



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

GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIE

(Requête n° 29550/17)

ARRÊT

Art 8 • Domicile • Perquisition, ordonnée par une commission d'enquête parlementaire (« Commission »), des locaux d'une association maçonnique dans le cadre d'une enquête sur la criminalité organisée de type mafieux et saisie de nombreux documents en format papier et numérique, notamment des listes contenant les noms et les données personnelles de plus de 6 000 membres de l'association concernée • Conformité du cadre juridique interne, de la jurisprudence pertinente et des pratiques des commissions d'enquête parlementaires aux exigences de l'article 8 • Enquête visant à fournir au Parlement des informations susceptibles de lui permettre d'intervenir efficacement contre l'infiltration de la franc-maçonnerie par la criminalité organisée • Ample marge d'appréciation accordée aux autorités nationales pour définir le cadre et l'organisation des activités des commissions d'enquête parlementaires • Marge d'appréciation restreinte lorsque les commissions parlementaires ont recours à des actes procéduraux susceptibles d'affecter directement les droits conventionnels des tiers • Étendue particulièrement large du mandat de perquisition et de saisie ainsi que des mesures autorisées • Étendue particulièrement large de la latitude laissée à la Commission pour exercer ses pouvoirs de perquisition, sans autorisation ni contrôle • Durée potentiellement illimitée de la conservation des documents

saisis • Nécessité de garanties suffisantes compatibles avec l'État de droit assurées par une autorité judiciaire ou une autre instance décisionnelle impartiale, éventuellement parlementaire, chargée d'exercer un examen *ex ante* ou un contrôle *ex post* • Choix de l'autorité ou de l'organe compétent pour exercer un tel examen laissé à chaque État membre • Absence de garanties internes suffisantes contre les abus et l'arbitraire • Ingérence litigieuse non « nécessaire dans une société démocratique »

Préparé par le Greffe. Ne lie pas la Cour.

STRASBOURG

7 juillet 2026

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

Table des matières

INTRODUCTION	3
PROCÉDURE	3
EN FAIT	4
LE CADRE JURIDIQUE PERTINENT	16
I. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES	16
A. La Constitution.....	16
B. Le code de procédure pénale.....	16
C. La loi n° 87 du 19 juillet 2013.....	18
D. Le règlement de la Commission d'enquête parlementaire créée par la loi n° 87 du 19 juillet 2013	20
E. Décision sur la réglementation de divulgation des actes et documents (adoptée par le Bureau de la Présidence le 19 novembre 2013)	21
F. Le cadre jurisprudentiel.....	22
1. La Cour constitutionnelle	22
2. La Cour de cassation	23
a) L'absence de juridiction du juge ordinaire	23
b) Demande de contrôle juridictionnel d'un conflit d'attributions allégué entre les pouvoirs de l'État (<i>conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato</i>)	25
II. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ.....	25
EN DROIT	27
I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION	27
A. Sur la recevabilité.....	28
1. <i>Locus standi</i>	28
2. Sur l'épuisement des voies de recours internes.....	29
a) Thèses du Gouvernement	29
b) Thèses de l'association requérante	30
c) L'arrêt de la chambre.....	31
d) Appréciation de la Cour.....	31
i. Sur la demande de réexamen du mandat de perquisition et de saisie.....	32
ii. Sur l'action en responsabilité civile ou pénale des membres de la Commission.....	33
iii. Sur le conflit d'attributions entre pouvoirs de l'État	34
iv. Conclusion	35

ARRÊT GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIE

B. Sur le fond	35
1. L'arrêt de la chambre.....	35
2. Thèses des parties	36
a) L'association requérante.....	36
b) Le Gouvernement	37
c) Observations de la Commission de Venise (<i>amicus curiae</i>) ...	40
3. Appréciation de la Cour.....	42
a) Sur l'existence de l'ingérence.....	42
b) Sur la justification de l'ingérence	43
i. Prévue par la loi	43
ii. But légitime.....	46
iii. Nécessaire dans une société démocratique	46
α) Jurisprudence relative à l'autonomie parlementaire ..	47
β) Application en l'espèce des principes susmentionnés	50
– Le mandat de perquisition et saisie et son exécution	53
– Les garanties procédurales	55
iv. Conclusion	57
II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION.....	58
A. L'arrêt de la chambre	58
B. Thèses des parties	58
C. Appréciation de la Cour	59
III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION.....	59
A. L'arrêt de la chambre	59
B. Thèses des parties	59
C. Appréciation de la Cour	60
IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION	60
A. Dommage	60
B. Frais et dépens	61
DISPOSITIF.....	61
OPINION DISSIDENTE DU JUGE GRIGORYAN.....	63

En l'affaire Grande Oriente d'Italia c. Italie,

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Mattias Guyomar, *président*,
Arnfinn Bårdsen,
Lado Chanturia,
Ioannis Ktistakis,
Kateřina Šimáčková,
Raffaele Sabato,
Lorraine Schembri Orland,
Anja Seibert-Fohr,
Peeter Roosma,
Ana Maria Guerra Martins,
Diana Sârcu,
Diana Kovatcheva,
Stéphane Pisani,
Mateja Đurović,
András Jakab,
Juha Lavapuro,
Vahe Grigoryan, *juges*,

et de John Darcy, *greffier adjoint de la Grande Chambre*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 19 novembre 2025 et le 27 mai 2026,

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

INTRODUCTION

1. L'affaire concerne la perquisition des locaux de l'association requérante ordonnée par une commission d'enquête parlementaire et la saisie subséquente de nombreux documents en format papier et numérique, dont en particulier des listes où figuraient les noms et les données personnelles de plus de 6 000 membres de l'association requérante. Cette dernière soulève des griefs sous l'angle des articles 8, 11 et 13 de la Convention.

PROCÉDURE

2. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 29550/17) dirigée contre la République italienne et dont une association de droit italien, dénommée Grande Oriente d'Italia (« l'association requérante ») a saisi la Cour le 13 avril 2017 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

3. L'association requérante a été représentée par M^e V. Zeno Zencovich, avocat à Rome. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. Lorenzo D'Ascia, *Avvocato dello Stato*.

4. La requête a été attribuée à la première section (article 52 § 1 du règlement de la Cour) puis communiquée au Gouvernement le 13 juin 2023. Le 19 décembre 2024, une chambre de cette section, composée de Ivana Jelić, présidente, Alena Poláčková, Georgios A. Serghides, Erik Wennerström, Raffaele Sabato, Alain Chablais, Artūrs Kučs, *juges*, ainsi que de Ilse Freiwirth, greffière de section, a rendu un arrêt dans lequel, à l'unanimité, elle a rejeté l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes, puis examiné la requête sur le terrain de l'article 8 de la Convention et de ses garanties procédurales conduisant à la violation de cet article, tout en affirmant, à la majorité de six voix contre une, qu'il n'y avait pas lieu d'examiner la recevabilité et le fond des griefs formulés sur le terrain des articles 11 et 13 de la Convention.

5. Le 19 mars 2025, le Gouvernement a demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre. Le 28 avril 2025, le collège de la Grande Chambre a accueilli cette demande.

6. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 26 §§ 4 et 5 de la Convention et 24 du règlement.

7. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 19 novembre 2025.

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. L. D'Ascia, Avvocato dello Stato,	<i>agent,</i>
M. E. Manzo, Avvocato dello Stato,	
M ^{me} M. De Vergori, Avvocato dello Stato,	<i>conseils;</i>

– *pour l'association requérante*

M ^e V. Zeno Zencovich,	<i>conseil.</i>
-----------------------------------	-----------------

La Cour a entendu les observations orales de M. D'Ascia et M^e Zeno Zencovich et leurs réponses aux questions posées par les juges. Les parties ont été autorisées à présenter des réponses écrites à certaines questions posées par les juges de la Grande Chambre.

EN FAIT

8. La requérante est une association italienne ayant son siège à Rome. Le Grande Oriente d'Italia est une association d'obédience maçonnique qui regroupe plusieurs loges répandues sur l'ensemble du territoire italien. Fondée en 1805, elle est affiliée à la franc-maçonnerie universelle. En droit italien, elle a le statut d'association de droit privé non reconnue au sens de l'article 36 du code civil, et ne possède donc pas de personnalité juridique. À l'époque des faits, l'association était représentée par son grand maître, M. S.B.

9. La commission d'enquête parlementaire de lutte contre la mafia fut créée par la loi n° 1720 du 20 décembre 1962. Depuis lors, elle est renouvelée au début de chaque législature. Depuis sa création, le périmètre de la mission d'enquête de la commission « *antimafia* » n'a cessé d'évoluer, parallèlement au développement des activités de la criminalité organisée, et porte sur un large éventail de sujets liés à la question mafieuse. Entre 1992 et 1994, la commission parlementaire s'est penchée, entre autres, sur les rapports entre la mafia et la franc-maçonnerie, invitant le Parlement à tenir compte du risque de l'influence des loges maçonniques « déviantes » (*logge deviate*) au sein des institutions publiques et de leur lien avec les organisations criminelles de type mafieux (Doc. XXIII, n° 2 du 6 avril 1993). Dans son rapport final, la commission a publié les données statistiques sur le nombre d'inscrits, les loges et leur répartition géographique (Doc. XXIII n° 14 du 18 février 1994).

10. Le Parlement adopta la loi n° 87 du 19 juillet 2013 instituant pour la nouvelle législature la commission d'enquête parlementaire sur le phénomène des mafias et autres associations criminelles, y compris étrangères (*Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere* – ci-après « la Commission »).

11. À partir de la deuxième moitié de l'année 2016, la Commission ouvrit un nouveau volet d'enquête relatif à la capacité de la criminalité organisée de type mafieux d'infiltrer et d'influencer l'activité de la franc-maçonnerie italienne. Pour ce faire, elle s'appuya sur les résultats obtenus par elle à l'issue de sa mission dans la ville de Trapani, les enquêtes judiciaires conduites dans les régions sicilienne et calabraise, ainsi que sur la décision du Conseil des ministres de dissoudre le conseil municipal de Castelvetro, fief de M.M.D., qui était à l'époque le chef de « Cosa Nostra » le plus recherché du pays.

12. Le 3 août 2016, la Commission reçut le grand maître de l'association requérante en audition libre (*libera audizione*). Ce dernier, par une lettre du 28 juillet 2016, avait en effet demandé à s'entretenir avec la Commission à la suite d'une série d'articles de presse relatant les conclusions de la mission de la Commission à Trapani et l'appartenance à la franc-maçonnerie de certains membres du conseil municipal de Castelvetro récemment dissous. Au cours de l'audition, le grand maître refusa de fournir les listes des inscrits, invoquant le droit à la protection de la vie privée de ses membres.

13. Le lendemain, la présidente de la Commission invita par écrit le grand maître à présenter la liste intégrale des membres de l'obédience maçonnique. Par un courrier du 11 août 2016, celui-ci refusa à nouveau, alléguant le caractère vague et indéterminé de la demande, outre le fait qu'elle ne mentionnait pas l'existence d'éventuelles enquêtes pénales en cours. Il réitéra aussi son obligation de protéger les données personnelles de ses confrères.

14. Le 19 septembre 2016, le grand maître de l'association requérante sollicita l'Autorité garante de la protection des données personnelles (« l'Autorité »), afin de savoir si le transfert de données relatives aux membres des loges maçonniques pouvait constituer un traitement autorisé et

conforme à la réglementation en vigueur ou si, au contraire, il y avait un risque de violation des obligations prévues en la matière.

15. Dans son courrier du 4 octobre 2016, l'Autorité rappela tout d'abord qu'elle n'avait pas pour pratique de répondre à des questions touchant à l'interprétation ou à l'application du décret n° 196 de 2003 posées par des entités chargées de l'interpréter et de l'appliquer. Elle exclut ensuite sa compétence en matière d'activité parlementaire, renvoyant à la jurisprudence de la Cour de cassation, qui avait déjà eu l'occasion de s'exprimer sur la question. En effet, cette dernière, siégeant en chambres criminelles réunies, avait jugé, dans son arrêt n° 4 du 20 février 1984 (paragraphe 52 ci-dessous), que l'activité des commissions d'enquête parlementaires exprime directement le pouvoir souverain du Parlement italien, de sorte qu'un contrôle et un réexamen par le juge ordinaire des actes politiques émanant desdites commissions ne pouvait pas être envisagé.

16. Le 13 octobre 2016, la Commission auditionna le procureur de la République de Reggio Calabre, F.C.D.R., ainsi que ses adjoints, au sujet des liens entre la '*ndrangheta* (l'organisation criminelle de type mafieux d'origine calabraise) et la franc-maçonnerie, qui avaient été révélés au cours des enquêtes judiciaires du parquet calabrais. Les magistrats décrivirent l'existence d'un réseau, d'une « zone grise » composée de représentants d'institutions, des forces de l'ordre, de la magistrature et des professions libérales. Citant en particulier l'enquête « *Mammasantissima* », ils affirmèrent que la '*ndrangheta* avait grandement bénéficié de ce réseau secret, créé par l'instance supérieure de l'organisation criminelle (dite « *la santa* »), afin de tisser des liens avec des « secteurs stratégiques » de la société civile et atteindre ainsi ses objectifs. Les magistrats ajoutèrent en outre qu'il était « constitué d'individus de conditions sociales différentes, qui restent cachés même à l'égard de la franc-maçonnerie, car ils doivent protéger l'organisation [mafieuse] et ne sont connus que des dirigeants les plus élevés dans la hiérarchie de la '*ndrangheta* ». Ils citèrent les déclarations de plusieurs « collaborateurs de justice », qui avaient confirmé l'existence de ce réseau où « l'on n'est plus des ennemis de l'État (...), mais où l'État doit nécessairement être un ami car autrement le système criminel se paralyse et l'on ne parvient plus à atteindre les objectifs fixés ».

17. Le 21 décembre 2016, la Commission adressa une nouvelle demande au grand maître de l'association requérante, portant cette fois sur la transmission de l'identité des francs-maçons inscrits aux loges créées en Calabre et en Sicile à partir de 1990, ainsi que sur les noms des loges actives sur le territoire national et le nombre des leurs membres.

18. Par une lettre du 9 janvier 2017, le grand maître répondit que la liste des loges était consultable, région par région, sur le site internet de l'association. Quant à l'identité des adhérents des loges calabraises et siciliennes, il refusa une nouvelle fois de les transmettre, renvoyant aux raisons précédemment évoquées. Il fit observer que le pouvoir d'enquête de

la Commission était « génétiquement identique à celui dont dispose l'autorité judiciaire pendant l'enquête préliminaire », ce qui devait impliquer un lien de pertinence nécessaire entre cette dernière et l'existence d'un fait constitutif d'une infraction. Il releva que la demande ne mentionnait pas d'actes pénalement répréhensibles ou d'enquêtes judiciaires en cours concernant des membres de l'obédience, pour en déduire qu'elle était donc générique, insuffisamment motivée et « en conflit avec les restrictions au pouvoir de la Commission (...) et (...) avec les droits fondamentaux ».

19. Le 18 janvier 2017, en application de l'article 4 de la loi n° 87 de 2013 (voir paragraphe 45 ci-dessous), le grand maître du Grande Oriente d'Italia fut convoqué en qualité de témoin, afin de fournir des précisions sur les déclarations faites par lui lors de son audition du 3 août 2016. Les passages pertinents du compte rendu de son audition se lisent ainsi :

« Présidente – L'audition du témoin S. B. se déroulera en séance publique, étant entendu que, si nécessaire, la commission pourra décider de poursuivre les travaux à huis clos. J'informe maintenant S.B. que, en sa qualité de témoin, il a l'obligation de dire la vérité et que la loi pénale punit le faux témoignage ou les témoins réticents.

(...)

Des doutes ont été exprimés quant au risque de divulgation des noms ?

S.B. – Oui, car nous estimons qu'en remettant les listes des 23 000 confrères du Grande Oriente d'Italia, nous commettrions nous-mêmes une infraction (...)

Présidente – Craignez-vous que ces données sensibles, à supposer qu'elles soient telles, puissent être communiquées à la presse ou publiées ? (...). La question est la suivante : quelqu'un a-t-il affirmé que la Commission aurait transmis les listes aux journaux ? Partagez-vous cette crainte ?

S.B. – Je ne sais pas. Cela dépend de vous.

Présidente - Vous savez qu'une demande explicite a été formulée par cette Commission, dans laquelle il a été précisé que ces listes seraient conservées par la Commission selon la réglementation en matière de sécurité et de confidentialité des documents sensibles.

(...)

Présidente – Quel est le nombre d'adhérents en Calabre ? Pourriez-vous nous indiquer la proportion d'adhérents à vos loges en Toscane, en Calabre, en Sicile et dans la province de Trapani ?

(...)

S.B. – Au 31 décembre 2015, en Calabre, il y avait 2 634 membres. (...) En Sicile, 2 208 membres.

(...)

Présidente – Depuis 1993, ou plutôt 1982, combien de [loges maçonniques] ont été dissoutes ou de personnes expulsées ?

S.B. – Il s'agit de données que je devrais vérifier (...).

ARRÊT GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIE

Nous avons démantelé trois loges en Calabre, puis je crois une autre (...). Quant aux raisons, il s'agit de loges [qui ne respectaient pas les règles de procédure et le rite maçonnique].

(...)

Présidente – (...) Les loges ont été démantelées pour des problèmes liés à leur fonctionnement ?

S.B. – Pour des problèmes d'organisation (...).

Présidente – Vous nous dites, à juste titre, que pour vous [ces problèmes] sont aussi le symptôme et la manifestation d'autres [problèmes]. Vous avez pris l'exemple de la loge P2 qui [ne respectait pas le rite maçonnique] (...). La dissolution de ces loges ne se justifiait pas en raison de liens éventuels avec la '*ndrangheta* ?

S.B. – Je répète que tant qu'il n'y a pas de « casier judiciaire », nous ne pouvons pas agir (...). Nous examinons la situation et, s'il y a des problèmes, même des rumeurs, concernant une loge ou des personnes, nous essayons d'agir. (...)

Présidente – (...) [avez-vous] déjà entendu parler du statut de « *santista* » ou de « *la santa* », c'est-à-dire la structure qui représente le lien entre la '*ndrangheta* et la franc-maçonnerie. Si vous en avez entendu parler, pouvez-vous nous dire par qui et quand ? Existe-t-il une liste de « *santisti* » ? Quelles mesures ont été prises à l'encontre de cette loge ?

S.B. - Non, il n'existe absolument aucune structure de ce type au sein du Grande Oriente d'Italia.

(...)

Présidente – Je propose de passer en séance à huis clos

(Il en est ainsi décidé. Les travaux se poursuivent à huis clos, puis reprennent en séance publique).

Présidente - Revenons à l'enquête « *Mamma santissima* ». La dernière fois, vous nous avez dit qu'aucun membre n'était impliqué. Avez-vous pris des initiatives pour le vérifier, j'imagine indépendamment de la magistrature (...). Les ordonnances de « *Mamma santissima* » sont publiques.

S.B. - Lorsque nous avons vu la liste des personnes qui ont reçu l'avis de clôture des investigations préliminaires, nous avons vérifié chaque nom.

Présidente – Vous nous avez dit qu'il n'y avait qu'un seul nom. (...) Si nous passons à huis clos, vous nous direz qui c'est ?

S.B. – Oui. Il a été procédé à la suspension de l'intéressé.

Présidente – Je propose de passer à huis clos.

(Il en est ainsi décidé. Les travaux se poursuivent à huis clos, puis reprennent en séance publique)

Présidente – Je reformule ma question. Nous vous interrogeons sur les membres en Sicile et en Calabre car, dans le cadre de l'enquête sur les relations entre la franc-maçonnerie et la '*ndrangheta*, nous pensons que la vérification de ces adhérents permettrait de mettre en évidence d'éventuelles collusions, qui sont très importantes pour nous.

Aujourd'hui la manière dont la *mafia* pénètre dans le monde économique et politique consiste précisément à se servir de fonctionnaires, des professions libérales, de toutes

ARRÊT GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIE

ces personnes qui, vous dites, sont inscrites (...). Vous refusez de nous fournir ces informations, pour des raisons que nous estimons bien évidemment juridiquement infondées, mais ce ne sont que des opinions. Toutefois, si je vous pose des questions sur des individus, vous vous engagez à me répondre par oui ou par non si elles sont inscrites ou pas ?

S.B. – Si vos questions concernent la mission de cette Commission, je vais vous répondre. (...) Si dire oui ou non peut contribuer à votre enquête sur la collusion entre les phénomènes mafieux et les organisations maçonniques, ou plutôt le Grande Oriente d'Italia, (...) je me mets à votre disposition.

(...)

Présidente – Nous allons vous poser des questions et, en fonction des réponses données, nous pourrons conduire notre analyse à nous. (...) Considérez-vous que le travail accompli par cette Commission soit d'utilité supérieure pour le pays ?

S.B. – C'est pour cela que j'ai répondu à toutes les questions. La Commission est prévue par la Constitution que nous respectons (...). »

20. Le 24 janvier 2017, la Commission convoqua le grand maître de la *Gran Loggia Regolare d'Italia*, F.V., et celui de la *Serenissima Gran Loggia d'Italia-Ordine Generale degli Antichi Liberi Accettati Muratori*, M.C.T. F.V. déclara que son obédience avait été fondée par G.D.B., après son départ du Grande Oriente d'Italia dont il était le grand maître, qu'il avait justifié par l'impossibilité de purger l'association requérante des infiltrations mafieuses dont elle était l'objet. Il s'exprima comme suit devant la Commission :

« Présidente – (...) Dans l'acte de fondation de la nouvelle obédience, les raisons d'une prise de distance par rapport au Grande Oriente d'Italia sont-elles explicitées ?

F.V. – Non (...) mais cela ressort des documents internes que nous faisons souscrire (...). Par exemple, si je peux lire, il y a un procès-verbal du « *board* » où il est indiqué que si, dans le cadre d'une procédure pénale, un confrère fait l'objet d'une mesure de précaution (*misura cautelare personale*), la Gran Loggia [va l'expulser automatiquement]. Ensuite, il y a une déclaration que tout candidat doit signer, l'informant que ses données personnelles seront utilisées pour poursuivre les objectifs de la Gran Loggia (...) et pour toute communication utile et nécessaire avec les forces de l'ordre. Il s'agit là d'une particularité qui n'existe pas dans les autres obédiences. (...)

Présidente – Quels autres outils avez-vous à votre disposition pour éviter que la Gran Loggia ne soit confrontée à ce que vous considérez, ou en tous cas à ce que G.D.B. considérerait, comme des anomalies survenues au sein du Grande Oriente d'Italia ?

F.V. – Je dirais que le principal instrument est la remise, tous les deux ans, de la liste de tous les membres inscrits au ministère de l'Intérieur. Je pense que cela a été déterminant. Par ailleurs, le nombre de membres est en soi significatif. Si vous prenez la Calabre, nous n'atteignons pas les 200 membres je crois. (...) En Sicile, il y a environ 300 membres.

(...)

Présidente – Selon vous, quel est le rapport entre la confidentialité et le secret des listes de vos membres ?

ARRÊT GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIE

F.V. – Comme je vous ai dit au début, le secret n'existe pas. La complète disponibilité à fournir les listes au ministère de l'Intérieur fait bien comprendre que chez nous le secret n'est pas accepté. (...)

Présidente – Ainsi, répondez-vous positivement à la demande que cette Commission souhaite formuler, à savoir obtenir la liste des membres et des loges, ainsi que les dossiers personnels, pour les régions de Sicile et de Calabre ?

F.V. – Certainement, mais surtout à notre avantage.

Présidente – Très bien. Nous tenons à souligner que les listes demandées, comme pour le Grande Oriente d'Italia et les autres organisations, seront conservées dans les archives de la Commission en régime de confidentialité des données (...). »

21. Le grand maître de la *Serenissima Gran Loggia d'Italia-Ordine Generale degli Antichi Liberi Accettati Muratori*, M.C.T., rappela que, pour être admis à l'obédience maçonnique, la personne intéressée devait présenter son casier judiciaire et, le cas échéant, les charges pénales en cours et le certificat « anti-mafia ». Quant à la possibilité de fournir les listes, M.C.T. déclara qu'en cas de demande officielle de la Commission, il aurait garanti sa « totale coopération », mais qu'il était tenu aux obligations découlant du « document sur la confidentialité des données » signé par les membres de l'obédience. La Présidente rappela que les listes obtenues seraient « conservées en régime de confidentialité dans les archives de la Commission ».

22. Le 25 janvier 2017, la Commission reçut le grand maître de la *Gran Loggia d'Italia degli Antichi Liberi Accettati Muratori*, A.B. Cette obédience regroupait à l'époque 104 loges et plus de 1 300 membres dans les deux régions concernées. Il refusa de transmettre les listes de ces membres, mais s'exprima comme suit :

« A.B. – (...) Vous avez les moyens d'obtenir ces listes, nous serons très heureux de collaborer et nous vous en serons reconnaissants (...). Il faut dire la vérité (...), adoptez une loi sur les associations, faites-la, car, si vous adoptez une loi sur les associations, toutes les soi-disant « loges déviées » seront éliminées, car si vous dites qu'il faut avoir les noms, les comptes en règle, une procédure électorale, le respect du principe du scrutin majoritaire (...) nous aurons résolu tous les problèmes.

(...)

Présidente – Vous trouvez tous les membres de cette Commission d'accord avec vos commentaires et vos propositions, d'autant plus que le but de cette enquête n'est pas de juger la franc-maçonnerie (...). Le but de notre enquête est de conduire un travail de recherche car il est très important pour nous de connaître tous les aspects (...) mais aussi de punir l'utilisation à des fins instrumentales de l'appartenance à des associations irrégulières de la franc-maçonnerie, qui offre aux organisations criminelles le moyen de pénétrer dans le monde économique, dans celui de professions libérales et dans l'administration publique (...)

Nous sommes convaincus que nous travaillerons ensemble, justement parce que nous partageons les mêmes objectifs. (...) Je tiens à préciser que ces noms seront conservés dans le respect de la confidentialité des données dans les archives de notre Commission et que chaque membre de cette Commission a juré de respecter la loi de 2013 et son

règlement (...). Nous affirmons que les noms dont nous aurons connaissance doivent rester secrets (...). »

23. Le 31 janvier 2017, la Commission convoqua G.D.B., grand maître de l'association requérante entre 1990 et 1993. Au cours de son témoignage, il déclara que sa décision de quitter le Grande Oriente d'Italia en 1993 était liée à l'enquête pénale qui visait alors la pénétration de la *'ndrangheta* dans les régions du nord de l'Italie en s'appuyant sur la franc-maçonnerie, et à l'impossibilité d'obtenir l'expulsion des éléments mafieux infiltrés dans les 28 loges calabraises.

24. Le 6 février 2017, l'association requérante demanda aux présidents du Sénat et de la Chambre des députés de vérifier si les demandes de la Commission, visant à obtenir les listes des membres de l'obédience maçonnique, ne dépassaient l'objet du mandat de celle-ci. Le dossier ne permet pas de déterminer si une réponse a été fournie.

25. Le 22 février 2017, le procureur de la République de Catanzaro, N.G., fut entendu par la Commission sur le rapport entre la mafia et la franc-maçonnerie. Il affirma que plusieurs membres de la *'ndrangheta* faisaient également partie de la franc-maçonnerie et que le lien qui les unissait avait permis à l'organisation criminelle, à travers la structure dite « *la santa* », de créer une « double affiliation » facilitant les contacts avec la société civile et « ceux qui s'occupent au sens large de la chose publique ».

26. Le 1^{er} mars 2017, la Commission ordonna la perquisition du siège de l'association requérante pour identifier et saisir les listes nominatives des membres des loges de Calabre et de Sicile actives à partir de 1990, ainsi que les actes concernant les loges démantelées ou supprimées à partir de la même date. Elle se référa à la loi de 2013, rappelant ainsi les finalités de l'enquête, et renvoya aux éléments recueillis tout au long de son enquête sur le rapport entre la *mafia* et la franc-maçonnerie. Elle indiqua en particulier les points suivants :

« (...) il ressort des auditions effectuées jusqu'à présent (voir les auditions des magistrats des parquets de Reggio Calabre, Palerme et Trapani, ainsi que les témoignages des grands maîtres et d'autres membres des loges maçonniques) et des documents versés au dossier d'enquête (voir les actes judiciaires obtenus auprès de la Direction Nationale Antimafia et des tribunaux) qu'il existe un danger concret d'infiltration de la part de la *mafia* et de la *'ndrangheta* dans une partie de la franc-maçonnerie, à la faveur de la règle de confidentialité et des liens d'obéissance qui caractérisent les associations maçonniques, et que, parallèlement aux changements intervenus dans les organisations mafieuses, de plus en plus collusoires, la satisfaction d'intérêts illicites peut également passer par des loges maçonniques auxquelles des représentants de la classe dirigeante et du monde des affaires adhèrent parfois ;

– que pour la réussite de l'enquête parlementaire, il est essentiel et urgent d'obtenir les listes nominatives des membres des loges maçonniques, dans le but de vérifier si certains d'entre eux ont des liens, de quelque nature que ce soit, avec des organisations de type mafieux et, le cas échéant, de connaître le nombre d'individus concernés ;

ARRÊT GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIE

- en particulier, il est nécessaire d'obtenir en priorité les listes des loges de Sicile et de Calabre (ces régions étant celles sur lesquelles les principales enquêtes pénales passées ou en cours se sont concentrées et dont les loges maçonniques ont un effectif important et en augmentation), ainsi que les noms de leurs membres à partir de 1990 (période à partir de laquelle les signalements les plus significatifs ont commencé à se vérifier, tant devant l'autorité judiciaire qu'au sein des obédiences maçonniques) (voir séance du 31 janvier 2017, témoignage de G.B.D., voir aussi le rapport final de la Commission antimafia de la XI^{ème} législature du 18 février 1994) ;

(...). »

27. Le mandat de perquisition concernait le siège de l'association requérante, ses dépendances et ses équipements, les ordinateurs et les systèmes électroniques qui s'y trouvaient, protégés ou non par des mesures de sécurité. Quant aux documents à rechercher et saisir, il était précisé que l'opération devait porter sur les documents en format papier et numérique contenant les listes nominatives de toutes les catégories des membres des loges de Calabre et de Sicile depuis 1990, y compris de ceux qui n'en faisaient plus partie ou avaient cessé leurs activités, avec mention de leurs rangs et rôles respectifs, des documents concernant les loges suspendues ou dissoutes en Calabre et en Sicile depuis 1990, y compris les noms de leurs membres et leurs dossiers personnels, et des informations au sujet de toute investigation qui aurait été menée et de toute décision qui aurait été prise à cet égard. Le mandat de perquisition comportait également un ordre de saisie des documents susmentionnés en version papier et des fichiers informatiques, qu'elle qu'en soit la nature. La police judiciaire déléguée devait ensuite procéder à la copie immédiate desdits documents, en présence des intéressés, afin de garantir la conformité aux originaux et d'éviter toute altération des données originales. Les ordinateurs et fichiers saisis devaient être restitués à leurs propriétaires légitimes une fois l'opération terminée.

28. La perquisition eut lieu le 1^{er} mars 2017. Dans le procès-verbal établi à cette occasion, la police judiciaire (le Service central de la garde des finances) précisa qu'au cours de la perquisition, opérée sur l'ensemble des locaux de l'association requérante, y compris la résidence personnelle du grand maître, l'identité du personnel présent au siège avait été vérifiée. Elle y indiqua avoir procédé, en présence du représentant de l'association requérante, à la saisie de nombreux documents en format papier et numérique, incluant des ordinateurs, des clés informatiques et des disques durs, tout en relevant que les opérations avaient débuté à 17 h pour se terminer à 6 h 30 le lendemain matin. Les documents furent conservés dans les conditions prévues par le régime de secret instauré par les articles 5 et 6 de la loi n° 87 de 2013 (paragraphe 45 ci-dessous). La Commission ordonna leur conservation dans des locaux de la police judiciaire déléguée, pourvus d'installations adéquates pour empêcher tout accès informatique non autorisé, protégés par une porte de sécurité, d'un système d'alarme et d'un système de vidéosurveillance.

29. Le 11 mars 2017, une autre obédience maçonnique demanda au tribunal de Rome le réexamen d'un mandat de perquisition et de saisie pris par la Commission le 1^{er} mars 2017 et portant sur l'acquisition de documents et matériels informatiques en sa possession. Le 17 mars 2017, le tribunal déclara la demande irrecevable, affirmant que la possibilité de réexamen d'une décision prise par une commission d'enquête parlementaire serait en contradiction avec le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs.

30. Le 16 mars 2017, le Grande Oriente d'Italia saisit la Commission d'une demande de réexamen du mandat de perquisition et de saisie, soutenant qu'il était illégal, illégitime et qu'il présentait un caractère général sans contenir aucune référence précise à des infractions spécifiques. Il ne reçut aucune réponse.

31. Le 28 mars 2017, la phase de sélection des documents papier et informatiques démarra, en vue de leur copie ultérieure. La police judiciaire procéda aux opérations en présence de deux magistrats et d'un expert informatique, consultants de la Commission. L'association requérante, qui avait précédemment exprimé son intention de ne pas participer aux opérations de manière contradictoire avec la police, ne fut pas présente.

32. Le 31 mars 2017, l'association requérante déposa une plainte auprès du procureur de la République près du tribunal de Rome, faisant valoir que tant le mandat de perquisition et de saisie que la manière dont il avait été exécuté étaient constitutifs de plusieurs infractions pénales. Alléguant également que la Commission avait dépassé les limites de ses prérogatives et empiété sur le domaine réservé à l'autorité judiciaire, elle demanda au parquet de saisir la Cour constitutionnelle d'une demande de conflit d'attributions entre les pouvoirs de l'État (*conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*) sur le fondement de l'article 134 de la Constitution (voir paragraphe 43 ci-dessous).

33. Le 11 avril 2017, la présidente de la Commission reçut de la part de la police judiciaire déléguée l'avis de conclusion des opérations de sélection et de copie des documents saisis. Le même jour, la Commission ordonna la mainlevée de la saisie et la restitution des documents aux obédiences maçonniques. Le 10 mai 2017, en exécution de la décision de la Commission, qui avait été notifiée le 4 mai 2017, les documents et le matériel informatique encore en possession de la police judiciaire, ainsi que les procès-verbaux des opérations effectuées, furent remis à l'association requérante.

34. Le 23 octobre 2017, le procureur de la République de Rome rejeta l'ensemble des demandes de la requérante. Son examen porta à la fois sur le rapport entre les actes accomplis par la Commission et la juridiction du juge ordinaire et sur la portée de l'immunité et de la responsabilité civile et pénale de ses membres.

35. En s'appuyant sur la jurisprudence interne établie, le procureur écarta d'abord la demande de la requérante sollicitant la saisine de la Cour

constitutionnelle d'un conflit d'attributions entre la Commission et l'autorité judiciaire. Il affirma en particulier que :

« Les considérations exposées ci-dessus permettent de conclure aisément que la condition essentielle d'un tel conflit, à savoir l'existence d'une procédure judiciaire en cours susceptible de créer une situation de conflit et d'interférence effective avec les actes et les prérogatives de la commission d'enquête, n'est pas remplie en l'espèce. Cela aurait été le cas, par exemple, si le parquet avait ordonné la saisie des mêmes documents déjà acquis par la commission, et que cette saisie avait été entravée par le refus (explicite ou implicite) de la commission de transmettre les originaux ou au moins une copie à l'autorité judiciaire. ».

36. Il observa ainsi que, lorsque les conditions d'un conflit d'attributions font défaut dès le début et que l'on se limite à supposer l'« empiètement » d'un organe constitutionnel en l'absence d'une procédure judiciaire concurrente, la demande risque de porter sur une forme de contrôle générique de légalité de l'activité d'un organe constitutionnel par un autre organe constitutionnel. Il précisa qu'il découlait de l'arrêt de la Cour de cassation n° 4 de 1984 (paragraphe 52 ci-dessous) que la différence radicale de nature, d'objectifs, de conditions et d'efficacité entre les saisies que la Commission et l'autorité judiciaire peuvent ordonner, permettait d'exclure *a priori* un risque de conflit avec le pouvoir judiciaire, les deux organes agissant sur deux plans juridiques différents.

37. Quant à la juridiction du juge ordinaire sur les actes de la Commission, se fondant sur la jurisprudence interne pertinente (voir paragraphes 50-52 ci-dessous), le procureur rappela que :

« les autorités judiciaires ne sont pas compétentes, comme l'a clarifié la Cour de cassation en chambres réunies, pour contrôler les décisions adoptées par les Chambres relatives à l'objet et aux finalités d'une enquête, ni pour évaluer le choix des moyens d'instruction utilisés par la commission (...). »

38. Il ajouta que la juridiction du juge ordinaire est limitée aux hypothèses dans lesquelles la violation des dispositions applicables aux enquêtes ou aux examens de témoins peut engager la responsabilité individuelle des membres d'une commission. Il releva en outre que la loi de 2013 prévoyait explicitement des restrictions aux pouvoirs de la Commission, et notamment l'interdiction pour celle-ci de « prendre de mesures relatives à la liberté et au secret de la correspondance et de toute autre forme de communication ». Cette interdiction ne concernait, selon lui, que l'activité d'interception des communications téléphoniques et télématiques, ainsi que la correspondance *in itinere*, situations constituant les limites du pouvoir d'enquête et dont la violation pouvait engager la responsabilité pénale ou civile des membres de la Commission. Il en déduisit qu'en l'espèce :

« l'obtention par voie coercitive des documents indiqués dans le mandat était conforme à l'objet de l'enquête et aux éléments précédemment recueillis et, par conséquent, il n'y a pas de violation des règles de procédure et, dès lors, aucune responsabilité n'est engagée. »

39. Partant, le procureur de la République de Rome écarta les accusations concernant les infractions dénoncées. S'agissant en particulier des allégations de diffamation, il rappela que les déclarations des membres de la Commission étaient couvertes par l'immunité absolue prévue à l'article 68, alinéa 1, de la Constitution, concernant des « opinions exprimées » dans le cadre de l'activité politique des commissions, et qu'en tout état de cause les expressions litigieuses ne visaient pas directement l'association requérante ni la franc-maçonnerie en général, mais plutôt les agissements de certains membres ou de loges déviées.

40. S'agissant du déroulement des opérations d'exécution diligentées par les forces de l'ordre, il jugea que l'autorité déléguée avait agi dans le respect du cadre légal existant, tant dans la sélection des documents pertinents, en prévoyant la présence des parties intéressées, qu'en restreignant l'accès auxdits documents aux seules personnes autorisées par la loi.

41. Le 21 décembre 2017, la Commission approuva à l'unanimité le « Rapport final sur les infiltrations de *Cosa Nostra* et de la '*ndrangheta* dans la franc-maçonnerie en Sicile et en Calabre » (Doc. XXIII, n° 33 du 21 décembre 2017). Dans ce rapport, la Commission précisa tout d'abord le but et les objectifs de l'enquête, indiquant que celle-ci « ne concern[ait] pas la franc-maçonnerie en tant qu'association mais plutôt la *mafia* et son infiltration dans les obédiences maçonniques en Sicile et en Calabre ». Elle indiqua à cet égard avoir procédé, sur le plan méthodologique, à un choix aléatoire des associations maçonniques, certes représentatives, ce qui témoignait du fait que l'enquête ne portait pas sur la franc-maçonnerie italienne en tant que telle mais sur la criminalité organisée et sa capacité à s'infiltrer dans les obédiences maçonniques, en particulier dans certaines régions. Sur ce point, elle présenta les résultats de l'examen des listes en collaboration avec la Direction nationale antimafia et antiterrorisme laquelle, utilisant son système informatique, avait constaté qu'après « un premier *screening*, (...) 193 personnes faisant l'objet de poursuites judiciaires pour des faits liés à la *mafia* », dont 122 appartenant au Grande Oriente d'Italia, avaient pu être identifiées. Elle rappela aussi qu'en l'absence d'un intérêt public supérieur à divulguer l'identité des personnes inscrites dans une obédience franc-maçonne, « la vie privée doit ainsi être respectée en confirmant le régime de confidentialité déjà appliqué aux listes ».

42. En conclusion de son rapport, la Commission affirma que les résultats de l'enquête permettaient de mettre en lumière plusieurs profils critiques, qui montraient l'intérêt constant de la *mafia* pour la franc-maçonnerie, identifiée comme étant le lieu privilégié où elle pouvait atteindre ses objectifs (à savoir contrôler des activités commerciales, des marchés publics, ou encore influencer les élections et le déroulement des procès). Après avoir souligné l'absence, dans le système juridique interne, d'instruments efficaces pour lutter contre ce phénomène, elle proposa certaines pistes de réflexion, en particulier :

« À cet égard, il convient de rappeler que, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, il n'y a pas eu de véritable débat culturel, tant sur le plan historique et politique que sur le plan juridique, sur l'interdiction constitutionnelle des associations secrètes, prévue à l'article 18, et plus particulièrement sur le mouvement associatif maçonnique italien des dernières décennies (...).

La solution à cette question, jusqu'à présent repoussée ou ignorée, ne peut plus être différée. C'est dans les principes de la Constitution et de la Convention européenne des droits de l'homme exposés dans les pages précédentes, qu'il convient de rechercher le fil conducteur qui permettra de procéder à une mise en balance du droit de l'individu à s'associer librement et de l'intérêt prépondérant de l'État à protéger la société contre les organisations mafieuses. »

LE CADRE JURIDIQUE PERTINENT

I. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES

A. La Constitution

43. Les articles pertinents de la Constitution italienne sont ainsi libellés :

Article 18

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

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

Article 68

« Les membres du Parlement ne peuvent être appelés à répondre des opinions exprimées et des votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. (...) »

Article 82

« Chacune des deux chambres peut décider d'effectuer des enquêtes sur des questions d'intérêt public.

À cet effet, elle nomme parmi ses membres une commission formée de manière à reproduire la représentation proportionnelle des groupes parlementaires. La commission d'enquête procède aux investigations et aux examens avec les mêmes pouvoirs et les mêmes restrictions que l'autorité judiciaire. »

Article 134

« La Cour constitutionnelle statue (...) sur les conflits d'attributions entre les pouvoirs de l'État [*conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*] (...). »

B. Le code de procédure pénale

44. Les articles pertinents du code de procédure pénale sont rédigés comme suit :

Article 247 – Cas donnant lieu à des fouilles ou perquisitions et modalités de celles-ci

« 1. Lorsqu'il existe des motifs fondés de croire qu'une personne dissimule sur elle le produit d'une infraction ou un élément lié à une infraction, une fouille corporelle est ordonnée. Lorsqu'il existe des motifs fondés de croire que le produit d'une infraction ou un élément lié à une infraction se trouve dans un lieu donné ou qu'un suspect ou un fugitif pourrait y être arrêté, une perquisition du lieu en question est ordonnée.

1-*bis*. Lorsqu'il existe des motifs fondés de croire que des données, des informations, des programmes informatiques ou des preuves ayant un lien quelconque avec une infraction se trouvent dans un système informatique ou de télécommunications (...) une fouille est ordonnée et réalisée au moyen de mesures techniques garantissant l'intégrité des données originales et empêchant leur altération.

2. Le mandat autorisant la fouille ou la perquisition doit être motivé.

3. Les autorités judiciaires peuvent y procéder elles-mêmes ou en confier la charge à des agents de police judiciaire déléguée par décret. »

Article 248 – Demande de remise en mains propres

« 1. Si une fouille ou perquisition a pour objet la recherche d'un objet déterminé, l'autorité judiciaire peut exiger que celui-ci lui soit remis. Si l'objet est remis, il n'y a pas lieu de procéder à la fouille ou à la perquisition, sauf si cette opération est jugée utile à l'exhaustivité de l'enquête.

2. En vue de la recherche des objets à saisir ou de la vérification d'autres circonstances utiles à l'enquête, l'autorité judiciaire ou la police judiciaire déléguée peuvent examiner, auprès des établissements bancaires, des actes, documents ou éléments de correspondance, ainsi que des données, informations et programmes informatiques.

3. En cas de refus, l'autorité judiciaire effectue la perquisition. »

Article 252 – Saisie consécutive à une fouille ou à une perquisition

« Les objets découverts à la suite d'une perquisition sont saisis conformément aux dispositions des articles 259 et 260. »

Article 253 – Objet et formalités de la saisie

« 1. L'autorité judiciaire requiert, par ordonnance motivée, la saisie du corps du délit et des objets liés au délit nécessaires à l'établissement des faits.

(...)

3. La saisie est effectuée par l'autorité judiciaire elle-même ou par la police judiciaire déléguée sur le fondement de la même ordonnance.

4. Une copie de l'ordonnance de saisie est remise à l'intéressé s'il est présent. »

Article 257 – Réexamen de l'ordonnance de saisie

« 1. L'accusé, la personne dont les biens ont été saisis et celle qui aurait droit à leur restitution peuvent demander le réexamen (*riesame*) aux termes de l'article 324.

2. La demande de réexamen ne suspend pas l'exécution de la mesure. »

Article 258 – Copie des documents saisis

« 1. L'autorité judiciaire peut procéder à la reproduction des actes et documents saisis, en restituant les originaux (...).

3. Dans tous les cas, l'intéressé a le droit d'obtenir une copie du procès-verbal de la saisie. »

Article 408 – Demande de classement sans suite

« 1. Lorsque les éléments recueillis au cours de l'enquête préliminaire n'offrent pas de perspective raisonnable de condamnation ou d'application d'une mesure de sûreté autre que la confiscation, le procureur présente au juge une demande de classement sans suite.

(...)

3. La notification précise que, dans un délai de vingt jours, la personne lésée peut (...) présenter une opposition motivée demandant la poursuite de l'enquête préliminaire. »

C. La loi n° 87 du 19 juillet 2013

45. La Commission parlementaire d'enquête fut réinstituée au début de la XVII^{ème} législature, par la loi n° 87 de 2013 relative à l'« Institution d'une commission parlementaire d'enquête sur le phénomène des mafias et sur les autres associations criminelles organisées, y compris étrangères ». Les dispositions pertinentes de la loi se lisent ainsi :

Article 1^{er} - Commission d'enquête parlementaire sur le phénomène des mafias et autres associations criminelles, y compris étrangères

« 1. Une commission d'enquête parlementaire sur le phénomène des mafias et autres associations criminelles, y compris étrangères, opérant sur le territoire national, est instituée pour la durée de la XVII^{ème} législature, conformément à l'article 82 de la Constitution, avec les attributions suivantes :

a) vérifier la mise en œuvre de la loi n° 646 du 13 septembre 1982, du « code antimafia », et des mesures de prévention, ainsi que des nouvelles dispositions en matière de documentation antimafia, (...) et des autres lois de l'État, ainsi que des initiatives du Parlement, en ce qui concerne le phénomène mafieux et les autres principales organisations criminelles ;

(...)

d) vérifier la pertinence de la législation en vigueur et des mesures prises par les pouvoirs publics en application de celle-ci, en formulant les propositions législatives et administratives jugées opportunes pour renforcer l'efficacité de l'action de l'État, des régions et des collectivités locales (...);

e) vérifier et évaluer la nature et les caractéristiques des changements et des transformations du phénomène mafieux et de toutes ses connexions, y compris institutionnelles, en accordant une attention particulière aux ramifications qui se sont développées de manière stable dans des régions autres que celles où elles sont traditionnellement présentes et qui se caractérisent par un fort développement de l'économie productive (...);

f) enquêter sur les relations entre la mafia et la politique, (...) en ce qui concerne son articulation sur le territoire et dans les organes administratifs (...);

(...)

n) surveiller les tentatives d'influence et d'infiltration mafieuse dans les collectivités locales et proposer des mesures appropriées pour prévenir et combattre ces phénomènes (...);

o) présenter un rapport conclusif aux chambres à la fin de ses travaux et chaque fois qu'elle le jugera opportun, et en tout état de cause une fois par an.

2. La Commission mène ses enquêtes et fait ses examens avec les mêmes pouvoirs et les mêmes restrictions que l'autorité judiciaire. La Commission ne peut prendre aucune mesure relative à la liberté et au secret de la correspondance, à toute autre forme de communication ou à la liberté individuelle, à l'exception de la comparution forcée prévue à l'article 133 du code de procédure pénale. (...) »

Article 2 - Composition de la Commission

« 1. La Commission se compose de 25 sénateurs et de 25 députés, désignés respectivement par le président du Sénat de la République et par le président de la Chambre des députés, en proportion du nombre des membres des groupes parlementaires, en veillant en tous cas à assurer la présence d'au moins un membre de chaque groupe parlementaire. (...) »

2. La Commission est renouvelée après les deux premières années suivant sa constitution ; les membres peuvent être reconduits dans leurs fonctions. (...) »

Article 4 - Audition en tant que témoin

« 1. Sans préjudice des pouvoirs de l'autorité judiciaire, les articles 366 (refus d'accomplir une obligation légale) et 372 (faux témoignage) s'appliquent aux auditions de témoins devant la Commission. (...) »

Article 5 - Demande d'actes et de documents

« 1. La Commission peut obtenir copie des actes et documents concernant les procédures ou enquêtes en cours devant l'autorité judiciaire ou d'autres organes d'enquête, y compris en dérogeant au secret de l'enquête, ainsi que des actes et documents concernant des procédures devant l'autorité parlementaire.

L'autorité judiciaire peut également transmettre des copies d'actes et de documents de sa propre initiative.

2. La Commission veille au maintien du secret tant que les actes et documents transmis conformément au paragraphe 1 sont couverts par le secret.

3. La Commission peut obtenir, auprès des organes et services de la fonction publique, copie des actes et documents qu'ils détiennent, produisent ou acquièrent et qui portent sur des questions liées aux buts poursuivis par la présente loi.

4. L'autorité judiciaire (...) ne peut retarder la communication des copies des actes et documents demandés que par une ordonnance motivée et uniquement pour des raisons liées à l'instruction. (...). Lorsque ces raisons disparaissent, l'autorité judiciaire transmet sans délai ce qui a été demandé (...).

5. Lorsque des actes ou documents ont été couverts par le secret (*segreto funzionale*) par des commissions d'enquête parlementaires, ce secret ne peut être opposé à la Commission créée par la présente loi.

6. La Commission indique quels actes et documents ne peuvent pas être divulgués (...). »

Article 6 - Obligation de confidentialité

« 1. Les membres de la Commission, les fonctionnaires et le personnel de tout grade employés par la Commission, ainsi que toute autre personne qui collabore avec elle ou qui accomplit ou participe à des actes d'enquête ou en prend connaissance pour des raisons professionnelles ou de service, sont tenus au secret pour tout ce qui concerne les actes et documents visés à l'article 5, paragraphes 2 et 6.

2. La violation du secret est punie des peines prévues à l'article 326 du code pénal, à moins qu'elle ne constitue un délit plus grave.

3. À moins que la violation du secret ne constitue une infraction plus grave, les mêmes peines s'appliquent à toute personne qui diffuse, en tout ou en partie, même sous forme de résumé ou d'information, des actes ou des documents de la procédure d'enquête dont la divulgation a été interdite. »

L'article 326 du code pénal prévoit un certain nombre de peines réprimant les infractions de divulgation et d'usage de secrets officiels. Ces peines s'échelonnent de six mois à cinq ans d'emprisonnement, selon les circonstances.

D. Le règlement de la Commission d'enquête parlementaire créée par la loi n° 87 du 19 juillet 2013

46. Les dispositions pertinentes se lisent comme suit :

Article 4 (Participation aux séances)

« La participation aux séances de la Commission n'est pas autorisée pour les parlementaires qui n'en font pas partie ni pour d'autres personnes extérieures, à l'exception des membres du secrétariat (...) et des collaborateurs externes (...) ».

Article 12 (Publicité des travaux)

« 1. La Commission peut décider que le compte rendu sténographique de certaines séances ne soit pas publié (...). Un compte rendu sommaire des travaux de la Commission est toutefois publié. Les délibérations de la Commission sont publiées dans les actes parlementaires, sauf dans les cas décidés par la Commission.

2. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 1, la presse ou le public peuvent suivre la séance publique dans des locaux séparés, grâce à des installations audiovisuelles en circuit fermé. Au cours de la même séance, le président peut, selon les circonstances, décider d'interrompre, même momentanément, la diffusion publique.

3. En ce qui concerne certains documents, informations et discussions, la Commission peut décider que ses membres sont tenus au secret, même pour des périodes déterminées.

(...)

5. Le président peut proposer à la Commission de se réunir à huis clos, si cela s'avère nécessaire. »

Article 19 (Signalement de faits constitutifs d'une infraction pénale)

« 1. Le président informe l'autorité judiciaire de tous les faits de violation du secret imposé par la Commission concernant les informations, les actes et les documents. Cette information est communiquée à la Commission.

2. Si le rapport indique comme auteur présumé du fait l'un des membres de la Commission, le rapport est également transmis au président de la chambre d'appartenance. (...) »

Article 20 (Archive de la Commission)

« 1. Le bureau de la présidence, élargi aux représentants des Groupes, (...) définit les critères généraux de classement des actes et des documents, afin de déterminer leur consultation et leur reproductibilité au sein de la Commission, ainsi que la possibilité de transmission aux autorités compétentes.

(...)

3. Les actes, les délibérations et la documentation complète collectée par la Commission sont conservés dans des archives dédiées.

Le Président est responsable des archives, veille à leur bon état de fonctionnement et adopte les mesures de sécurité jugées appropriées, en accord avec les Présidents des deux Chambres.

(...)

5. Les documents conservés dans les archives peuvent être consultés par les commissaires, [par les collaborateurs externes ayant prêté serment de respecter le secret professionnel] et par le personnel administratif affecté à la Commission.

6. Dans le cas de documents, délibérations et actes classés secrets, il n'est en aucun cas permis d'en extraire des copies, sans préjudice des dispositions de la loi sur l'informatisation. (...) ».

Article 22 (Publication d'actes et de documents)

« 1. La Commission décide s'il y a lieu de publier certains actes et documents au cours de ses travaux et, le cas échéant, lesquels.

2. Lors de la présentation du rapport final, la commission décide directement, ou par l'intermédiaire du comité visé à l'article 20, paragraphe 1, quel sont les actes et documents formés ou acquis au cours de l'enquête qui doivent être rendus publics.

3. Tous les actes liés au déroulement de l'enquête sont versés aux archives historiques de la branche du Parlement à laquelle appartient le président de la commission. »

E. Décision sur la réglementation de divulgation des actes et documents (adoptée par le Bureau de la Présidence le 19 novembre 2013)

47. Dans la « Décision sur la réglementation de la divulgation des actes et des documents, adoptée par le Bureau de la Présidence le 19 novembre 2013 », la Commission a identifié les catégories de documents pouvant être couverts par le secret, incluant en particulier les « documents émanant des personnes privées (personnes physiques, personnes morales ou associations) qui demandent de manière expresse un traitement confidentiel ».

F. Le cadre jurisprudentiel

1. La Cour constitutionnelle

48. Dans son arrêt n° 231 du 22 octobre 1975 (voir aussi les arrêts n°s 219 et 26 rendus par la Cour constitutionnelle les 24 juin 2003 et 13 février 2008 respectivement), la Cour constitutionnelle, saisie d'un conflit d'attributions entre une commission d'enquête parlementaire et l'autorité judiciaire, a rappelé que les objectifs et les activités des commissions d'enquête parlementaires se démarquent de ceux assignés aux autorités judiciaires dans le cadre de leurs investigations. Elle a précisé que les commissions d'enquête parlementaires n'ont pas pour mission de juger, mais seulement de recueillir les informations et les données nécessaires à l'exercice, par le Parlement, de ses fonctions législatives, qu'elles ne produisent « aucune modification juridique », que leurs rapports finaux ne peuvent avoir cet effet (contrairement aux décisions judiciaires) et qu'elles se limitent à communiquer aux chambres du Parlement autant d'informations utiles que possible, afin que ces dernières puissent décider de la conduite à tenir en toute connaissance de cause et élaborer des propositions de loi ou recommander au gouvernement de prendre des mesures appropriées.

49. La Cour constitutionnelle a ajouté que les enquêtes parlementaires relèvent de la fonction de contrôle (« *funzione ispettiva* ») assignée au Parlement, qu'elles répondent à des motifs politiques et poursuivent des fins politiques et qu'elles ne peuvent statuer sur des faits criminels ni sur la responsabilité pénale, sous peine d'usurper les compétences du pouvoir judiciaire. En outre, elle a déclaré que les commissions d'enquête parlementaires étaient tenues de signaler aux autorités judiciaires tous faits susceptibles de constituer une infraction découverts par elles à l'occasion de leurs investigations.

50. Dans son arrêt n° 379 de 1996, la Cour constitutionnelle a été saisie d'un conflit d'attribution soulevé par la Chambre des députés, qui trouvait sa cause dans l'enquête ouverte par le parquet du tribunal de Rome à l'encontre de deux députés soupçonnés d'avoir voté à la place d'autres collègues députés. Elle a jugé que lorsque la conduite des membres du Parlement est encadrée par les dispositions existantes du droit parlementaire, le principe d'autonomie implique que le Parlement applique ses propres dispositions internes en toute autonomie, et que le pouvoir judiciaire ne peut pas intervenir. À l'opposé, lorsqu'un aspect quelconque dudit comportement n'est pas entièrement couvert par les dispositions parlementaires, parce qu'il touche aussi les droits des tiers, la Cour constitutionnelle a rappelé que le pouvoir judiciaire a compétence pour examiner les faits. Dans cette deuxième situation, elle a affirmé que :

« La séparation entre ces deux valeurs distinctes (autonomie des Chambres, d'une part, et principe de légalité/juridiction, d'autre part) est placée sous la tutelle de cette

Cour, qui peut être saisie, en cas de conflit d'attributions, par le pouvoir qui s'estime lésé ou compromis par l'activité de l'autre. »

51. Quant à la possibilité pour un individu d'avoir un accès direct à la Cour constitutionnelle pour soulever un conflit d'attributions entre pouvoirs, dans son ordonnance n° 85 du 20 mars 2009 celle-ci a rappelé sa jurisprudence établie, en retenant les éléments suivants :

« Quant à l'élément subjectif, la demande de conflit est manifestement irrecevable dans la mesure où le conflit est soulevé individuellement par un citoyen, qui [ne démontre] en aucune manière être investi d'une fonction publique constitutionnellement reconnue et qui lui confère la qualité de « pouvoir de l'État » ;

Qu'ainsi, cette Cour a toujours affirmé qu'« en aucun cas [...] un simple citoyen ne peut [...] se considérer investi d'une fonction constitutionnellement pertinente lui permettant de soulever un conflit d'attributions au sens des articles 134 de la Constitution et 37 de la loi n° 87 de 1953 » (ordonnance s.n. du 27 juillet 1988 ; ordonnances n°s 434, 284 et 189 de 2008 ; n° 296 de 2006 ; n° 57 de 1971) ;

Qu'il n'existe pas non plus l'élément objectif du conflit, dans la mesure où l'intéressé, au lieu d'invoquer la violation d'attributions constitutionnelles, se plaint exclusivement de la violation éventuelle de situations juridiques subjectives personnelles et d'autrui ;

Que, par conséquent, le recours ne vise pas à soulever un conflit d'attributions entre pouvoirs de l'État au sens des articles 134 de la Constitution et 37 de la loi n° 87 de 1953, mais plutôt à obtenir – de l'aveu même du demandeur – une sorte d'accès direct à cette Cour pour la protection des droits subjectifs. »

2. *La Cour de cassation*

a) **L'absence de juridiction du juge ordinaire**

52. Dans son arrêt n° 4 du 20 février 1984, la Cour de cassation, siégeant en chambres criminelles réunies, a affirmé que le juge ordinaire n'exerce pas de juridiction sur les actes d'une commission d'enquête parlementaire. L'affaire dont elle avait été saisie concernait un pourvoi formé par une association contre un mandat de perquisition émis par une commission d'enquête parlementaire aux fins de la remise d'une liste nominative des membres de l'association en question. Les passages pertinents se lisent comme suit :

« (...) il convient d'abord de noter que le pouvoir de disposer et de mener l'enquête est inhérent (...) à la fonction institutionnelle primaire des assemblées législatives ; un moyen pour connaître et exercer ensuite la fonction législative (...). Ce rapport qui lie l'enquête à la volonté de l'assemblée fait que l'enquête est l'expression du pouvoir législatif. (...) Les commissions d'enquête représentent le Parlement dans une composition spécifique et nécessaire.

Il peut donc être exclu que ces commissions soient, objectivement et subjectivement, des organes du pouvoir judiciaire. (...) La raison d'être de cette disposition [l'article 82 de la Constitution] découle du fait que, dans l'exercice de ce pouvoir d'enquête, le Parlement exerce son activité en dehors de son domaine, directement dans la réalité sociale qui représente l'objet de son enquête. (...) Le pouvoir dont sont investies les

ARRÊT GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIE

commissions (...) est toujours et uniquement celui d'enquêter ; il est totalement différent, par nature et finalité, de celui dont dispose l'autorité judiciaire.

L'article 82 de la Constitution établit un parallélisme et non une identification des situations. (...). L'identité des moyens (les « pouvoirs et les restrictions » de l'autorité judiciaire) ne modifie en rien la divergence fondamentale des finalités. (...) le renvoi, toujours dans le cadre de ce parallélisme, [aux investigations et aux examens] concerne (...) uniquement la phase d'activité de l'instruction préliminaire.

(...)

En ce qui concerne, en particulier, la saisie, il suffit d'observer que l'article 337 du code de procédure pénale [remplacé par l'article 247 du nouveau code de procédure pénale (paragraphe 44 ci-dessus) entré en vigueur le 24 octobre 1989] donne au juge le pouvoir de la prononcer pour les « objets relatifs à l'infraction pénale ». Ainsi, il est non seulement évident que la référence générale de l'article 82 exige (...) la nécessité d'une interprétation « substitutive », dans le sens que le pouvoir de saisie des commissions doit être considéré comme limité aux « éléments relatifs à l'enquête [parlementaire] », mais il est surtout évident que la saisie ordonnée par les commissions a un objectif et une portée totalement différents de ceux de la saisie prévue pour le procès pénal (...).

En matière pénale, précisément parce qu'elle concerne les objets relatifs à l'infraction, la saisie est généralement liée à un jugement définitif qui clôt le procès : les biens saisis peuvent être confisqués dans des cas précis (...) [tout comme] ils peuvent faire l'objet d'une restitution. (...) Il s'agit d'une réglementation organique et complexe qui ne s'applique pas au pouvoir de « saisie » des commissions parlementaires. (...) Il est ainsi évident que le renvoi à l'article 82 exprime uniquement la possibilité de s'assurer, aux seules fins de l'enquête, de la disponibilité matérielle de certains éléments pour une durée limitée à celle de la commission d'enquête.

(...)

En définitive, donc, le renvoi aux « restrictions » des pouvoirs de l'autorité judiciaire ne sert qu'à rendre applicables aux commissions parlementaires les normes du code de procédure pénale dictées pour réglementer l'exercice des pouvoirs de l'autorité judiciaire dans l'accomplissement des activités d'instruction. À l'opposé, il faut écarter l'hypothèse selon laquelle cette référence impliquerait l'extension aux commissions du régime des recours juridictionnels ou du réexamen. (...) Il en ressort que le réexamen des actes des commissions parlementaires en question est confié (ou à confier *de iure condendo*) à des organes du « pouvoir parlementaire », expressions du même pouvoir législatif en vertu duquel les actes des commissions sont adoptés.

(...)

L'assemblée constituante a donc établi que l'activité d'enquête, relevant de la fonction législative et donc politique du Parlement (article 82, premier alinéa) ne pouvait pas être exercée vis-à-vis des tiers avec la liberté d'action propre à l'exercice du pouvoir politique, mais dans le cadre d'une réglementation juridique. Pour ce faire, elle a choisi, comme paramètre, celui de l'activité judiciaire. Dès lors, elle a établi un rapport juridique entre la commission d'enquête et les tiers. (...)

(...)

En ce qui concerne la responsabilité pénale, il convient de noter que le caractère personnel de cette responsabilité implique que les membres des commissions peuvent être tenus (...) responsables d'une infraction de ce type. De plus, l'immunité absolue

prévue à l'article 68, premier paragraphe, de la Constitution ne saurait être invoquée pour l'activité des commissions d'enquête.

(...)

Il n'y a donc pas de juridiction pour statuer sur les demandes (...) de réexamen, d'annulation ou de modification de la mesure de saisie émise par la commission parlementaire. »

53. S'agissant des recours ouverts aux personnes s'estimant lésées par les activités des commissions d'enquête parlementaires, la Cour de cassation a précisé que ces dernières étaient soumises aux dispositions de droit commun civil et pénal en matière de responsabilité personnelle pour actes illicites.

b) Demande de contrôle juridictionnel d'un conflit d'attributions allégué entre les pouvoirs de l'État (*conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*)

54. Dans son arrêt n° 15236 du 12 mai 2022, la Cour de cassation en chambres civiles réunies s'est penchée sur le pouvoir du juge ordinaire saisi d'une demande de contrôle d'un conflit d'attributions entre pouvoirs de l'État. Elle s'est notamment prononcée comme suit :

« L'identification du conflit [d'attributions] comme le lieu désigné pour rétablir l'équilibre des compétences constitutionnelles entre les pouvoirs de l'État (...) n'implique pas, toutefois, que le juge ordinaire doive s'arrêter *in limine* et soit tenu de soulever le conflit d'attributions pour le seul fait que, au cours du procès, (...) la question se pose (...).

Le juge doit évaluer si les conditions d'application de l'autonomie parlementaire (« *autodichia* ») sont réunies, en reconstruisant (...) l'étendue et la portée du règlement parlementaire qui la prévoit.

(...)

À défaut de clôturer le procès, le juge devra saisir la Cour constitutionnelle d'un conflit afin de dénoncer la violation concrète de l'attribution constitutionnelle de protection [judiciaire] des situations subjectives qui lui sont soumises. Dans le cas contraire, si le juge exclut que l'affaire litigieuse puisse être intégrée dans le périmètre de (...) l'*autodichia*, il incombe [au Parlement] de prendre l'initiative (...) ».

55. Ainsi, il appartient au juge ordinaire d'établir si l'affaire dont il est saisi relève de la compétence interne du Parlement (*autodichia*), eu égard aux prérogatives d'autonomie et d'indépendance parlementaires, ou s'il lui incombe au contraire de statuer en application des règles ordinaires de sa compétence, maintenant la procédure et laissant dans ce cas au Parlement le soin de solliciter à son tour le contrôle du conflit d'attributions.

II. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

56. Dans le cadre de la présente affaire, l'unité de la recherche de la Cour a effectué une étude comparative couvrant 37 États membres du Conseil de

l'Europe¹. Il en ressort que la plupart des Parlements des États étudiés sont habilités à créer des commissions d'enquête parlementaires.

57. Dans de nombreux États, les commissions d'enquête peuvent nommer des conseillers juridiques, des procureurs ou des enquêteurs indépendants pour les aider à recueillir des preuves et à effectuer des évaluations juridiques. Elles peuvent également collaborer avec les forces de l'ordre et les autorités internes pour accéder aux informations pertinentes.

58. Les commissions d'enquête parlementaires disposent d'attributions et de pouvoirs d'enquête très variables : dans certains États, elles ont les mêmes pouvoirs que les organes parlementaires ordinaires, tandis que, dans d'autres, elles sont dotées de pouvoirs comparables à ceux des juges d'instruction.

59. Dans la majorité des pays étudiés, les commissions d'enquête peuvent délivrer des citations à comparaître et exiger la production de documents ou d'autres formes de preuve. Dans la totalité des États, elles peuvent entendre les détenteurs de pouvoirs publics (représentants de l'exécutif et fonctionnaires) et, le plus souvent (32 États), des particuliers également. Le cadre juridique applicable prévoit pour la plupart de pays une obligation légale de comparaître ou le pouvoir de la commission de convoquer une personne pour être entendue². Le refus de coopérer est sanctionné comme une infraction pénale passible d'amende ou d'une peine d'emprisonnement dans de nombreux États³. Enfin, dans 15 États, les personnes peuvent être physiquement contraintes à comparaître et les sanctions ou les mesures adoptées sont soumises à un contrôle judiciaire.

60. Dans vingt-huit États membres, les commissions sont habilitées à demander des documents aux institutions publiques, mais dans vingt-deux seulement aux entités privées⁴. Dans 13 États, le refus de coopérer peut entraîner des sanctions, qui sont généralement appliquées dans le cadre d'une procédure judiciaire⁵.

61. Parmi les prérogatives et pouvoirs d'enquête, très peu d'États autorisent les commissions d'enquête parlementaires à ordonner des perquisitions et des saisies. Leur pouvoir est généralement soumis à un contrôle judiciaire. Ainsi, en particulier : en Belgique, la loi permet aux

¹ Voir également le résumé de l'étude de droit comparé dans l'affaire *Rywin c. Pologne*, nos 6091/06 et 2 autres, § 101, 18 février 2016.

² Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Belgique, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, France, Géorgie, Grèce, Irlande, Islande, Lettonie, Liechtenstein, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Moldavie, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie, et Suisse.

³ Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, France, Géorgie, Irlande, Liechtenstein, Luxembourg, Pologne, Portugal, Roumanie et Suisse.

⁴ Albanie, Allemagne, Belgique, Chypre, Croatie, Estonie, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Moldavie, République tchèque, Royaume-Uni et Türkiye.

⁵ Allemagne, Chypre, Croatie, Danemark, Estonie, France, Irlande, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Portugal, Roumanie et Suisse.

commissions de décider de tous les actes d'enquête prévus par le code de procédure pénale, sous réserve de demander à un tribunal d'ordonner certaines mesures, à l'instar des perquisitions et des saisies ; en Allemagne, la Constitution dispose qu'une commission d'enquête a le droit de recueillir tous les éléments nécessaires, dans les limites de son mandat, en utilisant des mesures contraignantes, mais le pouvoir d'ordonner la saisie de documents requiert toutefois l'intervention de l'autorité judiciaire (de même qu'en Islande, en République tchèque et en Slovaquie) ; en Lettonie et en Lituanie, les commissions peuvent saisir uniquement les documents publics, et ce toujours par l'intermédiaire du tribunal compétent ; enfin, au Luxembourg, si la commission d'enquête peut adopter toutes les mesures d'enquête prévues par le code de procédure pénale et demander l'assistance de la force publique, la loi interne limite les perquisitions et les saisies aux institutions publiques et aux documents qu'elles détiennent.

62. S'agissant des autres mécanismes de contrôle des activités des commissions parlementaires, il ne semble pas y avoir d'approche commune. Certains États ont exclu la possibilité d'un recours dédié⁶. En général, la plupart des Parlements ne disposent pas de mécanismes internes dédiés à la supervision des activités des commissions. Dans quelques États, ce contrôle est confié à des organes parlementaires spécifiques : en Autriche, par exemple, des autorités dédiées sont chargées de garantir une procédure équitable, en veillant notamment au respect du règlement intérieur de la commission ; en Espagne, le Bureau de la Chambre a le devoir de veiller à ce que les commissions d'enquête respectent les droits constitutionnels des personnes concernées ; en Irlande, une commission d'enquête parlementaire opère sous la supervision générale de la commission de procédure du Parlement irlandais.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

63. L'association requérante allègue que la perquisition de ses locaux et la saisie des listes contenant les noms et les données personnelles de ses membres n'étaient pas « prévues par la loi » au sens de l'article 8 de la Convention et étaient manifestement disproportionnées. Elle invoque également la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108, signée à Strasbourg le 28 janvier 1981 et ratifiée par l'Italie le 29 mars 1997), ainsi

⁶ Albanie, Autriche, Croatie, France, Grèce, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas et République tchèque.

que le droit de l'Union européenne en matière de protection des données personnelles.

64. La Cour rappelle d'emblée qu'en vertu de l'article 19 de la Convention, elle a pour seule tâche d'assurer le respect des engagements résultant de la Convention pour les Parties contractantes et qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer formellement sur le respect du droit interne, d'autres traités internationaux ou du droit de l'Union européenne (voir, en particulier, *Avotiņš c. Lettonie* [GC], n° 17502/07, §§ 99-100, 23 mai 2016). Partant, eu égard aux allégations et à la nature des griefs de l'association requérante, la Cour considère qu'ils doivent être examinés sous le seul angle de l'article 8 de la Convention.

65. Les passages pertinents de l'article 8 de la Convention sont ainsi libellés :

« 1. Toute personne a droit au respect (...) de son domicile (...).

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

A. Sur la recevabilité

1. Locus standi

66. L'État défendeur n'a pas expressément soulevé d'objections quant au *locus standi* de l'association requérante. La Cour estime néanmoins pertinent de procéder à un examen d'office de cette question (*Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC], n°s 27996/06 et 34836/06, § 27, CEDH 2009). Elle rappelle que, pour pouvoir introduire une requête en vertu de l'article 34 de la Convention, une personne physique, une organisation non gouvernementale ou un groupe de particuliers doit pouvoir se prétendre victime d'une violation des droits reconnus dans la Convention. Les personnes ou entités concernées doivent pouvoir démontrer qu'elles ont « subi directement les effets » de la mesure litigieuse (voir, parmi beaucoup d'autres, *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse* [GC], n° 21881/20, § 105, 27 novembre 2023).

67. En l'espèce, la Cour observe que l'association requérante allègue avoir directement subi les effets de la mesure de perquisition et de saisie ordonnée par la Commission.

68. Elle constate à cet égard que ladite perquisition a été diligentée par les autorités dans les locaux et les dépendances de l'association requérante, ainsi qu'au domicile personnel du grand maître. À ce titre, il ne fait aucun doute que l'association requérante a la qualité pour agir devant la Cour.

69. Concernant les données personnelles contenues dans les listes saisies, la Cour considère que seuls les membres de l'association requérante, agissant en leur nom personnel, auraient été habilités à se plaindre d'une violation de leur droit au respect de la vie privée. Ainsi, l'association requérante n'a pas la qualité (*locus standi*) pour le faire au nom de ses membres.

70. La Cour observe cependant que l'opération de perquisition litigieuse a permis d'obtenir des milliers de noms de francs-maçons, et ce contre la volonté de l'association requérante. Or, par son objet et sa nature même, l'association requérante est chargée non seulement de tenir à jour, mais également de conserver les listes de ses membres inscrits dans les nombreuses loges siciliennes et calabraises. Il lui appartient d'ailleurs de protéger la confidentialité de l'adhésion de ses membres, qui constitue l'un des principes de fonctionnement d'une obédience maçonnique. Partant, dans son appréciation du grief soulevé sous l'angle de l'article 8, la Cour pourra tenir compte de l'intérêt de l'association requérante à protéger la vie privée de ses membres (voir, *mutatis mutandis*, *DELTA PEKÁRNY a.s. c. République tchèque*, n° 97/11, §§ 65 et 78, 2 octobre 2014).

2. Sur l'épuisement des voies de recours internes

a) Thèses du Gouvernement

71. Le Gouvernement excipe d'un défaut d'épuisement des voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 de la Convention.

72. Il indique tout d'abord qu'une fois l'enquête terminée, il aurait été loisible à l'association requérante de saisir une nouvelle fois la Commission pour obtenir l'ouverture d'une procédure en réexamen (*ricorso in autotutela*).

73. Le Gouvernement soutient ensuite que le droit interne offrait également à l'intéressée la possibilité de se plaindre d'un acte d'une commission parlementaire d'enquête qui aurait dépassé les limites des pouvoirs de celle-ci et porté atteinte aux droits de tierces personnes. Ainsi, selon lui, la requérante aurait pu attaquer l'acte prétendument illicite de la Commission par le biais d'une action civile ou pénale, en poursuivant ses membres devant le juge ordinaire au titre de leur responsabilité individuelle. Il cite, pour illustrer le caractère effectif et adéquat dudit recours, l'affaire *Gatto c. Italie* ((déc.), n° 19424/08, 8 mars 2016), dans laquelle la Cour s'est penchée sur l'atteinte alléguée à la vie privée et familiale de l'intéressé à la suite de la divulgation, dans la presse, du contenu de certains comptes rendus de séances à huis clos de la commission parlementaire *antimafia* et déclaré la requête irrecevable en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

74. Enfin, il affirme que l'association requérante aurait dû se plaindre de la mesure de perquisition et de saisie ordonnée par la commission d'enquête parlementaire en sollicitant devant le tribunal un contrôle de la Cour constitutionnelle, qui aurait pu statuer sur le conflit d'attributions entre pouvoirs de l'État (*conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*) aux termes

de l'article 134 de la Constitution (voir paragraphe 43 ci-dessus). Le gouvernement défendeur a en outre précisé, au cours de l'audience devant la Cour, que l'association requérante aurait pu faire appel de la demande de classement sans suite à cette fin.

75. Pour illustrer la possibilité d'un contrôle par la Cour constitutionnelle, le Gouvernement renvoie aux arrêts de celle-ci n° 231 du 22 octobre 1975 et n° 26 du 13 février 2008 (voir paragraphes 48-49 ci-dessus). Il précise que, dans l'arrêt de 1975, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur le conflit d'attributions entre la commission antimafia de l'époque et deux tribunaux nationaux, ordonnant à la première de transmettre à l'autorité judiciaire certains documents non couverts par le régime de confidentialité appliqué par la commission elle-même pendant ses travaux ; dans celui de 2008, elle a annulé une expertise technique d'un véhicule ordonnée et exécutée par la commission d'enquête qui avait exclu la participation conjointe de l'autorité judiciaire à l'acte d'enquête.

76. Il mentionne également l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 379 du 2 novembre 1996 (paragraphe 50 ci-dessus), dans lequel la Cour constitutionnelle a examiné la portée de l'autonomie parlementaire en établissant une graduation de l'intensité dudit principe, affirmant que lorsque le Parlement exprime sa fonction typiquement politique, l'autonomie parlementaire trouve sa pleine extension, tandis que, dans la situation contraire où il s'agit d'actes individuels d'un parlementaire, c'est le droit commun qui peut s'appliquer. Il souligne que la Cour constitutionnelle en déduit que lorsque le règlement parlementaire peut être appliqué, le principe d'autonomie parlementaire représente la limite à l'exercice du pouvoir judiciaire et, au contraire, qu'en l'absence d'un comportement pouvant être qualifié de parlementaire, les règles du droit commun sont applicables. Selon lui, la Cour constitutionnelle, qui assume un rôle de garant en veillant à fixer la ligne de démarcation entre les deux cas de figure, peut donc être saisie, en cas de conflit d'attributions, par le pouvoir (judiciaire ou législatif) qui s'estime lésé par l'action de l'autre.

b) Thèses de l'association requérante

77. L'association requérante conteste les arguments présentés par le Gouvernement et soutient qu'aucun recours interne ne permettait d'obtenir un redressement de la violation invoquée. Elle rappelle avoir vainement tenté différentes actions, et ce tant avant qu'après la perquisition et les saisies litigieuses.

78. Quant au recours juridictionnel, elle indique avoir déposé une plainte pénale, en demandant à l'autorité judiciaire d'effectuer un contrôle du conflit d'attributions entre la Commission et le pouvoir judiciaire, tout en dénonçant les actes de la présidente de la Commission et de ses membres, constitutifs à ses yeux des infractions de violation du secret, abus de pouvoirs et diffamation. Elle renvoie au raisonnement du parquet de Rome dans la

demande de classement sans suite de sa plainte (paragraphe 34-40 ci-dessus).

79. Elle rappelle aussi avoir sollicité directement le Parlement, tant avant l'adoption de la décision (paragraphe 24 ci-dessus) qu'après l'exécution de la perquisition (paragraphe 30 ci-dessus), en adressant à la Commission une demande de réexamen de la décision de perquisition et saisie, sans recevoir aucune réponse dans les deux cas.

80. Enfin, elle renvoie à la réponse de l'Autorité garante de la protection des données personnelles, sollicitée pour savoir si les règles applicables aux données personnelles de ses membres interdisaient ou non leur communication à la Commission. Elle rappelle que l'Autorité s'était déclarée incompétente en matière d'activité des commissions d'enquête parlementaire, suivant en cela la jurisprudence de la Cour de cassation (paragraphe 15 ci-dessus).

81. L'association requérante en conclut qu'il n'existait aucun recours effectif dans les circonstances de l'espèce.

c) L'arrêt de la chambre

82. Dans son arrêt, la Chambre a rejeté l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le gouvernement défendeur.

83. En ce qui concerne le conflit d'attributions, la Chambre a constaté que les parties à la procédure qui se plaignent d'un conflit entre pouvoirs étatiques n'ont pas le droit, sur le plan procédural, d'exiger que l'affaire soit renvoyée devant la Cour constitutionnelle, la décision de donner suite à une telle demande relevant du pouvoir discrétionnaire de l'autorité judiciaire. Elle a également noté que l'association requérante avait tenté d'emprunter cette voie, dans le cadre d'une plainte déposée auprès du procureur de la République de Rome, mais que ce dernier avait considéré qu'en l'absence de procédures judiciaires en cours sur les mêmes faits que ceux visés par l'enquête de la Commission, les conditions pour soulever le conflit n'étaient pas remplies.

84. Quant au fait de demander à la Commission d'user de son pouvoir de révision, la Chambre a constaté que l'association requérante avait vainement effectué cette démarche. Elle a notamment observé qu'une telle procédure n'était pas réglementée et qu'elle reposait sur des décisions discrétionnaires *ad hoc* adoptées par la Commission. Elle en a conclu que l'association requérante n'était pas tenue d'exercer un tel recours.

d) Appréciation de la Cour

85. La Cour renvoie aux principes généraux relatifs à l'épuisement des voies de recours internes énoncés dans l'arrêt *Vučković et autres c. Serbie* ((exception préliminaire) [GC], nos 17153/11 et 29 autres, §§ 69-77, 25 mars 2014) et récemment cités dans les décisions *Mansouri c. Italie* ((déc.) [GC],

n° 63386/16, § 84, 29 avril 2025) et *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres* ((déc.) [GC], n° 39371/20, § 215, 9 avril 2024).

86. Elle rappelle en outre que, pour se prononcer sur la question de savoir si un requérant a satisfait à la présente condition de recevabilité eu égard aux circonstances particulières de son affaire, il lui incombe tout d'abord d'identifier l'acte des autorités de l'État défendeur dénoncé (*Mocanu et autres c. Roumanie* [GC], n°s 10865/09 et 2 autres, § 226, CEDH 2014, et *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, précité, § 144).

87. Il convient de noter que l'acte contesté dans le cas d'espèce, à savoir le mandat de perquisition et de saisie délivré par la Commission, est l'élément qui détermine l'objet de l'affaire soumise à l'examen de la Cour (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], n°s 37685/10 et 22768/12, §§ 109 et 126, 20 mars 2018, et *Grosam c. République tchèque* [GC], n° 19750/13, § 88, 1^{er} juin 2023). Les allégations de l'association requérante, qui se plaint d'une atteinte à ses droits protégés par l'article 8 de la Convention, portent en effet sur l'absence d'éléments justifiant une telle décision, sur les modalités d'exécution dudit mandat et sur l'absence de véritables restrictions à l'exercice du pouvoir de perquisition et de saisie.

88. La Cour relève ensuite que le Gouvernement ne conteste pas l'étendue du grief soulevé par la requérante (voir, *a contrario*, *Fu Quan, s.r.o. c. République tchèque* [GC], n° 24827/14, §§ 129-130, 1^{er} juin 2023) et que les circonstances se rapportant à la décision litigieuse, telles qu'exposées par l'association requérante, constituent le fondement factuel des observations du gouvernement défendeur sur la recevabilité et le bien-fondé du grief tiré de l'article 8.

89. L'acte litigieux étant ainsi identifié, il y a lieu de procéder à l'examen des recours internes invoqués par le Gouvernement. La Cour rappelle à cet égard qu'il incombe au Gouvernement excipant du non-épuisement de convaincre la Cour que le recours était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits, c'est-à-dire qu'il était accessible, susceptible d'offrir au requérant le redressement de ses griefs et qu'il présentait des perspectives raisonnables de succès (*Selahattin Demirtaş c. Turquie (n° 2)* [GC], n° 14305/17, § 205, 22 décembre 2020).

i. Sur la demande de réexamen du mandat de perquisition et de saisie

90. S'agissant de la possibilité, selon le Gouvernement, de saisir la Commission d'une demande en réexamen du mandat de perquisition et de saisie, la Cour observe d'emblée que l'association requérante a expressément tenté d'exercer un tel recours, en sollicitant la modification et la suppression de l'acte litigieux, mais que sa démarche est restée vaine en l'absence de réponse formelle (paragraphe 30 ci-dessus).

91. Certes, le Gouvernement maintient que l'association requérante aurait engagé ce recours trop tôt, à savoir au cours de la phase de sélection des documents saisis, alors que, selon lui, elle aurait dû introduire une nouvelle

demande à l'issue de la procédure. La Cour note cependant qu'il n'est pas établi que la réitération de sa demande par l'association requérante aurait été susceptible de donner lieu à une modification ou à une annulation du mandat de perquisition et de saisie par la Commission qui en était l'auteur. Aux yeux de la Cour, la nature et les caractéristiques de la procédure invoquée témoignent d'un haut degré d'incertitude pour les personnes qui souhaiteraient emprunter cette voie en vue d'obtenir un réexamen de l'acte litigieux.

92. Tout en renvoyant aux principes généraux exposés dans sa jurisprudence (*Vučković et autres*, précité, § 69-77), la Cour rappelle que le mécanisme de la Convention impose d'épuiser les voies de recours internes accessibles, capables de fournir une réparation en relation avec les griefs soulevés et qui offrent une perspective raisonnable de succès. En revanche, des recours discrétionnaires ou extraordinaires ne constituent pas une voie de recours à épuiser au regard des exigences de l'article 35 § 1 de la Convention (*Pisano c. Italie* (radiation) [GC], n° 36732/97, § 36, 24 octobre 2002, *Goulandris et Vardinogianni c. Grèce*, n° 1735/13, § 27, 16 juin 2022, et *Šimkus c. Lituanie*, n° 41788/11, § 33, 13 juin 2017). L'association requérante n'était donc pas tenue de saisir la Commission d'une demande de révision ni, *a fortiori*, de renouveler pareille demande ultérieurement.

ii. *Sur l'action en responsabilité civile ou pénale des membres de la Commission*

93. Le Gouvernement maintient qu'une autre voie de recours effective et disponible existait, à savoir une action civile ou pénale dirigée contre les membres d'une commission d'enquête en raison d'actes dépassant les limites des pouvoirs de celle-ci. Selon lui, l'association requérante aurait ainsi pu contester l'acte de la Commission devant le juge ordinaire, en mettant en cause la responsabilité individuelle de ses membres. À l'appui de cette thèse, le Gouvernement cite l'affaire *Gatto c. Italie* (précitée), dans laquelle la Cour s'est penchée sur l'atteinte alléguée au droit au respect de la vie privée et familiale d'un requérant à la suite de la divulgation du contenu de certains comptes rendus de séances de la commission parlementaire *antimafia* de la XV^{ème} législature.

94. La Cour relève que l'association requérante se plaint de l'exercice du pouvoir de perquisition et saisie attribué à la Commission (paragraphe 111 ci-dessous), notamment du mandat de perquisition délivré par la Commission (paragraphe 87 ci-dessus), sur lequel le juge ordinaire n'exerce pas de juridiction (paragraphe 29 et 52 ci-dessus), et non d'un acte intervenu par la suite, à l'instar d'une violation du secret protégeant des informations recueillies au cours de séances à huis clos et diffusées ensuite dans la presse, comme dans l'affaire *Gatto* (précitée). Dès lors, la voie de recours évoquée par le gouvernement défendeur n'était pas de nature à remédier au grief soulevé par l'association requérante.

95. Par ailleurs, la requérante a vainement tenté d'exercer une action pénale à l'encontre de la présidente et des membres de la Commission, laquelle a été rejetée par le parquet de Rome (paragraphe 32, 34-40 ci-dessus) en application des mêmes principes jurisprudentiels d'autonomie parlementaire et de séparation des pouvoirs (paragraphe 50-52 ci-dessus).

96. Partant, la Cour estime que les conclusions retenues dans l'affaire *Gatto* (précitée) ne sauraient être transposées dans la présente espèce et, en tout état de cause, que les voies civile ou pénale ne constituaient pas des voies de recours à épuiser dans les circonstances de l'espèce.

iii. Sur le conflit d'attributions entre pouvoirs de l'État

97. Enfin, il convient d'examiner l'exception du gouvernement défendeur concernant le recours visant à obtenir un contrôle de la Cour constitutionnelle quant à un éventuel conflit d'attributions entre la Commission et l'autorité judiciaire.

98. La Cour constate que la Cour de cassation a affirmé, par un arrêt de chambres civiles réunies du 12 mai 2022, que le juge ordinaire n'est pas tenu de saisir la Cour constitutionnelle d'un conflit d'attributions « pour le seul fait que, au cours du procès, (...) la question se pose », mais qu'il doit évaluer et juger, selon sa libre appréciation, s'il existe un conflit ou si, au contraire, le pouvoir de l'un ou de l'autre organe étatique doit prévaloir (paragraphe 54 ci-dessus).

99. La Cour relève en outre que le juge constitutionnel a explicitement jugé qu'un conflit d'attribution soulevé directement par un individu ne remplissait pas les conditions de recevabilité internes. En particulier, la Cour constitutionnelle a affirmé qu'une demande individuelle manquait à la fois de l'élément subjectif, l'individu étant dépourvu d'une fonction publique lui conférant la qualité de « pouvoir étatique », et de l'élément objectif, l'intéressé n'alléguant que la violation de situations juridiques individuelles et non la violation « d'attributions constitutionnelles » (paragraphe 51 ci-dessus).

100. Encore, la Cour relève que la procédure en conflit d'attributions permet à la Cour constitutionnelle de résoudre les conflits survenant entre des organes étatiques, qui concernent des comportements ou des actes portant atteinte aux attributions prévues par la Constitution (paragraphe 50 ci-dessus). Elle observe que, selon la jurisprudence interne, pour qu'il ait conflit entre une commission d'enquête parlementaire et l'autorité judiciaire, il doit exister une situation d'opposition réelle et actuelle entre ces deux organes. Les exemples de jurisprudence constitutionnelle cités par les deux parties indiquent en effet que le conflit dénoncé porte toujours sur la mise en œuvre ou sur l'exécution d'un acte susceptible d'empiéter sur un autre pouvoir : l'arrêt n° 231 de 1975 concernait le refus de la commission d'enquête parlementaire de transmettre à l'autorité judiciaire des documents en sa possession ; dans l'arrêt n° 379 de 1996, il s'agissait d'une enquête

ouverte par le parquet de Rome à l'encontre de deux députés soupçonnés d'avoir voté à la place d'autres députés ; dans l'arrêt n° 26 de 2008, le procureur de la République de Rome se plaignait du refus de la commission d'enquête parlementaire de procéder conjointement à une expertise (paragraphe 48 et suivants ci-dessus).

101. L'ingérence d'un pouvoir dans les prérogatives d'une autre autorité étatique constitue donc une condition nécessaire pour l'existence d'un conflit. Or, comme l'a par ailleurs indiqué le parquet de Rome en rejetant la demande de l'association requérante, le conflit d'attributions ne pouvait pas être établi en l'espèce, la condition préalable de l'existence d'une procédure judiciaire en cours faisant défaut, ce qui impliquait qu'aucune ingérence concrète dans le pouvoir judiciaire ne pouvait être reprochée à la Commission et qu'il n'existait donc aucun conflit entre celle-ci et l'autorité judiciaire (paragraphe 35 ci-dessus).

102. Enfin, le gouvernement défendeur maintient que l'association requérante aurait pu faire opposition à la demande de classement et solliciter à nouveau la saisine de la Cour constitutionnelle. La Cour constate cependant qu'il ne justifie pas de l'effectivité d'une telle voie de recours (voir, parmi beaucoup d'autres, *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, précité, § 143, et *Vučković et autres*, précité, § 77).

103. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut qu'une éventuelle opposition à la demande de classement et l'introduction d'une nouvelle demande pour conflit d'attributions ne sauraient se justifier dans les circonstances de l'espèce, dès lors qu'elles étaient vouées à l'échec.

iv. Conclusion

104. Compte tenu de ce qui précède, la Cour considère qu'il n'a pas été démontré que l'association requérante aurait disposé d'un recours à la fois effectif et disponible dont elle n'aurait pas fait usage. Par conséquent, elle rejette l'exception préliminaire du Gouvernement.

105. Par ailleurs, constatant que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'elle ne se heurte par ailleurs à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour la déclare recevable.

B. Sur le fond

1. L'arrêt de la chambre

106. Après avoir constaté que les parties s'accordaient sur l'existence d'une ingérence dans les droits de l'association requérante garantis par l'article 8, la chambre a considéré qu'il s'agissait d'une ingérence à la fois dans le droit au respect de son domicile, conséquence de la perquisition des locaux de l'association, et dans le droit au respect de sa correspondance, en raison de la saisie des données matérielles et informatiques.

107. En revanche, les positions des parties divergeaient quant à l'existence d'une base légale et la nécessité des mesures ordonnées par la Commission, questions examinées conjointement par la chambre. Examinant la base légale, cette dernière a considéré que les garanties prévues par l'article 82 de la Constitution étaient suffisantes pour prévenir les risques d'abus et d'arbitraire, mais que la question relative à la manière dont elles avaient été appliquées *in concreto* restait ouverte.

108. Appréciant ensemble la légalité et la proportionnalité de l'ingérence, la chambre a pris en compte quatre facteurs : a) le caractère sérieux de la matière objet de l'enquête ; b) la modalité et les circonstances dans lesquelles le mandat de perquisition et de saisie a été pris ; c) le contenu et l'étendue dudit mandat ; d) l'existence de garanties procédurales suffisantes, *ex ante* ou *ex post*, contre les abus et l'arbitraire.

109. Tout en reconnaissant la gravité des faits objet de l'enquête, la chambre a relevé l'absence de preuves ou d'éléments spécifiques laissant supposer une implication de l'association requérante dans les faits en question qui eût été susceptible de justifier l'ordonnance, estimant en particulier que la mesure n'était pas fondée sur des raisons pertinentes ou suffisantes. Elle a ensuite noté le contenu ample et indéterminé de la décision de la Commission qui, à ses yeux, avait affecté de manière significative les droits de l'association requérante. Enfin, la chambre a constaté l'absence, dans l'ordre juridique national, de garanties suffisantes aptes à contrebalancer ces lacunes, tout en soulignant notamment l'exigence d'un contrôle *ex ante* ou *ex post*, assuré par une autorité impartiale et disposant d'un degré suffisant d'indépendance, comme garantie essentielle contre l'arbitraire. Elle a ainsi conclu que l'ingérence n'était ni « prévue par la loi » ni « nécessaire dans une société démocratique ».

2. Thèses des parties

a) L'association requérante

110. L'association requérante souligne le fait que la présente affaire concerne une ingérence ayant gravement porté atteinte à ses droits protégés au titre de l'article 8 de la Convention.

111. S'agissant de la légalité de l'ingérence, elle fait valoir que l'exercice du pouvoir de perquisition et de saisie était en contradiction avec les dispositions de l'article 82 de la Constitution. Rappelant la jurisprudence interne bien établie, selon laquelle les décisions adoptées par une commission d'enquête parlementaire ne peuvent être contestées devant un tribunal ordinaire ou une autre autorité, elle soutient que l'interprétation des tribunaux internes implique que les commissions ne sont pas soumises « aux mêmes restrictions que l'autorité judiciaire » ainsi que le prévoit la Constitution.

112. L'association requérante maintient également que le choix de recourir à la perquisition et aux saisies, loin de constituer une mesure

d'*extrema ratio* comme le soutient le Gouvernement, constituerait au contraire une décision disproportionnée, qui n'a pas tenu compte de la volonté du grand maître de coopérer avec la Commission, ce qui ressortirait du procès-verbal d'audition du 18 janvier 2017. À cet égard, elle estime que le grand maître aurait pu être entendu conformément aux dispositions du code de procédure pénale, et que la Commission aurait pu demander, en vertu dudit code, la nomination d'un expert informatique pour accéder aux données de ses membres et les analyser en présence de son propre expert.

113. De plus, elle fait valoir que, dans son rapport final, malgré le grand nombre de documents saisis couvrant une période de 25 ans environ et toujours conservés dans les Archives du Parlement, la Commission n'a pu identifier que deux personnes condamnées pour des crimes liés à la criminalité organisée de type mafieux. Selon elle, cela attesterait du caractère punitif de la mesure litigieuse. Elle souligne également le fait que le mandat ne faisait aucune référence à une quelconque enquête pénale en cours ni aux membres pouvant être spécifiquement concernés, les termes employés étant au contraire vagues et imprécis.

114. Elle en déduit la nécessité de retenir une interprétation stricte de l'article 82 de la Constitution, visant à imposer aux commissions parlementaires les mêmes restrictions que celles auxquelles l'autorité judiciaire est soumise dans le cadre d'une enquête préliminaire, en particulier les dispositions encadrant les circonstances susceptibles de donner lieu à un mandat de perquisition. L'association requérante soutient qu'une garantie procédurale serait de nature à permettre un réexamen concret et effectif des décisions adoptées par les commissions d'enquête et que les procédures internes existantes sont inefficaces. Elle rappelle en particulier que tant la demande adressée aux présidents du Sénat et de la Chambre des députés (voir paragraphe 24 ci-dessus) que l'instance de révision du mandat de perquisition et de saisie adressée à la Commission (voir paragraphe 30 ci-dessus) se sont révélées infructueuses.

b) Le Gouvernement

115. Le Gouvernement rappelle que le pouvoir d'enquête des commissions parlementaires est ancré dans la tradition constitutionnelle commune des États européens et occidentaux, et qu'il répond au principe du « connaître pour décider ».

116. Il renvoie à l'article 82 de la Constitution et souligne que le but des commissions d'enquête est de mettre en lumière des faits ou des phénomènes sociaux d'intérêt public pour ensuite proposer des réformes législatives. Il fournit à cet égard plusieurs exemples de commissions d'enquête qui, grâce à l'emploi du pouvoir coercitif de perquisition et de saisie, auraient contribué à des travaux parlementaires. Il cite en particulier les enquêtes sur les activités de la loge déviée « P2 », sur les infiltrations mafieuses dans les chantiers

navals de Palerme, sur l'assassinat de deux journalistes en Somalie et, enfin, sur le cycle de gestion des déchets et les activités illégales associées.

117. Le Gouvernement soutient que, pour rendre effectif le travail des commissions parlementaires, la Constitution a doté celles-ci de pouvoirs similaires à ceux de l'autorité judiciaire, comme cela a d'ailleurs été confirmé par la Cour constitutionnelle (voir l'arrêt n° 231 de 1975, paragraphe 48 ci-dessus). Il rappelle que le pouvoir de ces commissions est de nature probatoire, le lien avec l'objet de l'enquête étant nécessaire et suffisant, et son exercice ne nécessitant pas l'allégation de faits pénalement sanctionnables, comme dans le cas d'une saisie préventive ordonnée par l'autorité judiciaire. En l'espèce, il soutient que les éléments recueillis aux cours des auditions et l'analyse des documents obtenus par la Commission justifiaient la décision d'ordonner la perquisition du 1^{er} mars 2017 et les saisies y afférentes.

118. Il renvoie ensuite à la jurisprudence de la Cour en matière de perquisition et de saisie pour affirmer que si les principes développés concernent les mesures ordonnées par l'autorité judiciaire dans le cadre d'une investigation pénale ou d'un contrôle fiscal, dans la présente affaire de tels principes devraient être adaptés à la nature et aux particularités des commissions d'enquête parlementaire, pour lesquelles l'exigence de faire la lumière sur un aspect d'intérêt public de la société tout comme le principe de séparation des pouvoirs entrent en jeu. Il ajoute à cet égard que, s'agissant de l'application du droit national, la jurisprudence interne a toujours jugé, en particulier depuis l'arrêt en chambres réunies de la Cour de cassation (voir l'arrêt n° 4 de 1984, paragraphe 52 ci-dessus), que les dispositions du code de procédure pénale doivent être adaptées au contexte d'une enquête diligentée par une commission parlementaire.

119. Il considère ensuite que l'ingérence était nécessaire pour des raisons de sécurité, de maintien de l'ordre public et de prévention du crime. Elle répondait en particulier à l'urgence d'examiner le niveau d'infiltration de la criminalité organisée de type mafieux dans la franc-maçonnerie, ce qui fit déjà objet de l'activité de la commission de lutte contre la mafia au cours d'une précédente législature (1992-1994).

120. Le Gouvernement ajoute que l'ingérence était proportionnée, dans la mesure où la commission a employé des mesures progressives, en recherchant d'abord à collaborer avec l'association requérante puis, confrontée à son refus, en adoptant des précautions garantissant tout à la fois la sélection des seuls documents pertinents pour l'enquête (en présence des parties intéressées et de manière contradictoire), et ce en assurant la protection des données saisies (régime de confidentialité, stockage dans des locaux de la police judiciaire pourvus des installations nécessaires). Il confirme que la saisie a permis d'obtenir les noms d'environ 6 000 membres de l'association requérante.

121. S'agissant de la conservation des documents obtenus à la suite de la perquisition, le Gouvernement renvoie aux dispositions pertinentes du règlement de l'Archive historique de la Chambre des députés (à savoir les articles 16 et 18 dudit règlement), qui prévoient que les documents saisis peuvent être restitués après que la commission d'enquête parlementaire a cessé d'exister. Il précise cependant que la commission *antimafia* étant reconduite à chaque législature, la condition légale pour la restitution n'est pas remplie. Selon lui, l'association requérante aurait malgré tout pu demander la restitution des documents après la publication du rapport final de la Commission (paragraphe 41 ci-dessus).

122. Quant à l'absence d'un contrôle *ex ante* ou *ex post* de type juridictionnel, le Gouvernement soutient qu'elle se justifie par la séparation des pouvoirs et le principe d'autonomie parlementaire. Il se réfère à la jurisprudence de la Cour pour critiquer les conclusions de la chambre quant à la nécessité d'un contrôle judiciaire qui, selon lui, engendrerait une limitation importante de l'autonomie et de l'indépendance du pouvoir législatif. Il estime qu'en tous cas le système juridique offre déjà plusieurs garanties contre des abus potentiels avec, d'une part, la loi à l'origine de la création de la commission, qui limite le périmètre de l'enquête et qui est soumise au contrôle du Président de la République et, d'autre part, le règlement de fonctionnement de la Commission, auxquels s'ajoutent les dispositions du code de procédure pénale applicables aux actes de la Commission et la garantie de respect du principe du contradictoire dans la sélection des documents à saisir, ainsi que le régime de confidentialité des données saisies.

123. Concernant de potentiels contrôles *ex post*, il soutient que le système juridique national prévoit d'abord la possibilité de soulever un conflit de compétence entre pouvoirs de l'État, citant notamment deux arrêts de la Cour constitutionnelle (les arrêts n° 213 de 1975 et n° 26 de 2008, voir paragraphes 48-49 ci-dessus), puis la possibilité de demander à la commission elle-même de révoquer son ordonnance et, enfin, la possibilité de poursuivre devant le juge ordinaire les membres de la commission au titre de leur responsabilité civile ou pénale (paragraphe 53 ci-dessus).

124. Enfin, il estime que l'utilité du matériel saisi ne peut être retenue comme critère d'appréciation de la proportionnalité, dans la mesure où la Constitution italienne et la tradition constitutionnelle occidentale (voir en particulier l'article 9 du *Bill of Rights* britannique) excluent un contrôle sur les motivations des initiatives législatives ou d'enquêtes parlementaires. À ce propos, il note qu'une commission d'enquête, tout comme un magistrat au cours des investigations préliminaires, ne peut savoir *a priori* si l'acte adopté aura l'effet escompté. En tout état de cause, le gouvernement défendeur soutient que même dans une approche *a posteriori*, le rapport final de la Commission (paragraphe 41 ci-dessus), adressé aux présidents des deux chambres du Parlement, a mis en évidence l'infiltration des organisations

mafieuses dans les loges de Sicile et de Calabre, définie comme « persistante », et identifié certaines caractéristiques du phénomène.

c) Observations de la Commission de Venise (*amicus curiae*)

125. La Commission de Venise observe d'emblée que, quelle que soit l'étendue des attributions d'une commission d'enquête parlementaire, celles-ci restent toujours liées à la compétence du Parlement dans un système de séparation des pouvoirs. Elle relève que la création de commissions d'enquête ou d'organes similaires par les parlements nationaux est une caractéristique commune à presque tous les pays. Indépendamment des différences nationales, leur mandat est d'enquêter sur des événements ou des situations spécifiques, afin de garantir la responsabilité politique démocratique, mais aussi d'améliorer la transparence et l'efficacité du gouvernement et de l'administration. Elle rappelle ensuite qu'en adoptant une perspective comparée, elle a précédemment noté l'existence de deux groupes de pays : dans le premier, les commissions d'enquête ne disposent d'aucun pouvoir, hormis celui de convoquer les personnes pour témoigner, tandis que, dans le second, elles peuvent se voir conférer tout ou partie des pouvoirs habituellement exercés par les juges d'instruction. La situation serait largement déterminée par l'histoire et l'expérience de chaque État. S'appuyant sur l'étude publiée par le Parlement européen en 2020 sur les commissions d'enquête⁷, la Commission de Venise indique que de nombreux systèmes juridiques au sein de l'Union européenne prévoient la possibilité d'un recours pour se plaindre d'éventuelles infractions procédurales ou d'atteintes aux droits fondamentaux commises par les commissions d'enquête parlementaires. Elle rappelle à cet égard qu'elle n'exclut pas, en principe, les recours contre les décisions adoptées par les assemblées, renvoyant à sa « Liste des critères de l'État de droit »⁸ pour ce qui est en particulier des exigences d'un procès équitable et de la prévention de l'abus de pouvoir.

126. Elle ajoute encore que l'autonomie parlementaire des commissions se manifeste principalement par l'existence de prérogatives en matière d'auto-régulation, leur mandat, leur composition et la nature des pouvoirs d'enquête qui leur sont conférés.

⁷ « Les commissions d'enquête au sein des parlements nationaux – Étude comparative », réalisée par le Département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles - Direction générale des politiques internes (PE 649.524) pour la Commission AFCD du Parlement européen –, publiée en mars 2020 (titre original « [Committees of Inquiry in National Parliaments – Comparative Survey](#) »).

⁸ Commission de Venise – « Liste des critères de l'État de Droit », CDL-AD(2016)007 – adoptée par la Commission de Venise à sa 106^{ème} session plénière (11-12 mars 2016). Voir aussi « La liste des critères actualisés de l'État de droit », CDL-AD(2025)002-f, adoptée par la Commission de Venise à sa 145^{ème} session plénière (12-13 décembre 2025).

127. L'efficacité de l'activité d'une commission dépend de l'ampleur de ses pouvoirs d'enquête : si les pouvoirs typiquement reconnus concernent la demande de documents, la convocation des fonctionnaires publics et leur obligation de coopérer, la Commission de Venise note qu'une étude comparative des pratiques montre que, dans de nombreux pays, les personnes privées ont l'obligation de coopérer, notamment en témoignant ou en fournissant des documents (certains pays prévoient en particulier des sanctions pour faux témoignage ou entrave aux travaux de la commission parlementaire), et ce même si le secret professionnel attaché à certaines catégories professionnelles (avocats, médecins) ou encore la protection des sources journalistiques restent dans certains pays garantis et que, plus généralement, le respect des droits fondamentaux constitue une limite à l'exercice de ces pouvoirs.

128. En ce qui concerne les mesures contraignantes en général, et les perquisitions et saisies en particulier, la Commission de Venise note l'existence d'approches divergentes, mais également une tendance générale qui montre combien il est rare que les commissions d'enquête parlementaires puissent ordonner directement des perquisitions et des saisies. Le plus souvent, une intervention des autorités de poursuite ou des autorités judiciaires est prévue, sous la forme d'une autorisation préalable ou d'une demande adressée à celles-ci, qui décident ensuite s'il convient ou non d'engager une action judiciaire. Aux yeux de la Commission de Venise, cette étude comparative confirme le fait que la séparation des pouvoirs empêche généralement le pouvoir législatif d'exercer directement des fonctions coercitives d'enquête sans passer par l'intermédiaire du pouvoir judiciaire.

129. La Commission de Venise souligne le fait que les commissions d'enquête n'opèrent pas dans un vide juridique et que, dans une société démocratique, aucune autorité n'est au-dessus de la loi. Le principe de la prééminence du droit ne saurait être remis en cause par le principe d'autonomie parlementaire, sauf exceptions préalablement fixées par la loi. Elle évoque ensuite des garanties procédurales propres au fonctionnement des commissions lorsqu'elles adoptent des mesures contraignantes : des conditions de vote spécifiques, à majorité qualifiée pour certaines mesures, le respect des droits des témoins, la participation d'un « médiateur » de la procédure ou le rôle de garant reconnu dans certains systèmes au président de la commission, assurant le respect des droits individuels, la protection des droits fondamentaux, la possibilité, pour la personne concernée, de faire appel directement à la commission ou devant un organe parlementaire spécifiquement prévu.

130. Quant à cette dernière caractéristique, elle estime que ces mécanismes de contrôle parlementaire ne semblent pas être le *forum* adéquat pour assurer un contrôle efficace des mesures contraignantes adoptées par les commissions. Selon elle, un mécanisme de contrôle interne au Parlement n'est pas suffisant, compte tenu d'un risque que le respect des standards

nécessaires dans l'appréciation des éléments de l'enquête et la qualification juridique des faits ne soit pas garanti, ces aspects relevant davantage de la compétence du pouvoir judiciaire, pour lequel les procédures sont réglementées par un ensemble de garanties procédurales propres au processus décisionnel, en assurant notamment les conditions d'indépendance et d'impartialité.

131. La Commission de Venise considère donc qu'un contrôle de type judiciaire serait souhaitable : des mécanismes procéduraux « externes » (sous la forme d'une autorisation préalable à l'adoption de mesures contraignantes et d'un réexamen judiciaire *ex post facto*) garantissent un contrôle de la légalité et de la proportionnalité de la mesure litigieuse et, partant, l'efficacité des recours, conciliant ainsi l'autonomie parlementaire et l'État de droit. Elle note à cet égard que le pouvoir de réexamen *ex post* est prévu dans plusieurs pays, relevant soit du juge constitutionnel, soit du juge ordinaire.

132. Quelle que soit la tradition constitutionnelle des États, il lui paraît indispensable de garantir les droits des personnes concernées. Lorsque les mesures contraignantes dépassent la sphère interne du Parlement et affectent les droits des tiers, elle estime que le principe d'autonomie parlementaire perd beaucoup de sa force et que l'individu devrait donc bénéficier des mêmes garanties de légalité que dans le cadre d'une procédure judiciaire, ce qui implique la possibilité d'un contrôle judiciaire lorsque ses droits constitutionnels sont affectés. Elle note que si le principe d'autonomie parlementaire justifie des sanctions envers des députés, pour la finalité qu'elles sous-tendent, des mesures comme les perquisitions et les saisies ont en revanche une dimension externe. Aussi, la Commission de Venise affirme-t-elle que, selon l'opinion dominante dans la pratique comparative et la jurisprudence, l'autonomie parlementaire et le contrôle judiciaire peuvent être conciliés. Dès lors, des formes de contrôle *ex ante* et des recours *ex post* limités aux questions de légalité et de protection des droits fondamentaux sont compatibles avec la séparation des pouvoirs et constituent ainsi, en l'absence de raisons impérieuses permettant de les exclure, des moyens efficaces pour concilier l'autonomie parlementaire avec l'État de droit, renforçant ainsi la démocratie constitutionnelle.

3. *Appréciation de la Cour*

a) *Sur l'existence de l'ingérence*

133. La Grande Chambre observe d'emblée que les parties s'accordent sur le fait que le mandat de perquisition et de saisie émis par la Commission constituait une ingérence dans le droit au respect du « domicile » que l'association requérante tirait de l'article 8 de la Convention. Il est en effet de jurisprudence constante que les mesures de perquisition et de saisie constituent une ingérence dans le droit à la protection du domicile (voir, parmi beaucoup d'autres, *Buck c. Allemagne*, n° 41604/98, §§ 30-32,

CEDH 2005-IV, et *Erduran et Em Export Diş Tic A.Ş. c. Turquie*, nos 25707/05 et 28614/06, § 78, 20 novembre 2018). En outre, les locaux d'une association ou d'une personne morale relèvent de la notion de « domicile » au sens de l'article 8 § 1 de la Convention (*Ships Waste Oil Collector B.V. et autres c. Pays-Bas* [GC], nos 2799/16 et 3 autres, § 146, 1^{er} avril 2025, et les références citées). De surcroît, l'opération de perquisition litigieuse a abouti à la saisie des listes des membres de l'association requérante, dont celle-ci entendait préserver la confidentialité (paragraphe 70 ci-dessus).

134. En revanche, s'agissant de la question du droit au respect de la correspondance, la Cour note que l'objet de l'opération décidée par la Commission se limitait expressément à deux catégories de documents : d'une part, les listes nominatives des membres appartenant ou ayant appartenu aux loges de Calabre et de Sicile depuis 1990, avec leurs rangs et leurs rôles respectifs ; d'autre part, les listes des loges dissoutes ou suspendues dans ces mêmes régions, toujours depuis 1990, y compris les noms de leurs membres et leurs dossiers personnels. Ainsi, toute autre catégorie de documents en possession de l'association requérante se trouvait exclue du champ de recherche ainsi délimité.

135. De plus, la Cour relève que les procès-verbaux rédigés par la police judiciaire déléguée font état de précautions prises pour limiter la saisie aux seuls documents pertinents, en particulier s'agissant de l'identification des supports informatiques contenant des documents étrangers à l'enquête. Par ailleurs, au cours de la phase ultérieure de sélection des documents saisis, à laquelle l'association requérante a décidé de ne pas participer, l'expert désigné par les autorités internes a utilisé des programmes informatiques afin d'exclure les documents et informations qui sortaient du périmètre défini par la Commission.

136. Dans ces conditions, la Grande Chambre estime qu'il n'y a pas lieu, en l'espèce, d'examiner séparément la question de savoir si la saisie constituait aussi une ingérence dans le droit de l'association requérante au respect de sa « correspondance » au sens de l'article 8.

b) Sur la justification de l'ingérence

i. Prévue par la loi

137. L'association requérante conteste la légalité de l'action de la Commission ordonnant la perquisition et la saisie litigieuses.

138. Elle soutient que l'article 82 de la Constitution italienne représente à la fois le fondement juridique des pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires, permettant à celles-ci d'adopter des mesures nécessaires aux enquêtes menées (« les mêmes pouvoirs »), mais aussi le cadre limitant leur exercice (les « mêmes restrictions »), qui est constitué par les dispositions du

code de procédure pénale et la jurisprudence pertinente applicables à l'autorité judiciaire.

139. Elle affirme que l'interprétation interne bien établie, dès lors qu'elle consacre un simple « parallélisme » des pouvoirs d'instruction avec l'adaptation des dispositions internes en matière de garanties procédurales fondées sur la nature politique des commissions parlementaires, vide de sa substance la prévision constitutionnelle des « restrictions » prévues dans l'ordre juridique interne, laissant ainsi les commissions parlementaires libres de modifier arbitrairement le périmètre de leurs prérogatives.

140. Le gouvernement défendeur maintient que l'article 82 de la Constitution, la loi n° 87 du 19 juillet 2013 (paragraphe 43 et 45 ci-dessus) et la jurisprudence interne pertinente représentent une base légale claire et prévisible. Il fournit en outre plusieurs exemples de la pratique des commissions d'enquête parlementaires ayant également ordonné, par le passé, l'exécution de perquisitions dans le cadre de leur mission d'enquête (paragraphe 116 ci-dessus).

141. La Cour rappelle qu'une ingérence dans l'exercice des droits garantis par l'article 8 ne peut se justifier au regard de l'article 8 § 2 que si elle est prévue par la loi, vise un ou plusieurs des buts légitimes énumérés au paragraphe 2 de l'article 8 et est nécessaire, dans une société démocratique, pour atteindre ce ou ces buts. Les termes « prévue par la loi » signifient que la mesure litigieuse doit avoir une base en droit interne et être compatible avec la prééminence du droit (*Heino c. Finlande*, n° 56720/09, § 36, 15 février 2011, et *Brazzi c. Italie*, n° 57278/11, § 39, 27 septembre 2018). Dès lors, la qualité de la loi est examinée par la Cour à la lumière de deux critères en particulier : la loi doit être accessible à la personne concernée et prévisible quant à ses effets (*Gutsanovi c. Bulgarie*, n° 34529/10, §§ 218-219, CEDH 2013 (extraits)).

142. La jurisprudence de la Cour en matière de perquisition a permis de définir les critères applicables aux mesures adoptées dans le cadre d'une procédure pénale ou administrative, permettant de distinguer l'examen de la « qualité de la loi » de celui de la nécessité de l'ingérence, qui doit porter sur la manière dont les dispositions internes ont été appliquées dans le cas concret soumis à l'examen de la Cour (*Modestou c. Grèce*, n° 51693/13, § 38, 16 mars 2017, et *Kavečanský c. Slovaquie*, n° 49617/22, §§ 64-70, 29 avril 2025).

143. Néanmoins, s'agissant de la présente affaire et du pouvoir de perquisition accordé à la Commission, la Cour estime nécessaire d'adopter une approche différente, qui puisse tenir compte à la fois de la nature spécifique d'une enquête parlementaire (paragraphe 154 ci-dessous) et des spécificités de l'ordre juridique interne. En particulier, la Cour tient à préciser qu'il ne s'agit pas de mettre en cause la base légale existante, en particulier l'article 82 de la Constitution et la jurisprudence interne, notamment les arrêts n° 231 de 1975 de la Cour constitutionnelle (paragraphe 48 et 49 ci-dessus).

et n° 4 de 1984 de la Cour de cassation (paragraphe 52 ci-dessus), mais uniquement d'examiner, au regard des circonstances particulières de l'espèce, l'exercice par la Commission des pouvoirs qui lui ont été conférés par la loi de 2013.

144. Ce faisant, elle relève que les parties ont consacré une partie de leurs observations, en adoptant des perspectives opposées, aux limites des pouvoirs de la Commission. Tout en soulignant la nature parlementaire de cette dernière, elles ont présenté deux interprétations différentes de la question du renvoi constitutionnel aux « mêmes pouvoirs et mêmes restrictions que l'autorité judiciaire » (paragraphe 43 ci-dessus). Pour sa part, l'association requérante soutient la nécessité d'une interprétation stricte de la référence au modèle judiciaire, pour en déduire l'obligation d'appliquer intégralement la jurisprudence y afférente, en particulier s'agissant du contrôle juridictionnel ou administratif *ex post* (paragraphe 114 ci-dessus). Le gouvernement défendeur, se référant à la jurisprudence interne, à la tradition constitutionnelle commune aux États membres et à la jurisprudence de la Cour sur l'autonomie parlementaire (paragraphe 115-118 ci-dessus), demande quant à lui de tenir compte de la nature parlementaire de la Commission pour conclure que le système juridique, tel qu'il a été appliqué en l'espèce et qui subsiste aujourd'hui, est compatible avec la Convention.

145. La Cour considère que l'article 82 de la Constitution italienne et la loi n° 87 du 19 juillet 2013, qui soumettent les pouvoirs des commissions d'enquête parlementaire aux « mêmes restrictions » que celles applicables aux autorités judiciaires – avec les aménagements éventuellement requis pour les besoins d'une enquête parlementaire (paragraphe 140 ci-dessus) – offrent un cadre juridique comme l'exige l'article 8 de la Convention. Le cadre légal applicable, la jurisprudence pertinente et la pratique des commissions d'enquête (paragraphe 118 ci-dessus) n'inspirent au demeurant pas de doute à la Cour concernant tant leur accessibilité que leur prévisibilité.

146. En outre, la Cour note que les allégations de l'association requérante portent essentiellement sur le non-respect des dispositions internes relatives aux garanties proposées dans l'exercice des pouvoirs d'enquête et, par conséquent, sur la manière dont le régime juridique pertinent lui a été appliqué.

147. La question qui se pose en l'espèce est donc de savoir si l'exercice, par la Commission, de son pouvoir d'ordonner la perquisition et les saisies litigieuses était accompagné de garanties suffisantes pour prévenir le risque d'abus et d'arbitraire. En examinant cette question sous l'angle de la « nécessité » de l'ingérence, la Cour devra tenir compte de toutes les circonstances de la cause (voir, *mutatis mutandis*, *Ships Waste Oil Collector B.V. et autres*, précité, § 158), notamment du fait que la requérante est une association qui rassemble un grand nombre de personnes et des conséquences que l'ingérence a pu entraîner à ce titre.

ii. But légitime

148. La Cour relève que l'ingérence contestée s'inscrit dans le cadre de l'activité des commissions d'enquête parlementaires, qui ont pour finalité de collecter des informations utiles à l'exercice de la fonction législative du Parlement. La Commission de Venise a pour sa part également souligné que le pouvoir d'enquête des commissions parlementaires est toujours lié aux prérogatives du Parlement (paragraphe 125 ci-dessus).

149. La Cour note également que le rôle de la Commission, et plus généralement des commissions d'enquête parlementaires de lutte contre la mafia, est d'étudier les questions afférentes à la criminalité organisée de type mafieux et de fournir au Parlement les éléments nécessaires pour intervenir. Comme indiqué par le Gouvernement (paragraphe 118 ci-dessus), dont la position reflète celle de la jurisprudence interne (paragraphe 48 et 52 ci-dessus), le but des enquêtes dédiées au phénomène mafieux est d'évaluer l'efficacité des instruments normatifs existants, d'analyser le phénomène mafieux d'un point de vue sociologique et économique, son impact sur la société civile, l'économie et les institutions, et de présenter des rapports tout en proposant des réformes ou des axes d'intervention.

150. Compte tenu de l'importance des travaux de la Commission, qui s'inscrivent dans le cadre des activités menées par le Parlement, la Cour reconnaît que ladite mesure poursuivait plusieurs buts légitimes tels que 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 ».

iii. Nécessaire dans une société démocratique

151. Une ingérence est considérée comme « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre un but légitime lorsqu'elle répond à un « besoin social impérieux » et demeure proportionnée au but légitime poursuivi. S'il appartient aux autorités nationales de juger en premier lieu de la nécessité de l'ingérence, il revient à la Cour de trancher la question de savoir si l'ingérence en question était proportionnée aux buts légitimes poursuivis et si les motifs avancés par les autorités nationales pour la justifier étaient pertinents et suffisants (*Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], nos 42461/13 et 44357/13, § 148, 17 mai 2016).

152. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante, les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de la nécessité d'une ingérence, ce qui va toutefois de pair avec un contrôle européen quant au respect des exigences de la Convention. En matière d'autonomie parlementaire, lorsque les litiges sont liés aux décisions internes d'une assemblée législative, la Cour a reconnu aux États une marge d'appréciation étendue (voir, parmi beaucoup d'autres, *Karácsony et autres*, précité, §§ 146-147).

153. Dans la présente affaire, le droit national confère aux commissions d'enquête parlementaire le pouvoir, initialement confié à l'autorité judiciaire, d'ordonner des perquisitions. La Commission a fait usage de cette possibilité en ordonnant la perquisition des locaux de l'association requérante et la saisie de documents relatifs aux loges maçonniques de Calabre et de Sicile et à leurs membres

154. Par ailleurs, la Cour relève que les caractéristiques de l'ordre juridique interne (paragraphe 45 et 52 ci-dessus), évoquées par le Gouvernement dans ses observations (paragraphe 117 ci-dessus), témoignent de la spécificité de l'enquête diligentée par la Commission. Elle observe en effet que les enquêtes diligentées par les commissions parlementaires n'ont pas pour objet de déterminer la commission d'infractions, d'identifier des responsabilités et d'infliger des sanctions pénales ou administratives, mais de permettre aux parlements nationaux de collecter des informations, de constater des dynamiques sociétales ou encore de recueillir des données et des informations susceptibles, le cas échéant, de susciter une évolution législative.

155. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime qu'il lui appartient d'examiner l'ingérence litigieuse non pas au regard des standards traditionnellement applicables en matière pénale ou administrative concernant les perquisitions et saisies (voir, parmi beaucoup d'autres, *André et autre c. France*, n° 18603/03, § 45, 24 juillet 2008, *Wieser et Bicos Beteiligungen GmbH*, précité, § 57, *Italgomme Pneumatici S.r.l. et autres c. Italie*, n°s 36617/18 et 12 autres, § 98, 6 février 2025), mais à la lumière des spécificités inhérentes au travail d'enquête parlementaire.

156. Il reste que, nonobstant les singularités du cadre parlementaire, les mesures de perquisition et de saisie peuvent en toute hypothèse entraîner des répercussions significatives pour les intéressés, comme ce fut le cas, en l'espèce, pour l'association requérante.

157. La Cour relève que, pour les besoins de sa mission, la Commission a décidé d'avoir recours aux mesures constitutives de l'ingérence litigieuse pour se procurer des informations concernant les infiltrations mafieuses au sein de la franc-maçonnerie (*Karácsony et autres*, précité, § 148). Compte tenu des circonstances de l'espèce, et notamment des conséquences qu'une telle mesure a pu entraîner pour l'association requérante, il convient d'examiner la question de savoir si cette mesure s'accompagnait de garanties suffisantes destinées à prévenir le risque d'abus et d'arbitraire. La Cour procédera à cet examen en tenant dûment compte des principes de séparation des pouvoirs et d'autonomie parlementaire.

α) Jurisprudence relative à l'autonomie parlementaire

158. La Cour s'est penchée sur le principe d'autonomie parlementaire à plusieurs reprises, notamment dans le cadre de litiges liés aux décisions internes d'un Parlement et de ses organes. Dans l'arrêt *Mugemangango*

c. Belgique ([GC], n° 310/15, § 74, 10 juillet 2020), elle s'est exprimée comme suit :

« (...) Dans une société démocratique, le Parlement est un lieu unique de débat qui revêt une importance fondamentale. Il existe un lien étroit entre le caractère démocratique d'un régime politique et le fonctionnement du Parlement. Les règles régissant le fonctionnement interne du Parlement sont une illustration du principe bien établi de l'autonomie parlementaire. Conformément à ce principe, le Parlement peut, à l'exclusion des autres pouvoirs et dans les limites du cadre constitutionnel, réglementer ses affaires internes, notamment la composition de ses organes. Cela relève de « l'autonomie juridictionnelle du Parlement ». En principe, les règles de fonctionnement interne d'un parlement, du fait qu'elles constituent un aspect de l'autonomie parlementaire, relèvent de la marge d'appréciation de l'État contractant. Cela dit, l'étendue de la marge d'appréciation à accorder à l'État dans ce domaine est tributaire d'un certain nombre de facteurs. En ce qui concerne l'article 10 de la Convention, la Cour a souligné que la latitude dont jouissent les autorités nationales n'est pas absolue mais qu'elle doit être compatible avec les notions de « régime politique véritablement démocratique » et de « prééminence du droit » auxquelles renvoie le Préambule de la Convention. »

159. Par ailleurs, l'arrêt *Karácsony et autres* (précité, §§ 151-159) souligne l'importance des garanties procédurales qui, selon le principe de la prééminence du droit, doivent offrir une protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Ainsi, parmi les garanties procédurales offertes à un parlementaire faisant l'objet d'une sanction, le droit d'être entendu pendant la procédure est particulièrement important. Les modalités de mise en œuvre de ce droit doivent être adaptées au contexte parlementaire, sachant qu'il faut ménager un équilibre permettant de garantir à la minorité parlementaire un traitement juste et adéquat, et d'empêcher tout abus de position dominante par la majorité. De plus, toute décision imposant *a posteriori* une sanction disciplinaire doit en exposer les motifs essentiels, de manière à permettre non seulement à l'intéressé d'en saisir la justification, mais également au public d'exercer un certain droit de regard à ce sujet (§§ 157-159 ; voir, pour des exemples plus récents, *Ikotity et autres c. Hongrie*, n° 50012/17, §§ 36-37, 5 octobre 2023, et *Paterson c. Royaume-uni*, (déc.), n° 23750/22, §§ 68-70, 3 septembre 2024).

160. La Cour a également été appelée à examiner des sanctions infligées à des non-parlementaires, dans le but d'éviter des perturbations dans les travaux du Parlement et de garantir le bon fonctionnement de celui-ci. Dans l'affaire *Mándli et autres c. Hongrie* (n° 63164/16, 26 mai 2020), des requérants journalistes avaient vu leur accréditation parlementaire suspendue plusieurs mois durant par le président du Parlement au motif qu'ils n'avaient pas respecté les règles applicables à la prise d'images dans l'enceinte du Parlement. Dans son examen du grief des requérants, qui soutenaient qu'il avait été porté atteinte à leur liberté d'expression en ce qu'ils avaient été empêchés de communiquer des informations sur des sujets d'intérêt public, la Cour s'est principalement penchée sur la disponibilité de garanties contre

les abus. Tout en admettant que les garanties procédurales devaient être adaptées au contexte parlementaire, elle a jugé qu'en l'absence de toute possibilité de contrôle externe, la question de l'existence de garanties procédurales internes revêtait une importance particulière (*ibidem*, § 72). Or elle a constaté que celles-ci faisaient défaut, relevant à cet égard que le président du Parlement n'était pas tenu d'évaluer les conséquences que pouvait avoir ce type de sanction sur l'activité journalistique, que les personnes concernées n'avaient pas la possibilité de participer au processus décisionnel, que la durée de la sanction litigieuse n'avait pas été précisée, que les demandes d'autorisation d'accès au Parlement adressées ultérieurement par les requérants étaient restées sans réponse et que ces derniers n'avaient disposé d'aucun moyen effectif pour contester la décision du président du Parlement en faisant valoir leurs arguments (*ibidem*, §§ 73-75). L'absence de garanties procédurales adéquates a conduit la Cour à conclure que l'ingérence litigieuse ne pouvait passer pour nécessaire dans une société démocratique et qu'elle emportait de ce fait violation des droits des requérants tels que garantis par l'article 10.

161. L'affaire *Drozd c. Pologne* (n° 15158/19, 6 avril 2023) portait sur la décision des autorités parlementaires d'interdire pendant près d'un an aux requérants, membres d'un mouvement civique informel, de pénétrer dans l'enceinte du *Sejm* au motif qu'ils avaient déployé sur le terrain de celui-ci une bannière où figurait un message politique, acte qui avait été qualifié de trouble à l'ordre public. Dans cette affaire également, la Cour s'est penchée sur la question de l'existence de garanties suffisantes contre les abus. Elle a admis que, compte tenu des principes d'autonomie parlementaire et de séparation des pouvoirs, ces garanties pouvaient revêtir la forme d'un contrôle par un organe institué par le Parlement (*ibidem*, § 73). Toutefois, elle a constaté que les requérants n'avaient pas eu la possibilité de participer au processus décisionnel ayant conduit à la sanction litigieuse et qu'il n'existait aucune procédure clairement définie qui leur eût permis de la contester en faisant valoir leurs arguments. Elle en a conclu que la mesure litigieuse n'avait pas été accompagnée de garanties procédurales suffisantes et qu'il y avait eu de ce fait violation du droit des requérants à la liberté d'expression (*ibidem*, §§ 74-76).

162. Dans l'affaire *Mugemangango* (précitée), qui portait sur un litige électoral dans lequel un candidat à l'élection au parlement wallon demandait le recomptage des voix, la Cour a été amenée à conclure à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 et de l'article 13, dans la mesure où l'État défendeur avait manqué à son obligation positive de fournir au requérant un mécanisme efficace pour examiner ses allégations concernant des irrégularités dans les élections (*ibidem*, §§ 135-136).

163. Le contrôle de la Cour portait sur l'existence de « garanties adéquates et suffisantes permettant notamment d'éviter l'arbitraire (...). De telles garanties servent à assurer le respect de la prééminence du droit (...) le

bon fonctionnement d'un régime politique véritablement démocratique et représentent donc un préalable à toute autonomie parlementaire » (*ibidem*, § 87). À cet égard, elle a identifié lesdites garanties, en vérifiant les critères suivants : les garanties d'impartialité fournies par l'organe décisionnel ; l'étendue et la définition juridique de son pouvoir discrétionnaire ; et, enfin, le caractère équitable et objectif de la procédure et la garantie d'une décision suffisamment motivée (*ibidem*, § 93). Elle a jugé que la procédure prévue par le droit national n'offrait pas des garanties adéquates et suffisantes permettant d'éviter l'arbitraire, relevant en particulier que les garanties procédurales dont le requérant avait bénéficié n'étaient pas suffisantes, car appliquées de manière discrétionnaire (*ibidem*, § 122 ; voir également *Guðmundur Gunnarsson et Magnús Davíð Norðdahl c. Islande*, n^{os} 24159/22 et 25751/22, §§ 89-90 et 96, 16 avril 2024, et *G.K. c. Belgique*, n^o 58302/10, §§ 59-63, 21 mai 2019).

164. Bien que la jurisprudence susmentionnée ait été élaborée sur le terrain de l'article 10 de la Convention et de l'article 3 du Protocole n^o 1, les principes qui s'en dégagent peuvent aussi trouver à s'appliquer à des griefs formulés sous l'angle de l'article 8 de la Convention (*Green c. Royaume-Uni*, n^o 22077/19, § 81, 8 avril 2025), dans des affaires où les décisions des organes parlementaires produisent des effets à l'extérieur du Parlement.

β) Application en l'espèce des principes susmentionnés

165. Il ressort des principes susmentionnés que, lorsque les litiges sont liés aux décisions internes d'une assemblée parlementaire, la Cour accepte l'existence de limitations à l'exercice des droits protégés par la Convention, mais la latitude dont jouissent les États n'est cependant pas absolue (*Karácsony et autres*, précité, § 147). Elle doit tenir compte du principe de la prééminence du droit, déclinée différemment selon les différents types de contentieux découlant des articles 6 § 1, 8 et 10 de la Convention ou de l'article 3 du Protocole n^o 1.

166. La Cour note qu'en Italie le pouvoir d'enquête des commissions parlementaires trouve son fondement dans l'article 82 de la Constitution. Aux termes de la jurisprudence interne, il découle des fonctions constitutionnelles du Parlement et, plus spécialement, pour reprendre les termes employés par la Cour constitutionnelle, de « la fonction d'inspection du Parlement » (paragraphe 48, 49 et 52 ci-dessus). C'est donc par l'intermédiaire des commissions d'enquête que les deux assemblées parlementaires obtiennent les éléments de fond nécessaires à l'orientation de leur politique et à l'examen de l'action du Gouvernement. Comme le relève la Commission de Venise, la création de commissions d'enquête ou d'organes similaires par les parlements nationaux est une caractéristique commune à presque tous les pays, qui permet d'étudier des événements ou des situations spécifiques afin de garantir la responsabilité politique démocratique, mais également d'améliorer la

transparence et l'efficacité du gouvernement et de l'administration (paragraphe 125 ci-dessus).

167. Dans le système italien, l'expression « mêmes pouvoirs (...) que l'autorité judiciaire » renvoie aux dispositions pertinentes du code de procédure pénale, par exemple pour les témoignages, les perquisitions, les saisies, ou encore les expertises techniques susceptibles d'aider à l'établissement de la preuve. Toutefois, il est de jurisprudence interne bien établie que l'application des normes précitées doit tenir compte de la nature de la commission d'enquête parlementaire et que l'on ne saurait ignorer le rôle et la fonction de celle-ci dans l'architecture constitutionnelle (paragraphe 48-52 ci-dessus). Les commissions parlementaires étant des organes politiques qui incarnent le Parlement, conformément à la Constitution (« *ope constitutionis* »), leur activité reflète l'autonomie de celui-ci et constitue une expression de sa volonté.

168. Aux yeux de la Cour, l'autonomie du Parlement s'exprime lorsque le législateur définit le mandat d'une commission d'enquête parlementaire ou, par exemple, lorsque celle-ci choisit les orientations de son enquête, organise des missions ou auditionne des personnes en vue d'obtenir des informations pertinentes pour ses travaux. Il en va de même s'agissant de l'analyse des documents et des informations recueillies, du contenu des rapports d'enquête et de l'élaboration des propositions de nature législative, administrative ou autre qui sont ensuite adressées au Parlement en vue de contribuer à l'activité de ce dernier.

169. Toutefois, 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. Il appartient donc à la Cour de vérifier l'existence de telles garanties, en particulier la possibilité d'obtenir un contrôle, quelle que soit la nature de celui-ci, des mesures litigieuses.

170. La Cour rappelle à ce titre que la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux de toute société démocratique, est une notion inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (*Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, § 34, série A n° 18, *Amuur c. France*, 25 juin 1996, § 50, *Recueil* 1996-III, *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH 1999-II, et *Karácsony et autres*, précité, § 156). Elle implique notamment que chaque système juridique doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention (voir, entre autres, *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, § 55, série A n° 28, et *Malone c. Royaume-Uni*, 2 août 1984, § 67, série A n° 82).

171. Dans la présente affaire, la Cour constate que les mesures litigieuses ordonnées par la Commission ont produit des effets à l'égard d'un tiers en ce

que l'opposition de l'association requérante à la divulgation des noms de ses membres a été considérée par la Commission comme un refus de collaborer et que celle-ci a en conséquence ordonné la perquisition des locaux de l'intéressée et la saisie subséquente des listes des membres des loges, dans le but d'obtenir des renseignements pertinents pour son enquête.

172. De l'avis de la Cour, qui renvoie d'ailleurs aux observations de la Commission de Venise (paragraphe 127 ci-dessus), considérer que l'exercice d'un pouvoir d'enquête si large soit justifié par le simple fait qu'il émane d'une commission d'enquête parlementaire, sans tenir compte de ses conséquences, potentiellement graves, sur les droits des tiers, ne saurait être compatible avec la Convention. Une telle solution risquerait en effet d'accorder au Parlement un pouvoir pratiquement illimité dans ce domaine, ce qui serait difficilement compatible avec les exigences de la prééminence du droit déjà évoquées et maintes fois réaffirmées par la Cour dans sa jurisprudence.

173. De même, le fait d'exempter les commissions d'enquête, en raison de leur nature parlementaire, de l'exigence de garanties suffisantes ou de toute forme de contrôle des modalités d'investigation mises en œuvre dans le cadre de leur mission se concilierait difficilement avec les principes généraux dégagés par la Cour dans sa jurisprudence, qui prévoient la nécessité d'offrir des garanties adéquates et suffisantes contre les abus et l'arbitraire, précisément en raison de l'ampleur de l'ingérence susceptible d'être portée aux droits des personnes concernées (voir, en matière d'autonomie parlementaire, les paragraphes 159-163 ci-dessus ; voir aussi, *mutatis mutandis*, *Gutsanovi*, précité, § 220, et *Vinci Construction et GTM Génie Civil et Services c. France*, nos 63629/10 et 60567/10, § 66, 2 avril 2015). Il ressort d'ailleurs de l'étude de droit comparé et des observations de la Commission de Venise que les commissions d'enquête parlementaires qui sont habilitées à ordonner des perquisitions ou des saisies ne peuvent exercer ce pouvoir que sur autorisation de la justice ou doivent pour ce faire s'adresser aux autorités de poursuite ou aux autorités judiciaires compétentes (paragraphes 61 et 128 ci-dessus).

174. En conclusion, la Cour considère 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. Pour autant, en l'absence de mécanismes de contrôle de mesures coercitives telles que des perquisitions et des saisies, il incombe à la Cour de vérifier que les procédures mises en œuvre présentaient des garanties suffisantes contre le risque d'abus et d'arbitraire (paragraphes 169-170 ci-dessus).

– *Le mandat de perquisition et saisie et son exécution*

175. La Cour relève que la requérante est une association qui regroupe en son sein de nombreuses loges implantées sur l'ensemble du territoire national et coordonne leurs activités. Parmi les caractéristiques propres à la franc-maçonnerie et à son fonctionnement, la confidentialité de l'adhésion garantit à ses membres que leur qualité de franc-maçon ne sera pas dévoilée (paragraphe 70 ci-dessus). Une telle confidentialité n'implique cependant pas le secret de l'appartenance, qui semble par ailleurs être prohibé par la Constitution italienne (paragraphe 43 ci-dessus). La Cour note que les précautions prévues par le cadre réglementaire (paragraphe 45-47 ci-dessus) ou décidées par la Commission (paragraphe 41 ci-dessus) ont toutefois permis d'éviter la diffusion de ces informations dans la sphère publique.

176. Il n'en demeure pas moins que l'exercice par la Commission de son pouvoir d'ordonner des perquisitions et des saisies est susceptible de produire des conséquences particulièrement graves sur les droits des tiers. La Cour doit tenir compte, entre autres, de la nature associative de la requérante, responsable de la conservation des listes nominatives de ses adhérents, dès lors que la mesure constitutive de l'ingérence a porté sur un volume important de documents et a entraîné des conséquences significatives, s'agissant en particulier des listes nominatives de ses membres.

177. Examinant les circonstances entourant la prise de décision, ainsi que les caractéristiques du mandat de perquisition et de saisie, la Cour rappelle que la Commission s'est fondée sur les dispositions de l'article 82 de la Constitution, qui dispose que les commissions d'enquête agissent avec « les mêmes pouvoirs » que l'autorité judiciaire (paragraphe 43 ci-dessus).

178. L'enquête avait pour objectif de collecter des éléments relatifs à l'infiltration de la franc-maçonnerie par la criminalité organisée, en particulier dans deux régions italiennes, afin de fournir au Parlement des renseignements lui permettant d'intervenir efficacement pour lutter contre ce phénomène particulièrement dangereux pour les institutions et la société italiennes (paragraphe 11 et 41 ci-dessus). La Cour ne voit pas de raison de douter de l'existence d'un lien minimum, requis pour l'exercice de tels pouvoirs, entre cet objectif et la mesure ordonnée par la commission d'enquête parlementaire.

179. En ce qui concerne la portée du mandat de perquisition et de saisie, la Grande Chambre observe, à l'instar de la chambre, que celui-ci était particulièrement large et visait à l'obtention des listes des noms des membres des loges de Sicile et de Calabre sur une période de vingt-cinq ans et des informations sur le rang et le rôle de chacun au sein de l'association, ainsi que les actes internes adoptés par ces mêmes loges pendant la période visée (paragraphe 27 ci-dessus). L'ampleur de cette recherche était significative, de même que les répercussions qu'elle était susceptible d'avoir sur l'association requérante, compte tenu du nombre particulièrement important de personnes

visées, environ 6 000 d'après le Gouvernement (paragraphe 120 ci-dessus), qu'il s'agisse de membres de loges ou d'anciens membres.

180. Un même constat s'impose concernant les mesures autorisées. La Cour remarque en effet que les mesures diligentées 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 (paragraphe 27-28). Le procès-verbal de perquisition établi par la police judiciaire déléguée confirme la masse substantielle de documents saisis et l'ampleur des opérations réalisées.

181. Or, la Cour souligne que la loi n° 87 du 19 juillet 2013 créant la Commission reprenait pour l'essentiel le contenu des dispositions de l'article 82 de la Constitution, outre l'ajout de certaines précisions quant aux limitations concernant la possibilité d'ordonner des interceptions de conversations et communications et des mesures touchant à la liberté personnelle (paragraphe 45 ci-dessus). En revanche, elle ne fournissait aucune indication quant aux limites dans l'exercice du pouvoir de perquisition dont disposait la Commission. Sur ce point, la Cour estime que le simple renvoi aux dispositions du code de procédure pénale applicables à l'autorité judiciaire ne saurait suffire, et ce d'autant que si la jurisprudence interne permet de transposer les dispositions pertinentes aux commissions d'enquête parlementaires, elle ne fait aucunement mention d'un quelconque mécanisme de contrôle (voir l'arrêt n° 4 rendu en 1984 par les chambres criminelles réunies de la Cour de cassation, cité au paragraphe 52 ci-dessus), laissant ainsi la Commission exercer elle-même un pouvoir d'appréciation particulièrement large et exempt de toute forme d'autorisation ou de contrôle.

182. La Cour relève également que, selon l'association requérante, dont les allégations ne sont pas contestées par le gouvernement défendeur, les copies des documents saisis seraient toujours conservées dans les archives du Parlement (paragraphe 113 ci-dessus). Elle note à cet égard que les dispositions internes pertinentes, à savoir l'article 20 du règlement de la Commission (paragraphe 46 ci-dessus) et les articles de l'Archive historique de la Chambre des députés (paragraphe 121 ci-dessus), semblent permettre à la Commission de conserver dans ses archives les documents classés secrets pour toute la durée de son existence, ce qui a d'ailleurs été confirmé par le gouvernement défendeur.

183. Au vu des considérations qui précèdent, et compte tenu de l'objet particulièrement 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, au regard des exigences de l'article 8 de la Convention, que l'exercice par la Commission de son pouvoir d'ordonner des mesures coercitives a entraîné des conséquences particulièrement importantes pour l'association requérante.

184. Il reste donc à déterminer s'il existait des garanties procédurales suffisantes en ce qui concerne les éléments susmentionnés.

– *Les garanties procédurales*

185. Sur ce point, la Cour relève que, selon le Gouvernement, le système interne offrirait plusieurs garanties contre des abus potentiels (paragraphe 122 ci-dessus).

186. En particulier, un contrôle *ex ante* aurait été assuré par le Parlement, en ce qu'il a fixé et limité le périmètre de l'enquête dans le cadre de la loi créant la Commission, loi qui a ensuite été examinée et validée par le président de la République.

187. De plus, le gouvernement défendeur indique que la procédure suivie en l'espèce par la Commission aurait présenté autant de garanties *ex ante*, prévues par les dispositions pertinentes du code de procédure pénale et de la loi de 2013 applicables aux actes de celle-ci (possibilité de copier uniquement le matériel pertinent, sélection du matériel de manière contradictoire avec les parties, régime de confidentialité du matériel saisi) et par le règlement de fonctionnement de celle-ci (paragraphe 46 ci-dessus). À ce propos, la Cour remarque que, bien qu'elle y ait renoncé, l'association requérante avait la possibilité de participer aux opérations de sélection des documents saisis.

188. La Cour observe que certaines garanties ont effectivement été mises en place au cours de la perquisition. En particulier, comme cela a été rappelé par la Commission, avant et après cette mesure, le régime de secret des documents, prévu par la loi n° 87 du 19 juillet 2013, a été appliqué à l'ensemble du matériel saisi (paragraphe 41 ci-dessus). La Cour relève également que la même loi de 2013 détermine le régime des peines applicables en cas de violation du secret et interdit à tous les membres de la Commission, au personnel et à toutes les autres personnes qui pourraient en avoir eu connaissance pour raisons professionnelles, de divulguer le contenu des actes et documents classés secrets. En outre, selon le règlement de fonctionnement de la Commission, son président doit informer l'autorité judiciaire en cas d'infractions et, lorsque le responsable est un membre du Parlement, le président de la chambre d'appartenance de ce dernier (paragraphe 45-46 ci-dessus).

189. La Cour observe toutefois que ces garanties trouvaient à s'appliquer uniquement au cours de la perquisition et après celle-ci, et que, dès lors, on ne saurait les qualifier de garanties *ex ante*, c'est-à-dire de nature à fixer, dans la mesure où cela se justifiait, des limites préalables quant à l'étendue et l'intensité de l'ingérence dans le droit de l'association requérante au respect de son « domicile ».

190. En ce qui concerne les garanties procédurales internes au Parlement et spécifiques au fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires, la Cour note que la Commission de Venise a fait état de certaines de ces garanties, qu'il s'agisse de l'existence de majorités qualifiées pour l'adoption de mesures coercitives, du rôle de garant reconnu dans certains systèmes au président de la commission ou à une personnalité extérieure faisant office de « médiateur » de la procédure (paragraphe 129 ci-dessus), ou d'une

autorisation judiciaire (paragraphe 128 ci-dessus). L'étude de droit comparé (paragraphe 57 ci-dessus) permet également d'identifier certains mécanismes représentant des garanties *ex ante* à l'exercice du pouvoir de perquisition. En particulier, dans certains États membres du Conseil de l'Europe, des autorités spécifiquement désignées ou des organes internes au Parlement sont chargés de veiller à l'équité des procédures, ainsi qu'au respect des droits constitutionnels des personnes concernées ou du règlement intérieur des commissions d'enquête. Tel n'était pas le cas en l'espèce.

191. Partant, la Cour ne considère pas que les éléments mentionnés par le Gouvernement, pris dans leur ensemble, puissent être regardés comme constituant des garanties *ex ante* suffisantes applicables à la décision de la Commission d'ordonner la perquisition dans les locaux de l'association requérante et les saisies subséquentes.

192. Quant aux possibilités de recours *ex post*, la Cour rappelle avoir déjà constaté que l'association requérante n'avait disposé d'aucun recours de ce type dans l'ordre juridique interne pour faire contrôler les mesures litigieuses (paragraphe 104 ci-dessus).

193. Certes, le Gouvernement soutient que l'autonomie parlementaire et le principe de séparation des pouvoirs justifieraient l'absence d'un contrôle judiciaire des mesures litigieuses, qu'il soit *ex ante* ou *ex post* (paragraphe 122 ci-dessus).

194. La Cour renvoie cependant, à sa jurisprudence, dont il ressort que 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 (*Karácsony et autres*, précité, § 147, et *Mugemangango*, précité, § 109). En effet, comme cela a été rappelé (paragraphe 158 et suivants ci-dessus), « l'autonomie parlementaire ne saurait valablement s'exercer que dans le respect de la prééminence du droit » (*ibidem*, § 88), l'un des principes fondamentaux de toute société démocratique et une notion inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (*Karácsony et autres*, précité, § 156) et l'autonomie parlementaire ne saurait, en soi, justifier l'absence de toute forme de garantie procédurale contre le risque d'abus et d'arbitraire.

195. Le système national doit donc offrir une protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention (*ibidem*, § 156, et *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, § 30, CEDH 2004-I). Il n'appartient pas à la Cour de s'immiscer dans l'équilibre institutionnel entre les différents pouvoirs au sein de l'État défendeur ni de porter une appréciation générale sur les hypothèses dans lesquelles les juridictions internes déclinent leur compétence. Il lui incombe uniquement de vérifier si l'association requérante a pu bénéficier d'un mécanisme de

contrôle *ex ante* ou *ex post* comportant des garanties suffisantes contre le risque d'abus et d'arbitraire, comme l'exige l'article 8.

196. Dès lors que le pouvoir d'ordonner des mesures coercitives doit impérativement être accompagné de garanties suffisantes (paragraphe 181-183 ci-dessus), la conduite d'une enquête parlementaire implique qu'il existe, pour les tiers concernés, la possibilité de saisir une autorité, qu'il s'agisse d'un juge ou de tout autre organe impartial, compétente pour contrôler la mesure litigieuse en cas d'atteinte alléguée aux droits reconnus par la Convention.

197. Dans ses observations, la Commission de Venise souligne d'ailleurs qu'un contrôle des actes des commissions d'enquête parlementaires limité aux questions de légalité et de protection des droits fondamentaux serait conforme à l'État de droit (paragraphe 131 ci-dessus). Elle insiste également sur le fait qu'un réexamen suffisant des mesures coercitives, telles que les perquisitions et les saisies, devrait respecter des standards minimums concernant à la fois l'examen *in concreto* de la contestation et les garanties procédurales propres au processus décisionnel, en particulier en matière d'indépendance et d'impartialité (paragraphe 131 ci-dessus). Elle soutient ainsi qu'un contrôle de type juridictionnel serait souhaitable et conforme avec la séparation des pouvoirs, dans un équilibre de nature à renforcer la démocratie constitutionnelle (paragraphe 132 ci-dessus).

198. Tout en prenant note des commentaires de la Commission de Venise, la Cour estime que le choix de l'autorité ou de l'organe compétent pour exercer un tel contrôle (paragraphe 196-197 ci-dessus) doit être laissé à la discrétion de chaque État membre. La Cour réitère qu'il n'est pas question d'imposer aux États un modèle constitutionnel donné réglant d'une manière ou d'une autre les rapports et l'interaction entre les différents pouvoirs étatiques (*Thiam c. France*, n° 80018/12, § 62, 18 octobre 2018). Ainsi, des garanties suffisantes peuvent être assurées tant par un juge que par un autre organe décisionnel impartial, notamment parlementaire, habilité à exercer un contrôle *ex ante* ou *ex post*.

iv. Conclusion

199. Au vu de ce qui précède, la Cour considère que l'ingérence dénoncée dans l'exercice par l'association requérante du droit au respect de son domicile, en ce qu'elle n'était pas accompagnée de garanties suffisantes contre les abus et l'arbitraire, ne peut pas passer pour avoir été « nécessaire dans une société démocratique » (voir, *mutatis mutandis*, *Karácsony et autres*, précité, § 161).

200. Dès lors, il y a eu violation de l'article 8 de la Convention pour ce motif.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION

201. L'association requérante se plaint également d'une atteinte à son droit à la liberté d'association en violation de l'article 11 de la Convention, qui se lit comme suit en ses parties pertinentes :

« 1. Toute personne a droit (...) à la liberté d'association (...).

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. (...) »

A. L'arrêt de la chambre

202. Compte tenu des faits de l'espèce, des observations des parties et de ses conclusions quant au constat de violation de l'article 8 de la Convention, la chambre a estimé avoir examiné les principales questions juridiques soulevées par l'affaire et qu'il n'y avait pas lieu pour elle de statuer sur la recevabilité et le fond du grief tiré de l'article 11.

B. Thèses des parties

203. L'association requérante maintient que la violation subie sur le terrain de l'article 8 serait à l'origine d'une atteinte à son droit à la liberté d'association, tout en renvoyant aux mêmes arguments s'agissant de l'absence de légalité et de nécessité de l'ingérence.

204. Elle soutient en particulier que la franc-maçonnerie serait victime d'une attitude discriminatoire de la part des institutions publiques italiennes, tout en relevant la considération dont elle jouit au contraire dans d'autres pays européens. Elle ajoute que la Commission aurait comparé le fonctionnement de la franc-maçonnerie à celui de la mafia, critiquant ses règles d'adhésion et de confidentialité, sa structure et son organisation, allant jusqu'à affirmer qu'elle exprimerait une sorte de « tolérance » à l'égard de la criminalité organisée de type mafieux.

205. Le Gouvernement soutient que l'article 11 n'est pas pertinent dans la présente affaire, dans la mesure où la Commission n'a pas porté atteinte à la liberté d'association de la requérante ni contesté la légitimité de sa mission et de ses activités. Il rappelle notamment que le but de cet organe parlementaire était exclusivement de vérifier et de confirmer l'existence de liens entre la *mafia* et la franc-maçonnerie. Il affirme en outre que les faits de l'espèce permettent d'exclure un quelconque jugement social de désapprobation susceptible d'avoir eu des effets négatifs pour l'association requérante.

C. Appréciation de la Cour

206. La Cour constate que les observations de l'association requérante présentées sur le terrain de l'article 11 de la Convention se confondent en réalité avec ses développements consacrés aux griefs tirés de l'article 8, qu'elles reprennent sans autre argumentation de nature à justifier un examen séparé. De plus, la Cour renvoie à son examen des questions soulevées au regard de l'article 8 de la Convention, dans le cadre duquel elle a expressément tenu compte de la nature associative de la requérante (voir, notamment, les paragraphes 175-176 et 179 ci-dessus) pour constater une violation de cette disposition.

207. Partant, la Cour considère qu'il n'est pas nécessaire d'examiner le grief tiré de l'article 11 de la Convention séparément (*Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* [GC], n° 47848/08, § 156, CEDH 2014, et *Tsaava et autres c. Géorgie* [GC], n°s 13186/20 et 4 autres, §§ 225 et 228, 11 décembre 2025).

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

208. L'association requérante allègue n'avoir pas disposé d'un recours effectif concernant ses griefs tirés des articles 8 et 11 de la Convention. Elle invoque l'article 13 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

A. L'arrêt de la chambre

209. La chambre, tenant compte des circonstances de l'espèce et des observations des parties, ainsi que du constat de violation de l'article 8 de la Convention, a considéré que les principales questions juridiques de l'affaire avaient été examinées et qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur le grief tiré de l'article 13 (*Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu*, précité, § 156).

B. Thèses des parties

210. La requérante dénonce une violation de l'article 13 de la Convention, dans la mesure où aucun recours interne ne serait efficace pour se plaindre d'un mandat de perquisition et de saisie délivré par une commission d'enquête parlementaire.

211. Le Gouvernement conteste cette thèse. Il renvoie à ses observations relatives à l'article 8, tout en soulignant que l'introduction d'un recours

juridictionnel contre les actes de la Commission entraînerait des conséquences négatives sur le fonctionnement des institutions parlementaires. Il rappelle en outre que le système national prévoit une procédure en conflit d'attributions entre pouvoirs de l'État, que l'association requérante n'aurait pas exercé, ainsi qu'un recours devant la Commission pour demander le réexamen du mandat litigieux.

C. Appréciation de la Cour

212. Eu égard aux conclusions auxquelles elle est parvenue quant au constat de violation de l'article 8 de la Convention, s'agissant notamment de l'absence de tout recours disponible pour contester le mandat de perquisition et de saisie délivré par la Commission, l'examen de ce grief a été absorbé, en l'espèce, par celui des questions précédemment traitées par la Cour sur le terrain de l'article 8. Il n'est dès lors pas nécessaire de l'examiner séparément (voir, en matière d'immunité parlementaire, *Karácsony et autres*, précité, § 174, *Ikotity et autres*, précité, § 48, *G.K. c. Belgique*, précité, § 69, *Cordova c. Italie (n° 1)*, n° 40877/98, § 71, CEDH 2003-I, et *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, § 42, CEDH 2002-II ; voir également, plus généralement sous l'angle de l'article 8, *Roman Zakharov c. Russie* [GC], n° 47143/06, § 307, CEDH 2015, et *Centrum för rättvisa c. Suède* [GC], n° 35252/08, § 377, 25 mai 2021).

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

213. 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

214. L'association requérante s'en remet à l'appréciation de la Cour concernant la détermination de la somme à lui accorder au titre du préjudice moral qu'elle estime avoir subi.

215. Le Gouvernement considère que le versement d'une somme ne se justifie pas.

216. La Cour considère que l'association requérante a subi un dommage moral certain, qui ne saurait être réparé par le simple constat d'une violation. Statuant en équité comme le veut l'article 41, et tenant compte de la nature de la violation constatée, la Grande Chambre estime approprié de lui allouer une somme de 9 600 euros (EUR) au titre de son préjudice moral.

B. Frais et dépens

217. Devant la chambre, l'association requérante a réclamé 16 552,60 EUR pour les frais qu'elle a dit avoir exposés pour les besoins des procédures suivies devant les autorités internes, outre 5 344 EUR au titre de la procédure suivie devant la Cour. Pour ce qui est de la procédure devant la Grande Chambre, la demande de l'association requérante ayant été introduite tardivement, elle ne saurait être prise en compte.

218. Le Gouvernement n'a formulé aucun commentaire.

219. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux (*Semenya c. Suisse* [GC], n° 10934/21, § 244, 10 juillet 2025). En l'espèce, la Cour relève, à la suite de la chambre, que les demandes relatives aux frais et dépens engagés devant les autorités internes ont été présentées sans aucune description ou précision quant aux prestations juridiques fournies, les documents produits se limitant à indiquer génériquement des « consultations dans le domaine de la liberté d'association ». Partant, la Cour n'est pas en mesure de savoir si ces frais étaient effectivement liés à la présente affaire et s'ils étaient nécessaires (*UAB Kesko Senukai Lithuania c. Lituanie*, n° 19162/19, § 136, 4 avril 2023). En conséquence, la Cour rejette la demande de l'association requérante au titre des frais et dépens afférents à la procédure interne.

220. Compte tenu des documents dont elle dispose, la Cour confirme l'octroi de la somme de 5 344 EUR allouée par la chambre à la requérante au titre des frais et dépens.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Déclare* recevable, à l'unanimité, le grief tiré de l'article 8 de la Convention ;
2. *Dit*, par 16 voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention ;
3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs tirés des articles 11 et 13 de la Convention ;
4. *Dit*, par 16 voix contre une,
 - a) que l'État défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, les sommes suivantes :
9 600 EUR (neuf mille six cents euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;

ARRÊT GRANDE ORIENTE D'ITALIA c. ITALIE

5 344 EUR (cinq mille trois cent quarante-quatre euros), plus tout montant pouvant être dû par le requérant à titre d'impôt, pour frais et dépens ;

- 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 ;

5. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'homme à Strasbourg, le 7 juillet 2026, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

John Darcy
Adjoint à la greffière

Mattias Guyomar
Président

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 du juge Grigoryan.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE GRIGORYAN

(Traduction)

INTRODUCTION

1. J'ai voté contre le constat de violation de l'article 8 de la Convention auquel la majorité est parvenu et contre l'octroi d'une satisfaction équitable à l'association requérante (points 2 et 4 du dispositif). Si l'importance du droit en jeu ne prête pas à controverse, je ne puis, avec tout le respect que je dois à mes collègues, souscrire à leurs conclusions, et ce pour deux raisons étroitement liées, à savoir l'appréciation de la nécessité de l'ingérence et la méthodologie employée pour ce faire.

2. En ce qui concerne la question de la nécessité, l'examen des faits de l'espèce m'amène à conclure que si la proportionnalité de l'ingérence avait été appréciée comme elle aurait dû l'être, de manière autonome, comme l'exige la jurisprudence constante de la Cour, force aurait été de conclure à l'absence de violation de la Convention en l'espèce. Le présent arrêt conclut à la violation de la Convention au prix d'un amalgame entre l'analyse de la proportionnalité et la question – distincte – des garanties procédurales. À mon avis, cet amalgame est erroné sur le plan analytique et lourd de conséquences du point de vue jurisprudentiel.

3. Les considérations qui précèdent m'amènent au problème méthodologique qui se trouve au cœur de mon désaccord. Celui-ci ne porte pas sur le caractère adéquat des garanties procédurales dont l'arrêt fait état, mais sur le fait que la majorité juge l'absence de telles garanties déterminante pour l'appréciation de la nécessité de l'ingérence – alors pourtant que les faits de l'espèce ne justifiaient pas une telle conclusion – donnant à l'absence de telles garanties un caractère décisif et étendant ainsi une méthode légitime, mais liée au contexte, au-delà des conditions qui seules peuvent justifier son utilisation.

4. J'examinerai ces points l'un après l'autre, en commençant par l'analyse de proportionnalité – telle qu'elle aurait dû, à mon avis, être appliquée aux faits de l'espèce. J'en viendrai ensuite à la méthodologie à laquelle la majorité a eu recours pour parvenir à ses conclusions, et aux difficultés qu'elle suscite.

SUR LE FOND

5. Je tiens à souligner d'emblée que je me félicite de la précision avec laquelle la majorité a analysé la question des buts légitimes poursuivis par la mesure litigieuse (paragraphe 148-150 du présent arrêt). La majorité a constaté que celle-ci poursuivait non pas un seul mais quatre buts légitimes distincts, à savoir la sécurité nationale, le bien-être économique du pays, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales. À mon avis, c'est

à juste titre que la Cour a replacé les activités de la Commission dans le cadre plus large de la fonction constitutionnelle des commissions d'enquête parlementaires, dont la raison d'être consiste à fournir au Parlement les informations nécessaires à l'exercice par lui de ses fonctions législatives, et qu'elle a également admis à bon droit qu'une enquête sur l'infiltration de la franc-maçonnerie par la criminalité organisée de type mafieux était nécessaire pour des raisons liées à la fois à la sécurité de l'État, à l'intégrité de la vie économique de celui-ci, à l'ordre public et à la prévention des infractions pénales. Cette reconnaissance de la multiplicité et de l'importance des objectifs poursuivis est à mon avis parfaitement justifiée et aurait dû se voir accorder un poids considérable aux fins de l'appréciation de la proportionnalité à venir.

6. Je souscris aussi à l'appréciation de la légalité de l'ingérence par la majorité, et en particulier à la conclusion à laquelle elle est parvenue en ce qui concerne l'accessibilité et la prévisibilité de la base légale sur laquelle reposaient les pouvoirs de la Commission (paragraphe 137-145 du présent arrêt). La Cour a jugé que l'article 82 de la Constitution italienne et la loi n° 87 du 19 juillet 2013, qui soumettent les pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires aux mêmes restrictions que celles applicables aux autorités judiciaires, offrent un cadre juridique conforme aux exigences de l'article 8, et que ce cadre, combiné avec la jurisprudence interne pertinente et la pratique des commissions d'enquête, n'inspire pas de doute concernant tant son accessibilité que sa prévisibilité.

7. Mon désaccord avec la majorité porte plutôt sur l'appréciation de la nécessité de l'ingérence et sur la méthodologie sur laquelle elle repose. C'est à cette question que je vais maintenant passer.

8. Après examen des éléments constitutifs de l'ordonnance de perquisition et de saisie litigieuse et des conditions de son exécution, la Grande Chambre conclut qu'elles ont eu « *des conséquences particulièrement importantes* » pour l'association requérante (paragraphe 175-183 du présent arrêt). Cette conclusion tient ensuite lieu de prémisse à l'examen ultérieur des garanties procédurales.

9. À mon avis, cet enchaînement entraîne une difficulté que l'on retrouve à chaque étape de l'analyse de la nécessité. L'importance des circonstances dans lesquelles s'inscrit une ingérence n'est pas, dans la jurisprudence de la Cour, une considération apte à se substituer à l'analyse de la proportionnalité. Il s'agit en premier lieu d'une condition première qui a une incidence sur la question de savoir si l'ingérence est suffisamment grave pour mériter examen et, le cas échéant, sur celle de savoir si le requérant a subi un préjudice important au sens de l'article 35 § 3 b) de la Convention. En second lieu, dans l'optique du contrôle proportionnalité lui-même, cette question a trait à l'exercice de mise en balance : l'importance des circonstances n'a de sens, notamment, que lorsque celles-ci sont mises en balance avec le but légitime en jeu. Il s'agit, au plus, d'un élément de l'appréciation de la proportionnalité,

mais jamais d'un substitut à cette appréciation. En qualifiant les circonstances ici en cause de « *particulièrement importantes* » et en examinant aussitôt après la question des garanties, la Cour laisse son appréciation inachevée : l'importance des circonstances détermine le poids mis dans l'un des plateaux de la balance, mais ne dit rien de ce qu'il y a dans l'autre, ni même si l'un et l'autre ont été pesés. En résumé, le contrôle de proportionnalité n'a pas été mené jusqu'à son terme.

10. Si la Grande Chambre avait suivi sa méthodologie traditionnelle, l'importance des circonstances aurait à juste titre influé sur l'intensité du contrôle exercé sur l'ingérence ici en cause, mais elle n'aurait pas en soi préjugé du résultat de ce contrôle. C'est avec cette distinction à l'esprit que j'en viens maintenant à examiner chacun des éléments auxquels le présent arrêt attache une grande importance, en vue de vérifier la conclusion à laquelle le contrôle de la proportionnalité aurait très probablement abouti si la Grande Chambre l'avait mené à bonne fin.

A. « Nécessaire dans une société démocratique »

1. L'existence d'un lien minimum

11. Je tiens à souligner d'emblée que je souscris pleinement à la conclusion de la Grande Chambre selon laquelle la Commission a agi dans le cadre des pouvoirs que l'article 82 de la Constitution italienne lui conférait et qui existait le lien minimum requis entre les objectifs des investigations, l'enquête menée sur l'infiltration des loges maçonniques de Sicile et de Calabre par la criminalité organisée et la mesure ordonnée (paragraphes 177-178 du présent arrêt). À mes yeux, ce constat est non seulement exact mais revêt une importance considérable qu'il conviendra de garder à l'esprit dans l'analyse exposée ci-dessous.

12. Le constat de l'existence d'un lien minimum n'est pas un simple seuil formel. Il traduit le fait que la Cour reconnaît que la Commission a agi pour répondre à un intérêt public légitime et impérieux dont il a déjà été fait état ci-dessus (paragraphe 5 ci-dessus). L'infiltration de la franc-maçonnerie par des organisations de type mafieux n'est pas une considération accessoire : comme le montrent les éléments recueillis au cours de l'enquête, elle a eu des répercussions directes sur l'intégrité des institutions publiques, sur l'administration de la justice et sur la vie économique d'au moins deux régions italiennes.

13. Ce contexte est indispensable à l'appréciation de la proportionnalité, car l'existence d'un lien clair entre la mesure appliquée et l'objectif poursuivi par l'enquête menée par la Commission, combiné aux circonstances qui ont conduit à la décision prise par celle-ci, sont non pas de simples faits d'arrière-plan mais des éléments centraux de l'analyse de la nécessité qui, à mon avis, n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le présent arrêt.

2. *L'objet du mandat de perquisition et de saisie*

14. Le présent arrêt qualifie l'objet du mandat de « *particulièrement étendu* » au regard de ces quatre paramètres (paragraphe 179 et 27 du présent arrêt) que sont la durée de celui-ci (près de vingt-cinq ans), le nombre de personnes concernées (environ 6 000 membres actifs ou anciens des loges maçonniques en cause), les précisions demandées quant au rang et au rôle de chacune d'entre elles et l'ampleur des données recherchées, qui dépassaient la liste des membres pour s'étendre aux procès-verbaux, aux fichiers personnels et aux actes internes des loges suspendues ou dissoutes en Calabre et en Sicile. Chacun de ces éléments était de toute évidence directement dicté par l'objet de l'enquête en ce qu'il était pertinent pour les conclusions qui en ont découlé, et aucun d'entre ne me semble révéler un indice de disproportion. La portée du mandat ne traduisait pas un excès de zèle mais résultait directement de la nature et de l'ampleur de la tâche : une infiltration qui s'est développée pendant des décennies, reflétant une caractéristique bien connue de l'histoire du pays après la Seconde Guerre mondiale, à savoir la transformation de la mafia d'un système de domination agricole en un fléau contagieux et omniprésent attirant à lui des secteurs économiques et de la vie publique. Il aurait été impossible aux autorités d'enquêter sur un phénomène cette ampleur et de cette étendue en demandant une poignée de documents couvrant quelques mois. La portée du mandat était à la mesure du problème.

15. Toute autre conclusion reviendrait à amalgamer la gravité du problème et la gravité de l'ingérence. Le nombre de personnes impliquées, la longueur de la période considérée et le volume particulièrement important des données demandées ne rendent pas en soi la mesure disproportionnée. Si les loges n'avaient compté que quelques membres et si l'infiltration avait duré des mois plutôt que des décennies, la portée du mandat s'en serait trouvée réduite d'autant. Rien dans le dossier de l'affaire n'évoque la mauvaise foi ou l'excès. La Commission a procédé par étapes ; elle a longtemps recherché la coopération volontaire avant de recourir à la mesure coercitive ici en cause, et le fait qu'elle ait finalement saisi ce dont elle avait besoin et rien de plus est une preuve non pas d'abus, mais de retenue.

16. La portée de la mesure litigieuse était donc le reflet d'une nécessité, et non un indice de disproportion, et n'aurait pas dû peser contre l'État défendeur dans l'analyse de proportionnalité.

3. *Les mesures autorisées*

17. La même objection s'applique au poids que le présent arrêt accorde à la nature et à l'étendue des mesures autorisées, à savoir la perquisition du siège de l'association requérante et de ses dépendances ainsi que la saisie de documents, d'ordinateurs et de matériel informatique (paragraphe 180 du présent arrêt). L'extension de la perquisition à plusieurs locaux et le volume des éléments saisis découlaient inévitablement de la structure même de

l'organisation visée, une vaste association dont les dossiers, conservés sur papier et sous forme numérique, étaient répartis entre son siège social et ses autres sites (paragraphe 27-28 du présent arrêt). Une perquisition limitée à un seul endroit n'aurait pas pu atteindre son but. L'ampleur de l'opération était déterminée par la réalité physique de l'association, et non par un quelconque abus de la Commission.

18. En outre, le présent arrêt n'accorde pas suffisamment de poids au fait que les mesures coercitives ici en cause découlaient directement du refus délibéré et persistant du grand maître, M. S.B., de fournir les informations demandées. La Commission a essayé d'obtenir ces informations en adressant des demandes réitérées en ce sens sur une période de plusieurs mois, à savoir en août et décembre 2016 – et à deux reprises en janvier 2017, avant de recourir à une perquisition (paragraphe 11-24 du présent arrêt). Le grand maître, M. S.B., a refusé d'obtempérer à chacune de ces demandes, invoquant des considérations relatives à la protection des données dont la Cour elle-même a estimé qu'elles n'étaient pas suffisamment étayées pour conférer à l'association requérante qualité pour agir en défense du droit de ses membres au respect de leur vie privée (paragraphe 15, 24 et 69 du présent arrêt). Ce refus a déterminé l'application de la mesure coercitive litigieuse, l'a rendue strictement nécessaire et en a fixé la portée.

19. Le comportement de l'association requérante devant la Cour corrobore cette opinion. Bien que l'intéressée se soit déclarée par principe désireuse de coopérer (paragraphe 112 du présent arrêt), elle n'a en pratique pas fourni la listes des loges de Calabre et de Sicile, malgré les quatre demandes successives qui lui ont été adressées. C'est le comportement, et non la volonté proclamée, qui doit éclairer l'analyse de la proportionnalité. Considérer l'ampleur de l'opération qui en a résulté comme un signe de disproportion, sans tenir compte du refus qui l'a rendue inévitable, c'est apprécier la mesure isolément des circonstances mêmes qui l'ont engendrée.

4. La qualité de la loi

20. Le paragraphe 181 du présent arrêt, où la Cour considère que l'absence de limitation légale expresse des pouvoirs de perquisition de la Commission et l'absence de tout mécanisme de contrôle dans la législation et la pratique internes constituent des éléments à prendre en compte aux fins de l'appréciation de la nécessité de l'ingérence soulève une difficulté distincte. J'y reviendrai ci-dessous, dans la partie de mon opinion consacrée à la méthodologie appliquée à l'appréciation de la nécessité de l'ingérence.

5. La conservation des documents saisis

21. Le présent arrêt considère que la conservation, dans les archives du Parlement, des copies des documents saisis constitue une circonstance aggravante supplémentaire (paragraphe 182 du présent arrêt). Je ne puis

souscrire à cette appréciation, pour deux raisons. *En premier lieu*, le mandat de perquisition lui-même prévoyait que les originaux des documents et l'équipement saisis devraient être restitués à l'association requérante une fois l'opération terminée et qu'il devrait être procédé à la copie desdits documents, en présence des intéressés, afin de garantir leur conformité aux originaux (paragraphe 27 du présent arrêt). En mai 2017, la Commission a ordonné la mainlevée de la saisie et la restitution des documents aux obédiences maçonniques (paragraphe 33 du présent arrêt). Il semble que seules les copies en question aient été conservées dans ses archives, classées secrètes. L'ingérence dans le droit de l'association au respect de son domicile a pris fin dès que la perquisition s'est achevée et que les originaux lui ont été restitués.

22. *En second lieu*, la conservation de copies de documents renfermant les données personnelles des membres des loges fait entrer en jeu, tout au plus, le droit de ces derniers au respect de leur vie privée, et non le droit de l'association requérante au respect de son domicile. Or la Cour s'est bornée à examiner ce dernier point, jugeant que seuls les membres de l'association requérante auraient été habilités à se plaindre d'une violation de leur droit au respect de la vie privée (paragraphe 69 du présent arrêt). Le fait de tenir compte de la conservation des données des membres de l'association requérante en tant qu'élément de l'appréciation de la proportionnalité reviendrait donc à élargir l'affaire au-delà des limites que la Cour elle-même a fixées au stade de la recevabilité. Aucune des circonstances énumérées au paragraphe 182 du présent arrêt, prise isolément ou combinée, n'aggrave l'ingérence déjà examinée ni ne fournit de motif indépendant permettant de conclure à la disproportion de l'ingérence.

6. *Le contexte plus large de l'enquête parlementaire*

23. Un autre élément me paraît revêtir une importance capitale en ce qui concerne la proportionnalité de l'ingérence litigieuse, bien que la Grande Chambre n'y ait attaché aucun poids. En effet, l'enquête ici en cause s'inscrivait dans un contexte très particulier en ce qu'elle portait sur l'infiltration, par des organisations de type mafieux, de la franc-maçonnerie italienne en Sicile et en Calabre. C'est aussi ce grave danger pour la franc-maçonnerie italienne, une institution riche d'une longue et vénérable histoire et d'une réputation multiséculaire, tout autant que pour la vie publique italienne, que l'enquête visait à combattre. La Commission a pris le soin de marquer cette distinction dans son rapport final, qui indique que son enquête « ne concern[ait] pas la franc-maçonnerie en tant qu'association mais plutôt la mafia et son infiltration dans les obédiences maçonniques en Sicile et en Calabre » (paragraphe 41 du présent arrêt). En ce sens, l'enquête servait les intérêts de la franc-maçonnerie italienne tout autant que ceux de l'État.

24. Les dépositions des autorités maçonniques qui ont été entendues par la Commission corroborent cet état de choses. F.V., le grand maître de la

Gran Loggia Regolare d'Italia, a répondu à la demande de remise des listes des loges de Sicile et de Calabre par un « certainement » sans équivoque, précisant que cette mesure était « surtout à [leur] avantage » et que son obédience soumettait tous les deux ans au ministère de l'Intérieur la liste complète de ses membres (paragraphe 20-21 du présent arrêt). Il a indiqué que son obédience avait été fondée par un ancien grand maître de l'association requérante, qui l'avait quittée en raison de l'impossibilité de la purger des infiltrations mafieuses dont elle était l'objet. D'autres déposants ont témoigné en ce sens : A.B. s'est félicité du travail de la Commission, appelant de ses vœux l'adoption d'une loi propre à éliminer les loges « déviées » de la franc-maçonnerie (paragraphe 22 du présent arrêt), M.C.T. a garanti sa totale coopération en cas de demande officielle de la Commission (paragraphe 21 du présent arrêt), et G.D.B., un ancien grand maître de l'association requérante, a confirmé que son départ était lié à l'impossibilité de purger les loges calabraises de leurs éléments mafieux (paragraphe 23 du présent arrêt). Ces personnes n'étaient pas des témoins hostiles, mais de hauts responsables de la franc-maçonnerie italienne conscients du danger et de l'intérêt qu'il y avait à coopérer pour y faire face.

25. Ce contexte ne peut être dissocié d'un élément d'importance décisive de l'ordre juridique italien, à savoir l'interdiction des associations secrètes, inscrite dans la Constitution elle-même, dont l'article 18 § 2 dispose que « [s]ont interdites les associations secrètes et celles qui poursuivent, même indirectement, des buts politiques au travers d'organisations à caractère militaire » (paragraphe 43 du présent arrêt). La signification de cette disposition n'est pas sans incidence sur l'importance de l'enquête et sur le cœur du litige, à savoir le refus du grand maître S.B. de divulguer les listes des membres de l'association requérante.

26. Dans un ordre constitutionnel qui érige l'interdiction des associations secrètes au rang de norme constitutionnelle, le refus de S.B. de communiquer les informations demandées par une autorité constitutionnelle régulièrement instituée et les mesures coercitives qui s'en sont ensuivies doivent être mis en balance avec les motifs qui ont conduit l'Italie à conférer un tel statut à cette interdiction. Dans ce contexte, une demande de communication d'informations à un organe constitutionnel enquêtant sur les infiltrations criminelles dans le contexte socio-juridique d'un ordre constitutionnel qui, pour des raisons historiques d'une gravité certaine, a érigé l'interdiction des associations secrètes (indépendamment du fait que l'association requérante ne l'était nullement) au rang de norme constitutionnelle ne s'analyse pas, dans ces circonstances, en une injonction exorbitante adressée à une entité pouvant prétendre à l'opacité absolue.

27. Le rapport final de la Commission confirme que cette question était importante et pertinente en l'espèce. Après avoir souligné dans ce rapport l'absence, dans le système juridique interne, d'instruments efficaces pour lutter contre l'infiltration de la franc-maçonnerie par la mafia, la Commission

a observé que, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, il n'y avait pas eu de véritable débat, culturel, historique, politique ou juridique sur l'interdiction des associations secrètes posée par l'article 18 de la Constitution italienne. Elle a également noté que cette question longtemps repoussée ne pouvait plus être différée et que c'était dans les principes de la Constitution et de la Convention européenne qu'il convenait de rechercher les moyens de mettre en balance la liberté d'association et l'intérêt supérieur de l'État à protéger la société contre la mafia (paragraphe 42 du présent arrêt). L'ingérence ici en cause trouve précisément son origine au point d'intersection de ces deux intérêts. Évaluer la proportionnalité de cette ingérence en faisant abstraction de ce contexte et en accordant au contraire de l'importance à des questions de nature plus technique – telles que la portée du mandat ou la conservation des copies – conduit à perdre de vue la réalité de l'objet de l'examen, même en ne tenant pas compte de mes arguments exposés ci-dessus à ce sujet.

7. La conclusion à laquelle la Grande Chambre est parvenue

28. Après avoir constaté l'existence d'un lien minimum (paragraphe 178 du présent arrêt), la Cour a examiné tour à tour la portée du mandat litigieux (paragraphe 179 du présent arrêt), les mesures autorisées (paragraphe 180 du présent arrêt) et la conservation des copies (paragraphe 182 du présent arrêt) avant de conclure que « l'exercice par la Commission de son pouvoir d'ordonner des mesures coercitives a entraîné des conséquences particulièrement importantes pour l'association requérante » (paragraphe 183 du présent arrêt).

29. C'est sur ce point que l'analyse de la Cour me paraît problématique. Dans ces paragraphes, la question inhérente au critère de nécessité – celle de savoir si l'ingérence, indépendamment de l'importance de ses conséquences, était proportionnée au but légitime poursuivi – n'est à aucun moment posée par la Cour, et moins encore tranchée par elle. Celle-ci prend note de chacun de ces éléments, leur donne une qualification et les combine pour en tirer la conclusion qu'ils constituent des « conséquences particulièrement importantes ». Mais la jurisprudence de la Cour n'assimile pas des conséquences importantes à des conséquences disproportionnées. Toute mesure coercitive effective de ce type a des conséquences importantes, presque par définition, car telle est la nature d'un pouvoir coercitif. La question n'est pas de savoir si les conséquences étaient importantes, mais si elles étaient justifiées, si l'ingérence, dans ses modalités concrètes, a ménagé un juste équilibre entre le droit de l'association requérante au respect de son domicile et les intérêts publics impérieux que la Commission était tenue de servir.

30. Cette question n'est jamais posée dans l'arrêt. Au lieu de cela, le paragraphe 184 de l'arrêt opère un revirement dans le raisonnement : après avoir constaté que les conséquences de l'ingérence étaient importantes, la

Cour se penche sur la question de savoir « s'il existait des garanties procédurales suffisantes ». Le constat de l'importance des conséquences de l'ingérence ne vient donc pas en conclusion de l'analyse de la proportionnalité de celle-ci, mais sert de prémisse à une tout autre analyse portant non pas sur l'ingérence concrète, mais sur la question de savoir si le cadre interne était structurellement adéquat. L'analyse de la proportionnalité n'a donc pas été menée à bien, mais tout simplement remplacée par une autre approche.

8. Conclusion sur l'appréciation de la proportionnalité

31. Pour résumer ma position sur ce point, je dirais qu'en ce qui concerne le droit ici en jeu – celui d'une association au respect de son « domicile » – le droit d'ingérence de l'État pouvait avoir une portée plus étendue puisqu'étaient en cause les locaux d'une organisation et non le domicile d'une personne physique (*Société Colas Est et autres c. France*, n° 37971/97, § 41, CEDH 2002-III). Il ne s'agit pas pour moi de minorer ce droit, mais de le resituer avec précision dans le cadre analytique de l'appréciation de la nécessité : ce n'est pas la sphère intime d'un individu qui se trouve en jeu, mais les locaux d'une grande organisation fortement structurée.

32. À l'opposé de cette considération d'un poids relativement modeste dans la balance figurent les quatre buts légitimes susmentionnés (paragraphe 5 ci-dessus), invoqués non pas pour des raisons abstraites mais pour lutter contre un phénomène connu et grave, à savoir l'infiltration de la franc-maçonnerie par la criminalité organisée dans deux régions où celle-ci est ancrée depuis longtemps. Il s'agissait assurément là d'une authentique urgence publique.

33. En toute objectivité, force est de constater que la mesure litigieuse a été prise en dernier recours : comme indiqué ci-dessus, la Commission s'est efforcée pendant des mois d'obtenir les listes litigieuses par la voie de la coopération, essayant à chaque fois un refus pour des raisons dont la Cour a jugé qu'elles ne suffisaient même pas à faire entrer en jeu le droit à la vie privée garanti par l'article 8 (paragraphe 69 du présent arrêt). Précisons que ce refus contrastait singulièrement avec la volonté de coopération affichée par d'autres loges. Par ailleurs, la demande de communication des listes en question était strictement limitée aux besoins de l'enquête et portait uniquement sur les dossiers des loges calabraises et siciliennes, à l'exclusion des activités nationales, financières ou d'une autre nature de l'association requérante (paragraphe 134 du présent arrêt). Enfin, la Commission ne disposait d'aucune autre solution un tant soit peu équivalente : confrontée à un refus de coopération volontaire, elle n'avait aucun autre moyen d'obtenir les informations recherchées et était investie des pouvoirs coercitifs reconnus à l'autorité judiciaire précisément pour un tel cas de figure.

34. Aux considérations qui précèdent s'ajoute le contexte constitutionnel et socio-juridique examiné ci-dessus, celui d'une enquête menée dans le cadre

d'un ordre constitutionnel qui s'appuyait sur des raisons historiques sérieuses pour ériger l'interdiction des associations secrètes au rang de norme constitutionnelle, interdiction qui sert tout autant les intérêts de la franc-maçonnerie italienne que ceux de l'État. La mise en balance de l'ensemble de ces considérations, à savoir 1) le poids relativement modeste du droit ici en cause au regard de la gravité et du caractère impérieux des quatre intérêts publics qui s'y opposaient, 2) le fait que la mesure litigieuse ait été prise en dernier recours, 3) le fait qu'elle était strictement limitée aux prescriptions du mandat de la Commission, 4) son caractère nécessaire à l'exécution dudit mandat, et 5) l'absence d'autres solutions équivalentes me conduit nécessairement à conclure que l'ingérence ici en cause était proportionnée aux buts légitimes poursuivis et nécessaire dans une société démocratique au sens de l'article 8 § 2 de la Convention.

B. Méthodologie

1. Le critère des garanties dans la jurisprudence de la Cour

35. Mon second point de désaccord avec la majorité tient à la méthodologie suivie pour l'appréciation de la nécessité de l'ingérence, qui appelle un examen distinct et plus poussé. L'analyse de la nécessité effectuée dans le présent arrêt ne repose pas sur une appréciation séparée de la proportionnalité de l'ingérence, mais sur l'absence de garanties adéquates contre les abus. Ce faisant, l'arrêt confère à la question des garanties, normalement subsidiaire, un rôle déterminant. Je ne veux pas dire que les garanties procédurales sont étrangères à l'examen de la nécessité de l'ingérence. Mon désaccord avec l'arrêt sur ce point est plus limité et réside dans le fait qu'il étend une technique légitime mais liée au contexte à une affaire qui échappe à raison d'être.

36. La fonction qui revient en propre aux garanties dans la jurisprudence de la Cour est bien établie (voir, entre autres arrêts de Grande Chambre, *Ships Waste Oil Collector B.V. et autres c. Pays-Bas* [GC], n° 2799/16 et 3 autres, §§ 182-195 et 196-200, 1^{er} avril 2025, et *Vavříčka et autres c. République tchèque* [GC], n°s 47621/13 et 5 autres, §§ 273-274 et 291-309, 8 avril 2021 ; et, entre autres arrêts de chambre, *Bernh Larsen Holding AS et autres c. Norvège*, n° 24117/08, §§ 159-174, 14 mars 2013, *Delta Pekárny a.s. c. République tchèque*, n° 97/11, §§ 82-92, 2 octobre 2014, et *Fédération nationale des associations et syndicats de sportifs (FNASS) et autres c. France*, n°s 48151/11 et 77769/13, §§ 167-191, 18 janvier 2018). L'existence de ces garanties, qui peuvent se traduire par un examen *ex ante*, un contrôle *ex post facto* ou une évaluation indépendante, conforte la Cour dans l'idée que l'appareil étatique est capable par lui-même de cantonner une ingérence dans des limites acceptables au regard des exigences de la Convention et lui permet – conformément au principe de subsidiarité – de

s'en remettre à l'appréciation des autorités internes sans avoir à la passer elle-même à la loupe de son examen judiciaire.

37. La manière dont la Cour a très récemment traité une question analogue démontre qu'elle suit une pratique inverse de celle adoptée en l'espèce. Dans l'arrêt *Ships Waste Oil Collector B.V. et autres c. Pays-Bas*, auquel renvoie aussi le présent arrêt, quoique sur un autre point, la Grande Chambre a examiné de manière très détaillée les garanties contre les abus, à savoir les procédures d'autorisation, la nécessité d'une motivation écrite des autorisations de transfert, l'existence d'un contrôle juridictionnel *a posteriori* et la possibilité pour les sociétés requérantes de contester l'ingérence devant les juridictions internes (*ibidem*, §§ 182-195). Pourtant, cet examen ne s'est pas substitué au contrôle de la proportionnalité, car la Cour a ensuite examiné, de manière indépendante et sur le fond, la proportionnalité de l'ingérence, la nature des données litigieuses, la gravité des violations invoquées, l'intérêt public en cause et le caractère limité de l'intrusion découlant de la mesure incriminée (*ibidem*, §§ 196-200). Ce n'est qu'à l'issue de cette analyse exhaustive des garanties et de la proportionnalité qu'elle a conclu à la non-violation de la Convention. Dans cet arrêt, l'examen des garanties ne s'est pas substitué à l'appréciation de la proportionnalité, il l'a accompagnée et éclairée.

38. Tel était le raisonnement suivi dans l'arrêt *Ships Waste Oil Collector B.V. et autres*, où l'existence de garanties suffisantes a permis à la Cour d'accompagner l'État défendeur en supervisant l'appréciation de la proportionnalité opérée par les autorités internes au lieu de lui substituer la sienne. *Toutefois, l'inverse n'est pas vrai*. L'absence de garanties suffisantes signifie seulement – à moins, comme indiqué au paragraphe 45 ci-dessous, qu'il n'existe des raisons impérieuses de poursuivre l'examen plus avant – que la Cour doit elle-même examiner la nécessité de l'ingérence de plus près compte tenu de l'absence de filtre interne. Et s'il ne révèle aucune disproportion, cet examen prend fin à ce stade, car la Cour a pour tâche, selon l'article 19 de la Convention, d'assurer le respect de la Convention dans les affaires dont elle est saisie, et non de conclure à la violation de celle-ci en se fondant uniquement sur l'absence de garanties contre un abus qui ne s'est jamais produit.

2. Le choix de la méthode

39. Il en va différemment dans le présent arrêt : alors que l'appréciation des garanties s'accompagnait d'un contrôle exhaustif de la proportionnalité dans l'arrêt *Ships Waste Oil Collector B.V. et autres*, elle se substitue à lui en l'espèce. Plutôt que de procéder à l'examen qui, selon les paragraphes qui précèdent, aurait dû être mené à bien, le présent arrêt fonde pour l'essentiel son constat de violation sur l'absence de garanties suffisantes, sans véritablement se poser la question de savoir si l'ingérence litigieuse était en soi disproportionnée. C'est précisément cette analyse, décisive dans l'arrêt

Ships Waste Oil Collector B.V. et autres, qui a été totalement omise en l'espèce, omission difficile à concilier avec le caractère concret et étroitement dépendant des faits que l'analyse de la question de savoir ce qui est « nécessaire dans une société démocratique » a toujours exigé.

40. À cet égard, la Grande Chambre s'est largement appuyée sur l'arrêt *Karácsony et autres c. Hongrie* ([GC], n^{os} 42461/13 et 44357/13, 17 mai 2016). Dans cet arrêt, où était en cause la condamnation de parlementaires de l'opposition à une amende pour la manière dont ils avaient protesté dans l'enceinte du Parlement, la Grande Chambre a conclu à la violation de l'article 10 au motif que la sanction n'était pas assortie de garanties procédurales suffisantes, tout en refusant expressément de se prononcer sur le point de savoir si l'ingérence était « nécessaire » sur le fond, compte tenu de l'ample marge d'appréciation dont jouit l'État pour réglementer ses propres procédures parlementaires (paragraphe 151 du présent arrêt). La difficulté réside dans la transposition en l'espèce de cette solution, où les conditions qui la justifiaient dans l'arrêt *Karácsony et autres* sont absentes à deux égards connexes.

41. *En premier lieu*, dans l'arrêt *Karácsony et autres*, la proportionnalité de la sanction avait été mûrement pesée : la marge d'appréciation était la plus ample possible, la question concernait la discipline interne du Parlement, et le grief lui-même était d'ordre procédural en ce qu'il portait sur l'impossibilité, pour les intéressés, d'être entendus avant de se voir infliger une amende. Dans les cas où l'appréciation de la proportionnalité mène à une situation d'équilibre, et que l'irrégularité procédurale est au cœur du grief du requérant, on peut comprendre que la Cour fasse porter son examen sur les garanties nécessaires. Mais tel n'était pas le cas en l'espèce. Il a déjà été démontré ci-dessus qu'un examen exhaustif de la proportionnalité aurait conduit à une réponse claire en présence de quatre buts impérieux, d'un droit bénéficiant d'une protection moindre que ceux de l'ensemble des autres droits garantis par l'article 8, d'une mesure prise en dernier recours et à la portée strictement limitée et de l'absence de tout abus.

42. *En second lieu*, et plus fondamentalement, les deux affaires se situent à des extrémités opposées du champ de la protection. L'affaire *Karácsony et autres* portait sur l'expression politique de parlementaires élus, à laquelle la Cour accorde la protection la plus étendue et qui appelle un contrôle des plus rigoureux, tant sur le plan procédural que matériel. La présente affaire porte sur le « domicile » d'une association, intérêt auquel s'attache une protection moindre que celle accordée au respect de la vie privée, du domicile et de la correspondance d'une personne physique. La Cour a d'ailleurs jugé que le droit d'ingérence de l'État à l'égard des locaux d'une personne morale peut avoir « une portée plus étendue » qu'à l'égard du domicile d'une personne physique (paragraphe 32 ci-dessus). Il est vrai que la jurisprudence de la Cour a évolué sur ce point depuis lors, étendant aux locaux commerciaux un certain nombre de garanties procédurales – autorisation judiciaire préalable, contrôle

a posteriori effectif – auparavant réservées aux lieux d’habitation privés (voir *Delta Pekárny a.s. c. République tchèque*, n° 97/11, §§ 82-83 et 86, 2 octobre 2014, où était en cause la perquisition et la saisie des locaux d’une société). Mais cette évolution a affiné – et non supprimé – la distinction sous-jacente : la protection accordée au « domicile » des personnes morales demeure moins élevée que celle reconnue à la vie privée, au domicile et à la correspondance des personnes physiques, et plus faible que celle allouée aux garanties fondamentales consacrées par l’article 8. Appliquer l’approche centrée sur les garanties suivie dans l’arrêt *Karácsony et autres*, élaborée dans une situation où le droit en jeu était au summum de sa valeur et la marge d’appréciation de l’État minimale, à une ingérence appelant une marge d’appréciation bien supérieure revient à lui donner un sens opposé à sa raison d’être.

43. La solution retenue en l’espèce par l’arrêt procède d’un choix, et non d’une nécessité. L’arrêt *Karácsony et autres*, sur lequel le présent arrêt s’est principalement fondé du point de vue de la méthodologie retenue, en dépit des différences notables déjà indiquées, s’inscrivait dans la jurisprudence de la Cour relative non pas à l’article 8, mais à l’article 10. En appliquant l’approche centrée sur les garanties suivie dans l’arrêt *Karácsony et autres* à la présente affaire de perquisition et de saisie, la Grande Chambre n’a pas suivi une voie déjà tracée, mais a choisi l’une plutôt que l’autre. Cela dit, les différences qui peuvent exister entre ces deux articles ne constitue pas pour moi le fond du problème.

44. C’est la nature de ce choix qui me préoccupe. Le choix d’une méthode ne devrait pas préjuger du résultat : le raisonnement suivi par une juridiction devrait l’aider à déterminer la solution appropriée, et non à imposer une solution particulière. Lorsque le choix d’une méthode plutôt qu’une autre détermine à lui seul la solution, lorsque l’appréciation de la proportionnalité aurait conduit à un constat de non-violation et que seule la substitution de celle-ci par l’examen des garanties a permis de conduire au résultat inverse, ce choix n’est plus celui d’une méthodologie, mais d’une solution. Ce constat conforte ce que j’expliquais ci-dessus : le critère des garanties a non seulement été employé hors du contexte dans lequel il se justifie, mais a de surcroît déterminé la solution retenue.

45. Ma critique ne porte pas sur le critère des garanties circonscrit dans les limites qui sont le siennes. Dans les situations mettant en jeu les fondements de la démocratie, ou lorsque les droits de groupes particuliers de personnes sont exposés à une menace réelle et systémique, ou lorsqu’un dysfonctionnement présentant un caractère non pas singulier mais structurel est susceptible d’affecter une catégorie indéterminée de titulaires de droits, ou encore lorsqu’une autre danger imminent et de grande ampleur pour les droits conventionnel apparaît, l’application du « critères des garanties » peut être le moyen le plus efficace dont la Cour dispose pour protéger les droits en question. La jurisprudence récente de la Cour concernant l’Italie en constitue

un exemple : dans les affaires *Italgomme Pneumatici S.r.l. et autres c. Italie* (n^{os} 36617/18 et autres, 6 février 2025) et *Ferrieri et Bonassisa c. Italie* (n^{os} 40607/19 et 34583/20, 8 janvier 2026), la Cour a recherché s'il existait des garanties contre les mesures d'enquête coercitives prises par les autorités fiscales italiennes et a conclu à l'absence de telles garanties. La logique qui sous-tendait l'application du « critère des garanties » n'était guère difficile à percevoir dans ces affaires où était en cause un cadre législatif appliqué de manière systématique à une catégorie vaste et indéterminée de contribuables et d'une portée si étendue que la Cour a jugé nécessaire d'inviter l'Italie, au titre de l'article 46, à modifier la législation en question (*Italgomme*, §§ 146-149). Lorsque le danger revêt ce caractère structurel, récurrent et diffus, le critère des garanties est l'instrument qui convient, car c'est précisément l'adéquation structurelle de l'ordre interne qui est en cause.

46. La présente affaire se distingue à tous égards des affaires susmentionnées, raison pour laquelle la transposition en l'espèce de l'approche centrée sur les garanties a conduit trop facilement à un constat de violation alors que le contrôle de proportionnalité aurait produit un résultat inverse. Il s'agissait ici d'une mesure unique, exceptionnelle, strictement limitée, prise par une commission parlementaire, à la suite de refus répétés de coopération, et dont la réitération est extrêmement improbable. Qui plus est, les intérêts en jeu n'étaient pas ceux de l'administration fiscale et de ses contrôles habituels à l'égard de contribuables individuels, mais quatre intérêts publics impérieux qui visaient à la protection des institutions démocratiques et de l'organisation requérante elle-même contre l'infiltration mafieuse, et le but ultime n'était pas de sanctionner l'association requérante, mais d'établir les faits au niveau parlementaire afin de donner au Parlement les moyens d'agir contre ce phénomène. Lorsque l'ingérence est isolée, étroitement liée au contexte et exempte d'abus, la question structurelle à laquelle le « critère des garanties » a vocation à répondre – celle de savoir si le cadre interne est structurellement capable de restreindre l'exercice récurrent d'un pouvoir, après qu'il a été conclu à l'absence d'abus – ne se pose guère.

47. En d'autres termes, lorsque le contrôle de proportionnalité peut aboutir à un résultat clair et explicite, le critère des garanties ne doit pas être lui être automatiquement substitué. Le remplacement de l'un par l'autre dans de telles circonstances transforme une technique conçue pour des situations présentant de réelles difficultés et applicable à titre exceptionnel en une règle automatique qui se passe de toute appréciation de la proportionnalité. C'est dans cette extension, et non dans l'appréciation des garanties en tant que telle, que réside l'écueil méthodologique du présent arrêt, avec des conséquences qui ne sont ni théoriques ni limitées à la présente espèce.

3. Les implications d'ensemble

48. La difficulté n'est pas seulement formelle. Conclure à une violation en raison de l'absence de garanties contre un abus manifestement inexistant

revient à tenir l'État responsable non pas de ce qu'il a fait, mais de ce qu'il aurait pu faire dans d'autres circonstances. Cette approche n'est guère conciliable avec le rôle de la Cour, garante des droits conventionnels en jeu dans les circonstances concrètes de telle ou telle affaire portée devant elle.

49. Certes, en ce qui concerne l'examen *in concreto* des faits de l'espèce, le présent arrêt consacre une attention minutieuse aux circonstances de la perquisition, à son étendue, au volume des éléments saisis, aux locaux concernés et à la conservation des copies réalisées (paragraphe 175-184 du présent arrêt). Cela dit, si l'absence de garanties adéquates suffit à elle seule à faire conclure à la violation de la Convention, comme le présent arrêt en décide, cet examen ne sert à rien : la conclusion à laquelle la Cour est parvenue était prédéterminée par défaut structurel mis au jour au paragraphe 181 de l'arrêt, l'appréciation des circonstances concrètes à un rôle essentiellement accessoire. Le présent arrêt illustre parfaitement le fait qu'un État agissant de bonne foi, dans un but impérieux et légitime, en se fondant sur une base légale accessible prévisible, de manière proportionnée aux circonstances, et sans le moindre abus peut néanmoins être reconnu responsable d'une violation de la Convention au seul motif que son ordre juridique ne dispose pas d'une forme particulière d'autorisation ou de contrôle préalables.

50. Les considérations qui précèdent ne signifient nullement que les garanties n'ont pas leur place dans l'analyse de la nécessité. Ma critique vise uniquement à les replacer dans le contexte qui leur revient et à leur accorder le poids qui leur est propre. Lorsque des garanties suffisantes existent, elles éclairent l'appréciation de la proportionnalité et permettent à la Cour de s'en remettre au système interne. Lorsqu'une ingérence s'avère en soi disproportionnée, la question des garanties peut alors être examinée, à titre supplémentaire et corroboratif. Mais lorsque l'État est jugé avoir satisfait au contrôle de la proportionnalité et qu'aucun des motifs impérieux susmentionnés propres à justifier l'application du critère des garanties n'est présent, l'examen devrait s'arrêter là: la Cour ne peut tenir un État pour responsable de ce que l'on pourrait appeler une violation « fantôme », qui ne reposerait pas sur une violation avérée d'un droit garanti par la Convention, mais sur la simple hypothèse que l'ordre juridique interne n'aurait pas pu empêcher un éventuel abus contre le droit qui se trouvait en jeu. Au contraire, la fonction de contrôle attribuée à la Cour n'est jamais plus essentielle que lorsqu'elle s'exerce contre des menaces réelles et récurrentes contre les droits conventionnels, ou contre des insuffisances structurelles de l'ampleur et de l'importance décrites ci-dessus, qui exposent des personnes à un risque réel ou prévisible. Rien de tel ne s'est produit en l'espèce.

CONCLUSION

51. Je souhaiterais résumer cette opinion en articulant les différents points soulevés précédemment. *Premièrement*, le contrôle de la proportionnalité qui aurait dû s'appliquer aux faits de l'espèce aurait conduit à un constat de non-violation, car la mesure constitutive de l'ingérence litigieuse était parfaitement adaptée aux objectifs impérieux qu'elle poursuivait, avait été prise en dernier recours après des refus répétés, était limitée aux besoins de l'enquête et n'était en rien abusive. En d'autres termes, elle était proportionnée et répondait donc à l'exigence de « nécessité dans une société démocratique ». *Deuxièmement*, la méthodologie employée dans le présent arrêt pour l'appréciation de la nécessité – qui a consisté à substituer le critère des garanties au contrôle de la proportionnalité – n'était pas appropriée aux faits de l'espèce, dès lors que la mesure litigieuse, unique et non réitérée, affectait un droit bénéficiant d'une moindre protection, et qu'aucun danger systémique ne justifiait son application. *Troisièmement*, ces deux points sont liés : dès lors que l'appréciation normale de la proportionnalité et l'approche fondée sur les garanties peuvent fort bien conduire à des résultats opposés, le choix de l'une plutôt que de l'autre en l'espèce a été un choix de résultat. *Quatrièmement*, le critère des garanties, aussi précieux soit-il quand il est circonscrit aux limites qui sont les siennes, ne peut remplacer l'appréciation de la proportionnalité que si cette substitution est justifiée par un raisonnement et régie par des normes prévisibles.

52. Il aurait été à mon avis préférable que la Cour circoncrive l'approche fondée sur les garanties à des circonstances qui auraient justifié son application, et qu'elle mène à bien son appréciation de la proportionnalité, commencée mais non achevée. Si elle l'avait fait, elle aurait dû, à mon sens, juger que l'ingérence litigieuse était certes lourde de conséquences, mais proportionnée aux buts impérieux qu'elle visait, et qu'elle était dès lors « nécessaire dans une société démocratique » au sens de l'article 8 § 2. Or la méthodologie suivie par la Cour a non seulement compliqué l'analyse, mais elle en a en outre déterminé le résultat. C'est la raison pour laquelle j'ai insisté sur ce point dans la présente opinion, qui exprime non seulement mon désaccord avec la solution à laquelle le présent arrêt est parvenu, mais aussi avec le raisonnement qui y a conduit et qui suscite des inquiétudes allant au-delà de la présente affaire.