes assez larges. Il autorisait un ample éventail d'opérations, notamment la perquisition des locaux principaux de l'association requérante et de leurs annexes, de ses biens meubles et des accessoires y afférents, ainsi que la fouille de ses ordinateurs et systèmes d'information électroniques, même ceux protégés par des mesures de sécurité. Il ordonnait également la saisie des documents susmentionnés en version papier et des fichiers informatiques, qu'elle qu'en soit la nature, contenant de tels documents, précisant que ces documents devaient être copiés sur-le-champ, en présence des parties prenantes, afin de garantir la conformité des copies aux originaux et d'éviter toute altération des données originales, et que les ordinateurs et fichiers saisis devaient être restitués à leurs propriétaires légitimes une fois l'opération terminée (paragraphe 15 ci-dessus).

129. Force est donc à la Cour de constater que le mandat litigieux était formulé en des termes très généraux (*Erduran and Em Export Dış Tic A.Ş.*, précité, § 90).

130. La Cour observe également que les agents chargés de la perquisition ont identifié les personnes présentes dans les locaux de l'association requérante et que la perquisition portait sur l'ensemble de ces locaux, notamment la salle des archives et la bibliothèque, le domicile du grand maître et qu'elle s'est accompagnée de la fouille de plusieurs ordinateurs (paragraphe 16 ci-dessus). Cette opération a conduit à la saisie de nombreux documents papier et numériques, dont les listes nominatives d'environ 6 000 personnes affiliées à l'association requérante, ainsi que de disques durs, de clés USB et d'ordinateurs (*ibidem*).

131. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que la perquisition litigieuse a grandement porté atteinte aux droits de l'association requérante tels que garantis par l'article 8 de la Convention en ce que les autorités ont examiné et saisi de nombreux documents papier et numériques, dont certains renfermaient des informations confidentielles (voir, *mutatis mutandis*, *Naumenko and SIA Rix Shipping*, précité, § 54).

– Sur la question de savoir s'il existait des garanties procédurales suffisantes contre les abus et l'arbitraire

132. Dans ce contexte, la Cour doit rechercher si le caractère insuffisamment limité du mandat litigieux a été contrebalancé par des garanties procédurales suffisantes propres à protéger l'association requérante contre tout abus ou arbitraire (*Erduran et Em Export Dış Tic A.Ş.*, précité, § 90) et à empêcher que ce mandat ne produise des effets déraisonnables.

133. La Cour observe d'emblée que certaines garanties ont été effectivement mises en place. En particulier, les objets saisis ont été soumis au régime de secret instauré par les articles 5 et 6 de la loi n° 87/2013 (paragraphe 25 ci-dessus). De plus, la Commission d'enquête parlementaire a ordonné que les documents saisis soient conservés « dans des locaux placés sous le contrôle de la police judiciaire en charge de l'affaire, afin d'empêcher tout accès informatique n'ayant pas été autorisé dans la procédure entre les parties », dans une pièce sous vidéosurveillance équipée d'une porte de sécurité et d'une alarme. (paragraphe 17 ci-dessus).

134. Toutefois, la Cour note que le droit italien n'offrait à l'association requérante aucun moyen de contester la légalité du mandat de perquisition ou de son exécution devant une autorité indépendante et impartiale (voir *Iliya Stefanov*, précité, § 44, et *a contrario*, *Bernh Larsen Holding AS et autres*, précité, §§ 164-65).

135. À cet égard, la Cour a déjà conclu que les voies de droit invoquées par le Gouvernement, à savoir, d'une part, le contrôle juridictionnel, par la Cour constitutionnelle, d'un éventuel conflit d'attributions entre les pouvoirs de l'État et, d'autre part, le pouvoir de révision du Parlement, ne pouvaient passer pour effectifs aux fins de la Convention (voir, respectivement, les paragraphes 59-60 et 65 ci-dessus).

136. Par ailleurs, la Cour note que le Gouvernement a admis (paragraphe 85 ci-dessus) que le recours prévu par l'article 257 CPP, qui permet notamment de demander le réexamen d'un mandat de perquisition (*riesame* ; paragraphe 24 ci-dessus), ne peut être exercé à l'égard des mandats de perquisition délivrés par une commission d'enquête parlementaire (voir, en ce qui concerne les caractéristiques générales du recours en révision, *Brazzi*, précité, § 19, et *Contrada c. Italie (n° 4)*, n° 2507/19, §§ 16-20, 23 mai 2024). Il ressort également de la jurisprudence de la Cour de cassation que ce recours ne peut être exercé à l'encontre d'un mandat de perquisition émis par une commission d'enquête parlementaire (paragraphe 32 ci-dessus).

137. Dans son état actuel, l'ordre juridique italien ne prévoit aucune autre voie de recours – devant une autorité judiciaire ou autre – contre un mandat de perquisition et de saisie délivré par une commission d'enquête parlementaire. En effet, le droit interne confère au Parlement une compétence exclusive pour statuer sur la validité de ses actes. Il oblige les tribunaux à se déclarer incompétents pour connaître des litiges relatifs aux actes d'une commission d'enquête parlementaire (paragraphe 18 et 29 ci-dessus). La mesure litigieuse ne pouvait donc pas faire l'objet d'un contrôle *a posteriori* par une autorité indépendante (*DELTA PEKARNY a.s.*, précité, § 86).

138. La Cour note que le Gouvernement a justifié l'absence de recours contre le mandat de perquisition litigieux par le principe de la séparation des pouvoirs et la nécessité de protéger l'autonomie et l'indépendance du Parlement (paragraphe 86 ci-dessus).

139. À cet égard, la Cour fait observer que les principes relatifs à l'autonomie parlementaire ont été exposés dans l'arrêt *Karácsony et autres c. Hongrie* ([GC], nos 42461/13 et 44357/13, §§ 138-147, 17 mai 2016), où était en cause une procédure disciplinaire examinée sous l'angle de l'article 10 de la Convention. Ces principes peuvent se résumer comme suit. Dans une société démocratique, le Parlement est un lieu unique de débat qui revêt une importance fondamentale (*ibidem*, § 138). Il existe ainsi un lien étroit entre le caractère véritablement démocratique d'un régime politique et le fonctionnement efficace du Parlement (*ibidem*, § 141). Les règles régissant le fonctionnement interne du Parlement sont une illustration du principe bien établi de l'autonomie parlementaire. En vertu de ce principe, le Parlement peut, à l'exclusion des autres pouvoirs et dans les limites du cadre constitutionnel, réglementer ses affaires internes, par exemple la composition de ses organes. Cela relève de « l'autonomie juridictionnelle du Parlement » (*ibidem*, § 142). En principe, les règles de fonctionnement interne d'un parlement national, du fait qu'elles constituent un aspect de l'autonomie parlementaire, relèvent de la marge d'appréciation des États contractants (*ibidem*, § 143).

140. La Cour a déjà reconnu que les particularismes inhérents au régime des immunités parlementaires et la dérogation au droit commun qu'il emporte visent à permettre la libre expression des représentants du peuple et à empêcher que des poursuites partisans puissent porter atteinte à la fonction parlementaire (*A. c. Royaume-uni*, n° 35373/97, § 79, CEDH 2002-X, *Cordova c. Italie (n° 1)*, n° 40877/98, § 59, CEDH 2003-I, *Cordova c. Italie (n° 2)*, n° 45649/99, §§ 60 et 62, CEDH 2003-I (extraits), *Zollmann c. Royaume-Uni* (déc.), n° 62902/00, CEDH 2003-XII, *De Jorio c. Italie* (déc.), n° 73936/01, § 52, 3 juin 2004, *C.G.I.L. et Cofferati c. Italie*, n° 46967/07, § 71, 24 février 2009, *Kart c. Turquie* [GC], n° 8917/05, § 88, CEDH 2009 (extraits), et *Selahattin Demirtaş c. Turquie (n° 2)* [GC], n° 14305/17, § 256, 22 décembre 2020).

141. En outre, la Cour rappelle qu'elle ne saurait imposer aux États un modèle constitutionnel donné réglant, d'une manière ou d'une autre, les

relations et l'interaction entre les différents pouvoirs de l'État (*Savino et autres c. Italie*, n^{os} 17214/05 et 2 autres, § 92, 28 avril 2009, *Thiam c. France*, n^o 80018/12, § 62, 18 octobre 2018, et *Eminağaoğlu c. Turquie*, n^o 76521/12, § 94, 9 mars 2021). À cet égard, dans l'arrêt *Savino et autres*, la Cour a dit que le choix du législateur italien de préserver l'autonomie et l'indépendance du Parlement en lui reconnaissant l'immunité face aux juridictions ordinaires ne saurait constituer en soi un objet de contestation devant elle (précité, § 92).

142. Toutefois, la Cour a également souligné que la marge d'appréciation des autorités nationales, inhérente à la notion d'autonomie parlementaire, n'est pas absolue, mais doit être compatible avec les notions de « régime politique véritablement démocratique » et de « prééminence du droit » auxquelles renvoie le préambule de la Convention (*Karácsony*, précité, § 147, *Mugemangango c. Belgique* [GC], n^o 310/15, § 74, 10 juillet 2020, et *Guðmundur Gunnarsson et Magnús Davíð Norðdahl c. Islande*, n^{os} 24159/22 et 25751/22, § 63, 16 avril 2024). Rappelant qu'aucune des dispositions de la Convention n'oblige les États à se conformer à telle ou telle notion constitutionnelle théorique concernant les limites admissibles à l'interaction entre les pouvoirs (*Thiam*, précité, § 62), la Cour souligne que la question est toujours de savoir si, dans une affaire donnée, les exigences de la Convention ont été satisfaites (*Kleyn et autres c. Pays-Bas* [GC], n^{os} 39343/98 et 3 autres, § 193, CEDH 2003-VI, et *Savino et autres*, précité, § 93).

143. Au vu de ce qui précède, et tout en rappelant qu'une forme de contrôle *a priori* ou *a posteriori* d'une mesure par une autorité impartiale et suffisamment indépendante de celle qui l'a ordonnée constitue une garantie essentielle contre des ingérences arbitraires de la puissance publique dans les droits protégés par l'article 8 (paragraphe 110 ci-dessus), la Cour estime, eu égard également au principe de subsidiarité et à la marge d'appréciation reconnue aux États contractants dans les matières étroitement liées à la séparation des pouvoirs (voir, *mutatis mutandis*, *Mugemangango*, précité, § 138), qu'il ne lui appartient pas d'indiquer quel type de recours devrait être prévu pour satisfaire aux exigences de la Convention dans les circonstances particulières de l'espèce.

144. Enfin, la Cour observe que, selon les informations fournies par l'association requérante et non contestées par le Gouvernement, une copie des documents saisis est toujours conservée dans les archives de la Commission d'enquête parlementaire, bien que cette dernière ait achevé sa mission et qu'elle ait été dissoute (paragraphe 77 ci-dessus).

145. À cet égard, la Cour rappelle que l'absence de règles imposant la destruction des copies de documents obtenus dans le cadre d'une perquisition peut être incompatible avec l'article 8 (*DELTA PEKARNY a.s.*, précité, § 92).

146. En l'occurrence, il apparaît que les dispositions pertinentes de la législation nationale et la jurisprudence interne exigeaient la restitution des documents saisis ou la destruction des copies qui en avaient été faites une fois l'enquête clôturée (paragraphe 31 et 37 ci-dessus). Toutefois, cette règle n'a pas été respectée.

iv. Conclusion

147. À la lumière de ce qui précède, et eu égard en particulier à l'absence de preuves de l'implication de l'association requérante dans l'affaire objet de l'enquête susceptibles de justifier le mandat litigieux ou de raisons plausibles de soupçonner une telle implication (paragraphe 124 ci-dessus), à l'ampleur de celui-ci et à son imprécision (paragraphe 126-131 ci-dessus), ainsi qu'à l'absence de garanties compensatoires suffisantes, notamment de contrôle indépendant et impartial de la mesure en question (paragraphe 134-145 ci-dessus), la Cour conclut que celle-ci n'était ni « prévue par la loi » ni « nécessaire dans une société démocratique ».

148. Partant, il y a eu violation de l'article 8 de la Convention.

III. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE LA CONVENTION

149. L'association requérante allègue également que la perquisition et la saisie ont aussi porté une atteinte illégale et disproportionnée à sa liberté d'association, telle que garantie par l'article 11 de la Convention, et qu'il n'existait pas de recours effectif, au sens de l'article 13 de la Convention, pour dénoncer cette illégalité et ce défaut de proportionnalité.

150. Compte tenu des faits de l'espèce, des observations des parties et des conclusions auxquelles elle est parvenue ci-dessus (paragraphe 148 ci-dessus), la Cour estime qu'elle a examiné les principales questions juridiques soulevées par l'affaire et qu'il n'y a pas lieu pour elle de statuer sur la recevabilité et le fond de ces griefs (*Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* [GC], n° 47848/08, § 156, CEDH 2014).

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

151. Aux termes de l'article 41 de la Convention :

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

152. L'association requérante invite la Cour à lui accorder une somme équitable en réparation du préjudice moral qu'elle dit avoir subi.

153. Le Gouvernement considère que cette demande est infondée.

154. La Cour constate que l'association requérante a sans conteste subi un dommage moral qui ne peut être réparé par le simple constat d'une violation (voir, par exemple, *Société Colas Est et autres*, précité, § 55). Statuant en

équité, elle lui octroie la somme de 9 600 euros (EUR) pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme.

B. Frais et dépens

155. L'association requérante réclame également 16 552,60 EUR pour les frais qu'elle dit avoir exposés pour les besoins des procédures suivies devant les autorités internes, et 5 344 EUR au titre de la procédure suivie devant la Cour.

156. Le Gouvernement ne formule aucun commentaire sur ce point.

157. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux (voir, entre autres, *H.F. et autres c. France* [GC], n^{os} 24384/19 et 44234/20, § 291, 14 septembre 2022).

158. La Cour note que les demandes relatives aux frais et dépens prétendument engagés devant les autorités internes ont été présentées sans aucune description des prestations juridiques censées avoir été fournies, les documents qui lui ont été communiqués se bornant à mentionner des « consultations dans le domaine de la liberté d'association ». En conséquence, elle n'est pas en mesure de savoir si ces frais étaient liés à la présente affaire et s'ils étaient nécessaires (*UAB Kesko Senukai Lithuania*, précité, § 136). Force lui est donc de rejeter la demande de l'association requérante au titre des frais et dépens afférents à la procédure interne.

159. En ce qui concerne les frais et dépens engagés dans le cadre de la procédure suivie devant elle, la Cour estime que, compte tenu des questions juridiques soulevées en l'espèce, le montant réclamé par l'association requérante peut être considéré comme raisonnable quant à son taux. Elle accueille donc en entier cette partie de la demande et alloue à l'association requérante 5 344 EUR, plus tout montant pouvant être dû par elle à titre d'impôt.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Déclare*, à l'unanimité, le grief formulé sur le terrain de l'article 8 de la Convention recevable;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention;
3. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité et le fond des griefs formulés sur le terrain des articles 11 et 13 de la Convention;

4. *Dit*, à l'unanimité,
- a) que l'État défendeur doit verser à l'association requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes:
 - i. 9 600 EUR (neuf mille six cents euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme, pour dommage moral;
 - ii. 5 344 EUR (cinq mille trois cent quarante-quatre euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme par l'association requérante, pour frais et dépens;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces sommes seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage;
5. *Rejette*, par six voix contre une, le surplus de la demande de satisfaction équitable présentée par l'association requérante.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 19 décembre 2024, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement de la Cour.

Liv Tigerstedt
Greffière adjointe

Ivana Jelić
Présidente

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion en partie dissidente du juge Serghides.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DU JUGE SERGHIDES

(Traduction)

1. L'association requérante (ci-après « la requérante ») est une association italienne d'obédience maçonnique qui regroupe plusieurs loges. Elle se plaint de violations des articles 8, 11 et 13 de la Convention à raison d'une perquisition dans ses locaux ordonnée par une commission d'enquête parlementaire et de la saisie ultérieure de nombreux documents papier et numériques, en particulier d'une liste nominative comportant des données personnelles de plus de 6 000 de ses membres.

2. J'ai voté en faveur de tous les points figurant au dispositif de l'arrêt, hormis les points 3 et 5. Plus précisément, je suis en désaccord avec la conclusion de la majorité – formulée après le constat de violation de l'article 8 de la Convention – selon laquelle il n'y a pas lieu de statuer sur la recevabilité et le fond des griefs tirés des articles 11 (liberté d'association) et 13 (recours effectif) de la Convention au motif que la Cour « a examiné les principales questions juridiques soulevées par l'affaire » (point 3 du dispositif et paragraphes 149 et 150 du présent arrêt). Je suis également en désaccord avec le rejet du surplus de la demande de satisfaction équitable formulée par la requérante.

3. Ayant récemment adopté une position identique dans l'opinion partiellement dissidente que j'ai jointe à l'arrêt *Adamčo c. Slovaquie* (n° 2) (n°s 55792/20 et 2 autres, 12 décembre 2024 (non encore définitif)), où j'ai exposé en détail tous les arguments pertinents pour la question sous examen, je préfère y renvoyer plutôt que de me répéter.