



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE A. c. ROYAUME-UNI

(Requête n° 35373/97)

ARRÊT

STRASBOURG

17 décembre 2002

DÉFINITIF

17/03/2003

En l'affaire A. c. Royaume-Uni,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. J.-P. COSTA, *président*,

A.B. BAKA,

Sir Nicolas BRATZA,

MM. GAUKUR JÖRUNDSSON,

L. LOUCAIDES,

C. BÎRSAN,

M. UGREKHELIDZE, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 5 mars et 3 décembre 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 35373/97) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») avait été saisie au nom d'une ressortissante de cet Etat, M^{me} A. (« la requérante »), le 13 janvier 1997 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante, qui a été admise au bénéfice de l'assistance judiciaire, a été représentée par M^{me} G. Ismail, de Liberty, Londres. Le gouvernement britannique (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. C. Whomersley, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth. La requérante ayant déclaré souhaiter que son identité ne soit pas révélée, le président de la chambre lui a accordé l'anonymat (article 47 § 3 du règlement de la Cour).

3. Dans sa requête, M^{me} A. affirmait que l'immunité parlementaire absolue qui l'avait empêchée d'engager une action en justice pour dénoncer les propos tenus à son sujet au Parlement avait emporté violation de son droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention et de son droit au respect de sa vie privée protégé par l'article 8 de la Convention. Elle y voyait une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention. Elle se plaignait en outre, sur le terrain de l'article 6 § 1, de l'impossibilité d'obtenir l'aide judiciaire dans le cadre d'une procédure en diffamation. Elle invoquait également l'article 13 de la Convention.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 de cet instrument).

5. Elle a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement).

6. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête est ainsi échue à la deuxième section telle que remaniée (article 52 § 1). Au sein de celle-ci a alors été constituée, conformément à l'article 26 § 1, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention).

7. Tant la requérante que le Gouvernement ont déposé des observations sur la recevabilité et le fond de la requête (article 54 § 3 du règlement).

8. Une audience consacrée à la recevabilité et au fond de l'affaire a eu lieu en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 5 mars 2002 (article 54 § 4 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM.C. WHOMERSLEY, ministère des Affaires étrangères
et du Commonwealth,

B. EMMERSON *QC*,

C. BIRD,

M^{me} E. SAMSON,

M. J. VAUX,

M^{me} N. PITTAM,

M. J. GRAINGER,

*agent,
conseil,*

conseillers ;

– *pour la requérante*

MM.A. NICOL *QC*,

A. HUDSON,

M^{me} G. ISMAIL,

conseil,

conseillers.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Emmerson et M. Nicol.

9. Par une décision du 5 mars 2002, la chambre a déclaré la requête recevable.

10. Tant la requérante que le Gouvernement ont déposé des observations complémentaires sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). Après avoir consulté les parties, la chambre a décidé qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience consacrée au fond de l'affaire (article 59 § 2 *in fine* du règlement). Par ailleurs, des observations ont également été reçues des gouvernements autrichien, belge, néerlandais, français, finlandais, irlandais, italien et norvégien, que le président avait autorisés à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 61 § 3 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

11. La requérante est une ressortissante britannique née en 1971 et résidant à Bristol. Elle vit avec ses deux enfants dans une maison appartenant à l'association locale de logement, la Solon Housing Association (« la SHA »).

12. En 1994, la SHA relogea l'intéressée et ses enfants dans une nouvelle maison, au 50 Concorde Drive, après avoir reçu un rapport indiquant que la requérante était victime d'injures racistes graves là où elle habitait alors.

13. Concorde Drive se trouve dans la circonscription de Bristol Nord-Ouest. Le 17 juillet 1996, le député de cette circonscription, M. Michael Stern, lança un débat sur la politique municipale du logement (et sur la SHA en particulier) à la Chambre des communes. Dans son discours, il cita expressément la requérante à plusieurs reprises, donnant son nom et son adresse et mentionnant des membres de sa famille. Il s'exprima ainsi :

« Le comportement antisocial de personnes que les journaux qualifient souvent de « voisins infernaux » [*« neighbours from hell »*] est un des problèmes les plus préoccupants en matière de logement social dans tout le pays depuis quelque temps ; le gouvernement est, bien sûr, en train de prendre des mesures pour donner aux collectivités locales le pouvoir d'agir face à de tels comportements. Le point de savoir si une municipalité comme Bristol usera en fait de ce pouvoir est un autre problème.

Je ne soulève pas la question du 50 Concorde Drive, situé dans ma circonscription, et du comportement de sa population fluctuante simplement pour attirer l'attention sur un énième exemple de voisins infernaux ; je le fais également pour signaler que les pratiques des collectivités locales en matière de logement, auxquelles il avait été, semble-t-il, mis fin dans les années 70, commencent à resurgir dans le mouvement associatif du logement. (...)

La Solon Housing Association (South-West) Ltd a acquis le 50 Concorde Drive dans ma circonscription au début des années 90 (...). Début 1994, elle y logea des nouveaux locataires, [la requérante] et ses deux enfants, qui sont maintenant âgés de 3 et 6 ans respectivement. Le frère de l'intéressée, actuellement détenu, donne également le 50 Concorde Drive comme adresse permanente. (...)

Le Livre vert du gouvernement intitulé « Comportement antisocial dans les logements sociaux » et publié en avril 1995 relève :

« Ce type de comportement se manifeste de différentes façons et à des degrés divers : vandalisme, tapage, violence verbale et physique, menaces de violence, harcèlement à caractère racial, dégradation de biens, violation de propriété, nuisances causées par des chiens, réparation de voitures dans la rue, virées dans des voitures volées, violence conjugale, drogue, et autres actes de délinquance tels que des cambriolages. »

Inévitablement, la plupart de ces agissements, sinon tous, sont imposés aux voisins du 50 Concorde Drive depuis que cette demeure est occupée, avec le garage correspondant situé un peu plus loin dans la rue, par [la requérante], ses enfants et leurs jeunes visiteurs, qui, bizarrement, semblent peu enclins à fréquenter l'école durant les heures normales, et, en nombre plus important encore, les visiteurs adultes qui viennent chez les intéressés à toute heure du jour et de la nuit, souvent en entrant dans la maison par des moyens peu orthodoxes, par exemple en passant par la fenêtre de la salle de bains. En fait, on peut dire qu'à certains moments la maison est plus souvent occupée par des visiteurs que par [la requérante].

Quant à la série de garages se trouvant plus loin dans Concorde Drive – l'un d'entre eux est automatiquement loué avec la maison située au n° 50 – les plaintes mettent en cause les nombreux jeunes qui traînent dans les parages, saccagent des voitures, grimpent sur les toits des garages et les endommagent, apparemment sous l'impulsion ou, du moins, avec l'approbation enthousiaste de la famille de [la requérante], adultes et enfants, ce qui rend la réfection de ces garages par leurs propriétaires totalement inutile. Chose plus grave, un incendie dans le garage correspondant au n° 50 et la destruction régulière de ses portes ont amené d'autres utilisateurs légitimes à garer leurs véhicules ailleurs pour des raisons de sécurité.

Mais c'est le comportement de [la requérante] et de son entourage qui est surtout source de préoccupation. Ce sont non seulement les voisins immédiats qui en pâtissent, mais les occupants d'au moins une dizaine de maisons de part et d'autre du n° 50. Depuis que le problème a été signalé à mon attention pour la première fois en 1994, j'ai reçu des rapports faisant état de menaces proférées à l'encontre d'autres enfants, de bagarres dans la maison, dans le jardin et dans la rue, d'allées et venues vingt-quatre heures sur vingt-quatre – en particulier d'hommes tard le soir, d'ordures et de voitures volées laissées à proximité et de verre répandu sur la route en présence de [la requérante] et de ses visiteurs réguliers, d'allégations relatives à des activités liées à la drogue, et de toutes les autres nuisances de voisinage qui accompagnent ordinairement les logements de ce type. »

14. La requérante conteste la véracité de la plupart des allégations. Le député n'a jamais, ni avant ni après le débat, tenté de communiquer avec elle en ce qui concerne les plaintes formulées par ses voisins à son sujet, ni cherché à vérifier l'exactitude des propos tenus dans son discours. Peu avant

celui-ci, le député émit un communiqué de presse destiné à plusieurs journaux, dont l'*Evening Post* de Bristol et le *Daily Express*, qui a une couverture nationale. Le communiqué de presse fit l'objet d'une interdiction de publication jusqu'au moment précis du début du discours. La teneur en était en substance identique à celle du discours. Le lendemain, les deux journaux publièrent des articles renfermant prétendument des extraits du discours, alors qu'ils étaient basés sur le communiqué de presse. Les deux articles étaient illustrés par des photographies de la requérante et mentionnaient son nom et son adresse. L'*Evening Post* titrait :

« Un député s'en prend à des « voisins infernaux »

Le titre du *Daily Express* était ainsi libellé :

« Un député donne le nom d'une voisine infernale »

15. La requérante fut contactée par des journalistes et des reporters de la télévision, qui lui demandèrent de répondre aux allégations du député ; ses commentaires furent résumés dans chacun des journaux le même jour, mais les articles ne leur accordèrent pas une place aussi importante qu'aux propos du député.

16. La requérante reçut par la suite des lettres racistes qui lui étaient adressées au 50 Concorde Drive. L'une d'elles précisait qu'elle devait « être logée avec des gens de [son] espèce, et non avec des propriétaires respectables ». Une autre était ainsi formulée :

« Espèce de connasse de pute de noire, je t'écris juste pour te dire que si vous n'arrêtez pas vos nuisances de nègres, je vais personnellement vous régler votre compte, à toi et à tes petits nègres qui puent. »

17. Il arriva également à la requérante de se heurter dans la rue à des inconnus qui lui crachèrent dessus et la traitèrent de « voisine infernale ».

18. Le 7 août 1996, un rapport fut établi pour le compte de la SHA par un groupe de surveillance du harcèlement et des agressions racistes. Il concluait que « la situation [était] parvenue à un stade où [la requérante] cour[ait] un danger considérable du fait de la divulgation de son nom au public ». Il recommandait de reloger l'intéressée d'urgence. Celle-ci se vit attribuer un nouveau logement en octobre 1996, et ses enfants durent changer d'école.

19. Le 2 août 1996, la requérante adressa au député, par l'intermédiaire de ses *solicitors*, une lettre dans laquelle elle exposait ses griefs et demandait une réponse. Le député transmit la lettre au cabinet du président de la Chambre des communes. Le 12 août 1996, le représentant de ce dernier répondit au député que ses propos étaient protégés par une immunité parlementaire absolue :

« Sous réserve des règles régissant les débats, les députés peuvent formuler toute déclaration qu'ils jugent appropriée pendant un débat, quelque blessante ou préjudiciable qu'elle puisse être pour les sentiments ou la réputation d'autrui ; cette immunité les protège contre toute action en diffamation, ainsi que contre toute autre importunité. »

Une copie de cette lettre fut adressée aux *solicitors* de la requérante en septembre 1996.

20. Le 2 août 1996, les *solicitors* de la requérante écrivirent également au premier ministre de l'époque, M. John Major, l'invitant, en sa qualité de dirigeant du parti politique auquel appartenait M. Stern, à enquêter sur les plaintes de la requérante et à prendre les mesures qui s'imposaient. Le cabinet du premier ministre répondit le 6 août 1996, dans les termes suivants :

« C'est à chaque député qu'il appartient de décider de ses rapports avec ses électeurs, et le premier ministre n'a pas à intervenir en la matière. Il existe un usage parlementaire strict selon lequel les députés ne s'immiscent pas dans les affaires des circonscriptions des autres députés, et cette règle vaut également pour le premier ministre. »

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Immunité

21. Les propos tenus par les députés au cours des débats à la Chambre des communes sont protégés par une immunité absolue consacrée par l'article 9 de la Déclaration des Droits (*Bill of Rights*) de 1689, qui énonce :

« (...) la liberté de parole, ni celle des débats ou procédures dans le sein du Parlement, ne peut être entravée ou mise en discussion en aucune cour ou lieu quelconque autre que le Parlement lui-même. »

22. Les effets de cette immunité ont été décrits par le *Lord Chief Justice* Cockburn dans l'affaire *Ex parte Watson*, 1869, *Queen's Bench Reports*, pp. 573, 576 :

« Il est clair que les déclarations faites par les membres des deux chambres du Parlement lorsqu'ils siègent, même si ceux-ci les savent fausses, ne peuvent servir de fondement à une action civile ou pénale, quelque préjudiciables qu'elles puissent être pour les intérêts d'autrui. »

23. Les déclarations formulées par des députés en dehors des chambres du Parlement sont régies par les lois ordinaires relatives à la diffamation et à la divulgation d'informations confidentielles, sauf lorsqu'elles sont protégées par une immunité relative.

24. Le point de savoir si une immunité relative s'applique ou non aux déclarations faites dans un contexte politique donné dépend de l'intérêt public. Dans l'affaire *Reynolds v. Times Newspapers Ltd* (2001, vol. 2, *Appeal Cases*, p. 127), qui concernait des allégations formulées dans la presse britannique au sujet d'une crise politique survenue en Irlande en 1994, Lord Nicholls of Birkenhead déclara devant la Chambre des lords (p. 204) :

« La *common law* ne doit pas faire de l'« information politique » une nouvelle catégorie « thématique » de l'immunité relative, ce qui aurait pour effet de faire relever de pareille immunité la publication de toute information de cette nature, quelles que soient les circonstances. Cela n'assurerait pas une protection adéquate de la réputation. En outre, il serait peu judicieux en principe de distinguer le débat politique de la discussion concernant d'autres questions présentant un intérêt politique sérieux. La flexibilité du principe de la *common law* permet de limiter les atteintes à la liberté d'expression à ce qui est nécessaire dans les circonstances d'une affaire donnée. Elle permet au tribunal de donner tout son poids, dans les conditions actuelles, à l'importance de la liberté d'expression des médias relativement à toutes les questions d'intérêt public.

Selon les circonstances, les points suivants doivent notamment être pris en compte (les observations ne sont formulées qu'à titre d'illustration) : 1. La gravité de l'allégation. Plus l'accusation est grave, plus le public est désinformé et l'individu lésé lorsque l'allégation est mensongère. 2. La nature de l'information et le degré d'intérêt général de la question. 3. La source de l'information. Certains informateurs n'ont pas une connaissance directe des événements. Certains sont motivés par des intérêts personnels, ou sont payés pour leurs récits. 4. Les mesures prises pour vérifier les informations. 5. Le statut de l'information. Les allégations ont peut-être déjà fait l'objet d'une enquête qu'il faut respecter. 6. L'urgence de la question. L'information est souvent une denrée périssable. 7. Le point de savoir si des observations ont été sollicitées du plaignant. Celui-ci peut disposer d'informations que d'autres ne possèdent pas ou n'ont pas divulguées. Il n'est pas toujours nécessaire de prendre contact avec le plaignant. 8. Le point de savoir si l'article renferme les grandes lignes de la version du plaignant. 9. Le ton de l'article. Un journal peut soulever des questions ou demander une enquête. Il n'est pas obligé de tenir des allégations pour des déclarations de fait. 10. Les circonstances de la publication, y compris le moment auquel elle est intervenue. »

25. Les articles de presse, dans la mesure où ils rendent compte de façon objective et exacte des débats parlementaires, sont généralement protégés par une forme d'immunité relative, qui se perd seulement si l'éditeur agit « avec malveillance ». A cette fin, la « malveillance » est établie lorsque la publication de l'article en question est dictée par des motifs malhonnêtes ou fait preuve d'une « indifférence totale » pour la vérité. Le défaut d'investigations adéquates n'est pas suffisant en soi pour établir la malveillance, mais il peut constituer un élément dont on peut raisonnablement inférer la malveillance (au sens d'une indifférence totale pour la vérité).

26. L'article 13 de la loi de 1996 sur la diffamation (*Defamation Act*) permet aux députés de renoncer à l'immunité absolue dont ils jouissent au Parlement. Cette disposition énonce :

« 1. Lorsque le comportement d'une personne dans le cadre des travaux parlementaires ou relativement à ces travaux se trouve en cause dans une procédure en diffamation, la personne en question peut, pour ce qui la concerne, renoncer, aux fins de la procédure, à la protection de toute disposition légale ou réglementaire empêchant d'entraver ou de mettre en discussion les travaux parlementaires devant un tribunal ou lieu autre que le Parlement lui-même.

2. Lorsqu'une personne renonce à cette protection,

a) aucune disposition du type précité ne peut mettre obstacle à l'audition de témoins ni à la formulation de questions, de déclarations, d'allégations, d'observations ou de conclusions au sujet de son comportement, et

b) aucune de ces mesures ne sera considérée comme portant atteinte à l'immunité dont bénéficient les membres des deux chambres du Parlement.

3. La renonciation à cette protection par une personne n'emporte aucune conséquence pour les personnes n'y ayant pas renoncé.

4. Le présent article n'a aucune incidence sur les dispositions légales ou réglementaires qui exonèrent une personne (y compris une personne qui a renoncé à la protection susmentionnée) de toute responsabilité juridique pour des propos tenus ou des actes accomplis au cours ou aux fins de travaux parlementaires, ou en liaison avec de tels travaux. »

27. La surveillance générale des débats est exercée par le président (*Speaker*) de chaque chambre du Parlement. Chaque chambre a ses propres mécanismes permettant de sanctionner les membres qui font délibérément de fausses déclarations au cours des débats. Les déclarations délibérément trompeuses peuvent être punies par le Parlement en tant qu'outrage (*contempt*). Par ailleurs, ainsi que l'a constaté la commission parlementaire restreinte sur la procédure (1988-1989) :

« (...) toute une série de voies s'offrent déjà à une personne qui souhaite redresser ou réfuter des observations formulées à son sujet au Parlement. Elle peut inviter le député de sa circonscription à déposer une « motion à date rapprochée » [*Early Day Motion*] ou, le cas échéant, un amendement à une motion existante ; certains cas peuvent être soulevés au moyen des *Questions* lorsqu'une responsabilité ministérielle peut être établie ; la personne concernée peut saisir la chambre par l'intermédiaire d'un membre ; elle peut également s'adresser directement à l'auteur des allégations dans l'espoir de le convaincre que ses propos ne sont pas fondés et qu'une rétractation se justifierait. Nous croyons que dans de telles conditions la chambre n'attendrait pas une stricte observation du principe selon lequel un membre ne soumet pas à la chambre les doléances d'un électeur de la circonscription d'un autre membre, en particulier si ce dernier est à l'origine de la déclaration litigieuse, pourvu que les règles de la courtoisie parlementaire soient respectées. »

B. Aide judiciaire, assistance « formule verte » et accords d'exigibilité conditionnelle des honoraires d'avocat

28. En vertu de la partie II de l'annexe 2 à la loi de 1988 sur l'aide judiciaire (*Legal Aid Act*), « les procédures concernant en tout ou en partie une question de diffamation » sont exclues du système d'aide judiciaire en matière civile.

29. L'assistance « formule verte » permet aux justiciables indigents de bénéficier de deux heures de conseils juridiques gratuits d'un *solicitor* dans les affaires de diffamation. Cette durée peut être prolongée sur demande.

30. En vertu de l'article 58 de la loi de 1990 sur les tribunaux et les services juridiques (*Courts and Legal Services Act*), les *solicitors* peuvent conclure des accords d'exigibilité conditionnelle de leurs honoraires pour tout type de procédure visé dans un arrêté pris par le *Lord Chancellor*. Selon la définition donnée par ladite disposition, un accord d'exigibilité conditionnelle des honoraires est un accord écrit entre un *solicitor* et son client qui prévoit que tout ou partie des honoraires et frais du *solicitor* ne seront dus que dans les conditions stipulées. L'ordonnance de 1998 sur les accords d'exigibilité conditionnelle des honoraires d'avocat (instrument législatif n° 1860 de 1998) (*Conditional Fee Agreements Order 1998 (Statutory Instrument 1860)*), qui est entrée en vigueur le 30 juillet 1998, permet de conclure ce type d'accord pour « toutes les procédures ». Semblable accord ne saurait empêcher qu'un justiciable débouté soit éventuellement tenu de payer tout ou partie des frais de procédure de la partie adverse.

C. Délai de prescription

31. Le délai de prescription applicable aux actions en diffamation ayant pour objet des déclarations formulées en juillet 1996 était de trois ans en vertu de l'article 4A de la loi de 1980 sur la prescription (*Limitation Act*), tel qu'incorporé par l'article 57 § 2 de la loi de 1985 sur l'administration de la justice (*Administration of Justice Act*).

D. Rapport de la commission mixte sur le privilège parlementaire (*Parliamentary Privilege*)

32. Une commission mixte des deux chambres du Parlement a été chargée en juillet 1997 de passer en revue les règles régissant le privilège parlementaire. Elle a reçu des informations écrites et orales de diverses sources au Royaume-Uni et à l'étranger et a tenu quatorze réunions publiques en vue de recueillir des données. Elle a publié son rapport en mars 1999. Le chapitre 2 expose ses conclusions sur l'immunité parlementaire (*parliamentary immunity*) :

« 38. L'immunité est large. Les déclarations faites au Parlement ne peuvent même pas servir à étayer une cause d'action trouvant son origine au Parlement ; par exemple, un plaignant qui intente une action en justice contre un député par qui il estime avoir été diffamé au cours d'une émission télévisée ne peut invoquer les déclarations formulées par le député à la Chambre des communes comme preuve de malveillance. L'immunité est également absolue : elle ne disparaît pas du fait de la malveillance ou de l'intention frauduleuse. L'article 9 protège tant le député qui sait ses déclarations fausses que celui qui agit avec honnêteté et de manière responsable (...) En termes juridiques plus précis, cette disposition exonère une personne de toute responsabilité juridique pour des propos tenus ou des actes accomplis au cours ou aux fins de travaux parlementaires, ou en liaison avec de tels travaux.

39. Un principe analogue s'applique dans le cadre de la procédure judiciaire. Les déclarations faites par un juge, un avocat ou un témoin au cours d'une procédure judiciaire sont couvertes, selon la *common law*, par une immunité absolue contre des actions en diffamation. Dans les deux cas, la raison d'être de la règle est la même. L'intérêt général à la liberté d'expression durant les débats, qu'ils soient parlementaires ou judiciaires, est extrêmement important. Il ne doit pas être mis en péril par la perspective d'une enquête ultérieure sur l'état d'esprit des intervenants, même si la contrepartie en est qu'une personne peut être injustement victime de diffamation et se trouver sans recours.

40. Il s'ensuit que nous ne sommes pas d'accord avec ceux qui laissent entendre que les parlementaires n'ont pas besoin d'une protection plus importante contre des actions civiles que celle qu'offre l'immunité relative dont jouissent les élus locaux. A la différence des parlementaires, la responsabilité des élus locaux peut se trouver engagée en matière de diffamation lorsque leurs propos sont empreints de malveillance. Nous estimons qu'il est de la plus haute importance qu'existe une enceinte publique nationale où les personnes de toutes catégories, quels que soient leur pouvoir ou leur fortune, peuvent être critiquées. Les parlementaires ne doivent pas être exposés au risque de se voir traduits en justice pour justifier les propos qu'ils ont tenus au Parlement. L'usage abusif de la liberté d'expression parlementaire relève de la réglementation interne du Parlement lui-même, et non d'enquêtes et de décisions judiciaires. Le principe de l'immunité judiciaire conserve toute son importance. Les tribunaux ont le devoir de ne pas affaiblir ce principe fondamental. »

III. LE CONSEIL DE L'EUROPE ET L'UNION EUROPÉENNE

33. L'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe énonce :

« a) Le Conseil de l'Europe, les représentants des Membres et le Secrétariat jouissent, sur les territoires des Membres, des immunités et privilèges nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. En vertu de ces immunités, les Représentants à l'Assemblée Consultative ne peuvent notamment être ni arrêtés ni poursuivis sur les territoires de tous les Membres en raison des opinions ou des votes émis au cours des débats de l'Assemblée, de ses comités ou commissions.

b) Les Membres s'engagent à conclure aussitôt que possible un Accord en vue de donner plein effet aux dispositions du paragraphe a) ci-dessus. A cette fin, le Comité des Ministres recommandera aux Gouvernements des Membres la conclusion d'un Accord définissant les privilèges et immunités reconnus sur leurs territoires. En outre, un Accord particulier sera conclu avec le Gouvernement de la République française qui définira les privilèges et immunités dont jouira le Conseil à son siège. »

34. En application du paragraphe b) ci-dessus, les Etats membres ont signé le 2 septembre 1949 l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe. Les passages pertinents de cet Accord se lisent ainsi :

« Article 14

Les représentants à l'Assemblée Consultative et leurs suppléants ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Article 15

Pendant la durée des sessions de l'Assemblée Consultative, les représentants à l'Assemblée et leurs suppléants, qu'ils soient parlementaires ou non, bénéficient :

a) sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du Parlement de leur pays ;

b) sur le territoire de tout Etat membre, de l'exemption de toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire. (...) »

35. L'article 5 du Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe dispose :

« Ces privilèges, immunités et facilités sont accordés aux représentants des Membres, non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec le Conseil de l'Europe. Par conséquent, un Membre a non seulement le droit, mais le devoir de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans nuire au but pour lequel l'immunité est accordée. »

36. L'article 9 du Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, adopté en application de l'article 28 du Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, énonce :

« Les membres du Parlement européen ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. »

IV. LES TIERCES INTERVENTIONS

A. Le gouvernement autrichien

37. En vertu de l'article 57 § 1 de la Loi fédérale constitutionnelle, les membres du Conseil national (*Nationalrat* – la chambre basse du Parlement) ne peuvent jamais être tenus pour responsables des votes émis ou des déclarations orales ou écrites formulées par eux dans l'exercice de leurs fonctions (« immunité de fonction »). Ils jouissent à cet égard d'une immunité de poursuites en matière pénale, civile et administrative. Le président de la chambre peut toutefois inviter un membre à s'en tenir au sujet ou le rappeler à l'ordre s'il porte atteinte à la bienséance et à la dignité de la chambre ou tient des propos diffamatoires (article 102 de la loi sur le règlement intérieur du Conseil national).

38. L'article 57 § 3 énonce qu'une procédure pénale ou civile ne peut être engagée contre un membre du Conseil national sans l'accord de cette assemblée que si elle « ne présente manifestement aucun lien avec l'activité politique du membre en question » (« immunité extra-fonctionnelle »). Un membre du Conseil national peut donc faire l'objet d'une action civile, la question de savoir si la procédure ne présente manifestement aucun lien avec son activité étant tranchée par les autorités de poursuite. Lorsque ces dernières concluent à l'existence d'un lien manifeste ou d'un lien vague, elles doivent demander l'accord du Conseil national. Lorsque le membre en question ou un tiers des membres de la Commission des immunités l'exigent, l'accord du Conseil national doit également être sollicité. Selon la doctrine dominante, ce degré d'immunité met simplement obstacle à une action en justice pendant une durée limitée, une procédure devenant possible dès lors que le membre perd le statut lui garantissant son immunité.

39. Le gouvernement autrichien souligne que ces dispositions s'inscrivent dans la tradition juridique nationale et qu'elles visent à protéger les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions politiques, en particulier leur liberté de vote et de parole.

B. Le gouvernement belge

40. Les articles 58 et 59 de la Constitution belge interdisent d'engager des poursuites à l'encontre d'un membre de l'une ou l'autre des chambres fédérales du Parlement à raison des opinions ou votes émis par lui. Sauf cas de flagrant délit, un membre de l'une ou l'autre chambre ne peut être cité devant un tribunal ou arrêté pendant la durée d'une session parlementaire qu'avec l'autorisation de la chambre. Cette immunité, qui couvre même les actes portant atteinte aux droits des citoyens, est considérée dans le droit et la pratique internes comme une garantie essentielle au bon fonctionnement

du pouvoir législatif, et son caractère absolu comme une condition indispensable à l'efficacité de cette garantie. Les considérations d'ordre privé doivent s'effacer devant l'intérêt général prédominant.

C. Le gouvernement néerlandais

41. Le gouvernement néerlandais attire l'attention sur l'article 71 de la Constitution néerlandaise, qui confère aux membres du Sénat et de la Chambre des représentants des Etats généraux l'immunité de poursuites en quelque matière que ce soit.

42. Il souligne que le droit à l'immunité parlementaire n'est pas absolu aux Pays-Bas. Les règlements intérieurs du Sénat et de la Deuxième chambre envisagent l'hypothèse d'un abus par un parlementaire de la protection offerte par l'article 71. Le président de chaque chambre peut adresser un avertissement à tout membre qui enfreint le règlement intérieur et lui offrir ensuite une possibilité de rétracter les propos litigieux. Si le membre refuse ou persiste à enfreindre le règlement, le président peut lui interdire la parole ou l'exclure pour le reste de la séance ou pour les autres séances devant se tenir le même jour. Des immunités et procédures disciplinaires analogues s'appliquent aux niveaux régional et municipal.

43. Le gouvernement néerlandais estime que l'immunité parlementaire est indispensable au fonctionnement de la démocratie et que si l'on donnait aux juges pouvoir sur les déclarations formulées par les parlementaires au cours de leurs débats, il en résulterait une atteinte inadmissible au principe de la séparation des pouvoirs.

D. Le gouvernement finlandais

44. Selon l'article 30 § 1 de la Constitution (qui date de 1999), rien ne doit empêcher un parlementaire d'exercer ses fonctions de représentant. L'article 30 § 2 énonce qu'un parlementaire ne peut être poursuivi en justice ni privé de sa liberté à raison des opinions exprimées par lui au Parlement ou de sa conduite lors de l'examen d'une question, à moins que le Parlement n'y consente à une majorité de cinq sixièmes des voix exprimées. Les privilèges et immunités parlementaires s'inscrivent dans une longue tradition remontant à 1723. La seule restriction à l'exercice de la liberté d'expression par un représentant est l'obligation, posée par l'article 31 § 2, de respecter les règles de la bienséance et de ne pas agir d'une manière offensante pour autrui. Si un représentant manque à cette obligation, le président peut lui adresser un avertissement ou lui interdire la parole. Le Parlement peut mettre en garde un représentant qui enfreint le règlement de façon répétée ou le suspendre pour une durée maximale de deux semaines.

45. La levée de l'immunité peut être sollicitée par toute personne ayant le droit d'exercer des poursuites ou d'en requérir. Le président du Parlement examine si cette personne est effectivement investie d'un tel droit et si les poursuites envisagées ont trait aux fonctions officielles du parlementaire. Le Parlement se prononce sur une telle demande en session ordinaire ; la question décisive est de savoir si les poursuites envisagées sont d'une nature telle qu'un intérêt public ou privé commande de saisir la justice. La plupart des demandes soumises jusqu'ici au Parlement ont été jugées manifestement mal fondées et rejetées. Il n'existe aucun cas où des poursuites aient été autorisées à la suite d'allégations d'atteinte à la réputation d'autrui ou de diffusion par un parlementaire d'informations erronées.

46. Le gouvernement finlandais estime que la liberté d'expression et la liberté générale d'action sont essentielles à l'exercice par les parlementaires de leurs fonctions.

E. Le gouvernement français

47. Dans le système français, la protection des représentants du peuple dans l'accomplissement de leur mandat remonte à 1789. Elle trouve son fondement dans le respect de la souveraineté populaire et dans la nécessité, dans un Etat démocratique, pour les représentants élus d'exercer librement leur mandat, sans crainte de poursuites judiciaires ou d'une ingérence de l'exécutif ou du judiciaire. L'immunité accordée est, d'une part, absolue, car elle protège tous les actes accomplis par les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions contre des poursuites pénales et des actions civiles et, d'autre part, permanente, puisqu'elle continue de s'appliquer après l'expiration du mandat. L'immunité n'est pas instituée dans l'intérêt de la personne du parlementaire mais dans celui de la fonction qu'il exerce. Dès lors, un parlementaire ne peut y renoncer.

48. En revanche, la protection offerte par l'immunité parlementaire est interprétée strictement, et elle ne peut s'étendre aux actes qui sont détachables de l'exercice du mandat. Ainsi, cette immunité ne protège pas les propos tenus à titre privé dans l'enceinte de l'Assemblée ni ceux exprimés dans des articles de presse, quand bien même ils ne feraient que répéter des déclarations formulées à la tribune de l'Assemblée. L'immunité parlementaire impose un devoir de réserve, et des formes d'expression inacceptables peuvent faire l'objet d'une réprimande interne.

F. Le gouvernement irlandais

49. Le gouvernement irlandais déclare que l'immunité parlementaire est conçue partout dans le monde non pas comme une restriction aux droits du citoyen, mais comme une liberté fondamentale. Selon lui, un survol de l'histoire de ce principe, son profond enracinement constitutionnel, tant

dans les différents pays qu'au niveau international, et la jurisprudence de la Cour donnent à penser que l'immunité parlementaire relève de la protection de la Convention. A l'appui de cette thèse, il invoque le préambule à la Convention.

50. Le gouvernement irlandais attire notamment l'attention sur les paragraphes 10 et 13 de l'article 15 de la Constitution de la République d'Irlande de 1937, qui sont ainsi libellés :

« [15.10] Chaque chambre fixera sa procédure et son règlement intérieur, avec le pouvoir de sanctionner leur violation ; elle aura le pouvoir d'assurer la liberté des débats (...)

[15.13] Les membres de chaque chambre de l'*Oireachtas* [le Parlement] (...) ne pourront être (...) poursuivis à raison de leurs déclarations dans l'une des chambres devant aucune cour ou autorité autre que la chambre elle-même. »

51. L'article 40 § 3 (2) de la Constitution reconnaît expressément l'obligation pour l'Etat de protéger et de défendre le droit de tout citoyen à sa réputation. Le gouvernement irlandais indique en revanche que le droit interne ne consacre pas un droit absolu à la réputation ou à la protection contre des propos diffamatoires.

52. Il attire également l'attention sur les privilèges et immunités dont jouissent les représentants à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et les membres du Parlement européen (paragraphes 33-36 ci-dessus). D'après lui, il est difficile de voir comment ces immunités peuvent cadrer avec la Convention si l'octroi par des Etats individuels d'immunités similaires à leurs propres parlementaires emporte violation de cet instrument.

53. Le gouvernement irlandais fait valoir que l'on ne saurait assez souligner l'importance des objectifs légitimes poursuivis par l'immunité parlementaire et que c'est aux autorités nationales qu'il appartient d'assurer l'équilibre entre le droit des citoyens à leur réputation et celui des parlementaires à la libre expression. Lorsqu'elle examine si un équilibre proportionné a été ménagé, la Cour doit tenir compte du fait que les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour évaluer les besoins et les contextes locaux.

G. Le gouvernement italien

54. Le gouvernement italien souligne que le privilège parlementaire est reconnu par un grand nombre d'Etats démocratiques en Europe et ailleurs dans le monde, y compris l'Italie, ainsi que par des organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Selon lui, le privilège en question est un aspect fondamental de la séparation des pouvoirs et de l'Etat de droit, ces deux éléments comptant au nombre des traditions politiques sur lesquelles reposent la Convention et le Conseil de l'Europe.

55. Le gouvernement italien précise que, nonobstant la révision récente en Italie des règles relatives aux privilèges et immunités parlementaires, la protection de la liberté d'expression au Parlement contre toute ingérence des tribunaux n'a jamais été mise en cause et continue à être considérée comme un élément essentiel du régime parlementaire. En cas de litige entre le Parlement et le pouvoir judiciaire quant à l'application d'un privilège, c'est une autorité « neutre », à savoir la Cour constitutionnelle, qui statue en dernier ressort. Cette juridiction est composée de quinze juges, dont cinq sont nommés par les chambres réunies du Parlement, cinq par les juridictions suprêmes, et cinq par le président de la République.

56. Le gouvernement italien souligne que le privilège parlementaire poursuit son but légitime de façon proportionnée, en particulier du fait que son champ d'application se limite à l'activité parlementaire. Selon lui, les parlementaires ne seraient pas en mesure de s'exprimer librement à la tribune du Parlement s'ils ne jouissaient pas d'une immunité absolue.

H. Le gouvernement norvégien

57. Il n'existe aucune disposition générale accordant l'immunité de poursuites aux membres de l'Assemblée nationale (*Storting*). Toutefois, l'article 66 de la Constitution confère l'immunité dans deux situations restreintes. Un membre ne peut être ni arrêté lorsqu'il se rend à l'Assemblée nationale ou en revient (sauf en cas d'infractions d'ordre public) ni appelé à s'expliquer en dehors des sessions de l'Assemblée sur les opinions qu'il y a exprimées. Cette immunité garantit l'irresponsabilité des membres de l'Assemblée tant au pénal qu'au civil, et s'étend même aux propos supposés être délibérément mensongers ou sans rapport avec l'objet du débat. Un membre ne peut pas renoncer à son immunité. Le caractère absolu de celle-ci est considéré comme nécessaire au regard du but général de la disposition, qui est de garantir le libre échange d'informations et d'idées à l'Assemblée, jugé indispensable dans le régime démocratique norvégien.

58. Toutefois, la responsabilité d'un membre peut se trouver engagée dans l'enceinte de l'Assemblée, les comportements malséants ou insultants étant interdits et pouvant faire l'objet de diverses sanctions : le président de l'Assemblée peut adresser un avertissement à l'intéressé et l'Assemblée peut lui interdire la parole ou l'exclure des débats pour le restant de la journée.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

A. Immunité parlementaire

59. La requérante voit dans le caractère absolu de l'immunité qui a protégé les propos tenus à son sujet par un député au Parlement une violation de son droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

Le passage pertinent en l'espèce de cette disposition est ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

1. *Applicabilité de l'article 6 § 1*

60. Le Gouvernement soutient que le contenu matériel du droit civil à la réputation se trouve circonscrit en droit interne par les règles de l'immunité parlementaire. Or il résulterait des règles en question que, lorsqu'un discours prononcé au Parlement porte atteinte à la réputation d'une personne, celle-ci n'a aucun grief pouvant donner lieu à une action en justice de nature à faire jouer les garanties procédurales de l'article 6 § 1 de la Convention.

61. La requérante estime pour sa part que l'immunité judiciaire absolue dont jouissent les députés en ce qui concerne les propos tenus au cours des débats au Parlement constitue un aspect du droit procédural qui relève de l'article 6 § 1.

62. La Cour rappelle que dans l'affaire *Agee c. Royaume-Uni* (n° 7729/76, décision de la Commission du 17 décembre 1976, Décisions et rapports (DR) 7, p. 164) la Commission avait estimé que le requérant n'avait pas, en droit interne, un droit à la protection de sa réputation pour

autant que celle-ci pouvait être affectée par des déclarations faites au Parlement. Elle avait conclu en conséquence que l'article 6 § 1 ne garantissait pas un droit à engager une procédure en diffamation à raison de telles déclarations et que le grief du requérant tiré de cette impossibilité d'agir en justice était incompatible *ratione materiae* avec la Convention.

63. La Cour a toutefois établi par la suite que la réponse à la question de savoir si une personne a, au plan interne, une prétention pouvant donner lieu à une action en justice de nature à faire jouer l'article 6 § 1 peut dépendre non seulement du contenu matériel du droit de caractère civil en cause tel que le définit le droit national, mais encore de l'existence de barrières procédurales (*procedural bars*) supprimant ou limitant les possibilités de saisir un tribunal de plaintes potentielles. Dans ce dernier type de cas, l'article 6 § 1 de la Convention peut trouver à s'appliquer. Certes, les organes de la Convention ne sauraient créer, par voie d'interprétation de l'article 6 § 1, un droit matériel de caractère civil n'ayant aucune base légale dans l'Etat concerné. En revanche, il serait incompatible avec la prééminence du droit dans une société démocratique et avec le principe fondamental qui sous-tend l'article 6 § 1, à savoir que les revendications civiles doivent pouvoir être portées devant un juge, qu'un Etat pût, sans réserve ou sans contrôle des organes de la Convention, soustraire à la compétence des tribunaux toute une série d'actions civiles ou exonérer de toute responsabilité civile de larges groupes ou catégories de personnes (*Fayed c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 septembre 1994, série A n° 294-B, pp. 49-50, § 65, *Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n° 35763/97, § 47, CEDH 2001-XI).

64. En l'espèce, la Cour observe que l'article 9 de la Déclaration des Droits (*Bill of Rights*) ne s'analyse pas en un moyen de défense au fond invocable au civil, mais plutôt en une barrière procédurale empêchant un tribunal de statuer sur une action ayant pour origine des propos tenus au Parlement.

65. Elle juge toutefois ne pas avoir à déterminer la nature précise de l'immunité litigieuse aux fins de l'article 6 § 1, ce point étant dénué d'importance dans les circonstances particulières de l'espèce. En effet, les questions essentielles du but légitime et de la proportionnalité de la réglementation litigieuse que pose le grief procédural de la requérante sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention sont les mêmes que celles que soulève le grief matériel se rattachant au droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 (*Fayed*, précité, pp. 50-51, § 67).

La Cour partira donc de l'hypothèse que l'article 6 § 1 s'applique aux faits de la cause.

2. Observation de l'article 6 § 1

66. Le Gouvernement considère comme un principe constitutionnel fondamental la nécessité de protéger par une immunité absolue les

déclarations faites au Parlement. Selon lui, une telle immunité sert un double intérêt général, puisqu'elle assure la liberté d'expression au Parlement et la séparation des pouvoirs. Ces buts légitimes lui paraissent suffisamment importants pour l'emporter sur toute atteinte aux droits d'un individu pouvant résulter de propos tenus dans l'enceinte parlementaire. Le Gouvernement précise que l'immunité absolue vise à protéger le Parlement dans son ensemble, et non les membres à titre individuel, et qu'elle ne s'applique que là où elle est strictement nécessaire, c'est-à-dire dans l'enceinte du Parlement même. Il attire également l'attention sur le fait que le Parlement s'est doté de mécanismes internes lui permettant de sanctionner des députés qui formulent délibérément des déclarations fausses au cours d'un débat.

67. Le Gouvernement fait valoir que l'ensemble des Etats parties à la Convention, ainsi que la plupart des autres démocraties, connaissent une forme d'immunité parlementaire, ce qui, au-delà des différences de modalités d'un pays à l'autre, montrerait qu'il s'agit d'un principe pratiquement universel. Il mentionne également l'immunité dont jouissent les membres de diverses organisations internationales, notamment ceux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Parlement européen (paragraphe 33-36 ci-dessus).

68. Le Gouvernement souligne les conclusions en faveur du maintien de la règle de l'immunité parlementaire absolue auxquelles est parvenue récemment une commission mixte de la Chambre des communes et de la Chambre des lords chargée de se pencher sur le privilège parlementaire (paragraphe 32 ci-dessus).

69. Compte tenu de l'ensemble des éléments plaidant en faveur de la règle de l'immunité parlementaire absolue, le Gouvernement soutient que celle-ci est en principe justifiée par l'intérêt public. Selon lui, dès lors que l'on reconnaît une telle justification, rien ne permet de distinguer les affaires en fonction des faits qui les caractérisent.

70. Le Gouvernement oppose l'immunité absolue dont jouissent les députés au Parlement à l'immunité relative dont bénéficie la presse lorsqu'elle rend compte des débats parlementaires. Il précise que l'intérêt général à la liberté d'informer sur ces débats n'est pas considéré comme suffisamment important pour justifier une immunité absolue, raison pour laquelle le droit interne restreint l'immunité en exigeant des éditeurs une présentation « fidèle et objective », non inspirée par des motifs malhonnêtes, des informations en cause.

71. La requérante soutient que l'article 9 de la Déclaration des Droits l'empêchait d'attaquer devant les juridictions internes tant les éléments diffamatoires que les éléments exacts du discours du député. Elle souligne que la loi de 1996 sur la diffamation permet en fait à un député de renoncer à son immunité parlementaire, lorsque cela lui convient, en faisant admettre en justice, dans le cadre d'une action engagée par lui, des éléments de

preuve relatifs à des déclarations formulées au Parlement. Tout en reconnaissant que l'immunité parlementaire poursuit les buts légitimes que constituent la liberté de débat et la régulation des relations entre le législatif et le judiciaire, l'intéressée la juge disproportionnée par rapport à ceux-ci. D'après elle, plus l'immunité est large, plus les raisons la justifiant doivent être impérieuses, et une immunité absolue telle que celle dont bénéficient les députés doit faire l'objet d'un examen extrêmement rigoureux. A cet égard, elle soutient que la proportionnalité de l'immunité ne peut être appréciée en l'occurrence qu'à la lumière des circonstances de son affaire. Elle attire l'attention sur la gravité des allégations formulées par le député dans son discours et sur le fait qu'il a cité à plusieurs reprises son nom et son adresse, ce qui, selon elle, n'était pas nécessaire dans le cadre d'un débat sur la politique municipale du logement. Elle souligne également les conséquences, entièrement prévisibles à son sens, qu'ont eues les allégations pour elle-même et ses enfants. Le Gouvernement n'aurait pas démontré de manière convaincante pourquoi une forme de protection moins importante que l'immunité absolue ne pourrait pas répondre aux besoins d'une société démocratique, en particulier pourquoi il serait nécessaire de protéger les députés dans les rares cas où ils tiennent des propos empreints de malveillance et gravement préjudiciables.

72. La requérante soutient que les voies de recours au sein du Parlement indiquées par le Gouvernement ne donnent pas accès à un tribunal indépendant et ne lui offrent aucun recours effectif. Elle oppose cette situation à celle existant dans d'autres institutions démocratiques du Royaume-Uni, telles que les conseils municipaux, où seule une immunité relative s'applique. Elle juge par ailleurs erroné le parallèle établi entre les parlements nationaux et certaines organisations internationales, dont le Conseil de l'Europe. Etendant son analyse à l'Europe en général, elle constate que dans de nombreux pays l'immunité peut être levée ou ne couvre pas les propos diffamatoires ou injurieux. Elle considère que le principe, posé par le paragraphe 2 de l'article 10, selon lequel la liberté d'expression comporte des devoirs et des responsabilités doit s'appliquer aussi bien lorsque cette liberté s'exerce au Parlement que lorsqu'elle s'exerce au sein des organes des collectivités locales ou dans d'autres contextes.

73. La Cour rappelle que le droit d'accès à un tribunal constitue un élément inhérent au droit à un procès équitable qu'énonce l'article 6 § 1 de la Convention (voir, parmi d'autres, *Golder c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1975, série A n° 18, p. 18, § 36).

74. Le droit à un tribunal n'est toutefois pas absolu : il se prête à des limitations implicitement admises car il commande de par sa nature même une réglementation de l'Etat. Les Etats contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation. Il appartient pourtant à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention ; elle

doit se convaincre que les limitations mises en œuvre ne restreignent pas l'accès offert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, pareille limitation ne se concilie avec l'article 6 § 1 que si elle tend à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi d'autres, *Waite et Kennedy c. Allemagne* [GC], n° 26083/94, § 59, CEDH 1999-I).

75. La Cour doit d'abord examiner si la limitation poursuit un but légitime. A cet égard, elle rappelle que dans l'affaire *Young c. Irlande* (n° 25646/94, décision de la Commission du 17 janvier 1996, DR 84-B, p. 122) la Commission avait estimé que l'immunité accordée aux députés de la chambre basse du Parlement irlandais avait pour finalité de leur permettre de participer de façon constructive aux débats parlementaires et de représenter leurs électeurs sur des questions d'intérêt public en formulant librement leurs propos ou leurs opinions, sans risque de poursuites devant un tribunal ou une autre autorité.

76. La Cour relève que la requérante admet que l'immunité parlementaire au Royaume-Uni poursuit ce but. L'intéressée reconnaît également que l'immunité est tournée vers un second but légitime, à savoir la régulation des relations entre les pouvoirs législatif et judiciaire.

77. La Cour conclut que l'immunité parlementaire dont a bénéficié en l'espèce le député ayant tenu les propos litigieux vise les buts légitimes que constituent la protection de la liberté d'expression au Parlement et le maintien de la séparation des pouvoirs entre le législatif et le judiciaire.

78. La Cour doit examiner ensuite la proportionnalité de l'immunité reconnue audit député. A cet égard, elle note que l'immunité en question revêt un caractère absolu et s'applique tant au pénal qu'au civil. Elle souscrit à l'argument de la requérante selon lequel, du point de vue de sa compatibilité avec la Convention, plus une immunité est large et plus les raisons la justifiant doivent être impérieuses. Elle rappelle toutefois la démarche adoptée par elle dans l'affaire *Fayed* précitée (pp. 53-54, § 77) et suivie par la Commission dans l'affaire *Young* : lorsqu'il s'agit d'apprécier la proportionnalité d'une immunité, le caractère absolu de celle-ci ne saurait être décisif. Ainsi, par exemple, dans l'affaire *Al-Adsani* susmentionnée, la Cour a dit que l'on ne pouvait de façon générale considérer comme une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'article 6 § 1 des mesures prises par une Partie contractante qui reflètent des règles de droit international généralement reconnues en matière d'immunité des Etats (voir également *Fogarty c. Royaume-Uni* [GC], n° 37112/97, § 36, CEDH 2001-XI, *McElhinney c. Irlande* [GC], n° 31253/96, § 37, CEDH 2001-XI).

79. La Cour rappelle également que dans la récente affaire *Jerusalem c. Autriche* (n° 26958/95, §§ 36 et 40, CEDH 2001-II) elle a déclaré que, précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts. Dans une démocratie, le Parlement ou les organes comparables sont des tribunes indispensables au débat politique. Une ingérence dans la liberté d'expression exercée dans le cadre de ces organes ne saurait donc se justifier que par des motifs impérieux.

80. La Cour constate que la plupart, sinon la totalité, des Etats signataires de la Convention accordent une forme d'immunité aux membres de leurs organes législatifs nationaux. En particulier, le droit interne de chacun des huit Etats qui ont soumis des tierces interventions en l'espèce prévoit une telle immunité (paragraphe 37-58 ci-dessus), dont les modalités précises varient d'un pays à l'autre.

81. Des privilèges et immunités sont également octroyés, notamment, aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et à ceux du Parlement européen (paragraphe 33-36 ci-dessus).

82. La Cour relève les conclusions auxquelles est parvenue dans son rapport de mars 1999 la commission mixte des deux chambres du Parlement chargée d'examiner le privilège parlementaire au Royaume-Uni (paragraphe 32 ci-dessus). Elle note en particulier les raisons qui, pour ladite commission (paragraphe 40 du rapport), militent en faveur du maintien de la protection offerte aux membres du Parlement national par l'immunité absolue, opposée à l'immunité relative dont jouissent les élus locaux.

83. A la lumière de ce qui précède, la Cour estime qu'une règle de l'immunité parlementaire qui rejoint et reflète des règles généralement reconnues au sein des Etats signataires, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne ne saurait, en principe, être considérée comme imposant une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'article 6 § 1 (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Al-Adsani* précité, § 56). De même que le droit d'accès à un tribunal est inhérent à la garantie d'un procès équitable accordée par cet article, de même certaines restrictions à l'accès doivent être tenues pour lui être inhérentes ; on en trouve un exemple dans les limitations généralement admises par la communauté des nations comme relevant de la doctrine de l'immunité parlementaire (*ibidem*).

84. En outre, l'immunité octroyée aux députés au Royaume-Uni apparaît à divers égards plus étroite que celle accordée aux membres du corps législatif dans certains autres Etats signataires, à ceux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ou à ceux du Parlement européen. En particulier, elle ne s'applique qu'aux déclarations formulées au cours de débats parlementaires à la tribune de la Chambre des communes ou de la Chambre des lords. Aucune immunité ne protège les propos tenus en dehors

de ces enceintes, même s'ils ne sont que la répétition de déclarations faites lors de débats parlementaires sur des questions d'intérêt général. De même, aucune immunité ne couvre les déclarations faites par des députés à la presse qui sont publiées avant les débats parlementaires, même si leur teneur est ensuite répétée au cours des débats proprement dits.

85. L'immunité absolue dont jouissent les députés vise de plus à protéger les intérêts du Parlement dans son ensemble et non ceux des députés à titre individuel, comme en témoigne le fait qu'elle ne joue pas en dehors de l'enceinte parlementaire. En revanche, l'immunité protégeant les personnes qui rapportent les débats parlementaires et celle dont bénéficient les élus locaux revêtent un caractère relatif.

86. La Cour observe que les victimes de déclarations diffamatoires prononcées au Parlement ne sont pas totalement privées de voies de redressement (paragraphe 27 ci-dessus). Lorsque les remarques litigieuses émanent du député de leur circonscription, ces personnes peuvent notamment adresser une requête au Parlement par l'intermédiaire d'un autre député en vue d'obtenir une rétractation. Dans des cas extrêmes, des déclarations délibérément fausses peuvent être sanctionnées par le Parlement comme un outrage envers lui. Le président de chaque chambre exerce un contrôle général sur les débats. La Cour estime que tous ces éléments sont pertinents pour la question de la proportionnalité de l'immunité dont a bénéficié le député en l'espèce.

87. A la lumière de l'ensemble des données, la Cour conclut que l'application d'une règle consacrant une immunité parlementaire absolue ne saurait être considérée comme excédant la marge d'appréciation dont jouissent les Etats pour limiter le droit d'accès d'une personne à un tribunal.

88. La Cour souscrit aux arguments de la requérante selon lesquels les allégations formulées à son sujet dans le discours du député étaient extrêmement graves et de toute évidence inutiles dans le contexte d'un débat sur la politique municipale du logement. Il est particulièrement regrettable que le député ait cité à plusieurs reprises le nom et l'adresse de l'intéressée. La Cour estime que les conséquences fâcheuses qu'ont eues les propos du député sur la vie de la requérante et de ses enfants étaient entièrement prévisibles. Ces considérations ne sauraient toutefois modifier sa conclusion quant à la proportionnalité de l'immunité parlementaire en cause, car la création d'exceptions à cette immunité, dont l'application serait alors fonction des faits particuliers de chaque espèce, aurait pour effet de saper sérieusement les buts légitimes poursuivis.

89. Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 à raison de l'immunité parlementaire dont a bénéficié le député.

B. Aide judiciaire

90. La requérante allègue en outre sur le terrain de l'article 6 § 1 que l'absence d'aide judiciaire en matière de diffamation au Royaume-Uni a emporté violation de son droit d'accès à un tribunal.

91. Le Gouvernement soutient que cet aspect du grief de la requérante doit être limité au communiqué de presse du député, car toute action fondée sur le discours de celui-ci était vouée à l'échec et n'exigeait donc pas l'octroi de l'aide judiciaire. Les autorités nationales auraient jugé, dans le cadre de leur marge d'appréciation, qu'il n'était pas dans l'intérêt public d'allouer les ressources limitées de l'aide judiciaire à la poursuite d'actions en diffamation. Le Gouvernement souligne toutefois qu'à partir de 1998 la requérante avait la faculté de solliciter l'assistance d'un avocat en concluant un accord prévoyant que les honoraires ne seraient dus, en tout ou en partie, qu'à certaines conditions. En outre, l'assistance « *Green Form* » (« formule verte ») aurait également permis à l'intéressée de bénéficier dans un premier temps d'un avis sur les perspectives de voir aboutir une action.

92. La requérante soutient que l'impossibilité d'obtenir l'aide judiciaire pour engager une procédure en diffamation concernant des allégations mensongères formulées à son sujet a emporté violation de son droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1. Selon elle, les décisions de la Commission ayant écarté, dans des affaires dirigées contre le Royaume-Uni, des griefs relatifs à l'impossibilité de bénéficier de l'aide judiciaire pour des procédures en diffamation étaient limitées aux faits de chaque espèce. Il serait totalement irréaliste en l'occurrence de considérer qu'elle aurait dû engager une procédure par ses propres moyens et plaider personnellement, vu son absence de diplômes et sa situation de mère célibataire de deux jeunes enfants. L'assistance d'un défenseur financée sur des fonds publics aurait au contraire été particulièrement justifiée dans son cas, eu égard à sa situation financière et à la gravité des conséquences des allégations du député pour elle-même et ses enfants.

93. Tout en reconnaissant qu'à partir de juillet 1998 elle avait la faculté de solliciter l'assistance d'un avocat en concluant un accord d'exigibilité conditionnelle des honoraires, la requérante souligne qu'elle demeurait exposée au risque d'être condamnée à payer les frais de procédure de son adversaire si elle était déboutée ; en outre, les accords d'exigibilité conditionnelle des honoraires étaient encore tout nouveaux à l'époque. Si dans certains cas il est possible de contracter une assurance couvrant le risque d'une condamnation aux frais, la requérante indique que ce type d'assurance est onéreux et au-dessus de ses moyens et n'existe, pour autant qu'elle sache, que depuis juillet 1999, c'est-à-dire depuis une période postérieure à l'expiration du délai de prescription qui était applicable en l'espèce. Quant à l'assistance « formule verte », l'intéressée souligne qu'elle n'englobe pas les frais de représentation en justice par un avocat.

94. La Cour observe d'abord que l'ensemble des déclarations formulées par le député au Parlement et des articles de presse les ayant rapportées étaient protégés par une forme d'immunité. Etant donné qu'une action en justice dirigée contre ces déclarations ou articles n'aurait eu aucune chance d'aboutir, la Cour limitera son analyse de ce grief à l'impossibilité d'obtenir l'aide judiciaire pour engager une procédure en diffamation concernant le communiqué de presse antérieur, non protégé par une immunité.

95. La Cour a rappelé ci-dessus (paragraphe 73) que le droit d'accès à un tribunal constitue un élément inhérent au droit à un procès équitable qu'énonce l'article 6 § 1 de la Convention.

96. Elle réaffirme en outre que malgré l'absence d'un texte analogue à l'article 6 § 3 c) de la Convention pour les procès civils l'article 6 § 1 peut parfois astreindre l'Etat à pourvoir à l'assistance d'un membre du barreau quand elle se révèle indispensable à un accès effectif au juge, soit parce que la loi prescrit la représentation par un avocat, soit en raison de la complexité de la procédure ou de la cause (*Airey c. Irlande*, arrêt du 9 octobre 1979, série A n° 32, pp. 14-16, § 26).

97. Toutefois, comme la Cour l'a dit clairement dans l'arrêt *Airey* (pp. 12 à 16, §§ 24 et 26), l'article 6 § 1 laisse à l'Etat le choix des moyens à employer pour garantir aux plaideurs un droit effectif d'accès aux tribunaux. La question de savoir si cette disposition exige ou non de fournir l'assistance d'un conseil juridique à un plaideur dépend des circonstances particulières de l'espèce. Il se peut, par exemple, que la faculté de comparaître en personne devant la *High Court* réponde aux exigences de l'article 6 § 1, et que les indications données par les règles procédurales et les instructions du tribunal, combinées avec un accès à des conseils et une assistance juridiques, suffisent pour ménager à un requérant une possibilité effective de présenter sa cause (voir également *McVicar c. Royaume-Uni*, n° 46311/99, §§ 46-62, CEDH 2002-III).

98. La Cour constate que la requérante avait droit à deux heures de conseils juridiques gratuits dans le cadre de l'assistance « formule verte » et qu'après juillet 1998 elle aurait pu engager un *solicitor* en concluant avec lui un accord d'exigibilité conditionnelle des honoraires (paragraphe 29 et 30 ci-dessus). Quant au risque, qui aurait subsisté, d'une condamnation aux dépens en cas d'échec de son action, elle aurait pu l'évaluer en connaissance de cause avant de décider de saisir ou non la justice en recourant à l'assistance « formule verte ».

99. Au vu de l'ensemble des circonstances, la Cour conclut que l'impossibilité de bénéficier de l'aide judiciaire pour engager une procédure en diffamation concernant la déclaration de presse non protégée par une immunité n'a pas privé la requérante d'un accès effectif à un tribunal.

100. Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention à raison de l'absence d'aide judiciaire.

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

101. La requérante allègue également que le caractère absolu de l'immunité protégeant les propos tenus à son sujet par le député au Parlement a emporté violation de son droit au respect de sa vie privée garanti par l'article 8 de la Convention.

Les parties pertinentes en l'espèce de l'article 8 se lisent ainsi :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...)

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 protection des droits et libertés d'autrui. »

102. La Cour a déjà observé ci-dessus (paragraphe 65) que les questions essentielles du but légitime et de la proportionnalité de la réglementation litigieuse que pose le grief fondé sur l'article 8 sont les mêmes que celles que soulève le grief tiré de l'article 6 § 1 relativement à l'immunité parlementaire dont a bénéficié le député.

103. Il découle donc de la conclusion de la Cour sur cet aspect du grief formulé par la requérante sur le terrain de l'article 6 § 1 qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 6 § 1

104. La requérante se dit désavantagée par rapport à une personne qui serait victime de déclarations semblables à celles du député mais formulées hors immunité.

L'article 14 de la Convention se lit ainsi :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

105. Le Gouvernement observe que le grief fondé par la requérante sur l'article 14 n'ajoute rien à ceux qu'elle tire des articles 6 § 1 et 8 de la Convention. Il estime, en particulier, que si les immunités sont compatibles avec les exigences de l'article 6 de la Convention pris isolément, alors elles doivent également l'être avec celles de l'article 6 combiné avec l'article 14. Il soutient en outre qu'une personne qui fait l'objet de remarques préjudiciables au sein du Parlement ne se trouve pas dans une situation comparable à celle d'une personne qui est la cible de telles remarques en dehors de l'enceinte parlementaire.

106. La Cour considère que le grief tiré de l'article 14 soulève des questions identiques à celles déjà examinées sur le terrain de l'article 6 § 1. En tout état de cause, elle conclut qu'aucun parallèle de nature à faire jouer l'article 14 ne saurait être établi entre des déclarations formulées lors de débats parlementaires et des propos tenus dans un cadre ordinaire.

107. Il s'ensuit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

108. La requérante se plaint que, du fait de l'immunité absolue dont jouissent les députés au Parlement et de l'immunité relative dont bénéficie la presse, elle n'a disposé, contrairement aux exigences de l'article 13 de la Convention, d'aucun recours effectif pour faire valoir ses griefs.

L'article 13 est ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

109. Le Gouvernement soutient que les seuls griefs défendables de la requérante portent sur les allégations formulées dans le communiqué de presse du député, qui n'était pas couvert par une immunité. Il affirme que pour ce qui est de ce communiqué la requérante avait un droit plein et entier d'accès aux tribunaux puisqu'elle pouvait engager une procédure en diffamation ou intenter une action pour divulgation d'informations confidentielles.

110. Conformément à la jurisprudence de la Cour, l'article 13 s'applique uniquement lorsqu'un individu formule un « grief défendable » de violation d'un droit protégé par la Convention (*Boyle et Rice c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 avril 1988, série A n° 131, p. 23, § 52).

111. La Cour a conclu ci-dessus à la non-violation des articles 6 § 1, 8 et 14 de la Convention en l'espèce. Ayant précédemment déclaré recevables les griefs de la requérante, elle n'en considère pas moins que l'intéressée l'a saisie d'un « grief défendable » de violation de ces dispositions.

112. Cela dit, elle rappelle que l'article 13 ne va pas jusqu'à exiger un recours par lequel on puisse dénoncer, devant une autorité nationale, les lois d'un Etat contractant comme contraires à la Convention (*James et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98, p. 47, § 85). Les griefs de la requérante portent sur l'immunité conférée par l'article 9 de la Déclaration des Droits de 1689 et sur l'impossibilité de bénéficier de l'aide judiciaire résultant de l'annexe 2, partie II, de la loi de 1988 sur l'aide judiciaire.

113. La Cour conclut donc que les faits de l'espèce ne révèlent aucune violation de l'article 13 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention à raison de l'immunité parlementaire dont a bénéficié le député ;
2. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention à raison de l'impossibilité d'obtenir l'aide judiciaire ;
3. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention ;
4. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 6 de la Convention ;
5. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 17 décembre 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion concordante de M. Costa ;
- opinion dissidente de M. Loucaides.

J.-P.C.
S.D.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE COSTA

Dans cette affaire, j'ai conclu, comme la majorité de mes collègues, à la non-violation de la Convention. Je voudrais cependant me séparer, sur certains points, du raisonnement de l'arrêt, et faire quelques remarques de caractère plus général.

L'arrêt peut se résumer à l'argumentation suivante : le caractère absolu de l'immunité dont bénéficient les membres du Parlement dans leurs propos correspond à un intérêt tellement élevé que l'impossibilité d'avoir accès à un tribunal pour obtenir réparation s'en trouve justifiée. Donc, quelle que soit la gravité (voir les paragraphes 14 à 18 de l'arrêt) des atteintes portées par le discours d'un parlementaire à sa vie privée et familiale, la requérante n'a subi aucune violation de ses droits tirés de l'article 6 § 1 et de l'article 8 de la Convention. A ce stade, je n'émettrai aucune réserve sur cette façon de voir.

Mais je ne suis pas convaincu par les considérations exprimées au paragraphe 86, selon lesquelles les victimes de déclarations diffamatoires faites dans l'enceinte du Parlement ne sont pas entièrement dénuées de moyens de réparation. A la vérité, ces moyens, déjà évoqués au paragraphe 27, me paraissent plus théoriques et illusoire que concrets et effectifs. Cette « justification » est d'ailleurs inutile car, s'il est vrai aux yeux de la majorité que, même absolue, l'immunité parlementaire n'est pas contraire à la Convention (voir le paragraphe 88), à quoi bon chercher à démontrer qu'elle n'est pas absolue ? Il aurait mieux valu ne rien dire, ou alors expliquer que la requérante était électrice dans la circonscription électorale du député qui, à la Chambre des communes, l'a nommé mise en cause et que, en définitive, ce serait, à la prochaine élection, aux électeurs de décider si ces attaques étaient injustifiées ou excessives.

De même, je continue de trouver étrange qu'une atteinte au droit d'accès à un tribunal qui touche à sa substance même puisse être jugée à l'aune de la proportionnalité (j'avais déjà soulevé ce point dans mon opinion concordante annexée à l'arrêt *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, CEDH 2001-VIII – voir, dans le même sens, l'opinion concordante du juge Ress, à laquelle s'était rallié le juge Zupančič). Il est certainement conforme à la jurisprudence d'admettre, dans des cas à mon avis exceptionnels, qu'une atteinte *absolue* au droit à un tribunal ne viole pas l'article 6 § 1. Mais, dans de telles hypothèses, il me semble illogique d'exercer *en outre* un contrôle de proportionnalité. Je n'insiste pas.

J'en viens à des remarques plus générales. Comme le rappellent les tierces interventions, les immunités parlementaires existent partout en Europe, avec des nuances, et je ne mets nullement en doute leur fondement. Il est certainement crucial pour la démocratie que les élus du peuple puissent parler librement dans une enceinte parlementaire (en dehors de

celle-ci, c'est déjà une autre affaire), sans redouter la moindre poursuite à raison de leurs opinions (et de leurs votes). Mais ce principe sacro-saint, ne faudrait-il pas l'aménager ? Depuis le *Bill of Rights* de 1689 ou la Constitution française de 1791 (qui, la première, l'a établi en France), les rapports entre les Parlements et le monde extérieur ont changé. Il ne s'agit plus, seulement ou principalement, de protéger leurs membres contre le souverain ou l'exécutif. Il s'agit aussi d'affirmer l'entière liberté d'expression des parlementaires mais, peut-être, de la concilier avec d'autres droits et libertés respectables.

Malgré le caractère très sérieux des accusations portées contre la requérante, et des dommages qui en sont résultés pour elle et ses enfants, l'affaire *A. c. Royaume-Uni* ne m'a pas paru se prêter à un effort pour opérer une telle conciliation. Et, à vrai dire, je ne suis pas du tout sûr que ce soit à une juridiction, même chargée d'appliquer la Convention, « instrument de l'ordre public européen pour la protection des êtres humains » (arrêt *Loizidou c. Turquie* (exceptions préliminaires), 23 mars 1995, série A n° 310, p. 31, § 93), d'imposer un quelconque modèle aux Parties contractantes en un domaine aussi politiquement sensible. Mais je suis convaincu qu'une évolution de leur part, dans ce domaine, est souhaitable et possible, et je tenais à le dire.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE LOUCAIDES

(Traduction)

Je ne puis souscrire aux conclusions de la majorité relatives aux griefs tirés des articles 6 § 1, 8 et 13 de la Convention, ni à son raisonnement pour ce qui concerne le grief formulé sur le terrain de l'article 14.

L'affaire a essentiellement pour objet la question de la compatibilité avec les articles 6 § 1 et 8 de la Convention d'une immunité absolue protégeant les déclarations diffamatoires faites au Parlement au sujet de particuliers. Elle soulève accessoirement d'autres questions, que je traiterai ultérieurement.

Il me paraît important de souligner d'emblée les faits de la cause qui mettent le problème en évidence et fournissent les bases nécessaires pour l'appréciation de la question de la proportionnalité de l'immunité litigieuse en tant que restriction éventuelle aux droits garantis par les articles 6 et 8 de la Convention (accès à un tribunal et respect de la vie privée).

Jeune femme de race noire, la requérante vit avec ses deux enfants dans une maison appartenant à l'association locale de logement. En 1994, celle-ci relogea l'intéressée et ses enfants au 50 Concorde Drive, après avoir reçu un rapport indiquant que la requérante était victime d'injures racistes graves là où elle habitait alors.

En juillet 1996, la requérante fut expressément citée par le député de sa circonscription au cours d'un débat à la Chambre des communes sur la politique municipale du logement. Le député nomma l'intéressée, déclara à plusieurs reprises que son frère était en prison et mentionna, plusieurs fois également, son adresse exacte au cours de son intervention, émaillée d'observations désobligeantes à propos du comportement dont la requérante et ses enfants faisaient preuve dans leur maison et aux alentours. Il qualifia la famille de « voisins infernaux », termes qui furent ensuite repris par la presse locale et nationale pour décrire la requérante. L'intéressée soutient qu'aucune des allégations formulées par le député à son sujet n'a jamais été établie et que la plupart d'entre elles émanaient de voisins motivés par le racisme et le ressentiment. Le député déclara notamment dans son discours :

« (...) »

« Ce type de comportement se manifeste de différentes façons et à des degrés divers : vandalisme, tapage, violence verbale et physique, menaces de violence, harcèlement à caractère racial, dégradation de biens, violation de propriété, nuisances causées par des chiens, réparation de voitures dans la rue, virées dans des voitures volées, violence conjugale, drogue, et autres actes de délinquance tels que des cambriolages. »

Inévitablement, la plupart de ces agissements, sinon tous, sont imposés aux voisins du 50 Concorde Drive depuis que cette demeure est occupée, avec le garage correspondant situé un peu plus loin dans la rue, par [la requérante], ses enfants et

leurs jeunes visiteurs, qui, bizarrement, semblent peu enclins à fréquenter l'école durant les heures normales, et, en nombre plus important encore, les visiteurs adultes qui viennent chez les intéressés à toute heure du jour et de la nuit, souvent en entrant dans la maison par des moyens peu orthodoxes, par exemple en passant par la fenêtre de la salle de bains. »

Le député n'a jamais, ni avant ni après le débat, tenté de communiquer avec la requérante en ce qui concerne les plaintes formulées par ses voisins à son sujet, ni cherché à vérifier l'exactitude des propos tenus dans son discours. Peu avant celui-ci, il émit un communiqué de presse destiné à plusieurs journaux.

Le lendemain, certains journaux publièrent des articles renfermant des extraits du discours basés sur le communiqué de presse. Il y eut également des interviews sur le même sujet à la télévision. Les articles étaient illustrés par des photographies de la requérante et mentionnaient son nom et son adresse. L'*Evening Post* titrait : « *Un député s'en prend à des « voisins infernaux»* ».

Le titre du *Daily Express* était ainsi libellé : « *Un député donne le nom d'une voisine infernale* ».

La requérante reçut par la suite des lettres racistes qui lui étaient adressées au 50 Concorde Drive. L'une d'elles précisait qu'elle devait « être logée avec des gens de [son] espèce, et non avec des propriétaires respectables ». Une autre était ainsi formulée :

« Espèce de connasse de pute de noire, je t'écris juste pour te dire que si vous n'arrêtez pas vos nuisances de nègres, je vais personnellement vous régler votre compte, à toi et à tes petits nègres qui puent. »

Il arriva également à la requérante de se heurter dans la rue à des inconnus qui lui crachèrent dessus et la traitèrent de « voisine infernale ».

Trois mois après l'intervention du député au Parlement, l'association du logement compétente, constatant que la requérante et ses enfants étaient désormais en danger de mort, recommanda de reloger d'urgence les intéressés. Ceux-ci se virent attribuer un nouveau logement en octobre 1996, et les enfants durent changer d'école.

La requérante adressa au député, par l'intermédiaire de ses *solicitors*, une lettre dans laquelle elle exposait ses griefs et demandait une réponse. Elle reçut, en réponse, une copie de la lettre rédigée par le président de la Chambre des communes, qui était ainsi libellée :

« Sous réserve des règles régissant les débats, les députés peuvent formuler toute déclaration qu'ils jugent appropriée pendant un débat, quelque blessante ou préjudiciable qu'elle puisse être pour les sentiments ou la réputation d'autrui ; cette immunité les protège contre toute action en diffamation, ainsi que contre toute autre importunité. »

La requérante allègue que l'immunité absolue dont a bénéficié le député l'a empêchée de saisir les tribunaux pour faire valoir ses droits dans le cadre d'une procédure en diffamation. Elle y voit une violation des articles 6 et 8 de la Convention, considérant qu'elle a été victime d'une restriction disproportionnée de ses droits garantis par ces dispositions.

Avant d'aborder le fond de l'affaire, il me faut examiner l'exception préliminaire du Gouvernement selon laquelle le grief relatif à l'immunité absolue appliquée au discours prononcé à la Chambre des communes est incompatible *ratione materiae* avec la Convention au motif qu'un requérant n'a aucun droit de caractère civil à la protection de sa réputation lorsque les déclarations en cause sont couvertes par une immunité absolue. A cet égard, le Gouvernement s'appuie sur la décision rendue par la Commission en 1976 dans l'affaire *Agee c. Royaume-Uni* (n° 7729/76, Décisions et rapports (DR) 7, p. 164). Or cette décision a été suivie de la décision *Young c. Irlande*, rendue en 1996 (n° 25646/94, DR 84-B, p. 122), de l'arrêt *Fayed c. Royaume-Uni*, prononcé par la Cour en 1994 (série A n° 294-B, p. 23) et des arrêts *Osman c. Royaume-Uni* (*Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII, p. 3124) et *Z et autres c. Royaume-Uni* [GC] (n° 29392/95, CEDH 2001-V), lesquels, à mon sens, traitent les immunités comme constituant des obstacles procéduraux à l'accès à un tribunal, et non comme délimitant le motif d'action pertinent. Quoi qu'il en soit, je pense qu'il ressort clairement de l'exposé du droit britannique que l'immunité s'analyse simplement en une fin de non-recevoir faisant échec à une action en diffamation. Dès lors, elle fonctionne uniquement comme une protection procédurale contre une action, de la même manière que d'autres moyens de défense, telle l'exception de vérité. Ainsi, pour prendre l'exemple de l'exception de vérité, on ne saurait sérieusement, dans le cadre d'une procédure en diffamation, plaider l'absence de motifs d'action en affirmant simplement que la véracité des propos sera prouvée. Une exception n'éteint pas un droit. Elle sert simplement, lorsque ses conditions d'application sont réunies, à neutraliser la responsabilité pour les faits générateurs d'une cause d'action.

Par conséquent, j'estime que l'exception soulevée par le Gouvernement doit être rejetée.

En ce qui concerne le fond de l'affaire, il est vrai que l'immunité absolue applicable en Angleterre poursuit les buts légitimes que constituent la protection de la liberté de débat dans l'intérêt public et la régulation des relations entre les pouvoirs législatif et judiciaire. La requérante ne le conteste d'ailleurs pas.

Quant à la question de savoir si l'immunité absolue représente une restriction proportionnée au droit d'accès à un tribunal, la position des parties est la suivante.

Le Gouvernement soutient que l'immunité absolue est proportionnée à l'importance de l'intérêt général qu'elle vise à servir. A cet égard, il s'appuie sur la déclaration suivante, extraite d'un jugement rendu en Angleterre :

« L'important intérêt général protégé par une telle immunité est de garantir que rien n'empêche le député (...), au moment où il intervient, d'exprimer pleinement et librement ce qu'il a à dire. S'il existait des exceptions permettant de mettre ultérieurement ses déclarations en cause, il ne saurait pas, au moment où il s'exprime au Parlement, s'il sera par la suite attaqué en raison de ses propos. Par conséquent, il n'aurait pas la confiance que l'immunité vise à protéger. »

On peut comprendre l'argument consistant à dire que l'immunité sert à favoriser un débat sans entrave sur des questions publiques. Mais l'argument opposé me semble plus convaincant : l'annulation de déclarations fausses revêtant un caractère diffamatoire, outre qu'elle protège la dignité individuelle, freine l'expression de contrevérités et améliore la qualité globale du débat public en inhibant les députés irresponsables.

Pour le Gouvernement, dès lors que l'on reconnaît que la règle de l'immunité parlementaire absolue se trouve en principe justifiée par l'intérêt général, rien ne permet de distinguer les affaires en fonction des faits qui les caractérisent.

A l'appui de leurs thèses, les deux parties invoquent l'affaire *Young* précitée, dans laquelle la Commission a rendu sa décision en 1996. Le Gouvernement voit dans cette décision une confirmation de son argument selon lequel, en présence d'un intérêt public suffisamment important, l'immunité protégeant contre des poursuites en diffamation est proportionnée même si elle revêt un caractère absolu. A l'inverse, la requérante soutient que la décision *Young* étaye le point de vue selon lequel la question de savoir si une immunité est proportionnée au but qu'elle poursuit doit être appréciée dans chaque espèce à la lumière des faits pertinents. A mon sens, le texte de la décision en cause de la Commission corrobore ce dernier point de vue. J'adhère aux passages suivants du paragraphe 88 de l'arrêt, dans lesquels la Cour reconnaît le bien-fondé de certains arguments de la requérante :

« La Cour souscrit aux arguments de la requérante selon lesquels les allégations formulées à son sujet dans le discours du député étaient extrêmement graves et de toute évidence inutiles dans le contexte d'un débat sur la politique municipale du logement. Il est particulièrement regrettable que le député ait cité à plusieurs reprises le nom et l'adresse de l'intéressée. (...) [L]es conséquences fâcheuses qu'ont eues les propos du député sur la vie de la requérante et de ses enfants étaient entièrement prévisibles. »

Je suis par contre en total désaccord avec la majorité lorsqu'elle ajoute :

« (...) Ces considérations ne sauraient toutefois modifier [la] conclusion [de la Cour] quant à la proportionnalité de l'immunité parlementaire en cause, car la création d'exceptions à cette immunité, dont l'application serait alors fonction des faits particuliers de chaque espèce, aurait pour effet de saper sérieusement les buts légitimes poursuivis. » (*ibidem*)

Je considère que, comme dans le cas de la liberté de la presse, il faut ménager un juste équilibre entre la liberté d'expression au Parlement et la protection de la réputation des individus. L'immunité absolue générale dont jouissent les députés existe de longue date. Elle a été instituée il y a environ quatre cents ans, lorsque la protection juridique des droits de la personne était encore balbutiante et donc extrêmement limitée. Dans l'intervalle, cette protection a été considérablement accrue, spécialement au travers de la jurisprudence de notre Cour. L'élargissement de la protection de la vie privée est illustratif de cette évolution. On considère aujourd'hui que le droit à la réputation est protégé par la Convention en tant qu'il fait partie intégrante du droit au respect de la vie privée (*N. c. Suède*, n° 11366/85, décision de la Commission du 16 octobre 1986, DR 50, p. 173, et *Fayed*, arrêt précité, pp. 50-51, § 67). Par conséquent, l'Etat doit « trouver un équilibre judicieux entre ces deux droits protégés par la Convention, à savoir le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8, et le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention » (décision *N. c. Suède*, précitée, p. 178). Cet équilibre ne peut être ménagé qu'au moyen d'un système autorisant la prise en compte des circonstances particulières de chaque affaire sur la base des conditions et exceptions pertinentes attachées aux deux droits. L'impératif de l'équilibre implique qu'aucun des deux droits ne puisse prévaloir absolument sur l'autre. Les deux doivent être conciliés de manière harmonieuse, au moyen d'une définition appropriée de leurs conditions d'exercice, afin que la protection nécessaire soit accordée à l'un comme à l'autre. Si la liberté d'expression devait être absolue en toute circonstance, il ne serait guère difficile d'imaginer les abus auxquels elle se prêterait, lesquels pourraient en fait s'analyser en une autorisation de diffamer, ou, pour reprendre la formule du juge Stevens de la Cour suprême des Etats-Unis, en une « base permettant à l'évidence d'assassiner une réputation » (« *an obvious blueprint for character assassination* »)¹.

Un autre juge de la Cour suprême des Etats-Unis, le juge Stewart, a précisé à juste titre que « le droit à réparation pour une atteinte à la réputation reflète simplement notre conception fondamentale de la dignité et de la valeur essentielles de chaque être humain – qui est à la base de tout système raisonnable de liberté ordonnée »².

1. *Philadelphia Newspapers Inc. v. Hepps*, 89 L Ed 2d 783 (1986).

2. *Rosenblatt v. Baer*, 383 US 75, 92 (1966).

Le Gouvernement souligne les conclusions, favorables au maintien de la règle de l'immunité parlementaire absolue, de l'étude menée par une commission mixte de la Chambre des communes et de la Chambre des lords (paragraphe 32 de l'arrêt). Cette étude ne modifie pas mon point de vue car a) elle n'a pas été effectuée par un organe indépendant des personnes jouissant de l'immunité en cause, et b) elle ne semble pas aborder sous l'angle de la Convention européenne des Droits de l'Homme et à la lumière de l'évolution intervenue quant au droit à la réputation la question dont nous sommes saisis en l'espèce.

Au vu des circonstances de la présente affaire, j'estime que l'immunité absolue constitue une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal. A cet égard, je tiens compte :

- a) du fait que les allégations diffamatoires en cause, dans le cadre desquelles le nom et l'adresse de la requérante ont été donnés, étaient « de toute évidence inutiles dans le contexte d'un débat sur la politique municipale du logement » (paragraphe 88 de l'arrêt) ;
- b) de la gravité des allégations diffamatoires (*ibidem*) ;
- c) de la prévisibilité des conséquences fâcheuses qu'ont eues les déclarations pour la requérante et sa famille, y compris la publication des photographies de l'intéressée et de ses enfants (*ibidem*) ;
- d) de la réaction du député à la lettre de la requérante ;
- e) du fait que le député n'a jamais cherché à vérifier l'exactitude de ses allégations diffamatoires et n'a pas donné à l'intéressée la possibilité de les commenter avant qu'il ne les formule ;
- f) de l'absence de tout autre recours effectif.

J'irais jusqu'à défendre l'avis que, même sans tenir aucunement compte des faits de l'espèce, l'immunité constitue une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal en raison de son caractère absolu, qui exclut la mise en balance des intérêts concurrents.

Certes, plusieurs autres pays connaissent une forme d'immunité absolue, par exemple la Norvège, les Pays-Bas et la Turquie. Mais il est vrai également que, dans d'autres pays européens (la majorité), l'immunité n'est pas absolue, soit qu'elle ne s'applique pas aux déclarations diffamatoires, soit qu'elle puisse être levée. Dans le cas du Conseil de l'Europe, l'Etat au titre duquel siège le représentant concerné peut lever l'immunité de celui-ci.

Quant au grief relatif à l'impossibilité de bénéficier de l'aide judiciaire pour engager une procédure en diffamation concernant le communiqué de presse non protégé par l'immunité, je suis, là encore, en désaccord avec la majorité. Une procédure en diffamation soulève diverses questions de droit exigeant des conseils et une assistance juridiques pour garantir un accès effectif à un tribunal et permettre la poursuite de la procédure. Les palliatifs exposés au paragraphe 98 de l'arrêt ne paraissent pas offrir une solution satisfaisante au problème, de sorte qu'à mon sens la requérante n'a pas pu exercer effectivement son droit d'accès à un tribunal en l'espèce. J'estime donc qu'il y a également eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention pour cette raison.

En outre, l'immunité absolue qui a protégé les propos tenus par le député au sujet de la requérante dans l'enceinte parlementaire a, d'après moi, violé le droit de l'intéressée au respect de sa vie privée garanti par l'article 8 de la Convention, car j'y vois une restriction disproportionnée audit droit. Sur ce point, je renvoie aux motifs exposés ci-dessus quant au grief formulé par la requérante sur le terrain de l'article 6.

Par ailleurs, je souscris à la conclusion selon laquelle il n'y a pas eu violation de l'article 14 en l'espèce, mais mon raisonnement diffère de celui de la majorité. Etant donné que toute personne dans la situation de la requérante est traitée de la même façon dans l'ordre juridique de l'Etat défendeur en ce qui concerne l'application de l'immunité parlementaire litigieuse, l'affaire ne soulève aucune question de violation de l'article 14.

Enfin, l'absence incontestable, du fait de l'immunité parlementaire absolue, de tout recours contre les déclarations diffamatoires formulées en l'espèce s'analyse à mon sens en une violation de l'article 13.