



La perquisition et les saisies ordonnées par la Commission d'enquête parlementaire de lutte contre la mafia n'étaient pas encadrées par des garanties suffisantes

L'affaire [Grande Oriente d'Italia c. Italie](#) (requête n° 29550/17) concerne la perquisition des locaux d'une association italienne d'obédience maçonnique, ordonnée par une commission d'enquête parlementaire qui enquêtait sur l'infiltration des organisations criminelles de type mafieux dans des loges maçonniques, et la saisie subséquente de nombreux documents en format papier et numérique, et en particulier des listes où figuraient les noms et les données personnelles de plus de six mille personnes.

Dans son arrêt de **Grande Chambre**¹, rendu ce jour, la Cour européenne des droits de l'homme dit, à la majorité (16 voix contre 1), qu'il y a eu **violation de l'article 8 (droit au respect du domicile)** de la Convention européenne des droits de l'homme.

Après avoir rappelé la latitude dont jouissent les États en matière d'autonomie parlementaire, la Cour a toutefois jugé que l'ingérence dans l'exercice par l'association requérante du droit au respect de son domicile n'était pas accompagnée de garanties suffisantes contre les abus et l'arbitraire et n'était donc pas « nécessaire dans une société démocratique », l'association requérante n'ayant bénéficié d'aucune garantie *ex ante* ni d'aucun recours *ex post*.

Un résumé juridique de cette affaire sera disponible dans la base de données HUDOC de la Cour ([lien](#))

Principaux faits

La requérante, Grande Oriente d'Italia, une association maçonnique fondée en 1805 regroupant de nombreux adhérents, coordonne les activités de nombreuses loges implantées sur l'ensemble du territoire national.

En 2013, le Parlement adopta pour la nouvelle législature la loi instituant la Commission d'enquête parlementaire sur le phénomène des mafias et autres associations criminelles. Cette loi était renouvelée depuis 1962.

En 2016, ladite Commission lança une enquête sur les risques d'infiltration de la mafia dans des associations maçonniques, dont l'association requérante, se basant en particulier sur les résultats de certaines enquêtes judiciaires.

À plusieurs reprises, la Commission d'enquête parlementaire demanda au grand maître de l'association requérante de lui fournir une liste des membres des loges de celle-ci, ce qu'il refusa, invoquant en particulier son obligation de protection des données personnelles des membres de l'association. Convoqué en qualité de témoin en 2017, il refusa à nouveau de révéler des informations nominatives.

En mars 2017, la Commission décida de faire usage de son pouvoir d'ordonner la perquisition des locaux de l'association requérante dans le but d'obtenir la liste des personnes appartenant ou ayant appartenu à une loge maçonnique de Calabre ou de Sicile du Grande Oriente d'Italia à compter de l'année 1990.

¹ Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention). Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Plus d'informations sont disponibles via le [lien](#) suivant.

Les locaux de l'association requérante et le contenu de plusieurs ordinateurs furent examinés. De nombreux documents sous format papier et numérique, dont des listes d'environ six mille personnes inscrites auprès de l'association requérante, ainsi que des disques durs, des clés USB et des ordinateurs furent saisis. Les autorités procédèrent ensuite à la sélection du matériel en excluant les documents et informations ne relevant pas de l'objet de la perquisition.

L'association requérante contesta, sans succès, la perquisition et les saisies subséquentes.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant plusieurs articles de la Convention, l'association requérante soutient que la perquisition de ses locaux et les saisies n'étaient pas prévues par la loi et étaient manifestement disproportionnées. La Cour a décidé d'examiner lesdits griefs sous l'angle de l'article 8 (droit au respect du domicile) de la Convention.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 13 avril 2017.

Par un [arrêt](#) du 19 décembre 2024, une chambre de la Cour a conclu, à l'unanimité, à la violation de l'article 8 de la Convention européenne.

Le 19 mars 2025 le Gouvernement a demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre conformément à l'article 43 de la Convention. Le 28 avril 2025, le collège de la Grande Chambre a [accepté](#) ladite demande. Une audience a eu lieu le 19 novembre 2025.

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Mattias **Guyomar** (France), *président*,
Arnfinn **Bårdsen** (Norvège),
Lado **Chanturia** (Géorgie),
Ioannis **Ktistakis** (Grèce),
Kateřina **Šimáčková** (République tchèque),
Raffaele **Sabato** (Italie),
Lorraine **Schembri Orland** (Malte),
Anja **Seibert-Fohr** (Allemagne),
Peeter **Roosma** (Estonie),
Ana Maria **Guerra Martins** (Portugal),
Diana **Sârcu** (République de Moldova),
Diana **Kovatcheva** (Bulgarie),
Stéphane **Pisani** (Luxembourg),
Mateja **Đurović** (Serbie),
András **Jakab** (Autriche),
Juha **Lavapuro** (Finlande),
Vahe **Grigoryan** (Arménie),

ainsi que de John **Darcy**, *Greffier adjoint de la Grande Chambre*.

Décision de la Cour

Article 8

La Cour constate que le mandat de perquisition et de saisie émis par la Commission constitue une ingérence dans le droit au respect du « domicile » de l'association requérante. Les dispositions internes applicables, la jurisprudence pertinente et la pratique des commissions d'enquête n'inspirent au demeurant pas de doute à la Cour concernant tant leur accessibilité que leur prévisibilité.

Compte tenu de l'importance des travaux de la Commission, elle estime que les buts légitimes poursuivis visaient la sécurité nationale, le bien-être économique du pays, la défense de l'ordre et la protection de la société à travers la « prévention des infractions pénales ».

Elle précise ensuite qu'une ample marge d'appréciation doit être accordée aux autorités nationales en la matière, qu'il s'agisse de fixer le cadre dans lequel les commissions d'enquête parlementaires exercent leurs activités ou encore d'organiser leur fonctionnement. Les commissions parlementaires étant des organes politiques qui incarnent le Parlement, conformément à la Constitution, leur activité reflète l'autonomie de celui-ci et constitue une expression de sa volonté. En revanche, lorsqu'une commission parlementaire a recours à des mesures procédurales coercitives susceptibles d'avoir une incidence directe sur les droits conventionnels de tiers, la marge d'appréciation dont bénéficient les États en matière d'autonomie parlementaire s'en trouve nécessairement restreinte et doit être assortie de garanties compatibles avec la prééminence du droit. La latitude, inhérente à la notion d'autonomie parlementaire, dont jouissent les autorités nationales, aussi importante soit-elle, n'est pas absolue mais doit être compatible avec les notions de « régime politique véritablement démocratique » et de « prééminence du droit » auxquelles renvoie le Préambule de la Convention.

La Cour constate que la portée du mandat de perquisition et de saisie était particulièrement large et visait à l'obtention d'informations relatives aux listes des noms des membres des loges de Sicile et de Calabre sur une période de vingt-cinq ans, ainsi que les actes internes adoptés par ces mêmes loges pendant la période visée.

Un même constat s'impose concernant les mesures autorisées, qui concernaient la perquisition du siège de l'association requérante et de toutes ses dépendances, ainsi que la saisie des documents, des ordinateurs et, d'une manière générale, du matériel informatique qui s'y trouvaient. L'ampleur de cette recherche était significative, de même que les répercussions qu'elle était susceptible d'avoir sur l'association requérante et ses membres, compte tenu du nombre important de personnes visées (environ six mille), membres actuels ou anciens. En outre, les copies des documents saisis seraient toujours conservées dans les archives du Parlement, le droit interne permettant de conserver les documents classés secrets pour une durée potentiellement illimitée.

Par ailleurs, la loi² ne fournissait aucune indication quant aux limites dans l'exercice du pouvoir de perquisition dont disposait la Commission. De plus, la jurisprudence ne fait aucunement mention d'un quelconque mécanisme de contrôle, laissant ainsi la Commission exercer elle-même un pouvoir d'appréciation particulièrement large et exempt de toute forme d'autorisation ou de contrôle.

Compte tenu de l'objet étendu du mandat de perquisition et de saisie ainsi que de l'étendue des mesures autorisées et de la durée potentiellement illimitée de conservation des documents saisis, la Cour estime que l'exercice par la Commission de son pouvoir d'ordonner des mesures coercitives a entraîné des conséquences importantes pour l'association requérante.

Quant aux garanties offertes par l'ordre juridique interne, la Cour observe que certaines garanties ont été mises en place au cours de la perquisition. En particulier, le régime de secret des documents a été appliqué à l'ensemble du matériel saisi. Toutefois, ces garanties trouvaient à s'appliquer uniquement au cours de la perquisition et après celle-ci. On ne saurait donc les qualifier de garanties préalables à la perquisition. L'association requérante n'a de surcroît disposé d'aucun recours interne pour faire contrôler les mesures litigieuses et son exécution.

Or la Cour affirme que le système national doit offrir une protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. S'il n'appartient pas à la Cour de s'immiscer dans l'équilibre institutionnel entre les différents pouvoirs au sein de l'État défendeur, il lui incombe néanmoins de vérifier si l'association requérante a pu bénéficier d'un mécanisme de

² Loi n° 87 du 19 juillet 2013.

