



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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 13148/04
présentée par Franco SIVERI et Giancarlo CHIPELLINI
contre l'Italie

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 3 juin 2008 en une chambre composée de :

Françoise Tulkens, *présidente*,
Antonella Mularoni,
Ireneu Cabral Barreto,
Dragoljub Popović,
András Sajó,
Işıl Karakaş, *juges*,
Annalisa Ciampi, *juge ad hoc*,

et de Françoise Elens-Passos, *greffière adjointe de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 5 avril 2004,

Vu la décision de la Cour de se prévaloir de l'article 29 § 3 de la Convention et d'examiner conjointement la recevabilité et le fond de l'affaire,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par les requérants,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérants, MM. Franco Siveri et Giancarlo Chiellini, sont des ressortissants italiens, dont les dates de naissance et les lieux de résidence n'ont pas été précisés. Ils sont représentés devant la Cour par M^{es} A. Lana et F. Vaccaro, avocats à Rome. Le gouvernement italien (« le

Gouvernement ») est représenté par son agent, M. R. Adam, et par son co-agent, M. F. Crisafulli.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le premier requérant était membre d'une commission de la région Toscane chargée des grandes structures de vente ; le second était membre du conseil d'administration de l'institut zoologique expérimental de la même région.

Par une décision du 25 juillet 1994 (n° 378), le conseil régional de Toscane révoqua les requérants. Cette décision fut prise sur la base des articles 12 de la loi régionale n° 68 de 1983 et 9 de la loi régionale n° 11 de 1979 (voir ci-après, sous « Le droit interne pertinent »). Aux termes de ces dispositions, les personnes nommées à des postes du ressort régional ont l'obligation de déclarer leur appartenance à des associations qui, ouvertement ou *de facto*, exercent des activités à caractère politique, culturel, social, d'assistance ou économique. L'absence de déclaration ou toute déclaration ne correspondant pas à la réalité sont sanctionnées par la révocation. Le premier requérant avait omis d'envoyer les documents pertinents, alors que le second avait omis d'indiquer son affiliation à une loge maçonnique.

Le 28 octobre 1994, les requérants attaquèrent la décision du 25 juillet 1994 devant le tribunal administratif régional (« le TAR ») de Toscane. Ils alléguèrent notamment que l'acte litigieux était incompatible avec leur droit à la liberté d'association, tel que garanti par l'article 11 de la Convention et l'article 18 de la Constitution italienne. De plus, les lois régionales appliquées dans leur cas auraient dépassé les limites fixées par la loi étatique n° 17 du 25 janvier 1982, qui interdisait uniquement l'affiliation à des associations secrètes.

Par un jugement du 28 janvier 1997, le TAR de Toscane rejeta les recours des requérants.

Il estima, en particulier, que l'obligation de déclarer l'appartenance aux associations indiquées dans les lois régionales contestées n'empêchait nullement les titulaires de postes du ressort régional de s'affilier à de telles associations. De plus, la sanction de révocation n'était, selon lui, ni disproportionnée ni discriminatoire. Le but des lois régionales était de garantir une meilleure organisation, l'efficacité et la transparence des organes régionaux et d'éviter des conflits dans la gestion des intérêts collectifs. Quant au droit à la confidentialité (*diritto alla riservatezza*), invoqué par les requérants, il ne s'agissait pas d'un droit fondamental garanti, en tant que tel, par la Constitution.

Dans la mesure où le premier requérant se plaignait de ne pas avoir reçu les fiches à remplir pour satisfaire à l'obligation de communication, le TAR fit observer que la loi n'imposait pas l'envoi des fiches en question et qu'il incombait à l'intéressé de se les procurer en temps utile. Il opposa également aux requérants, qui plaidaient que leur omission avait été réparée par la loge maçonnique à laquelle ils appartenaient, laquelle avait transmis la liste de ses affiliés au conseil régional, que la loi imposait une obligation directement à la personne qui occupait le poste du ressort régional, et ne prévoyait aucunement qu'un organe extérieur pût se substituer à elle.

Les requérants interjetèrent appel.

Par un arrêt du 13 mai 2003, dont le texte fut déposé au greffe le 6 octobre 2003, le Conseil d'Etat rejeta l'appel des requérants.

Il précisa que le principe du bon fonctionnement de l'administration publique, prévu à l'article 97 de la Constitution, devait en tout cas primer sur le droit à la confidentialité. Par ailleurs, l'obligation de déclarer l'affiliation à une association non secrète ne donnait aucune connotation négative au choix du particulier d'exercer son droit à la liberté d'association. Enfin, le fait que la Cour européenne des droits de l'homme avait jugé incompatible avec l'article 11 de la Convention l'interdiction, faite aux titulaires de certains postes régionaux de s'affilier à la franc-maçonnerie (voir *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani [GOI] c. Italie (n° 1)*, n° 35972/97, CEDH 2001-VIII) n'était pas pertinente en l'espèce.

Dans une note du 17 mars 2008, la région Toscane expliqua qu'il ressortait des fiches annexées à sa note que les quatre autres personnes occupant des postes du ressort régional, dont les requérants avaient affirmé qu'elles n'avaient pas déclaré leur affiliation à des partis politiques mais n'avaient pas été révoquées, avaient communiqué leur affiliation en temps utile.

B. Le droit interne pertinent

1. L'article 18 de la Constitution et la loi n° 17 de 1982

L'article 18 de la Constitution italienne se lit comme suit :

« Les citoyens ont le droit de s'associer librement, sans autorisation, à des fins que la loi pénale n'interdit pas.

Sont interdites les associations secrètes et celles qui poursuivent, même indirectement, des buts politiques au moyen d'organisations de caractère militaire. »

La loi n° 17 du 25 janvier 1982 a mis en œuvre la disposition constitutionnelle précitée, et a défini, en particulier, la notion d'« association secrète ». Son article 1 se lit comme suit :

« Sont considérées comme des associations secrètes, et interdites en tant que telles par l'article 18 de la Constitution, les associations qui, même au sein d'associations

non secrètes (*palesi*), cachent leur existence, ou qui, en gardant secrets à la fois leurs buts et leurs activités sociales, ou en cachant, en tout ou en partie et de manière réciproque, leurs associés, ont des activités visant à interférer avec l'exercice des fonctions d'organes constitutionnels, d'administrations publiques, y compris ayant un statut autonome, d'organismes publics, y compris de nature économique, ainsi que de services publics essentiels d'intérêt national. »

2. Les lois régionales de la Toscane

La loi régionale n° 11 du 8 mars 1979 est intitulée « dispositions sur les nominations et désignations des représentants de la région dans des instituts et organes externes ». Ses articles 11 § 1 et 9 § 3 se lisent comme suit :

Article 11 § 1

« Exclusivement aux fins de la présente loi et en conformité avec les principes fondamentaux établis par la loi étatique n° 14 du 24 janvier 1978, les représentants de la région dans les organes [indiqués] à l'article 2 communiqueront, dans un délai de trois mois à compter de leur nomination, les données suivantes au bureau de la présidence du conseil :

- a) un *curriculum vitae*, mentionnant entre autres les charges, publiques ou privées, ayant un caractère stable, actuellement occupées ainsi que les émoluments et remboursements de frais éventuellement perçus ;
- b) la valeur de leur patrimoine à la date de la nomination ;
- c) la déclaration, faite à des fins fiscales, de l'ensemble de leurs revenus. »

Article 9 § 3

« L'absence ou la non-véracité de la communication [prévues] à l'article 11 ci-après, établie à tout moment de manière contradictoire avec l'intéressé, entraîne la révocation, les actes accomplis restant valables. »

La loi régionale n° 68 du 29 août 1983 est intitulée « dispositions de mise en œuvre de l'article 18 de la Constitution et de la loi n° 17 du 25 janvier 1982 en matière d'associations secrètes et dispositions visant à garantir la publicité de la situation associative des titulaires de charges électives ou des personnes nommées ou désignées à des postes du ressort de la région ».

L'article 12 §§ 1 et 2 de cette loi se lit comme suit :

« Le *curriculum vitae* que les personnes nommées ou désignées aux postes du ressort de la région [visés] par la loi régionale n° 11 du 8 mars 1979 sont tenues de communiquer au bureau de la présidence du conseil régional en vertu de l'article 11 de cette même loi, doit contenir entre autres l'indication des associations ayant comme but explicite ou exerçant *de facto* des activités à caractère politique, culturel, social, d'assistance et d'encouragement dans le secteur économique, et préciser la dénomination de ces associations. En cas d'absence ou de non-véracité de ces informations, les sanctions prévues à l'article 9, paragraphe 3 de la loi précitée s'appliquent.

Dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les personnes nommées ou désignées à des postes du ressort de la région doivent compléter leur *curriculum vitae* conformément au premier alinéa. »

GRIEFS

1. Les requérants considèrent que la sanction de révocation dont ils ont fait l'objet a violé leur droit à la liberté d'association, tel que garanti par l'article 11 de la Convention.

2. Les requérants voient dans l'obligation qui leur a été faite de communiquer leur affiliation à une association légitime et dans la révocation une violation de leurs droits au respect de leur vie privée, à la liberté de pensée, de conscience et de religion et à la liberté d'expression, tels que garantis par les articles 8, 9 et 10 de la Convention.

3. Les requérants considèrent avoir été traités différemment de personnes se trouvant dans des situations similaires et ce, sans justification objective. Ils invoquent l'article 14, lu en conjonction avec les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention.

EN DROIT

1. Les requérants considèrent que la sanction dont ils ont été frappés a violé leur droit à la liberté d'association, tel que garanti par l'article 11 de la Convention.

Cette disposition est ainsi libellée :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Arguments des parties

1. Les requérants

Les requérants soulignent tout d'abord qu'ils exerçaient les fonctions d'experts externes appelés par la région à occuper certains postes du fait de leurs compétences. Ils font valoir qu'ils n'étaient pas obligés de se conformer aux directives du conseil régional, qu'ils jouissaient d'une large autonomie, ne participaient pas à l'exercice de la puissance publique et ne pouvaient dès lors pas être considérés comme des « membres (...) de

l'administration de l'Etat » aux termes de la dernière phrase du deuxième paragraphe de l'article 11 de la Convention.

Les requérants revendiquent leur droit à ne pas subir de répercussions négatives pour avoir manqué à une obligation qu'ils jugent déraisonnable et injustifiée. Ils soutiennent que l'obligation de communiquer les choix individuels quant à l'affiliation éventuelle à des associations constitue en elle-même une ingérence dans le droit garanti par l'article 11 de la Convention, dans la mesure où ces choix peuvent révéler des données personnelles de nature strictement privée. En l'espèce, ils font valoir qu'ils appartenaient à une association qui, à partir des années 80, avait été victime d'une campagne sauvage de dénigrement et de criminalisation. Par conséquent, déclarer leur affiliation à une loge maçonnique équivalait, selon eux, à s'exposer à un jugement social réprobateur, susceptible d'entraîner des effets néfastes sur les plans professionnel et privé. Des francs-maçons auraient en effet été poussés à renoncer à leur affiliation pour pouvoir postuler « sans tache » à des postes régionaux.

Si les requérants admettent que l'ingérence en question avait une base légale, à savoir les lois régionales n^{os} 68 de 1983 et 11 de 1979, ils considèrent toutefois que les conséquences de l'application de celles-ci n'étaient pas prévisibles. En premier lieu, il était selon eux impossible de déterminer clairement s'ils devaient communiquer spontanément leur affiliation ou si le conseil régional devait distribuer des fiches à cet effet. En particulier, le premier requérant affirme qu'il n'a pas reçu la fiche en question, et a donc estimé qu'il n'était pas tenu d'effectuer des démarches pour l'obtenir. Quant au deuxième, il déclare qu'il a reçu la fiche litigieuse, mais que celle-ci était accompagnée d'une lettre faisant référence aux « associations secrètes », ce qui l'a amené à penser que seule l'affiliation à des associations de ce type devait être déclarée.

Selon les juges internes, l'ingérence litigieuse visait à protéger le bon fonctionnement de l'administration publique. Les requérants font valoir que cette finalité ne figure pas parmi les buts légitimes énumérés au deuxième paragraphe de l'article 11 de la Convention et qu'en tout état de cause, l'ingérence n'était pas « nécessaire dans une société démocratique », comme le démontre le fait qu'aucune obligation de transparence similaire n'était imposée aux fonctionnaires étatiques, même du plus haut niveau, ou aux fonctionnaires d'autres régions italiennes. Ils ajoutent que la Cour elle-même ayant reconnu que l'affiliation d'un juge à la franc-maçonnerie ne fait pas surgir de doutes objectivement justifiés quant à l'impartialité de ce dernier, on voit mal pourquoi une conclusion différente pourrait s'appliquer aux personnes occupant des postes du ressort régional.

L'obligation de déclaration étant prévue pour un large éventail d'associations, on ne saurait conclure qu'elle se justifiait par l'exigence d'exercer un contrôle scrupuleux sur les activités des loges franc-

maçonniques en raison de l'implication, dans le passé, de certains de leurs membres dans des activités illicites.

Les requérants s'estiment victimes d'une « culture du soupçon et de la répression », incompatible avec les valeurs démocratiques et digne du maccarthysme. De plus, la sanction de révocation prévue par les lois régionales litigieuses s'appliquerait de manière automatique, ce qui ne permettrait ni de tenir compte des circonstances particulières des cas d'espèce, ni de remédier à une éventuelle omission par une déclaration a posteriori (comme dans le cas du deuxième requérant). Les requérants observent à cet égard qu'en 1993 – donc avant la sanction infligée par le conseil régional – la loge dont ils faisaient partie avait transmis la liste de ses affiliés au bureau de la présidence, ce qui satisfaisait aux exigences de transparence poursuivies par les autorités.

Enfin, les requérants considèrent que la sanction dont ils ont fait l'objet – c'est-à-dire la révocation – était manifestement disproportionnée par rapport aux buts légitimes éventuellement poursuivis. A cet égard, les intéressés observent que pour les conseillers régionaux, appelés à exercer la fonction législative, le fait d'omettre de déclarer l'appartenance à une association a pour seule conséquence la communication de cette omission au cours d'une séance publique du conseil régional.

2. Le Gouvernement

Le Gouvernement observe que la présente affaire se distingue des deux affaires *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani [GOI] c. Italie* (voir *GOI (n° 1)*, précité, et *GOI c. Italie (n° 2)*, n° 26740/02, 31 mai 2007), dans lesquelles la Cour a conclu à des violations de la Convention, tout d'abord en ce que les requérants sont des personnes physiques affiliées à la franc-maçonnerie et non les représentants légaux de cette dernière.

Dans la première affaire *GOI*, il était question d'une loi régionale des Marches qui donnait à penser que l'appartenance à la franc-maçonnerie était en soi une cause d'exclusion d'un candidat. Dans la deuxième, il s'agissait d'une loi de la région Frioul-Vénétie Julienne qui imposait l'obligation légale de déclaration de l'appartenance à un nombre restreint d'associations.

Le Gouvernement fait observer que l'obligation de déclarer l'appartenance à des associations est prévue en relation avec des postes temporaires et caractérisés par un rapport de confiance particulièrement étroit entre l'autorité régionale et les personnes appelées à gérer ou contrôler des organismes financés par la région. Ces personnes, nommées par l'autorité régionale, peuvent être révoquées par celle-ci et ne peuvent aspirer à la stabilité dans leurs fonctions, lesquelles ne prévoient ni une progression de carrière, ni un salaire, mais seulement une indemnité. Il s'agit de fonctions publiques de nature honorifique, et non d'emplois ou d'activités professionnelles.

Selon le Gouvernement, le droit de s'associer librement n'implique pas en soi celui de garder secrète l'affiliation à une association et en conclure autrement signifierait estimer que l'interdiction des associations secrètes est incompatible avec la Convention. Il considère que lorsqu'une personne brigue une certaine position, il se peut qu'elle doive choisir entre sa candidature, qui l'oblige à déclarer son affiliation, et la possibilité de ne pas divulguer celle-ci.

Dans la deuxième affaire *GOI*, la Cour aurait implicitement reconnu que le devoir de transparence ne constituait pas, en soi, une violation de l'article 11 de la Convention. Le Gouvernement affirme que les lois régionales de la Toscane n'exigent pas que les candidats déclarent qu'ils ne sont pas francs-maçons et qu'elles ne voient aucune incompatibilité entre cette qualité et la nomination dans un organisme contrôlé par la région. Il ajoute qu'il ressort clairement du dossier de la présente affaire que l'appartenance à ladite association n'est nullement un motif de révocation, puisque le rapport annexé au procès-verbal de la réunion du bureau de la présidence de la région Toscane du 15 juin 1994 fait état d'un groupe de personnes contre lesquelles aucune sanction n'a été prise parce qu'elles avaient déclaré en temps voulu leur affiliation à une loge maçonnique. Le Gouvernement en conclut que c'est la violation de l'obligation de transparence, et non l'appartenance à la franc-maçonnerie, qui est sanctionnée par la loi.

Par ailleurs, il ajoute que l'éventail des associations concernées est beaucoup plus large que dans l'affaire *GOI* (n° 2) et n'implique nullement un jugement défavorable à leur égard. De plus, dans la présente affaire, la partie requérante n'étant pas la franc-maçonnerie, elle ne peut se plaindre d'une éventuelle atteinte à son image ou d'un risque de voir ses membres prendre la fuite.

A supposer même que l'article 11 soit applicable en l'espèce, le Gouvernement estime que toute ingérence dans la liberté d'association était justifiée. Elle était prévue par la loi et poursuivait les buts légitimes indiqués dans les arrêts *GOI*, ainsi que le but d'assurer la confiance qui doit régner entre les élus régionaux et les administrateurs nommés à des postes à responsabilité. Le Gouvernement rappelle, sur ce point, les principes développés par la Cour dans l'arrêt *Ahmed et autres c. Royaume-Uni* (du 2 septembre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI). De plus, un simple devoir de transparence et de sincérité est une mesure qui ménage un juste équilibre entre ces buts et les droits individuels affectés. Selon lui, la loi régionale n'implique par ailleurs aucun jugement négatif, même tacite, sur le vaste nombre d'associations auxquelles elle s'applique. La déclaration d'appartenance doit être faite par des personnes déjà nommées, dans les trois mois qui suivent leur nomination, et non par des candidats, ce qui démontre que la déclaration concernée n'a aucunement pour but d'influencer le choix des autorités régionales, mais simplement d'instaurer,

à l'égard des personnes exerçant des fonctions d'intérêt général, une transparence à même de mieux placer celles-ci sous le contrôle public et de renforcer ainsi la confiance des citoyens dans l'administration.

Enfin, selon le Gouvernement, l'ingérence se justifie également au sens de la dernière phrase du deuxième paragraphe de l'article 11. En effet, les postes concernés par les lois régionales litigieuses impliquent la gestion ou le contrôle d'organismes publics, relevant de la compétence régionale, qui remplissent des tâches d'intérêt général en utilisant à cette fin l'argent des contribuables. Il s'impose donc d'interpréter la notion d'« administration de l'Etat » de manière autonome et non excessivement formaliste.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur l'existence d'une ingérence

La Cour observe d'emblée que la révocation dont les requérants ont fait l'objet a sanctionné non pas l'exercice du droit de ces derniers de s'affilier à la franc-maçonnerie, mais la non-déclaration de cette affiliation. Dans ces circonstances, on pourrait estimer qu'ils invoquent, en substance, le droit de garder le secret quant à leur affiliation, lequel n'est pas garanti en tant que tel par l'article 11 de la Convention.

Cependant, eu égard au fait que les requérants affirment que la déclaration de leur affiliation à une loge maçonnique les aurait exposés à un jugement social réprobateur, susceptible d'entraîner des effets néfastes sur les plans professionnel et privé, la Cour procédera à l'examen de ce grief en présupposant qu'il y a eu ingérence dans le droit des requérants à la liberté d'association (voir, *mutatis mutandis*, *GOI (n° 2)*, précité, §§ 21 et 42).

2. Sur la justification de l'ingérence

Pareille ingérence enfreint l'article 11 de la Convention, sauf si elle est « prévue par la loi », si elle poursuit un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et si elle est « nécessaire dans une société démocratique » pour les atteindre (*GOI (n° 1)*, précité, § 17).

a) La prévision par la loi

La Cour note que l'ingérence était prévue par les articles 11 § 1 et 9 § 3 de la loi régionale de la Toscane n° 11 du 8 mars 1979 et par l'article 12 §§ 1 et 2 de la loi n° 68 du 29 août 1983 de la même région.

Ces textes, dont l'accessibilité n'a pas été mise en cause par les requérants, disposent que les représentants de la région doivent, dans un délai de trois mois à compter de leur nomination, produire au bureau de la présidence du conseil régional un *curriculum vitae*, contenant, entre autres, l'indication des associations ayant comme but explicite ou exerçant *de facto* des activités à caractère politique, culturel, social, d'assistance et

d'encouragement dans le secteur économique, et préciser la dénomination de ces associations. Il est en outre spécifié que l'absence ou la non-véracité de l'indication entraîne la révocation.

Aux yeux de la Cour, les lois régionales en question sont suffisamment claires au sens de la Convention. Pour ce qui est de l'argument des requérants selon lequel les textes législatifs visés n'indiquent pas les modalités par lesquelles ils auraient dû satisfaire à l'obligation de déclarer les associations auxquelles ils étaient affiliés, il convient de noter que, en cas de doute, les intéressés auraient pu solliciter l'avis de conseils éclairés ou bien demander des éclaircissements à cet égard au bureau de la présidence du conseil régional.

Au vu de ce qui précède, la Cour estime que l'ingérence était « prévue par la loi ».

b) La poursuite de buts légitimes

Dans ses arrêts *GOI (nos 1 et 2)* (précités, respectivement §§ 21 et 51), la Cour a estimé que l'interdiction de nomination de francs-maçons à des postes publics et l'obligation faite aux intéressés se portant candidats à de tels postes de déclarer leur appartenance à la franc-maçonnerie poursuivait les buts légitimes de la protection de la sécurité nationale et de la défense de l'ordre. La Cour ne voit aucune raison de s'écarter de ces conclusions en la présente affaire.

Elle relève également que, selon les juridictions nationales, le devoir de mentionner l'affiliation à des associations visait à garantir une meilleure organisation, l'efficacité et la transparence des organes régionaux et à éviter des conflits dans la gestion des intérêts collectifs. La déclaration litigieuse était en effet censée informer les citoyens quant à d'éventuels conflits d'intérêts pouvant toucher les administrateurs publics.

Dès lors, l'ingérence dénoncée par les requérants poursuivait des buts légitimes.

Il reste à vérifier si elle était « nécessaire dans une société démocratique ».

c) Sur la nécessité de l'ingérence dans une société démocratique

Compte tenu de l'ensemble des éléments de l'affaire, la Cour doit déterminer si l'ingérence était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (voir, *mutatis mutandis*, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, *Recueil* 1998-I, §§ 46–47, et *Bozgan c. Roumanie*, n° 35097/02, § 21, 11 octobre 2007).

La proportionnalité appelle à mettre en balance les impératifs des objectifs énumérés à l'article 11 § 2 de la Convention et ceux d'un libre exercice de la liberté d'association. La recherche d'un juste équilibre ne doit

pas conduire à décourager les individus d'exercer leur droit d'association en pareille circonstance, par peur de voir leur candidature écartée ou leur nomination révoquée (voir, *mutatis mutandis*, *GOI (n° 1)*, précité, § 25).

En la présente espèce, les requérants n'étaient pas des candidats à des postes du ressort régional, mais avaient déjà été titularisés et leur appartenance à des associations devait être communiquée dans les trois mois à compter de leur nomination. De plus, l'affiliation à la franc-maçonnerie n'était pas, en soi, un motif de révocation, comme le prouve le fait, souligné par le Gouvernement et non contesté par les requérants, que des francs-maçons ayant fait la déclaration requise par les lois régionales n'avaient subi aucune répercussion négative. Ceci permet de différencier la présente affaire de l'affaire *GOI (n° 1)*, dans laquelle la Cour a conclu à la violation de l'article 11 de la Convention dans des circonstances où les francs-maçons étaient contraints de choisir entre leur affiliation à la franc-maçonnerie et la participation à un concours pour un poste régional.

La Cour note de surcroît que les lois de la région Toscane n'imposaient qu'une simple obligation de déclarer l'appartenance à l'une des nombreuses associations tombant dans le champ d'application de l'article 12 § 1 de la loi n° 68 du 29 août 1983. Rien ne prouve que pareille déclaration aurait pu donner lieu à un jugement social réprobateur ou qu'elle impliquait des procédures d'une complexité particulière, faisant peser une charge excessive et exorbitante sur les requérants.

Pour ce qui est de la sanction à appliquer en cas d'absence ou de non-véracité de la déclaration, il convient de noter que les lois régionales litigieuses prévoyaient la révocation automatique de la personne concernée. Celle-ci visait à sanctionner un comportement fautif commis dans le cadre des fonctions des intéressés, et jugé de nature à miner le rapport de confiance particulièrement étroit entre la région et les personnes appelées à gérer ou contrôler les organismes que celle-ci finançait. Il est vrai que l'administration n'avait pas le pouvoir de tenir compte des circonstances particulières de chaque cas d'espèce et de moduler la sanction, la révocation étant une conséquence légale automatique du comportement reproché. Cependant, la Cour considère qu'en matière de rapports entre l'administration et les experts externes appelés par la région à occuper des postes du ressort régional, les Etats contractants jouissent d'une marge d'appréciation, qui n'a pas été outrepassée en l'espèce. La Cour ne saurait donc conclure que la sanction appliquée aux requérants était disproportionnée.

Par ailleurs, les requérants ont pu bénéficier de certaines garanties procédurales. En effet, aux termes de l'article 9 § 3 de la loi n° 11 de 1979, l'absence ou la non-véracité de la déclaration devait être « établie (...) de manière contradictoire avec l'intéressé ». De plus, les requérants ont eu le loisir de contester devant les juridictions administratives la sanction litigieuse et sa compatibilité avec leur droit à la liberté d'association.

3. Conclusion

Dans ces circonstances, la Cour estime que l'ingérence dans la liberté d'association des requérants, prévue par la loi, poursuivait des buts légitimes et était nécessaire dans une société démocratique pour atteindre ceux-ci.

Etant parvenue à cette conclusion, la Cour n'estime pas nécessaire de se pencher sur la question de savoir si l'ingérence incriminée était justifiée également au regard de la dernière phrase de l'article 11 § 2 de la Convention, qui habilite les Etats à imposer aux membres de certaines catégories, y compris « l'administration de l'Etat », des « restrictions légitimes » à l'exercice du droit à la liberté d'association.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. Les requérants voient dans l'obligation qui leur a été faite de communiquer leur affiliation à une association légitime et dans la sanction de révocation une violation de leurs droits au respect de leur vie privée, à la liberté de pensée, de conscience et de religion et à la liberté d'expression, tels que garantis par les articles 8, 9 et 10 de la Convention.

Ces dispositions se lisent comme suit.

Article 8

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

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

Article 9

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Article 10

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de

frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

Le Gouvernement conteste cette thèse.

Les requérants observent que l'affiliation à certaines associations est susceptible de révéler les orientations sexuelles, les convictions religieuses, les opinions politiques et l'état de santé de la personne concernée, ce qui appelle un examen scrupuleux de la nécessité de l'obligation de communiquer l'affiliation en question. Ils réitèrent les observations développées sous l'angle de l'article 11 de la Convention quant à la prévisibilité de l'ingérence, à la poursuite d'un but légitime et à l'existence d'un « besoin social impérieux ».

Les requérants considèrent que les données qu'ils étaient tenus de fournir au conseil régional de Toscane relevaient de leur vie privée et intime et qu'elles ne pouvaient dès lors être traitées par les autorités sans que toutes les conditions évoquées par l'article 8 ne fussent réunies et sans la mise en place des garanties appropriées prévues par la législation interne. Selon eux, rien ne garantissait en l'espèce que les données en question ne seraient pas utilisées sans leur autorisation préalable, les lois régionales litigieuses ne prévoyant pas d'exceptions à l'obligation de communication liées à la protection de la confidentialité de données particulièrement sensibles et le conseil régional n'étant pas tenu de ne pas divulguer ces données.

Le Gouvernement observe que les informations concernant l'appartenance aux associations étaient recueillies avec le consentement implicite des intéressés, qui avaient une obligation dans ce sens seulement si et dans la mesure où ils souhaitaient être nommés à des postes du ressort régional. Selon lui, les informations n'étaient pas dévoilées en public, mais simplement conservées par les organes régionaux pendant la durée du mandat de l'intéressé. De plus, cette mesure était prévue par la loi et visait le but légitime de garantir la transparence et la bonne marche de l'administration de la chose publique, ainsi que la préservation de la confiance du public dans les institutions régionales et leurs organismes. La sanction en cas de déclaration infidèle ou mensongère se limitant à la perte d'une charge de nature honorifique, il n'y aurait pas disproportion entre les buts visés et les moyens déployés pour les atteindre.

La Cour vient de conclure, sous l'angle de l'article 11 de la Convention, que l'obligation faite aux requérants de déclarer leur appartenance à des associations « ayant comme but explicite ou exerçant *de facto* des activités à caractère politique, culturel, social, d'assistance et d'encouragement dans le

secteur économique » poursuivait un but légitime. Elle rappelle par ailleurs avoir conclu, dans l'affaire *N.F. c. Italie* (n° 37119/97, § 39, CEDH 2001-IX), que la divulgation de l'adhésion d'un requérant à la franc-maçonnerie ne constituait pas une ingérence dans le droit de ce dernier au respect de sa vie privée. De plus, les requérants n'ont pas prouvé que la déclaration de leur adhésion aurait révélé des informations sur leur vie intime ou leurs convictions politiques, religieuses, philosophiques ou morales.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

3. Les requérants estiment avoir été traités différemment, sans raison objective, des personnes se trouvant dans des situations similaires à la leur, et ce, soit du fait du contenu des lois régionales incriminées, soit du fait des modalités concrètes de l'application de celles-ci. Ils invoquent l'article 14, lu en conjonction avec les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention.

L'article 14 de la Convention est 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. »

Le Gouvernement conteste cette thèse.

A. Arguments des parties

1. Les requérants

Les requérants observent que l'obligation de communication voulue par la région Toscane n'existe ni pour les fonctionnaires de l'Etat, ni dans d'autres régions d'Italie. Dès lors, les personnes occupant des postes du ressort régional dans ces régions ainsi que celles qui occupent des postes analogues dans l'administration nationale ne seraient pas tenues de révéler leur affiliation éventuelle à des associations.

De plus, ils soulignent que, même en Toscane, certains administrateurs publics, tels que les conseillers régionaux, ne peuvent pas être révoqués s'ils ont omis de déclarer leur affiliation.

Les requérants allèguent enfin que la réglementation régionale litigieuse n'a été appliquée de manière rigide et sévère qu'à l'encontre des franc-maçons, l'omission de communication par les affiliés à d'autres associations ayant été, *de facto*, tolérée. En effet, trois autres personnes occupant des postes du ressort régional et ayant omis de déclarer leur appartenance à des partis politiques n'auraient pas été révoquées. Ils ajoutent que la presse avait rendu publique l'affiliation à un parti politique d'un assesseur régional qui

n'avait pas déclaré son affiliation, mais qu'aucune mesure n'a été prise à son encontre.

2. *Le Gouvernement*

Le Gouvernement rappelle que dans l'affaire *GOI c. Italie (n° 2)* précitée, la Cour a constaté une discrimination dans l'assimilation de la franc-maçonnerie aux associations secrètes, et ce à la différence d'autres associations non secrètes, mais qui pourraient être autrement plus dangereuses. Or la loi régionale mise en cause dans la présente affaire n'assimile pas la franc-maçonnerie à des associations secrètes ou autrement interdites et ne traite pas les francs-maçons différemment des membres d'autres associations. Il précise qu'un très vaste éventail d'associations, définies par des critères objectifs et neutres, tombe sous le coup de l'application de cette loi.

Le Gouvernement souligne que le problème de la non-déclaration d'une affiliation s'est posé en l'espèce pour la franc-maçonnerie parce que la presse avait publié la liste des affiliés, parmi lesquels figuraient les noms des requérants, ce qui imposait à l'administration un devoir de vérification. Dans ces circonstances, aucune apparence de violation de l'article 14 de la Convention ne saurait être décelée en l'espèce.

Le Gouvernement nie par ailleurs l'existence d'une pratique consistant à appliquer la loi de manière discriminatoire au détriment de la franc-maçonnerie. Selon lui, ce fait est prouvé par une double circonstance : d'une part, des francs-maçons ont été nommés à certaines fonctions et maintenus en poste sans avoir été inquiétés car ils avaient déclaré leur affiliation et, d'autre part, lors de la procédure entamée à la suite de la publication dans la presse des listes des francs-maçons, ces personnes n'ont subi aucune conséquence négative du fait de leur affiliation à la franc-maçonnerie.

Quant au fait selon lequel les conseillers régionaux ne sont pas sanctionnés de la même manière, le Gouvernement rappelle que l'exposé de l'avocat général de la région Toscane, auquel il renvoie dans ses observations, précise que cette matière ressort de la compétence exclusive de l'Etat et que les régions n'ont aucune possibilité de légiférer dans ce domaine.

Pour ce qui est du personnel politique, le Gouvernement souligne que ce dernier répond uniquement devant le peuple, le seul qui ait le pouvoir de sanctionner celui-ci à l'échéance du mandat électif.

Les requérants citent en outre le cas de quatre personnes dont ils affirment qu'elles auraient omis de déclarer leur appartenance à des partis politiques mais n'auraient pas été révoquées. De l'avis du Gouvernement, les partis politiques, pierres angulaires de tout système démocratique, ne sont pas des associations comme les autres, ce qui justifie le traitement différent de leurs affiliés. De plus, les affirmations des requérants sont

dépourvues de tout fondement factuel, comme il ressort de la note de la région Toscane du 17 mars 2008.

Le Gouvernement réitère enfin les arguments développés sous l'angle de l'article 11 de la Convention quant au rapport de confiance particulièrement étroit existant entre l'autorité régionale et les personnes appelées à gérer ou contrôler des organismes financés par la région. Il allègue que ceci constitue une différence fondamentale dans la nature des positions respectives, laquelle explique la différence de réglementation entre les employés de la fonction publique et les titulaires des charges dont il est question dans la présente affaire.

B. Appréciation de la Cour

1. Principes généraux

Dans sa jurisprudence, la Cour a établi que la discrimination découle du fait de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées en la matière dans des situations comparables (*Willis c. Royaume-Uni*, n° 36042/97, § 48, CEDH 2002-IV). Toute différence de traitement n'emporte toutefois pas automatiquement violation de l'article 14. Il faut établir que des personnes placées dans des situations analogues ou comparables en la matière jouissent d'un traitement préférentiel, et que cette distinction est discriminatoire (*Zarb Adami c. Malte*, n° 17209/02, § 71, 20 juin 2006, et *Unal Tekeli c. Turquie*, n° 29865/96, § 49, 16 novembre 2004).

Une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 si elle manque de justification objective et raisonnable. L'existence de pareille justification s'apprécie à la lumière des principes qui prévalent d'ordinaire dans les sociétés démocratiques. Une différence de traitement dans l'exercice d'un droit énoncé par la Convention ne doit pas seulement poursuivre un but légitime : l'article 14 est également violé s'il n'y a pas de « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (voir, par exemple, *Petrovic c. Autriche*, arrêt du 27 mars 1998, *Recueil* 1998-II, § 30, et *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 102, § 77).

En d'autres termes, la notion de discrimination englobe d'ordinaire les cas dans lesquels un individu ou un groupe se voit, sans justification adéquate, moins bien traité qu'un autre, même si la Convention ne requiert pas le traitement plus favorable (*Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, arrêt du 28 mai 1985, série A n° 94, § 82). En effet, l'article 14 n'empêche pas une distinction de traitement si elle repose sur une appréciation objective de circonstances de fait essentiellement différentes et si, s'inspirant de l'intérêt public, elle ménage un juste équilibre entre la sauvegarde des intérêts de la communauté et le respect des

droits et libertés garantis par la Convention (*Zarb Adami*, précité, § 73, et *G.M.B. et K.M. c. Suisse* (déc.), n° 36797/97, 27 septembre 2001).

Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement juridique (*Gaygusuz c. Autriche*, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, § 42). Son étendue varie selon les circonstances, les domaines et le contexte (*Rasmussen c. Danemark*, arrêt du 28 novembre 1984, série A n° 87, § 40, et *Inze c. Autriche*, arrêt du 28 octobre 1987, série A n° 126, § 41), mais la décision finale quant à l'observation des exigences posées par la Convention appartient à la Cour. La Convention étant avant tout un mécanisme de protection des droits de l'homme, la Cour doit tenir compte de l'évolution de la situation dans l'Etat défendeur et dans les Etats contractants en général et réagir, par exemple, au consensus susceptible d'apparaître quant aux normes à atteindre (*Zarb Adami*, précité, § 74, et *Unal Tekeli*, précité, § 54).

La Cour rappelle également que dans son arrêt *GOI (n° 2)* (précité, §§ 51-57), elle a conclu à la violation de l'article 14 combiné à l'article 11 de la Convention en raison d'une loi de la région du Frioul-Vénétie Julienne qui imposait uniquement aux membres d'une association maçonnique de déclarer leur affiliation lorsqu'ils postulaient pour la nomination à certains postes du ressort régional. Elle a observé, notamment, qu'aucune justification objective et raisonnable de cette différence de traitement entre associations non secrètes n'avait été avancée par le Gouvernement.

2. Application de ces principes au cas d'espèce

La Cour note d'emblée que l'obligation de déclaration prévue par les lois de la région Toscane mises en cause par les requérants s'applique à toute association « ayant comme but explicite ou exerçant *de facto* des activités à caractère politique, culturel, social, d'assistance et d'encouragement dans le secteur économique ». Elle concerne dès lors un très grand nombre d'associations, et non la seule franc-maçonnerie. Ceci permet de distinguer la présente affaire de l'affaire *GOI (n° 2)*, précitée.

Dans la mesure où les requérants se plaignent d'une différence de traitement entre les personnes nommées à des postes du ressort de la région Toscane et celles nommées à des postes similaires dans d'autres régions ou au sein de l'administration de l'Etat, la Cour note que la possibilité qu'une région règle certaines matières de manière différente par rapport à d'autres régions ou à l'administration centrale est une conséquence inévitable de l'autonomie législative reconnue aux régions. Elle ne saurait, en tant que telle, être constitutive d'une violation de l'article 14 de la Convention.

Pour ce qui est du traitement réservé aux conseillers régionaux ou à d'autres personnes occupant des charges électives, la Cour estime que les individus concernés ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle

des requérants. Ayant été élues par le corps électoral, ces personnes sont appelées à répondre des actes accomplis dans le cadre de leurs fonctions directement devant l'opinion publique et non devant l'administration, comme c'est en revanche le cas de celles qui, à l'instar des requérants, ont été nommées par cette dernière.

Quant à l'allégation des requérants selon laquelle la réglementation régionale litigieuse aurait été appliquée de manière rigide et sévère uniquement à l'encontre de francs-maçons, il convient de rappeler qu'une différence de traitement contraire à la Convention peut découler non seulement d'une mesure législative, mais également d'une situation de fait dérivant d'une pratique bien établie (voir, par exemple et par rapport au service de jury, *Zarb Adami*, précité, §§ 75-79). Cependant, en l'espèce les intéressés n'ont pas fourni la preuve de l'existence d'une telle pratique, qui ne saurait être établie simplement sur la base de quatre cas isolés. En tout état de cause, les affirmations des requérants sont démenties par les fiches annexées à la note de la région Toscane du 17 mars 2008. A cet égard, la Cour rappelle également que, l'affiliation des requérants ayant été rendue publique par la presse, le conseil régional se trouvait dans l'obligation d'accomplir les vérifications nécessaires et d'appliquer, le cas échéant, les sanctions prévues par la loi.

Dans ces circonstances, la Cour ne saurait conclure que les requérants ont été traités, sans justification objective et raisonnable, différemment d'autres personnes se trouvant dans une situation similaire à la leur.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

En conséquence, il convient de mettre fin à l'application de l'article 29 § 3 de la Convention et de déclarer la requête irrecevable.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

Françoise Elens-Passos
Greffière adjointe

Françoise Tulkens
Présidente