



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE CORDOVA c. ITALIE (n° 1)

(Requête n° 40877/98)

ARRÊT

STRASBOURG

30 janvier 2003

DÉFINITIF

30/04/2003

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Cordova c. Italie (n° 1),

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

M. C.L. ROZAKIS, *président*,

M^{me} F. TULKENS,

M. G. BONELLO,

M^{mes} N. VAJIĆ,

S. BOTOCHAROVA,

MM. A. KOVLER,

V. ZAGREBELSKY, *juges*,

et de M. S. NIELSEN, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 17 octobre 2002 et 23 janvier 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 40877/98) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Agostino Cordova (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 26 mars 1998 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant alléguait, d'une part, que la décision d'annuler la condamnation d'un parlementaire jugé l'avoir diffamé s'analysait en une violation de ses droits d'accès à un tribunal et à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale (articles 6 § 1 et 13 de la Convention), et, d'autre part, que l'étendue de la liberté d'expression reconnue au parlementaire en question était contraire à l'article 14 de la Convention.

3. 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 du Protocole n° 11).

4. Elle a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci a été constituée, conformément à l'article 26 § 1 du règlement, la chambre chargée d'en connaître (article 27 § 1 de la Convention).

5. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La requête a alors été transférée à la première section telle que remaniée (article 52 § 1).

6. Par une décision du 13 juin 2002, la Cour a déclaré la requête recevable.

7. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

8. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 17 octobre 2002 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. F. CRISAFULLI, *coagent*,

– *pour le requérant*

M. G. MINIERI, *conseil*.

La Cour les a entendus en leurs déclarations.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Le requérant est né en 1936 et réside à Naples.

10. En 1993, il était procureur de la République au parquet de Palmi. Dans l'exercice de ses fonctions, il avait enquêté sur un certain M. C. Ce dernier avait entretenu des rapports avec M. Francesco Cossiga, ancien Président de la République italienne, qui, son mandat terminé, était devenu sénateur à vie en application de l'article 59 § 1 de la Constitution.

11. En août 1993, M. Cossiga adressa un téléfax et deux courriers au requérant. Il affirmait lui faire cadeau des droits d'auteur sur les communications écrites, téléphoniques et verbales qu'il avait eues avec M. C. « y compris aux fins de leur exploitation théâtrale et cinématographique » (« *anche ai fini di eventuale sfruttamento teatrale e cinematografico* »), « à titre de modeste contribution pour les frais [qu'allait] entraîner [son] transfert de Palmi à Naples » (« *come modestissimo contributo alle spese che Ella dovrà affrontare per il suo trasferimento da Palmi a Napoli* »). M. Cossiga annonçait en outre au requérant qu'il allait lui envoyer un petit cheval de bois et un tricycle « pour les divertissements auxquels vous avez, je crois, le droit de vous livrer » (« *per quegli svaghi che credo abbia diritto a concedersi* »). M. Cossiga envoya effectivement au requérant le petit cheval de bois et le tricycle, ajoutant à ces objets un jeu de détective nommé « Super Cluedo » ; le colis était accompagné d'un petit mot ainsi libellé : « Amusez-vous, Cher

Procureur ! Cordialement, S. Cossiga » (« *Si prenda un po' di svago, gentile Procuratore! Cordialmente F. Cossiga* »).

12. Le requérant porta plainte contre M. Cossiga, estimant que les communications et cadeaux décrits ci-dessus avaient porté atteinte à son honneur et à sa réputation. Des poursuites furent alors entamées contre M. Cossiga pour outrage à officier public.

13. Le 12 juillet 1996, M. Cossiga fut renvoyé en jugement devant le juge d'instance de Messine. Le 23 juin 1997, le requérant se constitua partie civile.

14. Entre-temps, le président du Sénat avait informé le juge d'instance que la commission des immunités parlementaires (« *Giunta (...) delle immunità parlamentari* ») avait proposé à l'assemblée de déclarer que les faits dont M. Cossiga était accusé étaient couverts par l'immunité prévue à l'article 68 § 1 de la Constitution.

15. Par une délibération du 2 juillet 1997, le Sénat approuva à la majorité la proposition de la commission des immunités.

16. Le 23 septembre 1997, le requérant présenta au procureur de la République et au juge d'instance de Messine un mémoire dans lequel il critiquait la délibération du Sénat, observant qu'en l'espèce aucun rapport ne pouvait être décelé entre les faits dont M. Cossiga était accusé (lesquels s'analysaient selon lui en une querelle personnelle avec un magistrat) et l'exercice des fonctions parlementaires. Fort de cette constatation, le requérant alléguait que le Sénat, en appliquant l'article 68 en dehors des conditions prévues par la Constitution, avait envahi les attributions du pouvoir judiciaire, et il sollicitait l'introduction devant la Cour constitutionnelle d'un recours pour conflit entre pouvoirs de l'Etat.

17. Par un jugement du 27 septembre 1997, dont le texte fut déposé au greffe le 10 octobre 1997, le juge d'instance de Messine prononça un non-lieu à l'égard de M. Cossiga « en application de l'article 68 § 1 de la Constitution ».

18. Le juge observa notamment qu'il appartenait au Sénat, dont le vote ne pouvait être censuré par une juridiction judiciaire, de vérifier si les conditions énoncées à l'article 68 étaient remplies. Par ailleurs, il n'estima pas nécessaire de soulever un conflit entre pouvoirs, considérant que la décision du Sénat n'était entachée d'aucun vice de procédure et n'était pas manifestement illogique.

19. Le 4 décembre 1997, le requérant demanda au procureur de la République de Messine d'interjeter appel contre le jugement du 27 septembre 1997. Cette démarche était censée permettre, par la suite, de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat devant la Cour constitutionnelle.

20. Par une ordonnance du 13 décembre 1997, le procureur rejeta la demande du requérant. Il observa notamment que la Cour constitutionnelle ne pouvait pas censurer la décision du Sénat, mais seulement évaluer si le Parlement avait ou non utilisé son pouvoir de façon arbitraire, en exerçant

une interférence abusive dans la sphère de compétence des juridictions judiciaires. Or il ressortait des travaux parlementaires qu'en l'espèce la délibération incriminée se fondait sur les motifs suivants :

- M. Cossiga avait préalablement critiqué, au travers d'une question parlementaire, les investigations menées par le requérant ;
- les faits dont M. Cossiga était accusé devaient être interprétés comme une critique polie et ironique de ces investigations ;
- la jurisprudence des chambres législatives appliquait l'immunité prévue à l'article 68 de la Constitution à tout jugement politique exprimé par un membre du Parlement et pouvant être considéré comme une projection vers l'extérieur des activités parlementaires *stricto sensu*.

21. Selon le procureur général de la République de Messine, ces motifs n'étaient ni illogiques ni manifestement arbitraires.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

1. L'immunité reconnue aux membres du Parlement

22. L'article 68 § 1 de la Constitution, tel que modifié par la loi constitutionnelle n° 3 de 1993, qui a abrogé la nécessité d'obtenir l'autorisation du Parlement pour procéder contre l'un de ses membres, est ainsi libellé :

« Les membres du Parlement ne peuvent être appelés à répondre des opinions et votes exprimés par eux dans l'exercice de leurs fonctions ».

23. La Cour constitutionnelle a précisé que la délibération d'une chambre législative affirmant que le comportement de l'un de ses membres entre dans le champ d'application de la disposition précitée empêche d'entamer ou de continuer toute procédure pénale ou civile visant à établir la responsabilité du parlementaire en question et à obtenir la réparation des dommages subis.

24. Si (normalement à la demande du parlementaire concerné) une telle délibération est adoptée, les juridictions judiciaires ne peuvent la censurer. Toutefois, si le juge estime qu'elle s'analyse en un exercice illégitime du pouvoir d'appréciation attribué aux chambres législatives, il peut soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat devant la Cour constitutionnelle (voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 1150 de 1988). La même possibilité n'est pas reconnue aux parties au procès.

25. Les chambres législatives ont adopté une interprétation extensive de l'article 68 § 1, reconnaissant son applicabilité aux opinions exprimées en dehors du siège du Parlement, fussent-elles indépendantes de l'activité parlementaire proprement dite. Cette interprétation extensive se fonde sur l'idée que les jugements politiques exprimés hors du Parlement constituent

une projection vers l'extérieur de l'activité parlementaire et relèvent du mandat confié par les électeurs à leurs représentants.

26. Saisie de la question à l'occasion de conflits entre pouvoirs de l'Etat soulevés par les juges, la Cour constitutionnelle a d'abord exercé un contrôle limité à la régularité formelle de la délibération parlementaire. Puis, progressivement, elle a établi des limites plus étroites à la garantie de l'immunité parlementaire, élargissant du même coup la portée du contrôle devant être exercé par elle quant à la compatibilité de la délibération parlementaire avec l'article 68 de la Constitution. Dans son arrêt n° 289 du 18 juillet 1998, elle a ainsi précisé que la « fonction parlementaire » (*funzione parlamentare*) ne peut pas couvrir toute l'activité politique d'un député ou d'un sénateur car « une telle interprétation (...) entraînerait le risque de transformer une garantie en un privilège personnel ». Elle a ajouté : « on ne saurait établir aucun lien entre de nombreuses allusions prononcées lors de réunions, conférences de presse, émissions télévisées (...) et une question parlementaire adressée par la suite au ministre de la Justice (...). En conclure autrement [équivaldrait à admettre] qu'aucune affirmation, même gravement diffamatoire et (...) tout à fait indépendante de la fonction ou activité parlementaire, ne peut être censurée ».

27. Dans sa jurisprudence ultérieure, qui peut maintenant être considérée comme bien établie, la Cour constitutionnelle a précisé que lorsqu'il s'agit d'opinions exprimées en dehors du Parlement, il faut vérifier s'il existe un lien avec les activités parlementaires. En particulier, il doit y avoir une correspondance substantielle entre les opinions en cause et un acte parlementaire préalable (voir les arrêts n°s 10, 11, 56, 58, et 82 de 2000, n°s 137 et 289 de 2001, et n°s 50, 51, 52, 79 et 207 de 2002).

2. La possibilité pour la partie civile d'interjeter appel contre la décision de première instance

28. Aux termes de l'article 576 du code de procédure pénale (ci-après le « CPP »),

« La partie civile peut attaquer, par le biais du recours prévu pour le parquet (...), seulement aux fins de la responsabilité civile [de l'accusé], le jugement d'acquiescement (...) ».

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

29. Dans son mémoire du 30 août 2002, le Gouvernement demande que la requête soit rejetée pour non-épuisement des voies de recours internes au

motif que le requérant n'a ni entamé au civil une action en réparation des dommages subis ni fait usage du remède prévu à l'article 576 du CPP, qui lui permettait d'interjeter appel contre le jugement du juge d'instance de Messine (voir le paragraphe 28 ci-dessus). Le requérant aurait pu par la suite demander au juge civil ou à la juridiction d'appel de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat.

30. Le Gouvernement reconnaît qu'une exception similaire a été écartée par la Cour au stade de la recevabilité. Il conteste toutefois la décision en cause, estimant qu'elle ne tient pas dûment compte de l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur ce point, qui aurait pu amener le juge civil ou la juridiction d'appel à estimer nécessaire de soulever un conflit entre pouvoirs. Dans le cadre de ce dernier, la Cour constitutionnelle aurait pu annuler la délibération du Sénat du 2 juillet 1997 et porter ainsi remède à la situation dénoncée par le requérant.

31. La Cour rappelle que si l'article 35 § 4 de la Convention lui permet de rejeter à tout stade de la procédure une requête qu'elle considère comme irrecevable par application de l'article 35, elle a en revanche jugé que seuls des éléments nouveaux et des circonstances exceptionnelles pouvaient l'amener à reconsidérer son rejet d'une exception présentée au stade de l'examen de la recevabilité de la requête (*Cisse c. France*, n° 51346/99, § 32, 9 avril 2002).

32. Or, dans sa décision sur la recevabilité de la présente requête, la Cour a considéré qu'une action civile ou un appel aux sens de l'article 576 du CPP étaient dépourvus de chances raisonnables de succès car ils se seraient heurtés à la délibération du Sénat du 2 juillet 1997. Quant à la possibilité de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat, la Cour a observé que, dans le système juridique italien, un individu ne jouit pas d'un accès direct à la Cour constitutionnelle et que, par conséquent, pareille démarche ne saurait s'analyser en un recours dont l'article 35 § 1 de la Convention exige l'exercice.

33. La Cour n'aperçoit, dans le mémoire du Gouvernement du 30 août 2002, aucun élément nouveau pouvant l'amener à reconsidérer la position qu'elle a prise dans sa décision du 13 juin 2002 rejetant l'exception relative au non-épuisement des voies de recours internes. Il s'ensuit que la demande du Gouvernement doit être rejetée.

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

34. Le requérant se plaint du manque d'équité de la procédure suivie devant le juge d'instance de Messine. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, qui, dans ses parties pertinentes, se lit comme suit :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) ».

1. Les arguments des parties

(a) Le requérant

35. Le requérant soutient que la décision de prononcer un non-lieu en faveur de M. Cossiga se fonde sur des erreurs de droit et dépendait en dernier ressort d'une délibération du Sénat, organe ne pouvant être considéré comme impartial.

36. Il estime notamment que la délibération du Sénat du 2 juillet 1997 est manifestement contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 68 § 1 de la Constitution, puisqu'elle concerne non seulement des « opinions », mais aussi un fait matériel (l'envoi de « cadeaux »), qui, en tant que tel, ne saurait être couvert par l'immunité en question. Par ailleurs, il ne peut accepter que, dans la mesure où elle porte sur des opinions écrites, la délibération incriminée considère comme exprimées dans l'exercice des fonctions parlementaires des affirmations offensantes adressées à un particulier dans le cadre d'une querelle de personnes.

37. Il observe que, dans son affaire, les autorités italiennes ont refusé de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat, le privant ainsi d'un recours apte à protéger les victimes de déclarations diffamatoires de parlementaires. Il souligne par ailleurs que seule la jurisprudence la plus récente de la Cour constitutionnelle (arrêts n^{os} 10, 11, 58 et 82 de 2000) reconnaît que l'immunité prévue à l'article 68 § 1 ne couvre que les opinions liées à l'exercice de fonctions parlementaires *stricto sensu*. En l'espèce, selon lui, les propos de M. Cossiga n'avaient aucun rapport avec l'activité de parlementaire de leur auteur, mais visaient simplement à l'offenser et à l'insulter. Il considère qu'interpréter l'immunité parlementaire comme couvrant également ce type d'atteinte à la réputation d'autrui équivaldrait à octroyer aux sénateurs et aux députés une « autorisation d'insulter librement » (*licenza per il libero insulto*) pour des motifs personnels.

38. Le requérant rappelle en outre que la délibération du Sénat du 2 juillet 1997, doublée du refus par les autorités de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat, l'a privé de toute possibilité non seulement d'obtenir la condamnation de M. Cossiga au pénal, mais aussi d'introduire au civil une action en réparation des dommages subis. Cette situation s'analyserait en une absence totale de contrôle de la justice sur les décisions prises par le Parlement.

(b) Le Gouvernement

39. Le Gouvernement rappelle que l'immunité reconnue aux membres du Parlement pour leurs votes et opinions poursuit le but d'assurer aux représentants du peuple, dans l'exercice de leurs fonctions, la liberté d'expression la plus complète, en marge des limites imposées aux autres citoyens. Toute interférence avec cette liberté devrait être exclue.

40. Ce principe serait d'ailleurs reconnu par toutes les démocraties parlementaires et devrait être considéré comme l'une des règles caractérisant les systèmes démocratiques, où règnent la séparation des pouvoirs et la prééminence du droit. Comme il ne serait pas raisonnable de croire qu'en signant la Convention les Hautes Parties contractantes ont souhaité y renoncer, sa compatibilité avec les droits fondamentaux de l'individu ne saurait être mise en question. Le Gouvernement se réfère, sur ce point, à la jurisprudence développée par la Commission dans les affaires *X c. Autriche*, *Young c. Irlande* et *O'Faolain c. Irlande* (voir, respectivement, les requêtes n^{os} 3374/67, 25646/94 et 29099/95, décisions de la Commission des 4 février 1969 et 17 janvier 1996) et par la Cour dans l'affaire *Fayed c. Royaume-Uni* (voir l'arrêt du 21 septembre 1994, série A n° 294-B).

41. Le Gouvernement considère que, justifiée par son rattachement à une fonction prévue par la Constitution, l'immunité en question ne se heurte ni au principe de l'égalité des citoyens devant la loi ni à l'interdiction de la discrimination. Elle ne viserait ni à créer une catégorie « privilégiée » ni à permettre aux parlementaires de faire un usage arbitraire de leurs prérogatives. Elle poursuivrait au contraire le but légitime de permettre au Parlement de débattre librement et ouvertement sur toute question concernant la vie publique, sans que ses membres aient à craindre des persécutions ou de possibles conséquences sur le plan judiciaire.

42. De plus, en cas de doute quant à l'applicabilité ou à l'étendue de l'immunité, les délibérations des chambres législatives adoptées en la matière pourraient être contestées par le pouvoir judiciaire devant la Cour constitutionnelle, compétente pour vérifier, dans chaque cas d'espèce, si les opinions incriminées ont été exprimées dans l'exercice de fonctions parlementaires. Pour décider de l'opportunité de saisir la Cour constitutionnelle, les juridictions judiciaires se prononceraient, au moins implicitement, sur le caractère correct et légitime de la délibération litigieuse. En tout état de cause, elle ne pourraient à elles seules priver le juge du fond du pouvoir d'examiner le différend.

43. A la lumière de ce qui précède, le Gouvernement estime qu'aucune restriction du droit du requérant à un tribunal ne saurait être décelée en l'espèce. Garantissant la possibilité de saisir une autorité judiciaire pour faire statuer sur une contestation relative à un droit de caractère civil, ledit droit à un tribunal n'impliquerait pas l'obligation, pour le juge, de conduire le procès dans le sens souhaité par le demandeur ou d'écarter les questions préliminaires susceptibles d'empêcher une décision sur le fond. En l'espèce, le requérant a pu s'adresser à un tribunal et se constituer partie civile dans la procédure ouverte contre M. Cossiga. Le juge d'instance de Messine a ensuite examiné la délibération du Sénat et considéré qu'elle était légitime ; en dernier ressort, le parquet a estimé que la décision du juge d'instance était correcte et qu'il n'y avait pas lieu d'interjeter appel contre elle.

44. Le Gouvernement soutient par ailleurs qu'à supposer même que le requérant ait subi une atteinte à son droit d'accès à un tribunal, celle-ci a de toute façon été proportionnée au but légitime poursuivi, à savoir la liberté et la spontanéité des débats parlementaires. A cet égard, il observe qu'au moins à partir de 1997 (voir notamment les arrêts n^{os} 265 et 375 de 1997, n^o 289 de 1998, n^o 329 de 1999, n^{os} 10, 11, 56, 58, 82, 320 et 420 de 2000, n^{os} 137 et 289 de 2001, n^{os} 50, 51, 52, 79 et 207 de 2002) la Cour constitutionnelle a annulé de nombreuses délibérations du Parlement concernant l'immunité en question au motif que les comportements dénoncés, même justifiés par une querelle de nature politique, ne présentaient aucun rapport avec les actes caractérisant la fonction parlementaire. Le type de contrôle exercé par la haute juridiction italienne dans le cadre des conflits entre pouvoirs de l'Etat constituerait donc un instrument de protection en faveur des citoyens victimes d'une infraction pénale commise par un député ou un sénateur que le Parlement aurait illégitimement estimée couverte par l'article 68 § 1 de la Constitution. La jurisprudence récente montrerait en outre que l'étendue de l'immunité parlementaire est maintenant soigneusement ajustée au but poursuivi, la Cour constitutionnelle tenant compte de l'importance de garantir une protection judiciaire des droits fondamentaux à l'honneur et à la réputation de ceux qui s'estiment offensés par les déclarations d'un parlementaire. Dans ces conditions, on ne saurait conclure que le droit des particuliers à un tribunal peut se trouver atteint dans sa substance même, s'agissant, tout au plus, d'une réglementation dudit droit rentrant dans la marge d'appréciation devant, en la matière, être reconnue aux Etats contractants.

45. Le Gouvernement relève qu'il est vrai qu'un particulier ne peut ni saisir directement la Cour constitutionnelle ni obliger le juge du fond à le faire, mais seulement solliciter une décision en ce sens. Il estime toutefois que ce système ne peut passer pour contraire à la Convention, puisque le conflit entre pouvoirs de l'Etat vise à protéger la fonction de sauvegarde de la prééminence du droit dont le pouvoir judiciaire est investi. Par ailleurs, comme il ressort de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n^o 76 de 2001, les parties privées peuvent intervenir dans la procédure devant la haute juridiction italienne.

46. Le Gouvernement allègue enfin qu'à supposer même qu'une violation puisse s'être produite dans la présente affaire, elle ne peut être attribuée qu'à un dysfonctionnement ponctuel du système italien, qui offre normalement des garanties suffisantes et doit être réputé conforme à la Convention. En effet, si le conflit entre pouvoirs avait été soulevé, il est fort probable que la Cour constitutionnelle, au vu de sa jurisprudence, aurait annulé la délibération du Sénat du 2 juillet 1997.

2. L'appréciation de la Cour

47. Dans sa décision sur la recevabilité de la requête, la Cour a estimé que le grief tiré de l'article 6 de la Convention posait avant tout la question de savoir si le requérant avait pu exercer son droit d'accès à un tribunal (voir *Golder c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1975, série A n° 18, pp. 17-18, §§ 35-36).

(a) Sur l'existence d'une ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit d'accès à un tribunal

48. La Cour rappelle que, d'après sa jurisprudence, l'article 6 § 1 consacre le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile, ne constitue qu'un aspect (*Osman c. Royaume-Uni*, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII, p. 3166, § 136). Ce droit ne vaut que pour les « contestations » relatives à des « droits et obligations de caractère civil » que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne (voir, entre autres, *James et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98, pp. 46-47, § 81, et *Powell et Rayner c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1990, série A n° 172, p. 16, § 36).

49. En l'espèce, la Cour relève que, s'estimant diffamé par la conduite de M. Cossiga, le requérant avait porté plainte à l'encontre du parlementaire en question et s'était constitué partie civile dans la procédure pénale qui avait par la suite été entamée. Dès lors, celle-ci portait sur un droit de caractère civil – à savoir le droit à la protection de sa réputation – dont le requérant pouvait, d'une manière défendable, se prétendre titulaire (voir *Tomasi c. France*, arrêt du 27 août 1992, série A n° 241-A, p. 43, § 121).

50. La Cour note ensuite que, par sa délibération du 2 juillet 1997, le Sénat a déclaré que la conduite de M. Cossiga était couverte par l'immunité consacrée par l'article 68 § 1 de la Constitution (voir les paragraphes 14 et 15 ci-dessus), ce qui empêchait de continuer toute procédure pénale ou civile visant à établir la responsabilité du parlementaire en question et à obtenir la réparation des dommages subis (voir le paragraphe 23 ci-dessus).

51. Il est vrai que, comme l'affirme le Gouvernement, la légitimité de ladite délibération a fait l'objet d'un examen de la part du juge d'instance de Messine, qui, dans son jugement du 27 septembre 1998, a estimé qu'elle n'était entachée d'aucun vice de procédure et n'était pas manifestement illogique (voir les paragraphes 17-18 ci-dessus).

52. On ne saurait toutefois comparer une telle appréciation à une décision sur le droit du requérant à la protection de sa réputation, ni considérer qu'un degré d'accès au juge limité à la faculté de poser une question préliminaire suffisait pour assurer au requérant le « droit à un tribunal », eu égard au principe de la prééminence du droit dans une société démocratique (voir, *mutatis mutandis*, *Waite et Kennedy c. Allemagne* [GC], n° 26083/94, § 58, CEDH 1999-I). A ce sujet, il convient de rappeler que

l'effectivité du droit en question demande qu'un individu jouisse d'une possibilité claire et concrète de contester un acte portant atteinte à ses droits (voir *Bellet c. France*, arrêt du 4 décembre 1995, série A n° 333-B, p. 42, § 36). Dans la présente affaire, à la suite de la délibération du 2 juillet 1997, doublée du refus par le juge d'instance de Messine de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat devant la Cour constitutionnelle, les poursuites entamées contre M. Cossiga ont été classées, et le requérant s'est vu priver de la possibilité d'obtenir quelque forme de réparation que ce soit pour son préjudice allégué.

53. Dans ces conditions, la Cour considère que le requérant a subi une atteinte à son droit d'accès à un tribunal.

54. Elle rappelle de surcroît que ce droit n'est pas absolu, mais peut donner lieu à des limitations implicitement admises. Néanmoins, ces limitations ne sauraient restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, elles ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Khalfaoui c. France*, n° 34791/97, §§ 35-36, CEDH 1999-IX, et *Papon c. France*, n° 54210/00, § 90, 25 juillet 2002, non publié ; voir également le rappel des principes pertinents dans *Fayed c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 septembre 1994, série A n° 294-B, pp. 49-50, § 65).

(b) But de l'ingérence

55. La Cour relève que le fait pour les Etats d'accorder généralement une immunité plus au moins étendue aux parlementaires constitue une pratique de longue date, qui vise à permettre la libre expression des représentants du peuple et à empêcher que des poursuites partisans puissent porter atteinte à la fonction parlementaire. Dans ces conditions, la Cour estime que l'ingérence en question, qui était prévue par l'article 68 § 1 de la Constitution, poursuivait des buts légitimes, à savoir la protection du libre débat parlementaire et le maintien de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire (voir *A. c. Royaume-Uni*, n° 35373/97, §§ 75-77, 17 décembre 2002).

56. Il reste à vérifier si les conséquences subies par le requérant étaient proportionnées aux buts légitimes visés.

(c) Proportionnalité de l'ingérence

57. La Cour doit apprécier la restriction litigieuse à la lumière des circonstances particulières de l'espèce (voir *Waite et Kennedy c. Allemagne*, précité, § 64). Elle rappelle à cet égard qu'il lui incombe non pas d'examiner *in abstracto* la législation et la pratique pertinentes, mais de rechercher si la manière dont elles ont touché le requérant a enfreint la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Padovani c. Italie*, arrêt du 26 février 1993, série A n°

257-B, p. 20, § 24). En particulier, la Cour n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes. C'est au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (voir, entre autres, *Pérez de Rada Cavanilles c. Espagne*, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII, p. 3255, § 43). Le rôle de la Cour se limite à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareille interprétation.

58. La Cour observe que lorsqu'un Etat reconnaît une immunité aux membres de son Parlement, la protection des droits fondamentaux peut s'en trouver affectée. Toutefois, il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les Etats contractants, en adoptant l'un ou l'autre des systèmes normalement utilisés pour assurer une immunité aux membres du Parlement, soient ainsi exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné. Il y a lieu de rappeler que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs. La remarque vaut en particulier pour le droit d'accès aux tribunaux, vu la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique (voir *Aït-Mouhoub c. France*, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII, p. 3227, § 52). 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 des catégories de personnes (voir *Fayed c. Royaume-Uni*, précité, *ibidem*).

59. La Cour rappelle que, précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente les 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 (*Jerusalem c. Autriche*, n° 26958/95, §§ 36 et 40, CEDH 2001-II).

60. On ne peut dès lors, de façon générale, considérer l'immunité parlementaire comme une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'article 6 § 1. De même que ce droit est inhérent à la garantie d'un procès équitable assurée 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 les Etats contractants comme relevant de la doctrine de l'immunité parlementaire (voir *A. c. Royaume-Uni*, précité, § 83, et, *mutatis mutandis*, *Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n° 35763/97, § 56, CEDH 2001-XI).

61. A cet égard, il convient de rappeler que la Cour a estimé compatible avec la Convention une immunité qui couvrirait les déclarations faites au cours des débats parlementaires au sein des chambres législatives et tendait à la protection des intérêts du Parlement dans son ensemble, par opposition à ceux de ses membres pris individuellement (voir *A. c. Royaume-Uni*, précité, §§ 84-85).

62. Cependant, la Cour relève que, dans les circonstances particulières de la présente affaire, la conduite de M. Cossiga n'était pas liée à l'exercice de fonctions parlementaires *stricto sensu*. En effet, comme il résulte de l'ordonnance du procureur général de la République de Messine du 13 décembre 1997 (voir le paragraphe 20 ci-dessus), bien que M. Cossiga eût critiqué, dans une question parlementaire préalable, les enquêtes menées par le requérant, la Cour estime que des lettres au contenu ironique ou dérisoire accompagnées de jouets adressés personnellement à un magistrat, ne peuvent, par leur nature même, se comparer à un acte entrant dans les fonctions parlementaires. Cette conduite paraît plutôt s'inscrire dans le cadre d'une querelle entre particuliers. Or, dans un tel cas, on ne saurait justifier un déni d'accès à la justice par le seul motif que la querelle pourrait être d'une nature politique ou liée à une activité politique.

63. De l'avis de la Cour, l'absence d'un lien évident avec une activité parlementaire appelle une interprétation étroite de la notion de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés. Il en est particulièrement ainsi lorsque les restrictions au droit d'accès découlent d'une délibération d'un organe politique. Conclure autrement équivaldrait à restreindre d'une manière incompatible avec l'article 6 § 1 de la Convention le droit d'accès à un tribunal des particuliers chaque fois que les propos attaqués en justice ont été émis par un membre du Parlement.

64. Aussi la Cour estime-t-elle en l'espèce que le non-lieu rendu en faveur de M. Cossiga et la décision de paralyser toute autre action tendant à assurer la protection de la réputation du requérant n'ont pas respecté le juste équilibre qui doit exister en la matière entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu.

65. La Cour attache également de l'importance au fait qu'après la délibération du Sénat du 2 juillet 1997 le requérant ne disposait pas d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement ses droits garantis par la Convention (voir, *a contrario*, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, précité, §§ 68-70, et *A. c. Royaume-Uni*, précité, § 86). En effet, le refus par le juge d'instance de Messine de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat a empêché la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la compatibilité entre la délibération litigieuse et les attributions du pouvoir judiciaire. A cet égard, il convient de noter que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a connu sur ce point une certaine évolution, et qu'à présent la haute juridiction italienne estime illégitime que l'immunité soit étendue à des

propos n'ayant pas de correspondance substantielle avec des actes parlementaires préalables dont le représentant concerné pourrait passer pour s'être fait l'écho (voir les paragraphes 26, 27 et 44 ci-dessus).

66. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut qu'il y a eu violation du droit d'accès à un tribunal garanti au requérant par l'article 6 § 1 de la Convention.

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

67. Le requérant estime que le prononcé d'un non-lieu à l'égard de M. Cossiga a également violé l'article 13 de la Convention, qui se lit ainsi :

« 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. »

68. Le requérant considère que l'application du système italien d'immunités et prérogatives l'a privé d'une protection juridictionnelle efficace. Il se plaint en outre de l'impossibilité pour le justiciable italien de saisir directement la Cour constitutionnelle.

69. Le Gouvernement estime que le grief tiré de l'article 13 doit être considéré comme absorbé par celui soulevé sous l'angle de l'article 6 § 1. En tout état de cause, se référant aux arguments développés sur le terrain du droit d'accès au tribunal, il soutient que cette disposition n'a pas été violée. Il observe qu'on ne saurait faire découler de l'article 13 de la Convention une obligation pour l'Etat de prévoir une voie de recours contre les décisions définitives rendues par les juridictions judiciaires ou de garantir aux justiciables un accès direct à la Cour constitutionnelle.

70. La Cour note que le grief soulevé par le requérant sur le terrain de l'article 13 concerne les mêmes faits que ceux déjà examinés sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention. De plus, il y a lieu de rappeler que lorsqu'une question d'accès à un tribunal se pose, les garanties de l'article 13 sont absorbées par celles de l'article 6 (*Brualla Gómez de la Torre c. Espagne*, arrêt du 19 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII, § 41).

71. Dès lors, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention (voir *Posti et Rahko c. Finlande*, n° 27824/95, § 89, 24 septembre 2002, non publié).

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

72. Le requérant allègue que M. Cossiga, en sa qualité de membre du Parlement, a pu exercer son droit à la liberté d'expression bien au-delà des limites qui sont normalement imposées aux autres citoyens, ce au détriment de ses droits fondamentaux à l'honneur et à la réputation. Il invoque l'article 14 de la Convention, ainsi libellé :

« 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. »

73. Le requérant soutient que l'immunité indûment reconnue à M. Cossiga s'analyse en une grave discrimination devant la loi, qui a transformé une prérogative en un privilège injustifié. Il se dit « victime » de cet état de choses dans la mesure où, lésé dans son droit à l'honneur, il n'a pu obtenir réparation devant les juridictions nationales.

74. Le Gouvernement observe que les députés ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des autres particuliers et que l'étendue de la liberté d'expression qui leur est reconnue se justifie par la nécessité de protéger la liberté des débats parlementaires. Quoi qu'il en soit, il considère que le requérant ne peut être réputé victime d'une « discrimination » qui concerne la généralité des citoyens.

75. La Cour estime, au vu de la conclusion à laquelle elle est parvenue sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention (voir paragraphe 66 ci-dessus), qu'il ne s'impose pas d'examiner séparément le grief du requérant sous l'angle de l'article 14 de la Convention.

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

76. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

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

A. Dommage

77. Le requérant allègue avoir subi un tort moral et sollicite l'octroi d'une somme non inférieure à 50 000 euros (EUR).

78. Le Gouvernement estime qu'un arrêt concluant à la violation de la Convention constituerait en soi une satisfaction équitable suffisante.

79. La Cour juge que le requérant a subi un tort moral certain. Eu égard aux circonstances de la cause et statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, elle décide de lui octroyer la somme de 8 000 EUR.

B. Frais et dépens

80. S'appuyant sur une note d'honoraires, le requérant sollicite le remboursement de 8 745 EUR pour les frais encourus par lui devant la Commission et la Cour.

81. Le Gouvernement s'en remet sur ce point à la sagesse de la Cour.

82. La Cour décide qu'il convient d'accorder au requérant la somme (8 745 EUR) réclamée par lui pour la procédure devant la Commission et la Cour.

C. Intérêts moratoires

83. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire d'examiner s'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention ;
4. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire d'examiner s'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention ;
5. *Dit*

- a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 8 000 EUR (huit mille euros) pour dommage moral et 8 745 EUR (huit mille sept cent quarante-cinq euros) pour frais et dépens ;
- b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 30 janvier 2003 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier adjoint

Christos ROZAKIS
Président