SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête No 28169/95
présentée par Cristoforo BUSCARINI
contre Saint-Marin

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Première Chambre), siégeant en chambre du conseil le 10 septembre 1997 en présence de

Mme J. LIDDY, Présidente
MM. M.P. PELLONPÄÄ
E. BUSUTTIL
A. WEITZEL
C.L. ROZAKIS
L. LOUCAIDES
B. MARXER
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
G. RESS
A. PERENIC
C. BÎRSAN
Mme M. HION
M. R. NICOLINI

Mme M.F. BUQUICCHIO, Secrétaire de la Chambre ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 20 octobre 1994 par le requérant contre Saint-Marin et enregistrée le 8 août 1995 sous le numéro de dossier 28169/95 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant de la République de Saint-Marin né en 1943, et résidant dans cet Etat. Il est membre du Conseil Grand et Général, le Parlement de la République de Saint-Marin.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été présentés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le 31 janvier 1994, lors d'une séance du Conseil Grand et Général, le requérant fit état de certains bruits qui couraient quant à des cas de corruption survenus à l'occasion de l'élaboration du plan d'occupation des sols de 1992.

Le 1er février 1994, un autre membre du Conseil Grand et Général porta à la connaissance du Commissario della Legge (juge de première instance) les déclarations faites par le requérant et déposa plainte contre ce dernier auprès de ce magistrat. Il indiqua que les déclarations du requérant étaient de nature à porter atteinte à son

honneur.

Le 1er juin 1994, le Commissario della Legge ordonna au requérant de comparaître le 21 juin 1994 en tant que témoin qui aurait connaissance des cas de corruption.

Lors de l'audition, le requérant indiqua qu'il souhaitait se prévaloir de son immunité parlementaire - garantie par l'article 36 de la loi n° 21 du 11 mars 1981 - et ne pas répondre au sujet des déclarations à caractère politique et parlementaire qu'il avait faites le 31 janvier 1994.

Selon les informations fournies par le requérant à la Commission, le Commissario della Legge ventila, de son côté, l'application des sanctions prévues à l'article 380 du code pénal en cas de refus de témoigner.

Le 24 juin 1994, le magistrat convoqua à nouveau le requérant, pour le 28 juin, afin de l'entendre, en tant que témoin, au sujet de la base juridique de son refus de témoigner.

Le jour venu, le requérant réitéra sa volonté de ne pas répondre et déposa un mémoire quant aux prérogatives parlementaires.

De son côté, le Commissario della Legge rappela au requérant que le refus de témoigner pouvait constituer une infraction à l'article 380 du code pénal et invita en vain le requérant à rendre son témoignage.

Le 30 juin 1994, le Commissario della Legge soumit au Conseil Grand et Général une question de constitutionnalité de l'article 36 de la loi n° 21 de 1981 et de l'article 380 du code pénal par rapport à deux articles de la loi du 8 juillet 1974 (Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'ordinamento sammarinese) qui, en son article 16 fixe les règles de pareil contrôle de constitutionnalité.

Le 30 novembre 1994 le Conseil Grand et Général exprima l'avis que les dispositions attaquées étaient conformes à la loi du 8 juillet 1974. Il indiqua, entre autres, qu'un parlementaire ne peut se prévaloir de l'immunité dont il bénéficie pour se soustraire à l'obligation de témoigner.

Le 20 décembre 1994, le Commissario della Legge classa l'affaire car le requérant ne pouvait pas être poursuivi pour les affirmations faites le 31 janvier 1994 ni pour son refus de témoigner. En ce qui concerne cette dernière éventualité, le Commissario della Legge constata qu'au moment où le requérant avait refusé de témoigner, le Conseil Grand et Général ne s'était pas prononcé sur la question de constitutionnalité et que, par conséquent, il y avait lieu d'estimer, que, conformément à l'article 380 du code pénal, le requérant avait eu une "raison valable" pour ne pas témoigner les 21 et 28 juin 1994. Le Commissario della Legge indiqua toutefois que désormais cette "raison valable" ne saurait exister lors d' "éventuelles futures convocations".

Le 21 décembre 1994, le Commissario della Legge ordonna l'audition du requérant pour le 18 janvier 1995 dans une affaire qu'il avait ouverte contre X à cause des déclarations faites le 31 janvier 1994 par le requérant.

Le 18 janvier 1995, le requérant rendit son témoignage.

B. Eléments de droit interne pertinent

L'article 36 de la loi n° 21 du 11 mars 1981 prévoit que :

"Le membre du Conseil Grand et Général ne peut être appelé

à répondre à aucun titre des opinions, avis et voix donnés à l'intérieur du Conseil Grand et Général dans l'exercice de ses fonctions".

De son côté, l'article 187 du code pénal porte sur le caractère non punissable des offenses contenues dans des textes soumis ou dans les discours prononcés devant le Conseil Grand et Général :

"Sont exemptées de peine et de toute sanction civile ou administrative les offenses contenues dans des textes soumis ou dans les discours prononcés devant le Conseil Grand et Général et relatifs à arguments d'intérêts général en discussion ou à mettre à l'ordre du jour".

L'article 380 du code pénal sanctionne le refus d'activité d'office. Il est ainsi libellé :

"Quiconque, nommé à un office public obligatoire selon la loi, refuse sans raison valable de prendre ses fonctions ou de prêter serment y relatif ou il en est dispensé grâce à des moyens frauduleux, est puni avec une peine de prison et avec la privation de première classe des droits civils.

Les peines sont augmentées d'une classe s'il s'agit de témoins, experts, interprètes, tuteurs, curateurs, liquidateurs, séquestres ou auxiliaires de justice".

GRIEFS

1. En invoquant l'article 6 de la Convention, le requérant se plaint d'abord d'une absence d'indépendance et impartialité du magistrat vis-à-vis du pouvoir politique. Il voit aussi, dans la procédure suivie, une violation des garanties de cette disposition.

2. Ensuite, le requérant se plaint d'une atteinte à son droit d'expression en tant que parlementaire. Il allègue une méconnaissance de l'article 10 de la Convention.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint d'abord d'une violation de l'article 6 (art. 6) de la Convention, ainsi libellé :

"1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle."

Le requérant estime que le Commissario della Legge n'aurait pas été indépendant et impartial vis-à-vis du pouvoir politique. Cette absence d'indépendance et d'impartialité se serait manifestée aussi pendant la phase du contrôle de constitutionnalité. D'autre part, le requérant voit dans la procédure suivie une violation des garanties de cette disposition.

La Commission rappelle que l'article 6 (art. 6) garantit, en matière pénale, certains droits aux personnes contre lesquelles est dirigée une accusation pénale.

Or, la Commission constate que le requérant a toujours été convoqué et entendu par le Commissario della Legge en qualité de témoin. Par conséquent, il ne saurait pas invoquer les garanties de l'article 6 (art. 6), car, malgré la plainte déposée contre le requérant, le Commissario della Legge n'avait porté aucune accusation à l'encontre du requérant.

Il s'ensuit que le requérant ne saurait se prétendre "victime", aux termes de l'article 25 (art. 25) de la Convention, d'une violation des droits prévus à l'article 6 (art. 6) de la Convention.

Toutefois, dans la mesure où le requérant allègue que son audition en qualité de témoin était un escamotage procédural et que, dans la première procédure ouverte par le Commissario della Legge, l'on peut raisonnablement soutenir que le requérant revêtait un rôle d'"accusé", la Commission rappelle que, même à supposer que le requérant puisse être considéré comme un accusé au sens autonome de cette notion - qui vise une situation matérielle et non formelle -, cette première procédure a été classée. Donc le requérant n'a subi aucun préjudice.

Quant à la seconde procédure, la Commission estime utile de rappeler que celle-ci avait été ouverte contre X et n'avait pour objet que le contrôle de l'existence des faits de corruption évoqués par le requérant.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. Le requérant se plaint ensuite d'une atteinte à son droit d'expression en tant que parlementaire. Il allègue une violation de l'article 10 (art. 10) de la Convention, ainsi libellé :

> "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. (...)
>
> 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 requérant se plaint de ce qu'il a fait l'objet d'une tentative de répression de son droit d'expression. Il estime qu'il y avait la volonté d'exercer une pression sur lui, qui pouvait se terminer avec la déchéance de son mandat en cas de refus de témoigner.

La Commission constate que tel que présenté par le requérant, le grief peut se composer de deux branches : l'une visant les mesures prises contre le requérant à cause des déclarations faites le 31 janvier 1994 et l'autre visant les mesures menacées contre le requérant pour le cas où il ne témoignerait pas devant le Commissario della Legge.

En ce qui concerne les déclarations faites par le requérant lors de la séance du Parlement, la Commission rappelle qu'aucune mesure n'a été prise contre le requérant par les juridictions pénales ni par le Parlement. D'ailleurs, le Commissario della Legge a classé la première procédure dans la partie visant les déclarations du requérant que dans celle concernant son refus de témoigner. De ce fait, le requérant ne peut se prétendre victime d'une violation de la Convention.

Dans la mesure où le requérant fait valoir qu'il a été obligé,

malgré ses fonctions de parlementaire et sous peine de l'application de l'article 380 du code pénal, de témoigner, dans le cadre de la seconde procédure, devant le Commissario della Legge malgré son désir de s'abstenir, la Commission rappelle que le droit à la liberté d'expression garantit aussi de façon tacite le droit négatif de ne pas être forcé de s'exprimer, c'est-à-dire de garder le silence (K. c. Autriche, rapport Comm. 13.10.92, par. 45, Cour eur. D.H., série A n° 255-B, p. 38).

La Commission souligne également l'importance particulière de la liberté d'expression pour un élu du peuple surtout lorsque il se prononce à la tribune de sa chambre (Cour eur. D.H., arrêt Castells du 23 avril 1992, série A n° 236, pp. 22-23, par. 42-43).

La Commission note toutefois que, statuant sur une requête introduite par un conseiller national suisse, elle a rappelé que l'exercice du droit à la liberté d'expression comporte en soi des devoirs et des responsabilités. Par conséquent, elle a estimé que le risque pour un individu de faire l'objet de poursuites pénales pour des propos tenus oralement ou par écrit et le déclenchement de telles poursuites sur plaintes de particuliers ne sauraient, en tant que tels, constituer une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression (N° 19890/92, Ziegler c. Suisse, déc. 3.5.93, D.R. 74, p. 237). Et de conclure que la décision par laquelle les Chambres fédérales avaient estimé que les actes reprochés au conseiller fédéral en question n'étaient pas couverts par l'immunité parlementaire ne saurait être considérée comme une mesure imposant des conditions, des restrictions ou des sanctions à l'exercice du droit à la liberté d'expression (ibidem).

La Commission considère que ce raisonnement est d'autant plus valable lorsque la personne concernée n'a pas fait l'objet de poursuites pénales - et n'a pas été condamnée pour avoir exercé son droit d'expression (MM. Castells et Ziegler) ou pour avoir refusé de témoigner (M. K.) - mais a été invitée à comparaître en qualité de témoin pour relater des faits qui ne sont pas à mettre à sa charge.

Partant, aucune ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression n'a résulté pour le requérant de la décision critiquée.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

M.F. BUQUICCHIO	J. LIDDY
Secrétaire	Présidente
de la Première Chambre	de la Première Chambre