SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête No 35790/97
présentée par Giuseppe CASTELLI
contre l'Italie

de la requête No 38438/97
introduite contre l'Italie par :

A.I.C.N.
(Associazione Impegno Civico Nazionale et son secrétaire, Domenico LANCIANESE)

A.I.C. (Associazione Impegno Civico section Bologne et son président, Fabio Massimo ADDARII

A.R.L. (Associazione Riforme e Libertà et son secrétaire, Giulio SAVELLI)

A.C.M. (Associazione Club Mille - Gorizia et son président, Mario CRAVICH)

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 14 septembre 1998 en présence de

MM. S. TRECHSEL, Président
J.-C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
MM. F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
B. MARXER
M.A. NOWICKI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
D. ŠVÁBY
G. RESS
A. PERENIČ

C. BÎRSAN
K. HERNDL
E. BIELIŪNAS
E.A. ALKEMA
M. VILA AMIGÓ
Mme M. HION
MM. R. NICOLINI
A. ARABADJIEV

M. M. de SALVIA, Secrétaire de la Commission ;

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

Vu la requête introduite le 20 janvier 1997 par Giuseppe CASTELLI contre l'Italie et enregistrée le 25 avril 1997 sous le No de dossier 35790/97 ;

Vu la requête introduite le 8 juillet 1997 par l'A.I.C.N, l'A.I.C., l'A.R.L. et l'A.C.M. contre l'Italie et enregistrée le 5 novembre 1997 sous le No de dossier 38438/97 ;

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

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le premier requérant est un ressortissant italien né en 1946 et résidant à San Benedetto del Tronto (province d'Ascoli Piceno), où il est avocat.

Les quatre autres requérants recourent à la Commission tant pour le compte des quatre associations dont ils sont les représentants légaux, tant en leur propre nom en leur qualité de citoyens italiens. Le premier, le deuxième et le quatrième de ces requérants sont nés respectivement en 1946, 1925 et 1944. Ils sont, en outre, respectivement : fonctionnaire de banque, avocat et courtier à la retraite. La date de naissance et la profession du troisième de ces requérants ne sont pas connues. Devant la Commission, ils sont tous représentés par Maître Wilma Viscardini Donà, avocate au barreau de Padoue.

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

1. Circonstances particulières de l'affaire

Les 18 et 19 avril 1993 a eu lieu un référendum à effet abrogatif ayant pour objet les dispositions pertinentes de la loi n° 195 du 2 mai 1974, qui avait mis en place un système de financement public des partis politiques (voir infra, section n° 2). A une très large majorité (90,3%), les électeurs se sont prononcés en faveur de l'abrogation desdites dispositions, que le Président de la République a attestée par décret présidentiel n° 173 du 5 juin 1993.

Toutefois, la loi n° 2 du 2 janvier 1997 a réintroduit un mécanisme de financement public des partis, bien qu'avec des modalités différentes. En effet, l'article 1 de cette loi dispose que chaque contribuable peut décider de verser le 0,4% de son impôt sur les revenus au financement des mouvements et partis politiques.

En principe, les fonds versés volontairement par les contribuables devraient être distribués, selon un critère de proportionnalité, aux partis qui en font la demande avant le 31 octobre de chaque année (article 2). L'article 3 dispose en outre que les sommes destinées aux partis doivent être déterminées avant le 30 novembre de chaque année par les ministères du Trésor et des Finances. Toujours selon l'article 3, par. 4, le versement devrait avoir lieu avant le 31 janvier suivant.

Cependant, l'article 4 de cette même loi a chargé le ministre du Trésor de distribuer aux partis, par un décret devant être adopté avant le 28 février 1997, la somme de 160 milliards de lires au titre de premier versement d'office pour l'année 1997. Pour les années successives, la limite maximale du versement volontaire total au bénéfice des partis reste fixée à 110 milliards de lires (article 9 de la loi n° 2 de 1997).

A une date qui n'a pas été précisée, une association a introduit un recours devant la Cour constitutionnelle, alléguant le caractère inconstitutionnel de la loi en question. Ce recours a toutefois été déclaré irrecevable pour des motifs qui ne sont pas connus.

Au début du mois de mars 1998, la Commission législative permanente de la Chambre des députés, faisant usage des pouvoirs d'approuver des lois que lui confère le Règlement intérieur dans des cas spéciaux (article 72 de la Constitution), a décidé d'attribuer aux partis une avance de 110 milliards de lires pour l'année 1998, c'est-à-dire le maximum que les partis pourraient percevoir aux termes de l'article 9 de la loi n° 2 de 1997, sauf ajustement. Elle a également prorogé jusqu'au 31 décembre 1998 le délai pour faire parvenir le formulaire relatif aux contributions volontaires au bénéfice des partis. Théoriquement, dans de tels cas la Chambre des députés pourrait être appelée à se prononcer en séance plénière sur demande du Gouvernement, d'un dixième des membres de la Chambre ou d'un cinquième des membres de la Commission, ce qui, en l'espèce, ne s'est cependant pas produit.

2. Autres éléments de droit interne

L'article 3 de la loi n° 195 du 2 mai 1974 prévoyait un mécanisme de financement régulier au bénéfice des groupes parlementaires, "au titre de contribution pour l'exercice de leurs tâches et de l'activité fonctionnelle des partis d'appartenance respectifs". Cette

somme s'élevait initialement à 45 milliards de lires et a par la suite été augmentée. En plus, cette loi prévoyait une forme de remboursement partiel des frais électoraux.

Par ailleurs, l'article 75 de la Constitution italienne dispose ce qui suit :

"E' indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum."

Traduction :

"Un référendum populaire peut être fixé en vue de décider l'abrogation, totale ou partielle, d'une loi ou d'un acte ayant force de loi, lorsque cinq cent mille électeurs ou cinq conseils régionaux en font la demande.

Le référendum n'est pas admis pour les lois fiscales et de bilan, pour celles d'amnistie ou de remise de peines, d'autorisation à ratifier des traités internationaux.

Le droit de prendre part au référendum appartient à tous les citoyens pouvant être appelés à élire la Chambre des députés.

La proposition faisant l'objet du référendum est approuvée si la majorité des ayants droit a pris part au vote et si la majorité des voix régulièrement exprimées a été atteinte.

La loi fixe les modalités de mise en oeuvre du référendum."

En outre, aux termes de l'article 49 de la Constitution italienne :

"Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale."

Traduction :

"Tous les citoyens ont le droit de s'associer librement en partis pour contribuer démocratiquement à déterminer la politique nationale."

L'article 38 de la loi du 25 mai 1970 n° 352, prévoyant des dispositions de mise en oeuvre en matière de référendums, stipule en outre que dans le cas où le résultat d'un référendum n'aboutit pas à l'abrogation de la loi ou des dispositions de loi concernées, un nouveau référendum visant les mêmes textes législatifs ne peut être proposé au cours des cinq ans suivants.

D'autre part, aucune disposition n'empêche expressément le Parlement de réintroduire, explicitement ou en substance, des dispositions législatives ayant été abrogées par voie de référendum. A cet égard, il convient de relever également que dans son arrêt n° 17 du 10 février 1997, la Cour constitutionnelle a précisé que lors de l'examen de l'admissibilité d'un référendum les intentions des promoteurs quant aux futures dispositions de loi pouvant éventuellement remplacer celles abrogées n'ont pas d'incidence.

GRIEFS

Les requérants se plaignent d'une grave atteinte aux principes fondamentaux de la démocratie.

Le premier requérant invoque l'article 10 de la Convention, en ce que l'opinion du peuple librement exprimée par voie de référendum a été ignorée.

Les autres requérants ajoutent que bien que la Convention ne contienne aucune clause spécifique visant le référendum, on est confronté en l'espèce à une atteinte évidente des principes de base de la démocratie, lesquels constituent le fondement de la Convention et donc aussi de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. Selon ces requérants, à la lumière d'une lecture combinée du Préambule à la Convention et de l'article 3 susmentionné, il ressort qu'une méconnaissance aussi manifeste de la volonté populaire exprimée par voie de référendum équivaut à une atteinte à la souveraineté du peuple et au régime démocratique.

Les requérants font valoir en particulier qu'étant donné que le ministère des Finances met plusieurs années pour contrôler les déclarations des revenus, il ne sera pas possible de vérifier à temps, chaque année, le nombre des personnes destinant volontairement le 0,4 % de leur impôt aux partis politiques. A cet égard, il faut tenir compte, selon les requérants, de ce que ces déclarations doivent être présentées impérativement entre le 30 juin et le 29 novembre de chaque année, alors que le délai pour verser aux partis les sommes volontairement prodiguées par les contribuables est fixé par la nouvelle loi au 30 novembre. De ce fait, la contribution en principe volontaire devient un financement de facto obligatoire, contraire au résultat du référendum et en plus à la nature d'association privée des partis politiques, découlant de l'article 49 de la Constitution italienne.

EN DROIT

Les requérants se plaignent d'une grave atteinte aux principes fondamentaux de la démocratie.

Le premier requérant invoque l'article 10 de la Convention, en ce que l'opinion du peuple librement exprimée par voie de référendum a été ignorée.

Les autres requérants ajoutent que bien que la Convention ne contienne aucune clause spécifique visant le référendum, on est confronté en l'espèce à une atteinte évidente aux principes de base de la démocratie, qui constituent le fondement de la Convention et donc aussi de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention.

L'article 10 de la Convention garantit le droit de toute personne à la liberté d'expression et stipule notamment que "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 frontières".

Par ailleurs, l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention prévoit que "les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif".

La Commission note au préalable que devant elle les requérants ne contestent, en tant que tels, ni le système de financement public des partis en vigueur jusqu'au référendum de 1993, ni le système basé sur une contribution volontaire introduit après le référendum en question. En fait, ils se plaignent de la décision du Parlement réintroduisant de facto pareil système, en contradiction avec l'esprit d'une nouvelle loi entre-temps adoptée par le même Parlement et qui se fonde sur le consentement des contribuables; cela par l'attribution "provisoire" aux partis du maximum des fonds leur pouvant être attribués selon la nouvelle loi, avant même de connaître le montant exact des contributions volontaires, avec l'effet de bafouer les résultats du référendum. Ils se plaignent donc de ce que l'opinion contraignante exprimée par le référendum a été de facto contournée.

Quant au grief tiré d'une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, la Commission rappelle que les obligations assumées par les Hautes Parties contractantes en vertu de cette disposition sont limitées au domaine des élections législatives et ne visent pas les référendums (voir n° 7096/75, déc. 3.10.75, D.R. 3, p. 165).

Quant à l'article 10 de la Convention, la Commission rappelle d'abord que cette disposition protège la liberté d'expression, en tant que l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, à la fois quant à la substance des idées et sous toutes ses formes librement choisies (voir ainsi Cour eur. D.H., arrêt Oberschlick c. Autriche du 23 mai 1991, série A n° 204, p. 25, par. 57).

Or les requérants ont pu exprimer leur opinion, en votant en faveur de l'abolition du système de financement public des partis politiques, mais l'article 10 ne saurait être interprété comme allant jusqu'à garantir que l'opinion exprimée, même si par des voies institutionnelles telles qu'un référendum prévu par la Constitution, produise les résultats escomptés.

Il s'ensuit que les requêtes doivent être rejetées comme étant incompatibles ratione materiae avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

Par ces motifs, la Commission,

à l'unanimité,
PRONONCE LA JONCTION des requêtes n° 35790/97 et 38438/97 ;

à la majorité,
DECLARE LES REQUETES IRRECEVABLES.

| | |
|---|---|
| M. de SALVIA<br>Secrétaire<br>de la Commission | S. TRECHSEL<br>Président<br>de la Commission |