



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE CORDOVA c. ITALIE (n° 2)

(Requête n° 45649/99)

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° 2),

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. BOTOUCHAROVA,

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 9 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° 45649/99) 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 31 octobre 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.

11. Lors d'une réunion électorale tenue à Palmi le 13 mars 1994, M. Vittorio Sgarbi, député au Parlement italien, prononça le discours suivant:

« Je connaissais Palmi à cause de l'action scélérate d'un magistrat nommé Cordova, qui a conféré à ce lieu la seule célébrité de l'inquisition qu'il y a représentée et qu'il continue d'y représenter en diffamant le Sud. Je poursuivrai mon combat contre les magistrats inféodés (*collusi*) aux partis [politiques], qui veulent seulement mener une lutte politique et non défendre la justice. (...) Je me souviens d'une chose inacceptable (...): par délire de toute-puissance, par volonté de dominer, ce magistrat a envoyé deux carabinieri (...) saisir les listes des personnes inscrites au Rotary. Va te faire foutre, Cordova, va te faire foutre (*vaffanculo Cordova, vaffanculo*) ! Vous ne devez pas accepter qu'un magistrat dépense votre argent pour sa propre gloire, juste pour s'affirmer ».

12. Lors d'une deuxième réunion, qui eut lieu à Palmi le 6 juin 1994, M. Sgarbi prononça un autre discours, dont voici les passages pertinents pour la présente espèce :

« Première ville d'Italie, Palmi a désigné une candidate au concours de *Miss Italia*, créant ainsi une opposition avec cette vilaine tête de Cordova, qui a porté plainte contre moi (...) Vous savez, il y a des plaintes dont je suis fier, alors que ce M. Cordova, à propos duquel j'ai tout simplement dit ce que lui même accepte, on le surnomme « bulldog » (*Mastino*) ; et moi j'ai dit qu'il a tellement une tête d'acteur qu'il pourrait jouer le rôle aussi bien du policier que du chien du policier, et il a porté

plainte contre moi ; moi, j'ai trouvé qu'il n'avait pas beaucoup d'humour, mais cette plainte ne m'inquiète pas, car si quelqu'un accepte de se faire appeler « bulldog », et il en a vraiment un peu l'allure, on comprend mal pourquoi il se fâche pour une de mes plaisanteries ; or, pour montrer comment la magistrature profite de son pouvoir, il a porté plainte contre moi, et on m'a même renvoyé en jugement ».

13. Estimant que les affirmations de M. Sgarbi avaient porté atteinte à son honneur et à sa réputation, le requérant déposa plainte pour diffamation aggravée.

14. Par une ordonnance du 15 décembre 1994, le parquet de Palmi renvoya M. Sgarbi en jugement devant le juge d'instance de cette même ville et fixa la date de l'audience au 6 mars 1995. Le jour venu, le requérant se constitua partie civile.

15. Par un jugement du 6 mars 1995, dont le texte fut déposé au greffe le 6 juin 1995, le juge d'instance condamna M. Sgarbi à une peine de deux mois d'emprisonnement avec sursis, ainsi qu'à la réparations des dommages subis par le requérant, dont le montant devait être fixé dans un procès civil. Il octroya également au requérant une créance exécutoire par provision de 20 000 000 liras (environ 10 329 euros) sur le montant global de ces dommages.

16. Le juge d'instance précisa tout d'abord qu'il n'avait pas estimé nécessaire de suspendre la procédure afin de demander l'avis de la Chambre des députés. En effet, il ressortait d'une simple lecture du chef d'accusation que les affirmations litigieuses n'avaient pas été prononcées dans l'exercice de fonctions parlementaires ; elles n'étaient donc pas couvertes par la garantie constitutionnelle de l'immunité parlementaire (article 68 § 1 de la Constitution). Quant au fond de l'affaire, le juge d'instance observa qu'au delà des expressions clairement vulgaires et outrageantes (en particulier le mot « *vaffanculo* »), les affirmations de M. Sgarbi tendaient à présenter le requérant comme un magistrat narcissique qui faisait usage de ses fonctions et de l'argent public uniquement pour rechercher sa propre gloire et qui ne poursuivait pas les intérêts de la justice, mais ceux de certains partis politiques. Dans ces circonstances, il ne pouvait y avoir aucun doute sur le caractère diffamatoire des affirmations de M. Sgarbi. Certes, ce dernier avait, comme tout autre citoyen, le droit de critiquer un magistrat, mais une telle critique devait revêtir une forme civile et se référer à des faits objectifs et précis, ce qui n'avait pas été le cas en l'espèce. Bien au contraire, M. Sgarbi avait, de façon tout à fait générale et injustifiée, attribué au requérant des comportements contraires à l'éthique professionnelle, se lançant ainsi dans une querelle de personnes.

17. M. Sgarbi interjeta appel de ce jugement. Il demanda notamment la suspension de la procédure et la transmission du dossier à la Chambre des députés. Cette demande était fondée sur l'article 2 § 4 du décret-loi n° 116 de 1996 (tel qu'en vigueur à l'époque), aux termes duquel si le juge n'accueille pas l'exception concernant l'applicabilité de l'article 68 § 1 de la

Constitution soulevée par l'une des parties, il transmet dans les meilleurs délais une copie du dossier à la chambre législative à laquelle le membre du Parlement appartient. La transmission du dossier entraîne la suspension de la procédure jusqu'à la délibération de la chambre législative concernée. Cette suspension ne peut en aucun cas excéder une durée globale de cent vingt jours.

18. Par un arrêt du 28 mars 1996, la cour d'appel de Reggio de Calabre confirma la décision de première instance. Quant à la demande de suspension, elle observa que le juge d'instance avait déjà transmis le dossier à la Chambre des députés, qui avait donc eu la possibilité de délibérer sur la question de l'applicabilité de l'article 68 § 1 de la Constitution. Par ailleurs, le délai légal de cent vingt jours était depuis longtemps expiré.

19. M. Sgarbi se pourvut en cassation.

20. Par une ordonnance du 23 octobre 1996, la Cour de cassation prononça la suspension de la procédure et ordonna la transmission du dossier à la Chambre des députés. La question fut d'abord examinée par la commission des immunités (*Giunta per le autorizzazioni a procedere*), qui proposa de dire que les faits pour lesquels M. Sgarbi avait été jugé ne concernaient pas des opinions exprimées dans l'exercice de ses fonctions, et que donc l'article 68 de la Constitution ne trouvait pas à s'appliquer en l'espèce.

21. Le 22 octobre 1997, après en avoir délibéré, l'Assemblée plénière de la Chambre des députés rejeta, par 197 voix contre 154, avec 60 abstentions, la proposition de la commission des immunités.

22. Dans un mémoire du 26 février 1998, le requérant, estimant que la délibération de la Chambre des députés avait indûment envahi le champ d'attribution du pouvoir judiciaire, demanda à la Cour de cassation de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat devant la Cour constitutionnelle.

23. Par un arrêt du 6 mai 1998, dont le texte fut déposé au greffe le 17 juillet 1998, la Cour de cassation cassa les décisions de la cour d'appel de Reggio de Calabre et du juge d'instance de Palmi, les déclarant nulles et non avenues au motif que l'accusé avait agi dans l'exercice de la fonction parlementaire.

24. La Cour de cassation observa notamment que deux intérêts garantis par la Constitution se trouvaient en conflit : d'un côté, l'autonomie et l'indépendance du Parlement, de l'autre, le droit pour tout citoyen de saisir les juridictions judiciaires pour obtenir la sanction de son droit à la protection de sa réputation. La délibération par laquelle une chambre législative reconnaissait qu'un certain fait était couvert par l'article 68 § 1 de la Constitution empêchait la continuation de toute procédure pénale, civile ou administrative contre le parlementaire responsable du fait en question, et faisait donc prévaloir le premier intérêt sur le deuxième. Une telle délibération ne pouvait pas être censurée par les juridictions judiciaires. Ces dernières pouvaient cependant soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat

devant la Cour constitutionnelle lorsqu'elles estimaient que, dans les circonstances particulières d'une affaire donnée, le Parlement avait mal exercé son pouvoir, comprimant et réduisant de façon arbitraire les attributions institutionnelles des organes judiciaires.

25. En l'espèce, la délibération de la Chambre des députés du 22 octobre 1997 n'était, de l'avis de la Cour de Cassation, ni arbitraire ni manifestement illogique. Certes, elle avait élargi la garantie offerte par l'article 68 § 1 de la Constitution à des opinions exprimées en dehors des activités parlementaires *stricto sensu*, mais une interprétation extensive de la notion de « fonctions parlementaires », comprenant tous les actes d'inspiration politique, même accomplis en dehors du siège du Parlement, avait à plusieurs reprises été retenue et n'était pas, en soi, manifestement contraire à l'esprit de la Constitution. La Chambre des députés avait donc pu, sans outrepasser ses pouvoirs, choisir une telle interprétation. Dans ces conditions, la Cour de cassation estima qu'il ne s'imposait pas de soulever un conflit entre pouvoirs et annula la condamnation prononcée à l'encontre de M. Sgarbi.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

26. 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 ».

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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 ». Et d'ajouter : « 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 ».

31. 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).

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

32. Dans son mémoire du 30 août 2002, le Gouvernement notait que le requérant n'avait pas interjeté appel contre « le jugement du juge d'instance de Messine », ce qui pouvait avoir des conséquences sous l'angle de l'article 35 § 1 de la Convention.

33. A l'audience devant la Cour, toutefois, son agent a déclaré que cette question avait été soulevée par erreur dans le mémoire et qu'il ne souhaitait pas la poursuivre.

34. La Cour note que le Gouvernement a renoncé à son exception préliminaire et ne juge pas nécessaire de se pencher sur elle.

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

35. Le requérant se plaint du manque d'équité de la procédure suivie devant la Cour de cassation. 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**

36. Le requérant soutient que la décision d'annuler la condamnation de M. Sgarbi est fondée sur des erreurs de droit et dépendait en dernier ressort d'une délibération de la Chambre des députés, organe ne pouvant être considéré comme impartial.

37. Il estime notamment que la délibération de la Chambre des députés du 22 octobre 1997 est clairement contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 68 § 1 de la Constitution, puisqu'elle considère comme exprimées dans l'exercice des fonctions parlementaires des affirmations injurieuses adressées à un particulier dans le cadre d'une querelle de personnes.

38. Il observe que, dans son affaire, la Cour de cassation – dont la décision était sans appel – a 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°s 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. Sgarbi 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.

39. Le requérant rappelle en outre que la délibération de la Chambre des députés du 22 octobre 1997, doublée du refus par la Cour de cassation de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat, l'a privé de toute possibilité non seulement d'obtenir la condamnation de M. Sgarbi 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

40. 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.

41. 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°s 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).

42. 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.

43. 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.

44. 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. Sgarbi. L'affaire a ensuite été tranchée par trois juridictions successives. En dernier ressort, la Cour de cassation, après avoir soigneusement examiné la question, a estimé que l'interprétation retenue par la Chambre des députés était correcte et qu'un recours pour conflit entre pouvoirs de l'Etat n'offrait pas des chances raisonnables de succès.

45. 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.

46. 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.

47. 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 de la Chambre des députés du 22 octobre 1997.

2. L'appréciation de la Cour

48. 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

49. 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).

50. En l'espèce, la Cour relève que, s'estimant diffamé par les propos de M. Sgarbi, 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).

51. La Cour note ensuite que, par sa délibération du 22 octobre 1997, la Chambre des députés a déclaré que les propos de M. Sgarbi étaient couverts par l'immunité consacrée par l'article 68 § 1 de la Constitution (voir les paragraphes 20 et 21 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 27 ci-dessus).

52. Il est vrai que, comme l'affirme le Gouvernement, la légitimité de ladite délibération a fait l'objet d'un examen de la part de la Cour de cassation, qui, dans son arrêt du 6 mai 1998, a estimé qu'elle n'était ni arbitraire ni manifestement illogique et que la Chambre des députés n'avait pas outrepassé ses pouvoirs (voir les paragraphes 23-25 ci-dessus).

53. 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 22 octobre 1997, doublée du refus par la Cour de cassation de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat devant la Cour constitutionnelle, les condamnations prononcées contre M. Sgarbi en première et en deuxième instance ont été annulées, et le requérant s'est vu priver de la possibilité d'obtenir quelque forme de réparation que ce soit pour son préjudice allégué.

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

55. 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

56. 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).

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

c) Proportionnalité de l'ingérence

58. 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.

59. 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*).

60. 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).

61. 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).

62. 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).

63. La Cour relève toutefois en l'occurrence que, prononcées au cours d'une réunion électorale et donc en dehors d'une chambre législative, les déclarations litigieuses de M. Sgarbi n'étaient pas liées à l'exercice de fonctions parlementaires *stricto sensu*, paraissant 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 de nature politique ou liée à une activité politique.

64. 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.

65. Aussi la Cour estime-t-elle en l'espèce que la décision d'annuler les jugements favorables au requérant et de paralyser toute autre action tendant à assurer la protection de sa réputation n'a 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.

66. La Cour attache également de l'importance au fait qu'après la délibération de la Chambre des députés du 22 octobre 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 la Cour de cassation 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 30, 31 et 45 ci-dessus).

67. 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

68. Le requérant estime que le prononcé d'un non-lieu à l'égard de M. Sgarbi 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. »

69. 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.

70. 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 également que l'affaire du requérant a été examinée par trois juridictions et 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 la Cour de cassation ou de garantir aux justiciables un accès direct à la Cour constitutionnelle.

71. 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).

72. 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

73. Le requérant allègue que M. Sgarbi, 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. »

74. Le requérant soutient que l'immunité indûment reconnue à M. Sgarbi 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.

75. 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.

76. 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 67 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

77. 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

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

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

80. 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

81. 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.

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

83. La Cour observe que la présente affaire est similaire à l'affaire Cordova n° 1 (requête n° 40877/98), dans laquelle le requérant a été représenté devant les organes de la Convention par le même avocat. Les deux affaires ont été traitées conjointement lors de l'audience devant la Cour, et les questions juridiques adressées dans la formule de requête et dans les mémoires présentés à Strasbourg coïncidaient largement. La préparation de la présente requête ayant été facilitée par l'introduction préalable de la requête n° 40877/98, la Cour décide d'accorder au requérant 5 000 EUR pour les frais et dépens exposés par lui devant la Commission et la Cour.

C. Intérêts moratoires

84. 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. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire d'examiner 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 5 000 EUR (cinq mille 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