



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE C.G.I.L. ET COFFERATI c. ITALIE

(Requête n° 46967/07)

ARRÊT

STRASBOURG

24 février 2009

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 C.G.I.L. et Cofferati c. Italie,

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

Françoise Tulkens, *présidente*,

Ireneu Cabral Barreto,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş, *juges*,

et de Sally Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 27 janvier 2009,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 46967/07) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Sergio Cofferati et une association syndicale, la *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (« la C.G.I.L. », ci-après, « les requérants »), ont saisi la Cour le 19 octobre 2007 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés par M^e F. Coccia, avocat à Rome. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agente, M^{me} E. Spatafora, et par son co-agent, M. F. Crisafulli.

3. Les requérants allèguent une atteinte à leur droit d'accès à un tribunal.

4. Le 28 novembre 2007, la présidente de la deuxième section de la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. La requérante est une association syndicale ayant son siège à Rome. Le requérant est né en 1948 et réside à Bologne.

6. En 2002, le requérant était le secrétaire général de la C.I.G.L.

7. Le 19 mars 2002, M. Marco Biagi, un professeur de droit qui était le consultant du ministre du Travail, fut assassiné par les brigades rouges.

M. Biagi avait soutenu la nécessité d'introduire une plus grande flexibilité dans les contrats de travail. Ses idées avaient été contestées par les requérants, qui alléguaient qu'elles auraient conduit à la précarité et à une baisse des rémunérations pour les travailleurs.

8. Le 20 mars 2002, une séance de la Chambre des députés fut consacrée aux déclarations du ministre des Affaires Intérieures quant à l'assassinat de M. Biagi. Un débat parlementaire s'ensuivit. Plusieurs interventions firent référence à la liaison prétendument existante entre terrorisme, questions sociales et combats syndicaux quant à la réforme du droit du travail.

9. Le 23 mars 2002, se tint à Rome une manifestation organisée par la C.I.G.L. et visant à protester contre l'intention du Gouvernement d'abroger l'article 18 du statut des travailleurs, disposition aux termes de laquelle si un licenciement est jugé injustifié, le travailleur peut demander d'être réintégré dans son poste.

10. Le 25 mars 2002, le quotidien *Il Messaggero* publia un article, signé par M. Mario Conti, intitulé « Sans les réformes le Gouvernement est mort. Bossi : les mensonges de la C.I.G.L. ont créé l'alibi qui a conduit à l'homicide Biagi ». Cet article, qui relatait les affirmations faites lors d'une interview par M. Umberto Bossi, ministre pour les Réformes et député, se lit comme suit :

« D'abord la gauche a créé le climat, puis quelqu'un l'a tué, enfin ils ont été assez malins pour s'approprier cette mort ». Toujours le même, Umberto Bossi utilise les mots comme des pierres. Mais il faut toujours l'interpréter à un point tel que Berlusconi a invité à ne pas le prendre à la lettre. Ainsi les termes "ils l'ont tué", en référence au professeur Biagi, ont une couleur toute politique. Bossi fait de toute la gauche un faisceau : pour lui, les partis, le syndicat et les terroristes, qui se qualifient de gauchistes, sont la même chose.

Ministre Bossi, que pensez-vous de la manifestation syndicale de samedi ?

« Mais quel syndicat, celui-là est un parti. Un parti qui désormais ne peut plus négocier car il est prisonnier des mensonges (*balle*) qu'il a racontés jusqu'à maintenant. »

Vous aussi vous pensez que le destin de Cofferati est écrit et qu'il sera le prochain leader de la gauche ?

« Pour qu'il devienne leader, les autres, D'Alema et Fassino, doivent perdre les élections administratives et, puis, pour Cofferati, le chemin sera libre. Au mois de mai lui et Moretti diront « déplacez-vous ». Ceci est politique, non syndical et pour l'instant la politique des mensonges les a menés au terrorisme. »

Pensez-vous que, lors de la réunion de demain avec les interlocuteurs sociaux, le Gouvernement se présentera avec quelque nouveauté ?

« On va voir quelle attitude sera adoptée à cette table. Ce que je remarque est que la petite entreprise meurt avec le marché global si on ne lui enlève pas la corde du cou, et l'article 18 est une corde autour du cou. Puis il y en a d'autres. La réforme est faite

sans frais pour les travailleurs, peut-être il y a des frais pour le syndicat qui veut défendre son pain quotidien (*la propria pagnotta*) fait d'intermédiation.”

La manifestation de samedi, amènera-t-elle à une modification de la ligne du Gouvernement ?

“Je ne pense pas, mais le dernier mot appartient à Berlusconi et Maroni [respectivement, Président du Conseil des ministres et ministre du Travail à l'époque des faits]. Samedi, un parti est descendu dans la rue. Cofferati a vu que la gauche était faible sans une idée et sans un drapeau, il s'est promené dans les usines en disant des mensonges, telle que celui qu'on licencie les travailleurs. Ceci a porté au terrorisme. Par ailleurs, à gauche, ils sont aussi malins, d'abord ils l'ont tué ... et puis ils se sont appropriés cette mort. Ils sont beaucoup plus malins que nous.”

C'est-à-dire ?

“D'abord ils l'ont tué. On [ne saurait penser] que c'était n'importe qui. Il vient de ce monde-là et l'alibi sont les mensonges que Cofferati a dit à l'usine.”

Etes-vous en train de dire qu'il y a entente (*contiguità*) entre syndicat et groupes (*frange*) extrémistes ?

“Je ne sais pas s'il y a entente, ce que je vois est que les mensonges proférés par la C.G.I.L. ont créé l'alibi pour l'assassinat de Biagi. Se promener en disant « regarde, tu vas être licencié » te fera devenir secrétaire de la gauche, d'un certain type de gauche hors de l'histoire, mais tu entrouvres la porte à une connivence avec des gens impliquées dans le terrorisme.”

Berlusconi dit qu'avec Biagi le Gouvernement a été frappé. Êtes-vous d'accord ?

“On a frappé le Gouvernement car celui-ci est un Gouvernement qui veut changer, et eux, le syndicat, ne veulent pas de changements.”

Le livre blanc écrit par Biagi ne parle pas que de l'article 18. Quelle sera la prochaine réforme que vous souhaitez faire ?

“Je ne sais pas. Il faut le demander à Maroni. Ce que nous voulons est libérer la petite entreprise qui, dans un marché global, a besoin d'enlever les liens qui l'étouffent. Il y a beaucoup de choses qui ne vont pas bien dans le statut des travailleurs. Le statut des travailleurs, avec la grande crise pétrolière, a provoqué dans les années soixante-dix une grande crise économique. A cette époque, les grandes entreprises ont créé une série de petites entreprises pour échapper aux coûts du marché. Maintenant, le marché global risque de les effacer et nous devons absolument sauver la petite entreprise.”

Ciampi [le Président de la République à l'époque des faits] continue à inviter au dialogue entre majorité et opposition, en particulier maintenant vu le retour de la menace terroriste. Êtes-vous d'accord ?

“Nous sommes contraires aux combines politiques (*consociativismo*). Ces choses-là n'ont aucune autre origine que celle de gauche. Il n'y a pas de dialogue. Sur le

terrorisme, d'accord, on peut faire des conférences. Mais je me souviens du passé lorsque les partisans des larges ententes (*gli inciucisti*) amenaient, d'un côté, aux accords douteux (*all'inciucio*) et, de l'autre, à l'expansion du terrorisme. Le terrorisme doit être arrêté en appelant aux responsabilités ceux qui les détiennent.”

Berlusconi a clairement dit que le Gouvernement va poursuivre, mais s'il n'arrive pas à faire les réformes promises, que fera la Ligue [le parti auquel M. Bossi appartenait] ?

“Pourquoi ne devrions-nous pas faire les réformes ? Berlusconi est mort si nous ne faisons pas les réformes. Si nous ne faisons pas les choses, les démocrates chrétiens, ceux qui jouent sur deux tables en même temps, vont revenir. Quel intérêt a Berlusconi à faire revenir la Démocratie chrétienne ? Pour lui, ça serait la mort.”

Est-il vrai qu'on vous a à nouveau donné une escorte ?

“Pas vrai, je ne l'ai jamais eue. Je me promène avec mes hommes. Ainsi, s'ils tuent ça veut dire qu'ils sont contre le nord. Ça veut dire que la gauche choisit d'être contre le nord. Si un membre de la Ligue est frappé, c'est le nord qui va se mettre à la chasse de la gauche.”

Maroni restera-t-il au ministère du Travail même après le petit remaniement (*mini rimpasto*) ?

“Certes, on reste là. Pas de démocrates chrétiens sur ce fauteuil. Allez, dehors, dégager (*Via, scido, sgombrare*).” »

11. Lors de la séance du 26 mars 2002, le Gouvernement informa la Chambre des députés quant à certaines déclarations de ses membres concernant la manifestation syndicale organisée par la C.G.I.L. La séance du 26 juin 2002 fut consacrée aux réponses du Gouvernement quant à une interrogation d'un député portant sur les déclarations de certains ministres à l'égard de la C.G.I.L. Enfin, des réflexions analogues à celles développées par M. Bossi dans l'interview précitée furent faites par certains députés lors de la séance du 3 juillet 2002.

12. Estimant que les affirmations de M. Bossi portaient atteinte à leur réputation, le 15 mai 2002, les requérants assignèrent ce dernier, M. Conti, le directeur du quotidien *Il Messagero* et sa maison d'édition devant le tribunal civil de Rome afin d'obtenir la réparation des dommages subis. Les requérants alléguaient que l'article incriminé tendait à suggérer qu'il y avait une relation de cause à effet entre l'activité de défense des travailleurs menée par le syndicat et son secrétaire général et l'assassinat de M. Biagi, et que le syndicat constituait le milieu d'où provenaient les terroristes.

13. Le 30 juillet 2003, la Chambre des députés, confirmant une proposition formulée par la commission pour les immunités parlementaires (*Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari*), estima que les affirmations incriminées de M. Bossi constituaient des opinions exprimées par un parlementaire dans le cadre de ses fonctions. Par conséquent,

M. Bossi bénéficiait à cet égard de l'immunité prévue à l'article 68 § 1 de la Constitution.

14. Par une ordonnance du 10 février 2005, le tribunal de Rome saisit la Cour constitutionnelle d'un conflit entre pouvoirs de l'Etat et suspendit la procédure civile entamée par les requérants. Il demanda l'annulation de la délibération de la Chambre des députés du 30 juillet 2003.

15. Le tribunal observa que la commission pour les immunités parlementaires avait justifié sa proposition par les éléments suivants : a) les déclarations de M. Bossi étaient strictement liées au débat politique né après l'assassinat de M. Biagi ; b) cet homicide avait donné lieu à un débat parlementaire, au cours duquel certains membres de la majorité avaient mis en évidence le lien existant entre le délit et le débat politique sur la réforme du marché du travail ; c) en tant que ministre, M. Bossi avait exprimé des opinions quant à la politique du Gouvernement.

16. Cependant, aux yeux du tribunal, les opinions de M. Bossi n'avaient pas été exprimées dans l'exercice de ses fonctions parlementaires, comme prévu par l'article 68 § 1 de la Constitution, lu aussi à la lumière de la loi n° 140 du 20 juin 2003 (voir ci-après, sous « Le droit et la pratique internes pertinents »). En effet, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'immunité pouvait être octroyée seulement s'il y avait une « identité substantielle » (*corrispondenza sostanziale*) entre un acte parlementaire et les déclarations incriminées.

17. En l'espèce, il ne ressortait pas du dossier que M. Bossi était intervenu au Parlement au sujet de l'assassinat de M. Biagi ou dans le cadre de la réforme du marché du travail en abordant la question des rapports entre le syndicat et le terrorisme. De plus, les affirmations de M. Bossi étaient bien différentes par rapport aux déclarations faites par d'autres députés lors des débats parlementaires. Par ailleurs, la circonstance que M. Bossi était un ministre était sans importance, étant donné que cette qualité n'impliquait aucune immunité.

18. Le tribunal nota enfin que, dans son arrêt *De Jorio c. Italie* (n° 73936/01, 3 juin 2004), la Cour européenne des droits de l'homme avait jugé que l'octroi de l'immunité parlementaire par rapport à des déclarations faites lors d'une interview avec la presse et non liées à l'exercice de fonctions parlementaires *stricto sensu* violait le droit d'accès à un tribunal de la personne qui s'estimait diffamée.

19. La Chambre des députés, qui demanda le rejet du recours, et les requérants, qui plaidèrent en faveur des thèses du tribunal de Rome, s'appuyant, entre autres, sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, se constituèrent dans la procédure devant la Cour constitutionnelle.

20. Par un arrêt n° 305 du 10 juillet 2007, dont le texte fut déposé au greffe le 20 juillet 2007, la Cour constitutionnelle déclara irrecevable le conflit entre pouvoirs de l'Etat soulevé par le tribunal de Rome.

21. Elle observa que la Chambre des députés avait excipé de l'irrecevabilité du recours, au motif que les affirmations prétendument diffamatoires de M. Bossi n'avaient pas été explicitement citées par le tribunal de Rome dans son ordonnance du 10 février 2005. Cette exception devait être accueillie car, aux termes de la jurisprudence constitutionnelle, l'absence de développement d'une base factuelle empêchait la Cour d'établir s'il y avait un « lien fonctionnel » (*nesso funzionale*) entre les déclarations d'un député et un acte parlementaire. En l'espèce, le tribunal s'était borné à relater certains passages de l'acte introductif d'instance des plaignants. Il était vrai que le tribunal avait cité la date de parution de l'article de *Il Messaggero*. Ceci, cependant, ne permettait pas de combler la lacune.

22. L'arrêt de la Cour constitutionnelle fut publié au journal officiel du 25 juillet 2007.

23. Aux termes de l'article 297 du code de procédure civile (« le CPC »), lorsqu'une procédure civile est suspendue, les parties doivent demander la fixation d'une nouvelle audience pour la reprise de la procédure dans les six mois à partir du jour où la raison de la suspension a cessé d'exister. Selon les informations fournies par le Gouvernement le 7 avril 2008, à cette date aucune demande de fixation d'audience n'était parvenue au greffe du tribunal de Rome.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

24. L'article 68 § 1 de la Constitution et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière d'immunité parlementaire sont décrits dans les arrêts *Cordova c. Italie* (*n^{os} 1 et 2*) (respectivement, n° 40877/98, §§ 22-27, CEDH 2003-I, et n° 45649/99, §§ 26-31, CEDH 2003-I).

25. La loi n° 140 du 20 juin 2003, intitulée « Dispositions pour l'exécution de l'article 68 de la Constitution et en matière de procès pénaux à l'encontre des hautes fonctions de l'Etat » a précisé le champ d'application de cette disposition. Dans ses parties pertinentes, l'article 3 de cette loi se lit ainsi :

« 1. L'article 68 § 1 de la Constitution s'applique en tout état de cause pour la présentation de projets et propositions de loi, amendements, ordres du jour, résolutions, (...), pour tout acte parlementaire, activité d'inspection, de divulgation, de critique et de dénonciation politique liés à la fonction parlementaire, menés même en dehors du Parlement.

2. Lorsque dans une procédure judiciaire l'application de l'article 68 § 1 de la Constitution est affirmée ou excipée, le juge ordonne, même d'office, le cas échéant, la séparation immédiate de la procédure de celles qui, éventuellement, [avaient été] jointes.

(...). »

26. Aux termes de l'article 137 § 3 de la Constitution, aucun appel ne peut être interjeté contre les décisions de la Cour constitutionnelle. Par un arrêt n° 29 de 1998, la Cour constitutionnelle a confirmé le caractère absolu de cette limitation, qui couvre toute demande visant à obtenir l'annulation ou la modification de l'une de ses décisions.

EN DROIT

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

27. Les requérants se plaignent d'une atteinte à leur droit d'accès à un tribunal, tel que garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

Dans ses parties pertinentes, cette disposition se lit ainsi :

« 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 (...) »

28. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

1. L'exception du Gouvernement tirée du défaut manifeste de fondement de la requête ou de l'absence de la qualité de victimes des requérants

a) Exception du Gouvernement

29. Le Gouvernement observe que l'action civile entamée par les requérants n'était pas dirigée uniquement à l'encontre de M. Bossi, mais également contre M. Conti, le directeur du quotidien *Il Messaggero* et sa maison d'édition. L'obstacle procédural concernant M. Bossi n'empêchait pas la décision sur le fond vis-à-vis les autres défendeurs. Or, l'article 6 de la Convention ne garantirait pas le droit d'obtenir une décision judiciaire à l'encontre d'une personne en particulier. Le droit d'accès à un tribunal est satisfait lorsqu'un requérant revendiquant une créance peut agir de manière effective contre l'une ou l'autre des personnes civilement responsables. Dès lors, soit le grief des requérant est manifestement dépourvu de fondement, soit les intéressés ne peuvent pas se prétendre « victimes » des faits qu'ils dénoncent.

30. Par ailleurs, il n'est pas vrai que les journalistes, directeurs et éditeurs de quotidiens sont déchargés de toute responsabilité lorsqu'ils

relatent de manière fidèle les propos d'une personnalité publique interviewée. Au contraire, selon un arrêt rendu par les sections réunies de la Cour de cassation le 30 mai 2001 (n° 37140), il appartient au juge du fond d'apprécier, dans chaque cas d'espèce, si le journaliste s'est borné à rapporter le fait ou s'il s'est lui-même fait « instrument » de la diffamation ou « co-auteur » des déclarations diffamatoires. En tout état de cause, le fait d'avoir rapporté « à la lettre » les déclarations du sujet interviewé, lorsqu'elles ont un caractère objectivement injurieux ou diffamatoire, n'est pas en soi une cause de justification.

31. Le Gouvernement note également que la thèse des requérants – selon laquelle ils auraient assigné à comparaître M. Conti et le directeur du journal seulement dans l'hypothèse où M. Bossi aurait nié avoir prononcé les phrases estimées offensantes (paragraphe 32 ci-après) – est peu crédible. Les requérants auraient en effet été exposés au paiement des frais de justice encourus par ces défenseurs et il ressort des documents de la procédure interne que l'action en diffamation était dirigée solidairement contre tous les défenseurs.

b) Arguments des requérants

32. Les requérants allèguent tout d'abord que les observations du Gouvernement sont irrecevables pour tardiveté, étant parvenues au greffe de la Cour le 10 avril 2008, soit trois jours après l'échéance du délai fixé à cet effet (7 avril 2008). Ils observent ensuite qu'il aurait été inutile de continuer la procédure civile en dommages-intérêts à l'encontre de M. Conti, du directeur du quotidien *Il Messagero* et de sa maison d'édition. En effet, tout journaliste a le droit d'interviewer des hommes politiques et est responsable de diffamation seulement s'il relate des déclarations fausses ou inexistantes. Les requérants ont assigné à comparaître M. Conti et le directeur du journal seulement dans l'hypothèse où M. Bossi aurait nié avoir prononcé les phrases estimées offensantes, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

c) Appréciation de la Cour

33. La Cour observe que l'action entamée par les requérants à l'encontre de M. Bossi avait un objet différent par rapport à celle dirigée à l'encontre de M. Conti, du directeur du quotidien *Il Messagero* et de sa maison d'édition. Dans la première, le défendeur était assigné en justice pour la responsabilité découlant des propos, prétendument diffamatoires, qu'il avait tenus ; dans la seconde, le fait reproché aux défendeurs était d'avoir diffusé les déclarations d'autrui.

34. Les requérants soutiennent par ailleurs que la seconde action n'avait été intentée qu'à titre surabondant, dans l'hypothèse où M. Bossi aurait nié avoir prononcé les phrases qui lui avaient été attribuées. Le Gouvernement conteste cette thèse, alléguant qu'en droit italien une responsabilité civile

peut surgir de la diffusion de déclarations d'autrui ayant un caractère objectivement injurieux ou diffamatoire.

35. La Cour n'estime pas nécessaire de se pencher sur cette question de droit interne. Elle se borne à observer que la question soumise à l'attention des juridictions italiennes était celle de savoir si, compte tenu du contexte politique et factuel dans lequel elles avaient été faites, les déclarations de M. Bossi pouvaient être interprétées comme portant atteinte à la réputation des requérants en leur attribuant une responsabilité morale pour l'assassinat de M. Biagi. Il en découle que, à supposer que les phrases incriminées eussent été effectivement prononcées par M. Bossi, l'action des requérants à l'encontre de M. Conti, du directeur du quotidien *Il Messagero* et de sa maison d'édition semblait en tout état de cause avoir peu de chances d'aboutir.

36. De plus, la Cour rappelle qu'aux termes de sa jurisprudence, « sanctionner un journaliste pour avoir aidé à la diffusion de déclarations émanant d'un tiers (...) entraverait gravement la contribution de la presse aux discussions de problèmes d'intérêt général et ne saurait se concevoir sans raisons particulièrement sérieuses » (*Thoma c. Luxembourg*, n° 38432/97, § 62, CEDH 2001-III, et *Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, § 35, série A n° 298).

37. Dans ces circonstances, la Cour estime que la possibilité théorique de poursuivre l'action en diffamation à l'encontre de M. Conti, du directeur du quotidien *Il Messagero* et de sa maison d'édition n'a pas privé les requérants de leur qualité de « victimes » par rapport à l'immunité octroyée à M. Bossi et ne saurait s'analyser en un facteur amenant à conclure au défaut manifeste de fondement de la requête.

38. L'exception du Gouvernement ne saurait partant être retenue.

2. *L'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes*

a) **Exception du Gouvernement**

39. Le Gouvernement observe que, malgré la délibération parlementaire litigieuse, le tribunal de Rome aurait pu se prononcer sur le fond des griefs des requérants à l'encontre de M. Conti, du directeur du quotidien *Il Messagero* et de sa maison d'édition. Cependant, les requérants n'ont pas demandé, en temps utile, la fixation d'une audience devant ce tribunal afin de réactiver la procédure. Cette démarche était nécessaire pour éviter que l'affaire soit rayée du rôle. La délibération parlementaire et l'arrêt de la Cour constitutionnelle auraient, certes, conditionné en partie l'issue du litige (notamment en ce qui concerne M. Bossi), mais elles n'empêchaient pas la reprise du procès principal et le prononcé d'un jugement de première instance. De surcroît, les requérants auraient pu interjeter appel contre ce dernier. Comme il ressort de la jurisprudence interne en la matière, la

procédure d'appel aurait offert une deuxième occasion pour soulever – de manière correcte – un conflit entre pouvoirs de l'Etat devant la Cour constitutionnelle. Le Gouvernement en déduit que les requérants ont omis d'épuiser les voies de recours qui leurs étaient ouvertes en droit italien.

40. Le Gouvernement rappelle que, à la différence des affaires *Cordova* précitées, en la présente espèce la juridiction interne de première instance avait estimé nécessaire de soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat, qui a été déclaré irrecevable seulement en raison d'un défaut procédural. Par conséquent, il est fort probable que la juridiction d'appel aurait elle aussi soulevé un tel conflit en prenant soin d'éviter la même erreur de procédure.

41. Il est vrai que les arrêts de la Cour constitutionnelle ne peuvent former l'objet d'aucun appel. Cependant, cela signifie uniquement qu'il eût été impossible de contester le bien-fondé de la décision d'irrecevabilité ou de soulever à nouveau le conflit entre pouvoirs de l'Etat si la Cour constitutionnelle s'était penchée sur le bien-fondé de celui-ci. En l'espèce, la Cour constitutionnelle s'est arrêtée devant un obstacle procédural et ne s'est pas prononcée sur la validité de la délibération parlementaire litigieuse. Si cette question lui était posée à nouveau et dans des formes appropriées par la juridiction d'appel, rien ne l'aurait empêchée de la trancher. Enfin, la jurisprudence interne interdit de soulever un même conflit dans le même degré de juridiction, mais non au cours d'une instance ultérieure de la même procédure.

b) Arguments des requérants

42. Les requérants observent qu'après l'arrêt par lequel la Cour constitutionnelle a décidé de ne pas annuler la délibération octroyant l'immunité parlementaire, la procédure civile en dommages-intérêts n'avait aucune possibilité d'aboutir. Il était donc inutile d'en solliciter la reprise. Par ailleurs, ledit arrêt de la Cour constitutionnelle ne pouvait faire l'objet d'aucun recours, comme il ressort de l'article 137 § 3 de la Constitution et de l'arrêt n° 29 de 1998 (paragraphe 26 ci-dessus). Il n'était donc pas possible de soulever, en appel, un nouveau conflit entre pouvoirs de l'Etat.

c) Appréciation de la Cour

43. En ce qui concerne la possibilité de continuer l'action entamée à l'encontre de M. Conti, du directeur du quotidien *Il Messagero* et de sa maison d'édition, la Cour ne peut que réitérer les observations qu'elle a développées pour rejeter l'exception tirée du manque de la qualité de « victimes » des requérants (paragraphe 33-38 ci-dessus).

44. Pour ce qui est de la possibilité de solliciter le prononcé d'un jugement de première instance reconnaissant l'immunité dont M. Bossi bénéficiait afin d'interjeter appel contre ce jugement et d'inviter la juridiction de deuxième instance à soulever un nouveau conflit entre pouvoirs de l'Etat, la Cour rappelle que dans le cadre du dispositif de

protection des droits de l'homme, la règle de l'épuisement des voies de recours internes doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif. En même temps, elle oblige, en principe, à soulever devant les juridictions nationales appropriées, au moins en substance, dans les formes et délais prescrits par le droit interne, les griefs que l'on entend formuler par la suite au niveau international (voir, parmi beaucoup d'autres, *Azinas c. Chypre* [GC], n° 56679/00, § 38, CEDH 2004-III, et *Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 37, CEDH 1999-I).

45. Cependant, l'obligation découlant de l'article 35 § 1 se limite à celle de faire un usage normal des recours vraisemblablement efficaces, suffisants et accessibles (*Sofri et autres c. Italie* (déc.), n° 37235/97, CEDH 2003-VIII). En particulier, la Convention ne prescrit l'épuisement que des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ils doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (*Dalia c. France*, 19 février 1998, § 38, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I). De plus, selon les « principes de droit international généralement reconnus », certaines circonstances particulières peuvent dispenser le requérant de l'obligation d'épuiser les voies de recours internes qui s'offrent à lui (*Aksoy c. Turquie*, *Recueil* 1996-VI, § 52, 18 décembre 1996).

46. En l'espèce, les requérants auraient donc dû solliciter la reprise d'une procédure de première instance qui, dans la mesure où elle était dirigée contre M. Bossi, était vouée à l'échec. Ils auraient également, par la suite, dû interjeter appel du jugement du tribunal de Rome dans le seul but de solliciter la juridiction de deuxième instance à soulever un nouveau conflit entre pouvoirs de l'Etat, en espérant que, en dépit de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 305 du 10 juillet 2007 et du libellé de l'article 137 § 3 de la Constitution, les juges d'appel auraient estimé une telle démarche nécessaire.

47. Aux yeux de la Cour, obliger un requérant à entamer de telles démarches en présence d'une décision négative d'une juridiction Suprême équivaut à lui imposer de faire recours à des artifices de procédure, dont les chances de succès paraissent inexistantes, pour solliciter un réexamen de son affaire. Ceci semble aller au-delà de l'usage « normal » des recours internes requis par l'article 35 § 1 de la Convention.

48. En tout état de cause, il convient de rappeler que « dans le système juridique italien, un individu ne jouit pas d'un accès direct à la Cour constitutionnelle : seule a la faculté de la saisir, à la requête d'un plaideur ou d'office, une juridiction qui connaît du fond d'une affaire. Dès lors, pareille demande ne saurait s'analyser en un recours dont (...) la Convention exige l'épuisement » (voir, *mutatis mutandis* et parmi beaucoup d'autres, *Brozicek c. Italie*, 19 décembre 1989, § 34, série A n° 67).

49. Dans ces circonstances, il y a lieu de rejeter l'exception de non-épuisement du Gouvernement.

3. Autres motifs d'irrecevabilité

50. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

a) Le Gouvernement

51. Le Gouvernement estime tout d'abord qu'il n'y a pas eu d'ingérence dans le droit des requérants d'avoir accès à un tribunal. Il réitère son observation selon laquelle les requérants auraient pu continuer leur action civile à l'encontre de M. Conti, du directeur du quotidien *Il Messaggero* et de sa maison d'édition. De plus, en ce qui concerne M. Bossi, les requérants ont eu la possibilité d'intervenir dans la procédure devant la Cour constitutionnelle, où ils ont pu présenter des arguments visant à obtenir l'annulation de la délibération parlementaire litigieuse. Cette possibilité, à elle seule, a constitué une forme adéquate d'accès à un tribunal. Il est vrai qu'en l'espèce le résultat visé par les requérants n'a pas pu être atteint en raison d'un défaut de formulation du recours soulevant le conflit entre pouvoirs de l'Etat. La Cour constitutionnelle a par ailleurs constamment affirmé que ce recours doit contenir une « référence précise aux éléments indispensables à l'identification des raisons du conflit », ce qui manquait en l'espèce. Il n'en demeure pas moins que, s'étant arrêtée devant un obstacle de nature procédurale, la Cour constitutionnelle n'a pas confirmé la validité de la délibération parlementaire litigieuse. Ceci aurait permis qu'un nouveau conflit soit soulevé en appel. L'action civile à l'encontre de M. Bossi n'était donc pas « paralysée ».

52. A supposer même qu'il y ait eu ingérence dans l'un des droits garantis par l'article 6, celle-ci était prévue par la loi et poursuivait les buts légitimes de garantir la séparation des pouvoirs de l'Etat, l'indépendance du pouvoir législatif, la liberté du débat parlementaire et la libre expression des représentants du peuple. De plus, elle était proportionnée à ces buts.

53. En tant qu'acteurs du jeu politique, les élus du peuple doivent jouir d'une plus grande latitude dans la liberté d'expression. Dans des précédentes affaires d'immunité parlementaire, la Cour n'a pas dûment tenu compte de ceci. Lorsque dans une procédure en diffamation une exception d'immunité

est soulevée, le juge du fond est confronté à un choix qui dépend d'une pluralité de facteurs. Si l'activité reprochée au député entre manifestement dans la notion d'exercice de la fonction parlementaire, le juge pourra mettre fin à la procédure. Si par contre un doute surgit à cet égard, le juge pourra, en principe, soulever un conflit entre pouvoirs de l'Etat, mais il conserve un certain choix discrétionnaire en la matière, en tenant compte des exigences constitutionnelles et conventionnelles. Le juge doit se demander, en particulier, quelle sera l'utilité concrète de déclencher une procédure longue et complexe devant la Cour constitutionnelle, impliquant la suspension de l'examen de l'affaire. A cet égard, il devra tenir compte aussi de la nécessité de respecter le « délai raisonnable ». Notamment, si le juge est persuadé que, du point de vue du droit interne ou sous l'angle de la Convention, l'action en diffamation n'a pas de chance réelle d'aboutir, il lui sera loisible de poursuivre l'examen de la cause sans interpellier la Cour constitutionnelle.

54. L'immunité parlementaire ne rentre en jeu que si les actes incriminés sont répréhensibles ; si, en revanche, ils constituent une manifestation légitime de la liberté d'expression, l'immunité n'a aucun rôle à jouer. Dans ce dernier cas, on ne saurait reconnaître à celui qui s'estime à tort diffamé un droit d'accès à un tribunal pour invoquer des droits qui ne sont pas, de manière défendable, reconnus par la législation interne. Par ailleurs, lorsqu'un député exerce, même en dehors de son mandat parlementaire, sa liberté d'expression de manière légitime, son éventuelle condamnation violerait l'article 10 de la Convention. Cette dernière disposition et la jurisprudence qui en fait application jouent donc un rôle crucial dans l'appréciation d'une ingérence dans le droit d'accès à un tribunal. Si aucun droit substantiel n'existe, ou si le litige n'est pas apte à en assurer directement la réalisation, l'article 6 de la Convention ne trouve pas à s'appliquer.

55. Pour qu'une demande en diffamation soit accueillie, il faut que les expressions litigieuses soient intrinsèquement diffamatoires et qu'elles ne constituent point un exercice légitime du droit à la liberté d'expression. La Cour devrait donc se livrer à une appréciation des déclarations de M. Bossi afin d'évaluer si elles étaient protégées par l'article 10 de la Convention.

56. En l'espèce, en soulevant un conflit entre pouvoirs de l'Etat, le tribunal de Rome a implicitement manifesté un doute quant au poids respectif qu'il fallait attribuer, d'une part, à la liberté d'expression de M. Bossi et, d'autre part, aux droits revendiqués par les requérants. La Cour n'est cependant pas liée par cette appréciation du juge interne. En effet, en l'occurrence le droit revendiqué par les requérants devait céder face à la liberté d'expression exercée par M. Bossi. Ce dernier est un homme politique de premier plan en Italie, chef d'une formation représentée au Parlements italien et européen.

57. Quel que fût leur lien avec une activité parlementaire spécifique, les déclarations litigieuses s'inscrivaient dans le débat public déclenché par

l'assassinat de M. Biagi par un groupe terroriste. Ce crime était motivé par les positions prises et le travail effectué par la victime dans le domaine du droit du travail. Dans ce débat d'intérêt public, certains soutenaient que les positions du syndicat et la critique virulente des idées de la victime avaient contribué à créer le climat qui avait favorisé la naissance du projet criminel des terroristes. Telle était, en substance, la thèse défendue par M. Bossi, en recourant à une certaine dose d'exagération et de véhémence polémique. Dans ces circonstances, même en l'absence d'une immunité parlementaire, la procédure au fond n'aurait pu qu'aboutir à une décision de rejet de la demande des requérants. Dans une note annexée aux observations du Gouvernement, le service légal (*avvocatura*) de la Chambre des députés affirme que les déclarations de M. Bossi étaient liées à une activité parlementaire préalable, à savoir les débats ayant eu lieu au sein de la chambre législative les 20 et 26 mars, 26 juin et 3 juillet 2002 (paragraphe 8 et 11 ci-dessus). Par ailleurs, toute opinion ayant une connexion avec la « politique parlementaire » devrait être considérée comme étant liée à une activité parlementaire.

b) Les requérants

58. Les requérants rappellent que leur requête porte sur la question de savoir s'il y a eu ingérence dans leur droit d'accès à un tribunal et si telle ingérence était proportionnée. La question de savoir s'il y a eu un juste équilibre entre la liberté d'expression d'un parlementaire et la protection du droit à l'honneur des personnes qui s'estiment offensées par lui pourrait se poser uniquement s'il y avait eu décision sur le fond de l'action en diffamation. Les requérants n'ont pas eu l'opportunité de convaincre les juges du fond que les déclarations de M. Bossi dépassaient les limites d'une critique légitime et s'analysaient en des offenses gratuites.

59. En tout état de cause, M. Bossi a, en substance, accusé les requérants d'être politiquement et moralement responsables d'un homicide. Ceci constitue une accusation spécifique non prouvée qui a porté une atteinte injustifiée à leur réputation, et permet de distinguer la présente espèce des affaires où la Cour a conclu à la violation de l'article 10 de la Convention en raison de la condamnation pour diffamation d'un élu du peuple.

60. Les requérants notent ultérieurement que le mécanisme prévu par le système italien pour contrôler la légitimité d'une délibération octroyant l'immunité parlementaire est de nature à rendre difficile la protection des droits des tiers. La personne qui s'estime diffamée par un membre du Parlement ne peut pas intervenir dans la procédure pour l'octroi de l'immunité et doit ensuite convaincre le juge à soulever, dans des formes appropriées, un conflit entre pouvoirs de l'Etat ; enfin, elle a la faculté d'intervenir dans la procédure devant la Cour constitutionnelle. En l'espèce, pour des raisons qui ne sauraient être imputées aux requérants, le juge du

fond n'a pas respecté les formalités exigées par la Cour constitutionnelle et leur intervention devant cette dernière a été privée de tout effet utile.

61. Les requérants observent qu'en raison de la délibération de la Chambre des députés et de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, la procédure civile qu'ils ont entamée à l'encontre de M. Bossi devra s'arrêter. Dès lors, ils n'auront aucune possibilité d'obtenir une décision sur le fond de leur action en diffamation. Par ailleurs, prononcées dans le cadre d'interviews avec la presse, les déclarations litigieuses n'étaient pas liées à l'exercice de fonctions parlementaires. En effet, M. Bossi n'est jamais intervenu, de manière écrite ou orale, au sein d'une chambre législative au sujet de l'assassinat de M. Biagi. De plus, il n'existe aucun acte parlementaire préalable par lequel M. Bossi aurait montré son intention d'accuser les requérants d'être les inspireurs moraux ou politiques de cet homicide. Les actes cités par la Chambre des députés avaient été présentés par d'autres membres du Parlement ; la plupart sont d'ailleurs postérieurs à l'interview de M. Bossi et aucun d'entre eux n'accuse, ne fût que moralement, les requérants du meurtre.

2. *Appréciation de la Cour*

62. La Cour estime que la requête pose avant tout la question de savoir si les requérants ont pu exercer leur droit, garanti par l'article 6 de la Convention, d'accès à un tribunal (*Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, §§ 35-36, série A n° 18, *Cordova (n° 2)*, précité, § 48, et *De Jorio c. Italie*, n° 73936/01, § 40, 3 juin 2004).

a) **Sur l'existence d'une ingérence dans l'exercice par les requérants de leur droit d'accès à un tribunal**

63. La Cour note que, par sa délibération du 30 juillet 2003, la Chambre des députés a déclaré que les affirmations de M. Bossi étaient couvertes par l'immunité consacrée par l'article 68 § 1 de la Constitution, ce qui empêchait de continuer toute procédure pénale ou civile visant à établir la responsabilité du député en question et à obtenir la réparation des dommages subis.

64. Il est vrai que la légitimité de ladite délibération a fait l'objet d'un examen d'abord du tribunal de Rome (paragraphe 14-18 ci-dessus), puis de la Cour constitutionnelle qui, dans son arrêt n° 305 du 10 juillet 2007, a déclaré le conflit entre pouvoirs de l'Etat irrecevable pour des motifs procéduraux (paragraphe 20-21 ci-dessus).

65. On ne saurait toutefois comparer de telles appréciations à une décision sur le droit des requérants à la protection de leur réputation, ni considérer qu'un degré d'accès au juge limité à la faculté de poser une question préliminaire suffisait pour assurer aux requérants le « droit à un tribunal », eu égard au principe de la prééminence du droit dans une société démocratique (*Cordova (n°s 1 et 2)*, précités, respectivement § 52 et § 53,

De Jorio, précité, § 53, et, *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 (*Bellet c. France*, 4 décembre 1995, § 36, série A n° 333-B). Dans la présente affaire, à la suite de la délibération du 30 juillet 2003, doublée de la décision de la Cour constitutionnelle de déclarer irrecevable le conflit entre pouvoirs de l'État, l'action civile entamée contre M. Bossi a été paralysée, et les requérants se sont vus priver de la possibilité d'obtenir quelque forme de réparation que ce soit pour leur préjudice allégué (voir, *mutatis mutandis*, *Ielo c. Italie*, n° 23053/02, §§ 43-44, 6 décembre 2005).

66. Quant aux allégations du Gouvernement concernant la possibilité de poursuivre l'action civile à l'encontre de M. Conti, du directeur du quotidien *Il Messaggero* et de sa maison d'édition (paragraphe 51 ci-dessus), la Cour ne peut que réitérer les observations l'ayant amenée à rejeter les exceptions préliminaires (paragraphe 35-38 et 43 ci-dessus).

67. Dans ces conditions, la Cour considère que les requérants ont subi une ingérence dans leur droit d'accès à un tribunal (voir, *mutatis mutandis*, *Cordova (n°s 1 et 2)*, précités, respectivement §§ 52-53 et §§ 53-54 ; *De Jorio* précité, §§ 45-47 ; *Patrono, Cascini et Stefanelli c. Italie*, n° 10180/04, §§ 55-58, 20 avril 2006).

68. Elle rappelle cependant 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 ; voir également le rappel des principes pertinents dans *Fayed c. Royaume-Uni*, 21 septembre 1994, § 65, série A n° 294-B).

b) But de l'ingérence

69. La Cour relève que le fait pour les Etats d'accorder généralement une immunité plus ou moins étendue aux membres du Parlement 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 (*A. c. Royaume-Uni*, n° 35373/97, §§ 75-77, CEDH 2002-X ;

Cordova (*n^{os} 1 et 2*) précités, respectivement § 55 et § 56 ; *De Jorio* précité, § 49 ; *Patrono, Cascini et Stefanelli*, précité, § 59).

70. Il reste à vérifier si les conséquences subies par les requérants étaient proportionnées aux buts légitimes visés.

c) Proportionnalité de l'ingérence

71. S'agissant des principes généraux concernant la proportionnalité des ingérences en matière d'immunité parlementaire, la Cour renvoie tout d'abord à la jurisprudence qu'elle a dégagée dans les affaires *Cordova c. Italie* (*Cordova* (*n^{os} 1 et 2*), précités, respectivement §§ 57-61 et §§ 58-62).

72. En l'espèce, la Cour relève que, prononcées dans le cadre d'interviews avec la presse, et donc en dehors d'une chambre législative, les déclarations litigieuses de M. Bossi n'étaient pas liées à l'exercice de fonctions parlementaires *stricto sensu*. Il est vrai qu'au cours des séances des 20 et 26 mars, 26 juin et 3 juillet 2002, un débat parlementaire a eu lieu au sein de la Chambre des députés au sujet de l'homicide de M. Biagi (paragraphe 8 et 11 ci-dessus). Il n'en demeure pas moins qu'il ne ressort pas du dossier que M. Bossi soit intervenu, de manière écrite ou orale, au sein d'une chambre législative à ce sujet ou ait évoqué une responsabilité morale ou politique des requérants pour l'assassinat en cause. Les requérants le soulignent à juste titre (paragraphe 61 ci-dessus) et le Gouvernement n'a pas contesté cette affirmation. Il convient également de noter que les séances parlementaires des 26 mars, 26 juin et 3 juillet 2002 ont eu lieu après l'interview de M. Bossi à la presse.

73. La Cour a examiné les déclarations de ce dernier, telles que relatées par le quotidien *Il Messaggero*. Elle estime qu'elles tendaient à soutenir, en substance, que par leur action de contestation des réformes programmées par le Gouvernement dans le domaine du droit du travail, les requérants étaient, du moins en partie, responsables du climat de tension sociale qui avait conduit à l'homicide de M. Biagi. 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 (voir, *mutatis mutandis*, *Cordova* (*n^o 2*) précité, § 63, *De Jorio*, précité, § 53, et *Patrono, Cascini et Stefanelli*, précité, § 62).

74. 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 (*Cordova* (*n^{os} 1 et 2*), précités, respectivement § 63 et § 64, et *De Jorio*, précité, § 54).

75. La Cour estime qu'en l'espèce la délibération de la Chambre des députés du 30 juillet 2003 octroyant l'immunité à M. Bossi, qui a eu comme conséquence de paralyser l'action des requérants tendant à assurer la protection de leur réputation, n'a pas respecté le juste équilibre qui doit régner 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.

76. La Cour attache également de l'importance au fait qu'après la délibération en question et l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 305 de 2007, les requérants ne disposaient pas d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement leurs droits garantis par la Convention (voir *Patrono, Cascini et Stefanelli* précité, § 65, et, *a contrario*, *Waite et Kennedy*, précité, §§ 68-70, et *A. c. Royaume-Uni*, précité, § 86).

77. A cet égard, la Cour rappelle que dans les affaires *Cordova* et *De Jorio*, elle avait noté que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle avait connu une certaine évolution et que la haute juridiction italienne estimait désormais illégitime que l'immunité soit étendue à des propos n'ayant pas de rapport substantiel avec des actes parlementaires préalables dont le représentant concerné pourrait passer pour s'être fait l'écho (*Cordova (n°s 1 et 2)* précités, respectivement § 65 et § 66, et *De Jorio*, précité, § 56). Il n'en demeure pas moins que dans la présente affaire la Cour constitutionnelle, relevant l'existence d'un obstacle de nature procédurale posé par le libellé de l'ordonnance du tribunal de Rome du 10 février 2005, a refusé d'examiner si les propos de M. Bossi rentraient dans l'exercice de « fonctions parlementaires » et étaient couverts par l'article 68 § 1 de la Constitution (voir, *mutatis mutandis*, *Jelo*, précité, § 54).

78. Il n'appartient pas à la Cour de se pencher sur l'exactitude de cette interprétation en droit interne. En effet, c'est au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et aux tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (*Edificaciones March Gallego S.A. c. Espagne*, *Recueil* 1998-I, § 33, 19 février 1998, et *Pérez de Rada Cavanilles c. Espagne*, 28 octobre 1998, § 43, *Recueil* 1998-VIII). En revanche, le rôle de la Cour est celui de vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareille interprétation (*Cordova (n° 1)*, précité, § 57, *Kaufmann c. Italie*, n° 14021/02, § 33, 19 mai 2005, et *Ielo*, précité, § 55). Sans examiner *in abstracto* la législation et la pratique pertinentes, elle doit rechercher si la manière dont elles ont touché les requérants a enfreint la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Padovani c. Italie*, 26 février 1993, § 24, série A n° 257-B). Or, comme la Cour vient de le constater (paragraphe 75 ci-dessus), l'entrave au droit d'accès à la justice des requérants n'a pas été, en l'espèce, proportionnée aux buts légitimes poursuivis.

79. Enfin, pour ce qui est de l'argument du Gouvernement selon lequel, étant donné que les propos de M. Bossi s'analysaient dans un exercice

légitime de sa liberté d'expression, la procédure au fond n'aurait pu qu'aboutir à une décision de rejet de la demande des requérants (paragraphes 53-57 ci-dessus), la Cour observe qu'elle n'est pas appelée à se prononcer sur le point de savoir si, en l'espèce, il y avait eu diffamation. Dans le cadre de la présente requête, la question qui lui est soumise est celle d'évaluer si les requérants, qui avaient introduit devant un tribunal interne une action en diffamation non manifestement dépourvue de sérieux, ont pu bénéficier d'un accès à la justice satisfaisant les exigences de la Convention. Or, tel n'a pas été le cas en l'espèce.

80. Dès lors, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

81. 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

82. Les requérants demandent l'octroi d'une « réparation pécuniaire pour le préjudice moral et matériel » qu'ils auraient subi.

83. Le Gouvernement souligne que les requérants n'ont pas chiffré leurs prétentions et que leurs demandes de satisfaction équitable ont un caractère très vague, ce qui devrait conduire à les rejeter. Faute de l'indication, même approximative, d'une somme jugée appropriée, le Gouvernement n'est pas en mesure de formuler des commentaires adéquats. Dans ces conditions, faire droit à la demande des requérants se traduirait en une méconnaissance du droit du Gouvernement de disposer des éléments nécessaires pour exposer ses thèses et se défendre.

84. La Cour estime que les requérants n'ont fourni aucune preuve du dommage matériel prétendument subi. Dès lors, aucune somme ne peut être octroyée à ce titre. Elle juge en revanche que les intéressés ont 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 d'octroyer à chaque requérant la somme de 8 000 EUR. La somme globale à verser aux requérants à ce titre s'élève donc à 16 000 EUR.

B. Frais et dépens

85. Les requérants n'ont présenté aucune demande au titre des frais et dépens auxquels ils auraient dû faire face au niveau interne ou devant la

Cour. Partant, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de leur octroyer de somme à ce titre.

C. Intérêts moratoires

86. La Cour juge approprié de calquer 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,

1. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable ;
2. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit*, par cinq voix contre deux,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à chaque 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, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - 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 ;
4. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 24 février 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé
Greffière

Françoise Tulkens
Présidente

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée des juges Sajó et Karakaş.

F.T.
S.D.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES SAJÓ ET KARAKAŞ

Nous ne partageons pas l'avis de la majorité selon lequel il y a eu dans cette affaire violation de l'article 6 de la Convention.

Il faut tout d'abord rappeler que l'immunité reconnue aux membres du Parlement pour leurs votes et opinions a pour but d'assurer aux intéressés, dans l'exercice de leurs fonctions, la liberté d'expression la plus étendue qui soit afin qu'ils puissent débattre librement de toute question concernant la vie publique sans avoir à craindre de persécutions ou d'éventuelles conséquences judiciaires.

D'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne relative aux opinions exprimées hors du Parlement, il faut vérifier l'existence d'un lien avec les activités parlementaires : il doit notamment y avoir une correspondance substantielle entre les opinions en cause et un acte parlementaire préalable (*Cordova c. Italie* (n° 2), n° 45649/99, CEDH 2003-I).

Dans la présente affaire, selon la majorité, les déclarations de M. Bossi publiées dans *Il Messaggero* le 25 mars 2002, exprimées en dehors d'une chambre législative, n'étaient pas liées à l'exercice des fonctions parlementaires *stricto sensu*.

Nous pensons pour notre part que cette affaire se distingue des autres affaires italiennes concernant l'immunité parlementaire où la Cour a constaté la violation de l'article 6 (*Cordova* (n° 2), précité ; *De Jorio c. Italie*, n° 73936/01, 3 juin 2004).

Les remarques en cause ne concernent pas un individu dans sa sphère privée ; contrairement aux déclarations litigieuses dans l'affaire *De Jorio* (§ 53), les déclarations ici en cause ne paraissent pas « s'inscrire dans le cadre d'une querelle entre particuliers ». La requérante est une importante association syndicale (et le requérant est membre de celle-ci) qui participe au débat politique, avec toutes les possibilités de réaction qui appartiennent aux entités publiques dotées d'un certain pouvoir.

En l'occurrence, la publication de l'interview de M. Bossi le 25 mars 2002 eut lieu après le débat parlementaire du 20 mars 2002 sur l'assassinat de M. Biagi, le terrorisme et la lutte des syndicats dans le contexte de la réforme du droit du travail. Le 23 mars se tint une manifestation organisée par le syndicat en cause, qui protestait contre la réforme prévue par le Gouvernement. En tant que ministre des Réformes et député, M. Bossi donna une interview sur ces questions (probablement le 23 ou 24 mars), que le quotidien *Il Messaggero* publia le 25 mars. Le lendemain 26 mars, le Gouvernement informa la Chambre des députés quant à certaines déclarations de ses membres sur la manifestation organisée par le syndicat. Une séance consacrée aux réponses du Gouvernement à ce sujet fut fixée au 26 juin 2002.

Les dates correspondant aux circonstances de l'affaire nous montrent le lien entre les activités parlementaires (contrairement à la majorité, nous ne pensons pas que le fait que M. Bossi n'ait pas pris la parole pendant les débats parlementaires soit un élément décisif) et les opinions que l'intéressé a exprimées en dehors du Parlement.

Ensuite, on ne peut pas considérer en l'espèce que les propos de M. Bossi s'inscrivent dans le cadre d'une querelle entre particuliers (dans ce sens, voir *De Jorio*, précité, § 53). Au contraire, les déclarations de M. Bossi étaient une contribution à un débat d'intérêt public, dans le cadre de l'exercice légitime de sa liberté d'expression.

Dans une société moderne où règne la communication de masse, les fonctions parlementaires et la prise de parole liée à ces fonctions ne sauraient être limitées aux déclarations faites au sein du Parlement ; elles sont étroitement liées aux propos qui sont tenus dans les médias au sujet du débat parlementaire. Ce débat ne concerne pas uniquement d'autres députés mais aussi l'ensemble de l'opinion publique. En l'espèce, l'interview accordée au quotidien faisait partie d'un débat parlementaire plus vaste et, à ce titre, était liée à celui-ci *stricto sensu*.

Permettre les procédures pénales et civiles contre les députés reviendrait à accepter tout l'effet inhibiteur que ces procédures ont inévitablement sur le discours politique. Même si en fin de compte l'auteur des déclarations litigieuses est relaxé ou d'une autre manière gagne le procès, les frais de justice, le temps écoulé et d'autres contraintes auront entre-temps fait obstacle à un véritable débat. Si l'on ne protège pas l'irresponsabilité des principaux élus politiques pour les propos qu'ils tiennent, c'est l'essence même du discours politique qui est en jeu. La protection de l'article 10 de la Convention perd de son effectivité si elle est appliquée *a posteriori*, après une longue procédure. Même l'immunité absolue des députés a été jugée légitime, car elle permet à ceux-ci de participer de façon constructive aux débats parlementaires et de représenter leurs électeurs sur des questions d'intérêt public en formulant librement leurs propos ou leurs opinions, sans risque de poursuites devant un tribunal ou une autre autorité (voir, notamment, *A. c. Royaume-Uni*, n° 35373/97, § 75, CEDH 2002-X).

Il est vrai que le requérant a subi une atteinte à son droit d'accès à un tribunal. Mais ce droit n'est pas absolu et peut donner lieu à des limitations implicitement admises. Ces limitations ne sauraient toutefois restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tel 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, CEDH 2002-VII ; voir également le rappel des principes pertinents dans *Fayed c. Royaume-Uni*, 21 septembre 1994, § 65, série A n° 294-B).

La Chambre des députés a estimé que les déclarations de M. Bossi constituaient des opinions exprimées par un parlementaire dans le cadre de ses fonctions. L'intéressé a donc bénéficié à cet égard de l'immunité prévue à l'article 68 de la Constitution. La légitimité de la délibération de la Chambre des députés a été examinée par le tribunal de Rome et par la Cour constitutionnelle en vertu du droit interne.

Nous partageons l'avis selon lequel l'ingérence en cause en l'espèce poursuivait des buts légitimes et était proportionnelle dans le cadre de l'immunité octroyée pour l'exercice de fonctions parlementaires, surtout pour un débat libre et ouvert sur une question pertinente de la société qui ne concernait pas une querelle entre particuliers.

Dès lors, nous concluons qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6.