



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

GRANDE CHAMBRE

**AFFAIRE DE TOMMASO c. ITALIE**

*(Requête n° 43395/09)*

ARRÊT

STRASBOURG

23 février 2017

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



**En l'affaire de Tommaso c. Italie,**

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

András Sajó, *président*,  
Guido Raimondi,  
Josep Casadevall,  
Işıl Karakaş,  
Mark Villiger,  
Boštjan M. Zupančič,  
Ján Šikuta,  
Ledi Bianku,  
Nebojša Vučinić,  
Kristina Pardalos,  
Paulo Pinto de Albuquerque,  
Helen Keller,  
Ksenija Turković,  
Dmitry Dedov,  
Egidijus Kūris,  
Robert Spano,  
Jon Fridrik Kjølbro, *juges*,

et de Johan Callewaert, *greffier adjoint de la Grande Chambre*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 20 mai 2015, 24 août 2016 et 23 novembre 2016,

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

**PROCÉDURE**

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 43395/09) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet État, M. Angelo de Tommaso (« le requérant »), a saisi la Cour le 28 juillet 2009 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant a été représenté par M<sup>e</sup> D. Conticchio, avocat à Casamassima. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par ses co-agents, M<sup>me</sup> P. Accardo et M. G. Mauro Pellegrini.

3. Le requérant alléguait en particulier que les mesures de prévention auxquelles il avait été soumis pendant deux ans étaient contraires aux articles 5, 6 et 13 de la Convention et à l'article 2 du Protocole n° 4.

4. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour).

5. Le 18 octobre 2011, la requête a été communiquée au Gouvernement.

6. Le 25 novembre 2014, une chambre de la deuxième section composée de Işıl Karakaş, présidente, Guido Raimondi, András Sajó, Nebojša Vučinić, Helen Keller, Egidijus Kūris, Robert Spano, juges, ainsi que de Stanley Naismith, greffier de section, s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre, aucune des parties ne s'y étant opposée (articles 30 de la Convention et 72 du règlement).

7. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément à l'article 26 §§ 4 et 5 de la Convention et à l'article 24 du règlement.

8. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé un mémoire sur la recevabilité et sur le fond de l'affaire.

9. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 20 mai 2015 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

|                            |                   |
|----------------------------|-------------------|
| M <sup>me</sup> P. ACCARDO | <i>co-agent,</i>  |
| M. G. MAURO PELLEGRINI     | <i>co-agent ;</i> |

– *pour le requérant*

|                               |                      |
|-------------------------------|----------------------|
| M <sup>e</sup> D. CONTICCHIO, | <i>conseil,</i>      |
| M <sup>me</sup> L. FANIZZI,   |                      |
| M <sup>e</sup> M. CASULLI,    | <i>conseillères.</i> |

La Cour a entendu M<sup>me</sup> Accardo et M<sup>e</sup> Conticchio en leurs déclarations ainsi qu'en leurs réponses aux questions posées par les juges.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

10. Le requérant, M. Angelo de Tommaso, est un ressortissant italien né en 1963 et résidant à Casamassima.

11. Le 22 mai 2007, le procureur de la République de Bari proposa au tribunal de cette ville de soumettre le requérant, pour une période de deux ans, à une mesure de surveillance spéciale de police (*sorveglianza speciale di pubblica sicurezza*) fondée sur la loi n° 1423 de 1956, assortie d'une assignation à résidence. Le procureur souligna que les précédentes condamnations du requérant pour trafic de drogue, évasion et détention d'armes montraient qu'il fréquentait des criminels et était une personne dangereuse. Il fit aussi remarquer que le requérant avait reçu un

« avertissement » de la police mais avait persisté dans sa conduite délictueuse.

12. Dans un mémoire en date du 6 mars 2008, le requérant s'opposa à la proposition du procureur. Il alléguait une erreur sur la personne et indiqua que les infractions aux obligations découlant de la surveillance spéciale qui lui étaient reprochées concernaient un individu qui portait les mêmes nom et prénom que lui mais était né en 1973. Il plaida également qu'il n'avait plus fait l'objet de poursuites depuis une condamnation prononcée en 2002. Il ajouta que, même s'il avait été condamné pour évasion en 2004, cet élément n'était pas déterminant pour l'application de la mesure litigieuse. Il soutint qu'il n'était pas nécessaire de le soumettre à une surveillance spéciale.

13. Par une décision du 11 avril 2008, notifiée le 4 juillet 2008, le tribunal de Bari ordonna l'application de la mesure de surveillance spéciale pour une durée de deux ans. Il rejeta les arguments du requérant, estimant que les conditions requises par la loi pour l'application de la mesure étaient bien remplies dès lors que la dangerosité de l'intéressé ne faisait pas de doute.

14. Pour le tribunal, le requérant présentait une tendance « active » à la délinquance et les pièces du dossier montraient qu'il avait tiré d'une activité délictueuse la plupart de ses moyens de subsistance.

15. Le tribunal remarqua en particulier ce qui suit :

« Le 18 septembre 2006, l'intéressé a reçu un « avertissement verbal pour la sécurité publique » mais cela n'a aucunement amélioré sa conduite ; il a continué à fréquenter assidûment certains criminels importants au niveau local (*malavita locale*) et à commettre des délits (voir l'acte d'accusation : infraction aux obligations associées à la surveillance le 25 avril 2007 ; infraction aux obligations associées à la surveillance le 29 avril 2007). »

16. Le tribunal ajouta ceci :

« Les conclusions de l'instruction (voir les documents et certificats joints au dossier) montrent que M. Angelo de Tommaso est effectivement et actuellement impliqué dans différents actes délictueux, dont les plus alarmants pour l'ordre et la sécurité publiques sont les infractions d'ordre patrimonial et en matière d'armes et de stupéfiants.

À ce cadre négatif s'ajoute le contenu du signalement fait récemment, le 26 janvier 2008, par le corps des carabinieri de Gioia del Colle, dont il ressort que la tendance du sujet à la délinquance, loin d'avoir disparu, est considérée comme active et opérationnelle. Il ressort des pièces du dossier que le sujet n'exerce aucune activité professionnelle fixe et légale (il s'est déclaré disponible pour un emploi à partir de février 2008) et que les faits graves pris en considération sont tels qu'ils permettent de penser qu'il a jusqu'à présent tiré une grande partie de ses moyens de subsistance de son activité délictueuse, recourant constamment aux délits, commis seul ou en association avec des repris de justice (dans sa localité de résidence ou dans d'autres localités). D'où la nécessité, pour permettre un contrôle plus assidu, de prononcer, en plus de la surveillance spéciale de police d'une durée de deux ans (mesure jugée appropriée au vu de la personnalité du sujet, telle qu'elle ressort des actes attribués à celui-ci), une assignation à résidence pour la même durée. »

17. La mesure de prévention imposait à l'intéressé les obligations suivantes :

- se présenter une fois par semaine à l'autorité de police chargée de la surveillance ;
- rechercher du travail dans le délai d'un mois ;
- habiter à Casamassima et ne pas changer de lieu de résidence ;
- vivre honnêtement et dans le respect des lois, ne pas prêter à soupçon ;
- ne pas fréquenter des personnes ayant fait l'objet de condamnations et soumises à des mesures de prévention ou de sûreté ;
- ne pas rentrer le soir après vingt-deux heures et ne pas sortir le matin avant six heures, sauf en cas de nécessité et non sans avoir averti les autorités en temps utile ;
- ne détenir ni porter aucune arme ;
- ne pas fréquenter les cafés, cabarets, salles de jeux et lieux de prostitution et ne pas participer à des réunions publiques ;
- ne pas utiliser de téléphones portables et d'appareils radioélectriques pour communiquer ;
- porter sur soi le « document prescriptif » (*carta prescrittiva*) et le présenter sur demande de l'autorité de police.

18. Le 14 juillet 2008, le requérant forma un recours devant la cour d'appel de Bari.

19. Le 31 juillet 2008, la préfecture de Bari ordonna le retrait du permis de conduire du requérant.

20. Par une décision du 28 janvier 2009, notifiée à l'intéressé le 4 février 2009, la cour d'appel fit droit au recours du requérant et annula *ex tunc* la mesure de prévention.

21. Tout d'abord, la cour d'appel rappela que pour pouvoir appliquer la mesure de prévention il fallait établir la « dangerosité actuelle » du sujet, laquelle n'était pas nécessairement liée à la commission d'une infraction précise mais à l'existence d'une situation complexe d'une certaine durée, révélant un mode de vie particulier de l'intéressé, alarmant pour la sécurité publique.

22. Pour la cour d'appel, le caractère « actuel » de la dangerosité sociale du condamné impliquait que la décision en cause se rapportât au moment de la délibération et conservât ses effets dans la phase de l'exécution, les faits antérieurs ne pouvant être pris en compte qu'en raison de leur incidence sur l'appréciation du caractère actuel.

23. Selon la juridiction, au moment de l'application de la mesure la dangerosité du requérant ne pouvait être fondée sur aucune activité délictuelle.

24. La cour d'appel observa ensuite que plusieurs condamnations définitives pour contrebande de tabac avaient été prononcées contre le requérant entre septembre 1995 et août 1999. Elle ajouta que par la suite l'intéressé avait changé de secteur d'activité et que jusqu'au 18 juillet 2002

il s'était livré au trafic de stupéfiants avec détention et port d'armes clandestines, faits pour lesquels il avait été condamné – par un jugement en date du 15 mars 2003, devenu définitif le 10 mars 2004 – à une peine de quatre ans d'emprisonnement, exécutée du 18 juillet 2002 au 4 décembre 2005.

25. Pour la cour d'appel, la dernière activité illicite en matière de stupéfiants était donc antérieure de plus de cinq ans à l'adoption de la mesure de prévention. Contre le requérant, la juridiction releva uniquement un délit d'évasion, commis le 14 décembre 2004 (pendant la période d'assignation à résidence).

26. Elle remarqua également que les infractions des 25 et 29 avril 2007 aux obligations associées à la mesure de surveillance spéciale concernaient une personne différente qui portait les mêmes nom et prénom que le requérant mais était née en 1973.

27. Selon la cour d'appel, le tribunal avait omis d'évaluer l'incidence de la fonction rééducative de la peine sur la personnalité du requérant.

Elle déclara notamment ce qui suit :

« S'il est vrai que l'application de la surveillance spéciale est compatible avec la situation de détention, qui se rapporte seulement au moment de l'exécution de la peine, l'appréciation de la dangerosité ne peut être que plus prégnante encore dans le cas d'un sujet qui a entièrement purgé sa peine et qui n'a plus commis de délits postérieurement à sa libération, ce qui est le cas de M. de Tommaso.

Le signalement du 26 janvier 2008 par lequel les gendarmes ont relevé que M. de Tommaso fréquentait des personnes condamnées (avec lesquelles il avait été surpris en train de converser) n'apparaît pas suffisant pour établir la dangerosité de l'intéressé, compte tenu de ce que M. de Tommaso, postérieurement à la décision d'application de la mesure de prévention, n'a pas été mis en cause dans d'autres procédures judiciaires.

La cour d'appel relève enfin qu'il résulte des pièces produites par la défense devant le tribunal et à l'audience devant cette chambre que, malgré le caractère typiquement occasionnel de l'activité d'ouvrier agricole, le condamné a toujours eu, du moins depuis sa libération en 2005 et jusqu'à ce jour, une activité professionnelle licite lui assurant une source de revenus digne.

En conclusion, il n'existait pas en mars 2008 de faits précis permettant d'établir une dangerosité persistante du condamné, qui, après la longue peine d'emprisonnement purgée par lui, n'a pas eu de conduite justifiant l'appréciation portée dans le jugement attaqué, lequel sera donc infirmé. »

## II. LA DÉCLARATION UNILATÉRALE PARTIELLE DU GOUVERNEMENT

28. Le 7 avril 2015, le Gouvernement a adressé à la Cour une lettre contenant une proposition en vue d'un règlement amiable de la partie de la requête concernant le grief tiré du défaut de publicité des audiences devant le tribunal et la cour d'appel de Bari (article 6 § 1 de la Convention), ainsi

qu'une déclaration unilatérale relative à ce grief, fondée sur l'article 62A du règlement de la Cour.

29. Dans cette dernière déclaration, le Gouvernement, se référant à la jurisprudence bien établie de la Cour (arrêts *Bocellari et Rizza c. Italie*, n° 399/02, 13 novembre 2007, *Perre et autres c. Italie*, n° 1905/05, 8 juillet 2008, et *Bongiorno et autres c. Italie*, n° 4514/07, 5 janvier 2010) reconnaît la violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison du défaut de publicité des audiences, offre de payer un certain montant au titre des frais relatifs à cet aspect de la requête et en sollicite la radiation du rôle.

### III. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

#### A. La loi n°1423 de 1956

30. Les mesures de prévention personnelles *praeter delictum* en Italie remontent au XIX<sup>e</sup> siècle. Elles existaient déjà avant l'unification de l'Italie en 1861, puis furent réintroduites dans la législation du Royaume d'Italie par la loi Pica n° 1409 de 1863, et plus tard par le « Texte unique de sécurité publique » de 1865.

31. En 1948, la Constitution italienne entra en vigueur, mettant en exergue la protection des libertés fondamentales, en particulier de la liberté personnelle (article 13) et de la liberté de circulation (article 16), ainsi que le principe de légalité en matière de délits et de mesures de sûreté (article 25, alinéas 2 et 3).

32. Pour autant, les mesures de prévention personnelles ne disparurent pas complètement ; suite à l'adoption de la nouvelle loi n° 1423 de 1956, elles furent adaptées aux critères fondamentaux indiqués par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts, exigeant l'intervention des tribunaux et le respect du principe de légalité lors de leur application.

33. La loi n° 1423 du 27 décembre 1956, en vigueur à l'époque des faits, prévoit l'application de mesures de prévention aux « personnes dangereuses pour la sécurité et pour la moralité publique ».

34. L'article 1 dispose que les mesures de prévention s'appliquent :

« 1) aux personnes dont on peut estimer, sur la base d'éléments factuels, qu'elles se livrent habituellement à des activités délictueuses ;

2) aux personnes dont on peut estimer, compte tenu de leur conduite et de leur train de vie, et sur la base d'éléments factuels, qu'elles vivent habituellement, fût-ce en partie, de gains d'origine délictueuse ;

3) aux personnes dont on peut estimer, sur la base d'éléments factuels, qu'elles commettent des infractions pénales qui offensent ou mettent en danger l'intégrité physique ou morale des mineurs, la santé, la sécurité ou la tranquillité publique. »

35. L'article 3 énonce que la mesure de surveillance spéciale de police, assortie au besoin soit de l'interdiction de séjourner dans telle commune ou

province, soit de l'obligation de résider dans une commune déterminée (*obbligo del soggiorno in un determinato comune*), peut être appliquée aux personnes visées à l'article 1 qui n'ont pas respecté l'avertissement officiel de la police prévu à l'article 4 et qui présentent un danger pour la sécurité publique.

36. L'application de la mesure de surveillance de police est précédée d'un avertissement officiel par lequel la police invite l'intéressé à garder une conduite conforme à la loi. Si, malgré l'avertissement, l'intéressé n'a pas modifié sa conduite et présente un danger pour la sécurité publique, la police peut proposer à l'autorité judiciaire d'appliquer la mesure en question.

37. Selon l'article 4 de la loi, le tribunal statue dans les trente jours, en chambre du conseil et par une décision motivée, après avoir entendu le parquet et l'intéressé, ce dernier pouvant présenter un mémoire et se faire assister par un conseil. Ces mesures de prévention relèvent de la compétence exclusive du tribunal du chef-lieu de province.

38. Le parquet et l'intéressé peuvent interjeter appel dans les dix jours ; l'appel n'a pas d'effet suspensif. Siégeant en chambre du conseil, la cour d'appel tranche dans les trente jours par une décision motivée (article 4, cinquième et sixième alinéas). Celle-ci peut à son tour et dans les mêmes conditions faire l'objet d'un pourvoi, sur lequel la Cour de cassation se prononce en chambre du conseil dans les trente jours (article 4, septième alinéa).

39. Lorsqu'il adopte l'une des mesures visées à l'article 3, le tribunal en précise la durée – comprise entre un an et cinq ans selon l'article 4, quatrième alinéa – et fixe les règles que la personne concernée devra observer (article 5, premier alinéa).

40. L'article 5 dispose que, lorsqu'il applique la mesure de surveillance spéciale, le tribunal intime à la personne soupçonnée de tirer ses moyens de subsistance d'une activité délictueuse l'ordre de trouver un travail dans un bref délai ainsi qu'un logement, et d'informer les autorités à ce sujet. L'intéressé ne devra pas s'éloigner de son logement sans autorisation. Le tribunal lui ordonne également : de vivre honnêtement et dans le respect des lois, de ne pas prêter à soupçon ; de ne pas fréquenter des personnes qui ont été condamnées et soumises à des mesures de prévention ou de sûreté ; de ne pas rentrer le soir après une certaine heure et ne pas sortir le matin avant une certaine heure, sauf en cas de nécessité et non sans avoir averti les autorités en temps utile ; de ne détenir ni ne porter aucune arme ; de ne pas fréquenter les cafés, cabarets, salles de jeux et lieux de prostitution ; de ne pas participer à des réunions publiques. En outre, le tribunal peut imposer toutes les mesures qu'il estime nécessaires eu égard aux exigences liées à la défense sociale, en particulier l'interdiction de séjourner dans certains lieux.

41. Selon l'article 6, lorsque la surveillance spéciale est assortie d'une assignation à résidence ou d'une interdiction de séjour, le président du

tribunal peut pendant la procédure ordonner (*decreto*) le retrait temporaire du passeport et la suspension de la validité de tout autre document équivalent en matière de sortie du territoire. En cas de motifs particulièrement graves, il peut aussi ordonner que l'assignation à résidence ou l'interdiction de séjour soit provisoirement imposée à l'intéressé jusqu'à ce que la mesure de prévention devienne définitive.

42. L'article 9 dispose que le non-respect des règles en question est sanctionné par une peine privative de liberté.

## **B. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle**

43. Initialement, la loi n° 1423 de 1956 prévoyait la possibilité d'appliquer des mesures de prévention personnelles uniquement dans certains cas de « dangerosité simple », c'est-à-dire quand il était établi que la personne concernée présentait un danger pour la sécurité publique.

Son champ d'application a ensuite été élargi pour couvrir d'autres situations de « dangerosité qualifiée », notion qui vise les personnes soupçonnées d'appartenir à des associations mafieuses (loi n° 575 de 1965) ou impliquées dans des activités subversives (loi n° 152 de 1975, adoptée face à l'émergence du terrorisme politique d'extrême gauche et d'extrême droite, dans les « années de plomb »). Enfin, les catégories de « dangerosité simple » ont été modifiées et ramenées au nombre de trois par la loi n° 327 de 1988.

44. La Cour constitutionnelle a constaté à plusieurs reprises que les mesures de prévention prévues par la loi n° 1423 de 1956 étaient compatibles avec les libertés fondamentales.

45. Dans l'arrêt n° 2 de 1956, elle se prononça ainsi :

« Il reste à examiner l'article 16 de la Constitution : « Tout citoyen peut circuler et séjourner librement dans toute partie du territoire national, sous réserve des limitations que la loi fixe d'une manière générale pour des motifs sanitaires ou de sécurité. Aucune restriction ne peut être déterminée par des raisons d'ordre politique ».

(...)

Il est plus délicat de savoir si les motifs d'« ordre, de sécurité publique et de moralité publique » indiqués à l'article 157 de la loi relative à la sécurité publique relèvent des « motifs sanitaires ou de sécurité » mentionnés à l'article 16.

(...)

L'interprétation selon laquelle la « sécurité » concerne uniquement l'intégrité physique doit être exclue, car trop restrictive ; il semble dès lors rationnel et conforme à l'esprit de la Constitution de donner au terme « sécurité » le sens de la situation dans laquelle l'exercice pacifique des droits et libertés que la Constitution garantit avec tant de force est assuré aux citoyens, dans la mesure du possible. Il y a donc sécurité lorsque le citoyen peut exercer son activité légale sans être menacé d'atteintes contre sa personnalité physique et morale. Le « bien vivre ensemble » est indéniablement le but recherché par un État de droit, libre et démocratique.

Cela étant, il ne fait aucun doute que « les personnes dangereuses pour l'ordre et la sécurité publique ou pour la moralité publique » (article 157 de la loi relative à la sécurité publique) constituent une menace pour la « sécurité » telle que définie ci-dessus et telle qu'entendue à l'article 16 de la Constitution.

En ce qui concerne la moralité, il ne s'agit certes pas de prendre en compte les convictions intimes du citoyen, qui sont en elles-mêmes incoercibles, ni les théories en matière de morale dont la manifestation, comme tout autre manifestation de la pensée, est libre ou régie par d'autres normes juridiques. Il demeure que les citoyens ont le droit de ne pas être troublés et offensés par des manifestations immorales, lorsque celles-ci sont également préjudiciables à la santé – mentionnée à l'article 16 de la Constitution – ou qu'elles créent un environnement propice au développement de la délinquance commune.

En ce qui concerne l'ordre public, sans entrer dans un débat théorique sur la définition de cette notion, il suffit de préciser que, au sens de l'article 16 de la Constitution et de l'article 157 de la loi relative à la sécurité publique, la dangerosité pour l'ordre public ne peut résulter de simples manifestations à caractère social ou politique – qui sont régies par d'autres normes juridiques –, mais doit résulter de manifestations extérieures d'intolérance ou de rébellion vis-à-vis des règles législatives et des ordres légitimes de l'autorité publique, manifestations qui peuvent facilement créer des situations d'alerte et des violences assurément menaçantes pour la « sécurité » de l'ensemble des citoyens, dont la liberté de circulation finirait par être limitée.

En résumé, dans le texte de l'article 16 de la Constitution, l'expression « motifs sanitaires ou de sécurité » doit être interprétée comme visant les faits qui représentent un danger pour la sécurité des citoyens, telle que définie ci-dessus.

Cette conclusion est également admise par la jurisprudence quasi constante de la Cour de cassation et par une large part de la doctrine. En effet, il a été observé que la formule générique de l'article 16 vise une infinité de cas difficilement prévisibles, qui peuvent être englobés dans l'expression synthétique « motifs sanitaires ou de sécurité », et que la finalité de la norme constitutionnelle est de concilier la nécessité de ne pas laisser des individus socialement dangereux libres de circuler sans entrave et la nécessité d'éviter un pouvoir de police général et incontrôlé. »

46. Dans son arrêt n° 27 de 1959, la Cour constitutionnelle soutint que les mesures de prévention, malgré les restrictions aux libertés fondamentales qu'elles comportaient, répondaient à l'impératif légitime, prévu par la Constitution, d'assurer « des relations ordonnées et pacifiques entre les citoyens, non seulement par des règles pénales répressives mais aussi par un système de mesures préventives visant à empêcher la commission future d'infractions ». Elle ajouta que ces mesures étaient nécessaires et proportionnées au but poursuivi, dès lors que les catégories de sujets visés étaient suffisamment restreintes et précises. Elle parvint donc à la conclusion que de telles mesures étaient conformes au principe de légalité prévu par les articles 13 et 16 de la Constitution en matière de limitations des droits relatifs à la liberté.

47. Dans son arrêt n° 45 de 1960, la Cour constitutionnelle estima que la Constitution autorisait l'adoption par les autorités administratives de mesures restreignant la liberté de circulation, comme « l'ordre de quitter une

commune », prévu par la loi n° 1423 de 1956. D'autre part, elle précisa que les mesures limitant la liberté personnelle devaient être adoptées exclusivement par l'autorité judiciaire.

48. Dans son arrêt n° 126 de 1962, rappelant la définition de « moralité publique » donnée précédemment, la Cour constitutionnelle considéra celle-ci comme un aspect de la sécurité publique, laquelle permettait à son avis des limitations de la liberté de circulation des citoyens sur le fondement de l'article 16 de la Constitution.

49. Dans son arrêt n° 23 de 1964, la Cour constitutionnelle affirma que les mesures de prévention n'étaient contraires ni au principe de légalité ni à celui de la présomption d'innocence. Elle observa en particulier que le principe de légalité, prévu par la Constitution en matière de limitations de la liberté personnelle (article 13) mais aussi d'infractions et de mesures de sûreté (article 25), était applicable aux mesures de prévention. Elle jugea toutefois que le respect du principe de légalité devait être vérifié selon des critères spécifiques tenant compte de la nature et des finalités desdites mesures. Elle ajouta que les buts préventifs de celles-ci expliquaient que leur adoption ne se fondât pas sur le constat isolé d'un fait déterminé, mais plutôt sur un ensemble de comportements révélant la dangerosité sociale.

50. Pour la Cour constitutionnelle, il s'ensuivait qu'en définissant les catégories de sujets concernés, le législateur devait suivre des critères distincts de ceux utilisés pour la détermination des éléments constitutifs d'une infraction (et pouvait recourir à des éléments de présomption), critères qui devaient correspondre à des comportements objectivement identifiables. Selon la juridiction constitutionnelle, l'approche de la définition des mesures de prévention n'était pas moins stricte que celle visant la définition des infractions et des peines, mais était différente. Cela dit, la Cour constitutionnelle constata finalement que la loi indiquait de manière suffisamment précise les comportements considérés comme « socialement dangereux » pour ce qui était des « oisifs, inaptes au travail et vagabonds » et d'autres catégories de sujets.

51. Concernant ensuite le principe de la présomption d'innocence, la Cour constitutionnelle déclara, d'un côté, qu'il n'entrait pas en ligne de compte parce que les mesures préventives ne se fondaient pas sur la culpabilité et ne touchaient pas à la responsabilité pénale d'un individu. Elle indiqua d'un autre côté qu'il n'était pas non plus dérogé à ce principe, dès lors que l'acquiescement pour insuffisance de preuves ne pouvait jamais justifier en soi un constat de dangerosité sociale, et que d'autres éléments de fait révélant la dangerosité devaient être réunis.

52. Dans son arrêt n° 32 de 1969, la Cour constitutionnelle précisa que la seule appartenance à l'une des catégories de sujets prévues par la loi ne suffisait pas à justifier l'application d'une mesure de prévention. Elle ajouta qu'il fallait au contraire établir l'existence d'un comportement spécifique de

l'intéressé démontrant la réalité de sa dangerosité, laquelle ne pouvait rester théorique.

53. En trois occasions seulement la Cour constitutionnelle constata une violation de la Constitution, et ce en raison de certains aspects procéduraux ou matériels du régime d'application des mesures de prévention.

54. Dans son arrêt n° 76 de 1970, elle déclara inconstitutionnel l'article 4 de la loi n° 1423 de 1956, au motif qu'il ne prévoyait pas la présence obligatoire d'un défenseur pendant la procédure d'application des mesures de prévention.

55. Dans son arrêt n° 177 de 1980, la Cour constitutionnelle constata que l'une des catégories de sujets présentées à l'article 1 de la loi de 1956 en vigueur à l'époque, celle des personnes « que certains signes extérieurs port[ai]ent à considérer enclines à la délinquance », n'était pas suffisamment détaillée par la loi et ne permettait pas de prévoir qui pouvait être visé par les mesures de prévention et dans quelles conditions, en raison de la trop grande marge d'appréciation des autorités. La Cour constitutionnelle conclut également à la violation du principe de légalité applicable en matière de mesures de prévention, selon l'article 13 (liberté personnelle) et l'article 25 (mesures de sûreté).

Résumant l'ensemble de la jurisprudence constitutionnelle, la Cour s'exprima ainsi :

« 3) La question des mesures de prévention et les problèmes associés ont été soumis à l'attention de cette Cour dès le début de son activité.

Dès l'arrêt n° 2 de 1956, la Cour énonça certains principes importants tels que l'obligation de la garantie juridictionnelle pour toute mesure limitant la liberté personnelle et le refus net du soupçon comme condition pour l'application de telles mesures, qui sont légitimes à condition d'être motivées par des faits spécifiques.

Dans l'arrêt n° 11 de la même année 1956, la Cour déclara que « la grande difficulté d'assurer l'équilibre entre les deux exigences fondamentales – ne pas entraver l'activité de prévention des infractions et garantir le respect des droits inviolables de la personne humaine – semblait résolue à travers la reconnaissance des droits traditionnels de l'*habeas corpus* dans le domaine du principe de la stricte légalité ». Dans l'arrêt susmentionné, la Cour poursuivit ainsi : « De façon corrélatrice, l'intéressé ne peut en aucun cas être soumis à une privation ou restriction de sa liberté (personnelle) si cette privation ou restriction n'est pas prévue dans l'abstrait par la loi, si une procédure régulière n'a pas été ouverte à cette fin, s'il n'y a pas de décision motivée de l'autorité judiciaire ».

La constitutionnalité d'« un système de mesures de prévention des actes illégaux » destiné à garantir « des relations ordonnées et pacifiques entre les citoyens » a été confirmée par les arrêts ultérieurs de la Cour (arrêts n° 27 de 1959 ; n° 45 de 1960 ; n° 126 de 1962 ; n°s 23 et 68 de 1964 ; n° 32 de 1969 et n° 76 de 1970) concernant les articles 13, 16, 17 et 25, alinéa 3, de la Constitution ; tantôt la Cour a souligné le parallélisme avec les mesures de sûreté (visées à l'article 25, alinéa 3, de la Constitution), tantôt elle l'a atténué ; tantôt elle a confirmé que ces deux types de mesures, qui ont pour objet la dangerosité sociale de l'individu, poursuivent la même finalité – la prévention des infractions –, tantôt elle a au contraire souligné les différences entre ces deux types.

Il convient surtout de rappeler ici non seulement l'affirmation contenue dans l'arrêt n° 27 de 1959, qui décrit comme « restreintes et qualifiées » les « catégories d'individus auxquels la surveillance spéciale peut être appliquée (article 1 de la loi) » (n° 1423 de 1956), mais aussi et surtout l'arrêt n° 23 de 1964 de cette Cour qui a déclaré non fondée « la question de la constitutionnalité de l'article 1 de la loi n° 1423 du 27 décembre 1956, eu égard aux articles 13, 25 et 27 de la Constitution ». Dans la motivation de cet arrêt, on peut lire que « pour décrire les cas (de prévention), le législateur doit normalement employer des critères différents de ceux qu'il emploie pour définir les éléments constitutifs d'une infraction ; il peut également faire référence à des éléments de présomption, qui doivent toutefois toujours correspondre à des comportements objectivement identifiables. Ce qui ne veut pas dire moins de rigueur, mais une rigueur différente dans la définition et l'adoption des mesures de prévention par rapport à la définition des infractions et à l'infliction des peines ». Concernant spécifiquement les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 1 de la loi n° 1423 de 1956, la Cour a exclu que « les mesures de prévention puissent être adoptées sur la base de simples soupçons », exigeant au contraire « une appréciation objective des faits qui fasse ressortir la conduite habituelle et le niveau de vie de la personne ou des manifestations concrètes de sa propension à la délinquance, lesquelles doivent avoir été établies de manière à exclure des appréciations purement subjectives et incontrôlables par celui qui prononce ou applique les mesures de prévention ».

4) Conformément aux précédentes décisions de cette Cour, il faut rappeler que la constitutionnalité des mesures de prévention – en ce qu'elles restreignent, à différents degrés, la liberté personnelle – est nécessairement subordonnée au respect du principe de légalité et à l'existence de la garantie juridictionnelle (arrêt n° 11 de 1956). Il s'agit de deux conditions également essentielles et intimement liées dès lors que l'absence de l'une rend l'autre inefficace, en la rendant purement illusoire.

Le principe de légalité en matière de prévention – à savoir la référence aux « cas prévus par la loi » –, qu'il découle de l'article 13 ou de l'article 25, alinéa 3, de la Constitution, implique que l'application de la mesure, même si elle est liée dans la majeure partie des cas à une appréciation pronostique, doit reposer sur des « cas de dangerosité » prévus – décrits – par la loi, des cas destinés à constituer le paramètre de l'examen judiciaire, mais aussi le fondement d'un pronostic de dangerosité, qui ne peut être légalement fondé que sur cette base.

En effet, si juridiction en matière pénale signifie application de la loi par l'examen des conditions de fait à travers une procédure entourée des garanties nécessaires, entre autres de sérieux probatoire, on ne peut douter que, même dans la procédure de prévention, le pronostic de dangerosité (confié au juge et dans la formulation duquel sont certainement présents des éléments discrétionnaires) s'appuie forcément sur les conditions de fait « prévues par la loi » et donc susceptibles d'un examen judiciaire.

L'intervention du juge (de même que la présence de la défense, dont la nécessité a été affirmée sans réserve) dans la procédure d'application des mesures de prévention n'aurait pas beaucoup de sens (ou bien dénaturerait dangereusement la fonction juridictionnelle dans le domaine de la liberté personnelle) si elle ne servait à garantir, dans le cadre du contradictoire entre les parties, l'examen des cas prédéfinis par la loi.

On rappellera enfin que l'application des mesures de prévention personnelles, tendant elles aussi à prévenir la commission d'(autres) infractions (et qui ne supposent pas toujours la commission d'une – précédente – infraction ; article 49, alinéas 2 et 4, et article 115, alinéas 2 et 4, du code pénal), au point qu'elles peuvent être considérées comme l'une des deux espèces d'un même genre, est liée à l'examen des cas définis

par la loi, examen dont dépend l'appréciation de la dangerosité, que cette dangerosité soit présumée ou doive être établie dans le cas concret.

5) Ainsi, pour les mesures de prévention également, l'accent est mis sur le degré suffisant ou insuffisant de précision de la description législative des conditions de fait, dont l'examen permet d'apprécier, de façon pronostique, la dangerosité sociale de l'individu.

Les questions posées appellent cette Cour à vérifier que les « indices de dangerosité sociale » – pour reprendre la terminologie couramment employée dans la doctrine – qui sont décrits dans les dispositions législatives contestées sont suffisants, au sens de ce qui vient d'être exposé.

À cet égard, il convient de mentionner que, du point de vue de la précision, le fait que la description normative ait pour objet une seule conduite ou une pluralité de conduites n'est pas déterminant, car seul peut être apprécié le comportement ou la conduite d'un individu vis-à-vis du monde extérieur, tel qu'il s'exprime à travers ses actions et ses omissions.

De même, pour les mesures de prévention il est également décisif que la description législative – les cas définis par la loi – permette d'identifier la ou les conduites qui, si elles sont constatées dans le cas concret, peuvent fonder une appréciation pronostique, donc orientée vers l'avenir.

Il faut encore observer que les conduites requises pour l'application de mesures de prévention, puisqu'il s'agit de prévenir des infractions, ne peuvent pas se passer de référence, explicite ou implicite, à l'infraction ou aux infractions ou catégories d'infractions visées par la prévention, afin que la description de la ou des conduites considérées acquière d'autant plus de détermination qu'elle permet de déduire de leur survenance dans le cas concret la prévision raisonnable (du risque) que ces infractions soient consommées par ces individus.

6) Au vu des considérations qui précèdent, la question de la constitutionnalité de l'article 1, paragraphe 3, dernière hypothèse, de la loi n° 1423 de 1956 doit être déclarée fondée.

En effet, la disposition examinée (contrairement, par exemple, à celle du premier paragraphe du même article 1) ne décrit ni une ou plusieurs conduites, ni aucune « manifestation » sur laquelle pourrait reposer, d'emblée, un examen judiciaire. La question de savoir quelles « manifestations » sont pertinentes est renvoyée au juge (et avant lui au parquet et à l'autorité de police compétents) sur le plan même de la définition du cas, avant même d'arriver à celui de l'examen. Les conditions de l'appréciation de la « propension à la délinquance » n'ont aucune autonomie conceptuelle par rapport à l'appréciation elle-même. La formule légale n'a donc pas la fonction d'une véritable définition du cas, c'est-à-dire d'une identification des « cas » (ce qu'exigent tant l'article 13 que l'article 25, alinéa 3, de la Constitution), mais elle laisse aux acteurs une marge discrétionnaire incontrôlable.

(...) L'expression « enclin à la délinquance » employée par le législateur de 1956 semblerait rappeler la notion de « tendance à la délinquance » de l'article 108 du code pénal, mais le rapprochement ne tient pas sur le plan matériel car la formulation de cette dernière disposition suppose que soient constatés : une atteinte volontaire à la vie ou à l'intégrité individuelle, des mobiles propres à révéler une propension particulière à la délinquance, et le tempérament particulièrement mauvais du coupable. Dans le cas examiné, la « propension à la délinquance » doit au contraire être entendue comme synonyme de dangerosité sociale, ce qui implique que l'ensemble de la disposition normative, qui permet l'adoption de mesures restreignant la liberté

personnelle sans que soient identifiées ni les conditions ni les finalités spécifiques qui les justifient, doit être considérée comme anticonstitutionnelle. »

56. Dans son arrêt n° 93 de 2010, s'appuyant sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et sur l'arrêt *Bocellari et Rizza c. Italie* (n° 399/02, 13 novembre 2007), dans lequel la Cour européenne avait constaté une violation de l'article 6 en raison de la procédure d'application des mesures patrimoniales prévues par la loi de 1956, la Cour constitutionnelle déclara inconstitutionnel l'article 4 de la loi n° 1423 de 1956 au motif qu'il ne ménageait pas la possibilité pour l'intéressé de demander pendant la procédure d'application des mesures de prévention une audience publique, que ce soit en première instance ou en appel. Néanmoins, par l'arrêt n° 80 de 2011 la juridiction constitutionnelle précisa que la possibilité de demander une audience publique ne s'imposait pas devant la Cour de cassation.

57. Dans l'arrêt n° 282 de 2010, la Cour constitutionnelle était appelée à déterminer si l'article 9 § 2 de la loi n° 1423 du 27 décembre 1956 était compatible avec l'article 25, alinéa 2, de la Constitution en ce qu'il sanctionnait pénalement le non-respect de l'obligation formulée à l'article 5, alinéa 3, première partie, de ladite loi, à savoir de « vivre honnêtement et dans le respect des lois et de ne pas prêter à soupçon », et s'il violait le principe de la prévision législative exhaustive des situations où la norme pénale trouve à s'appliquer (*principio di tassatività*).

58. La juridiction qui avait saisi la Cour constitutionnelle estimait que l'obligation de vivre honnêtement et dans le respect des lois et de ne pas prêter à soupçon, tout en étant comprise dans les conditions imposées à la personne soumise à une surveillance spéciale, constituait une obligation de caractère général applicable à l'ensemble de la collectivité et non pas spécifiquement à la personne concernée. Ladite juridiction considérait donc que, de par sa portée générale précisément, l'obligation en question ne pouvait pas constituer une condition à contenu prescriptif, typique et spécifique associée à la mesure de surveillance spéciale, dès lors pour elle qu'il n'était pas possible de déterminer avec précision la conduite susceptible d'enfreindre les exigences liées à la surveillance spéciale, compte tenu du caractère vague et imprécis des éléments entrant dans la définition de cette infraction.

59. Pour la Cour constitutionnelle, que la description de l'infraction en question contînt des expressions sommaires, des termes à sens multiples, des clauses générales ou des notions élastiques n'emportait pas violation de l'article 25, alinéa 2, de la Constitution, pour autant que la description globale de l'acte allégué permît malgré tout au juge – eu égard au but poursuivi par la disposition pénale pertinente et au contexte législatif plus large dans lequel elle s'inscrivait – d'établir la signification de cet élément par un processus d'interprétation n'outrepassant pas sa mission habituelle ; c'est-à-dire pour autant que cette description lui permît de se prononcer sur

la correspondance entre les circonstances concrètes et la définition abstraite de l'infraction en s'appuyant sur un fondement herméneutique contrôlable et, par conséquent, permît à la personne visée par la disposition d'avoir une perception suffisamment claire et immédiate de sa valeur prescriptive. Pour la Cour constitutionnelle, dans ce contexte l'obligation de « vivre honnêtement », si elle était appréciée de manière isolée, apparaissait en soi générique et susceptible de revêtir des significations multiples ; si au contraire on la plaçait dans le contexte de toutes les autres obligations posées par l'article 5 de la loi n° 1423/1956, elle avait un contenu plus clair, impliquant un devoir pour la personne concernée d'adapter sa conduite à un mode de vie respectant l'ensemble des prescriptions susmentionnées, de sorte que la formule « vivre honnêtement » se concrétise et s'individualise.

60. La juridiction constitutionnelle jugea également que l'obligation de vivre « dans le respect des lois » renvoyait au devoir pour l'intéressé de se conformer à toutes les prescriptions lui imposant d'adopter ou de ne pas adopter telle ou telle conduite, donc non seulement aux normes pénales mais aussi à toute disposition dont le non-respect serait un indice supplémentaire de la dangerosité sociale déjà établie.

61. Concernant enfin l'obligation de « ne pas prêter à soupçon », la haute juridiction indiqua qu'il ne fallait pas davantage la prendre isolément mais dans le contexte des autres obligations posées par l'article 5 de la loi n° 1423/1956, comme l'interdiction faite à la personne soumise à une surveillance spéciale de fréquenter certains lieux ou individus.

### **C. La jurisprudence de la Cour de cassation**

62. Dans l'arrêt n° 10281 du 25 octobre 2007, la Cour de cassation, statuant en chambres réunies, indiqua que la condition préalable à l'application d'une mesure de prévention personnelle était le constat de la « dangerosité actuelle » du sujet, laquelle n'était pas nécessairement liée à la commission d'une infraction, même si celle-ci pouvait éventuellement entrer en ligne de compte. Ce qui importait, pour la Cour de cassation, c'était l'existence d'une situation complexe d'une certaine durée, qui révélait un mode de vie de l'intéressé posant problème sur le plan de la sécurité publique. L'évaluation de la « dangerosité actuelle » était donc « une évaluation s'articulant autour de plusieurs axes et prenant en considération divers comportements du sujet, qui n'étaient pas nécessairement susceptibles de poursuites pénales mais néanmoins révélateurs de la dangerosité sociale de l'intéressé ».

63. Dans l'arrêt n° 23641 de 2014, la Cour de cassation jugea que l'évaluation de la dangerosité aux fins de l'application d'une mesure de prévention ne consistait pas en une simple appréciation de la dangerosité subjective mais correspondait à l'appréciation de « faits » que l'on pouvait évaluer historiquement et qui étaient eux-mêmes des « indicateurs » de la

possibilité d'inscrire le sujet concerné dans l'une des catégories criminologiques définies par la loi.

Ainsi, pour la Cour de cassation, le sujet « examiné dans une procédure de prévention n'était pas tenu pour « coupable » ou « non coupable » de la commission d'un acte spécifique, mais pour « dangereux » ou « non dangereux » eu égard à son comportement antérieur (tel que reconstitué à partir de différentes sources d'information), considéré comme « indice révélateur » de la possibilité de futurs comportements tendant à perturber l'ordre social ou l'ordre économique, et ce au regard de dispositions législatives précises qui « qualifient » les diverses catégories de dangerosité.

64. Selon la Cour de cassation, le rattachement à une telle catégorie était la condition nécessaire mais non suffisante pour l'application de la mesure de prévention personnelle, dès lors que les catégories en question représentaient des indicateurs de la dangerosité sociale du sujet, comme cela ressortait clairement de l'article 1, alinéa 3, de la loi de délégation du 13 août 2010 n° 136, sur la base de laquelle a été promulgué le décret législatif n° 159 de 2011.

#### **D. Le décret législatif n° 159 du 6 septembre 2011**

65. Le nouveau « code antimafia », qui rassemble la législation relative à la lutte contre la mafia et les mesures de prévention personnelles et patrimoniales, est entré en vigueur en septembre 2011. Il a abrogé la loi n° 1423 de 1956 mais a laissé inchangée la catégorie des personnes concernées. Quant aux mesures applicables, la nouvelle loi a uniquement abrogé l'obligation de ne pas fréquenter les cafés, cabarets, salles de jeux et lieux de prostitution.

En ce qui concerne la procédure d'application des mesures de prévention, l'article 7 de ce texte prévoit que, sur demande de l'intéressé, l'audience peut être publique.

66. Enfin, en février 2015, le gouvernement italien a adopté le décret-loi n° 7, devenu la loi n° 43 du 17 avril 2015, qui contient des mesures urgentes contre le terrorisme international. De nouvelles infractions terroristes ont ainsi été inscrites dans le code pénal, l'une en particulier concernant les déplacements de combattants étrangers (*foreign fighters*) à des fins terroristes. Par ailleurs, le champ d'application des mesures de prévention personnelles (ainsi que patrimoniales) a été élargi. Une nouvelle mesure de retrait du passeport et de la carte d'identité a été introduite.

**E. La loi n° 117 du 13 avril 1988 sur la réparation des dommages causés dans l'exercice de fonctions juridictionnelles et la responsabilité civile des magistrats**

67. Aux termes de l'article 1, paragraphe 1, de cette loi, celle-ci s'applique « à tous les membres des magistratures de droit commun, administrative, financière, militaire et spéciale, qui exercent une activité juridictionnelle, indépendamment de la nature des fonctions, ainsi qu'aux autres personnes qui participent à l'exercice de la fonction juridictionnelle ».

L'article 2 de la loi n° 117/88 énonce :

« 1. Toute personne ayant subi un dommage injustifié en raison d'un comportement, d'un acte ou d'une mesure judiciaire d'un magistrat qui s'est rendu coupable de dol ou de faute grave dans l'exercice de ses fonctions, ou en raison d'un déni de justice, peut agir contre l'État pour obtenir réparation des dommages patrimoniaux qu'elle a subis ainsi que des dommages non patrimoniaux qui découlent de la privation de liberté personnelle.

2. Dans l'exercice des fonctions juridictionnelles, l'interprétation des règles de droit et l'appréciation des faits et des preuves ne peuvent pas donner lieu à responsabilité.

3. Sont constitutifs d'une faute grave :

- a) une violation grave de la loi résultant d'une négligence inexcusable ;
- b) l'affirmation, due à une négligence inexcusable, d'un fait dont l'existence est incontestablement réfutée par les pièces du dossier ;
- c) la négation, due à une négligence inexcusable, d'un fait dont l'existence est incontestablement établie par les pièces du dossier ;
- d) l'adoption d'une mesure concernant la liberté personnelle en dehors des cas prévus par la loi ou sans motivation. »

Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, première phrase, de la loi n° 117/88, constitue par ailleurs un déni de justice « le refus, l'omission ou le retard du magistrat dans l'accomplissement d'actes relevant de sa compétence lorsque, après expiration du délai légal prévu pour l'accomplissement de l'acte en question, la partie concernée a présenté une demande en vue de l'obtention d'un tel acte et que, sans raison valable, aucune mesure n'a été prise dans les trente jours consécutifs au dépôt de cette demande au greffe ».

68. Les articles suivants de la loi n° 117/88 précisent les conditions et les modalités selon lesquelles une action en réparation peut être engagée au titre de l'article 2 ou de l'article 3 de cette loi, ainsi que les actions qui peuvent être intentées *a posteriori* contre le magistrat qui s'est rendu coupable de dol ou de faute grave dans l'exercice de ses fonctions, voire d'un déni de justice.

#### IV. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

69. D'après les informations dont la Cour dispose sur la législation de trente-quatre États membres, la grande majorité des pays étudiés (vingt-neuf pays<sup>1</sup> sur trente-quatre) ne connaissent pas de mesures comparables à celles appliquées en Italie dans la présente affaire. Seuls cinq pays sont concernés par des mesures similaires (l'Autriche, la France, la Suisse, le Royaume-Uni et la Russie).

70. L'Autriche, la France et la Suisse ont adopté de telles mesures pour faire face au hooliganisme : des mesures préventives personnelles sont ainsi mises en œuvre à l'égard de personnes potentiellement violentes lors de manifestations sportives. Par ailleurs, la France connaît d'autres types de mesures (interdiction de réunions, manifestations ou spectacles, hospitalisation d'office, etc.) qui relèvent de la compétence de la police administrative. Au Royaume-Uni, des mesures semblables ont été introduites en 2011 dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

71. En Russie, diverses lois indiquent que les mesures de prévention visent les anciens détenus qui ont été condamnés pour une infraction grave, pour récidive ou pour d'autres types d'infractions, les mineurs abandonnés ou auteurs d'une infraction, les toxicomanes et alcooliques présentant un danger pour autrui, les personnes impliquées dans des infractions contre les ménages, des personnes contrevenant à l'ordre public lors d'événements publics, les personnes impliquées dans des organisations juvéniles non officielles poursuivant des activités illégales et les personnes impliquées dans le trafic ou la consommation illégale de drogue.

72. Dans le cadre de la législation européenne, la Directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres prévoit la possibilité pour les États de restreindre la liberté de circulation et de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (article 27). Toutefois, l'éloignement pour raisons d'ordre public ou de sécurité publique doit respecter le principe de proportionnalité et être fondé exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné, qui doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'intérêt fondamental de la société. En ce qui concerne la durée d'une telle mesure, la directive indique qu'après un délai raisonnable, et en tout cas après trois ans à compter de l'exécution de la mesure, l'intéressé doit pouvoir introduire une demande de levée de l'interdiction.

73. Au niveau du Conseil de l'Europe, le Protocole additionnel à la Convention pour la prévention du terrorisme (STCE n° 217) a été adopté par

---

1. Allemagne, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, Géorgie, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, ex-République yougoslave de Macédoine, Malte, Moldova, Monténégro, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Turquie et Ukraine.

le Comité des Ministres, le 19 mai 2015. Il a été ouvert à la signature à Riga, le 22 octobre 2015. Ce Protocole prévoit l'obligation pour les États de sanctionner pénalement le fait de se rendre, ou tenter de se rendre, dans un Etat autre que son Etat de résidence ou de nationalité, dans le but de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer à ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme et d'adopter les mesures de coopération nécessaires pour éviter que des personnes partant rejoindre des terroristes puissent sortir de leur territoire.

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 5 DE LA CONVENTION ET 2 DU PROTOCOLE N° 4

74. Le requérant allègue que la mesure de prévention dont il a fait l'objet avait un caractère arbitraire et une durée excessive. Il invoque l'article 5 de la Convention ainsi que l'article 2 du Protocole n° 4.

Le passage pertinent de l'article 5 est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

- a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent ;
- b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi ;
- c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ;
- d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente ;
- e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond ;
- f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours. »

L'article 2 du Protocole n° 4 dispose :

« 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. 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, au maintien de l'ordre public, 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.

4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique. »

75. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

## **A. Sur la recevabilité**

### *1. Thèses des parties*

#### **a) Le Gouvernement**

76. Le Gouvernement soutient que l'article 5 de la Convention n'est pas applicable dans le cas d'espèce. À cet égard, il rappelle que, selon la jurisprudence constante de la Cour (*Raimondo c. Italie*, 22 février 1994, § 39, série A n° 281-A, *Villa c. Italie*, n° 19675/06, §§ 41-43, 20 avril 2010, et *Monno c. Italie* (déc.), n° 18675/09, §§ 21-23, 8 octobre 2013), les obligations découlant des mesures de prévention n'entraînent pas une privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention, mais de simples restrictions à la liberté de circulation. Le grief serait donc incompatible *ratione materiae* avec la Convention.

#### **b) Le requérant**

77. Le requérant soutient que la surveillance spéciale de la police relève de l'article 5 de la Convention et précise que l'inobservation des règles de conduite dont elle est assortie est sanctionnée par une peine privative de liberté (article 9 de la loi de 1956). Il estime que les restrictions qu'il a subies pendant la période du 4 juillet 2008 au 4 février 2009 ont comporté une privation de sa liberté personnelle. À ses yeux, la présente espèce est comparable à l'affaire *Guzzardi c. Italie* (6 novembre 1980, série A n° 39), dans laquelle la Cour avait considéré que, eu égard aux circonstances particulières de l'affaire, l'intéressé, qui avait été soumis à des mesures semblables à celles imposées au requérant dans la présente espèce, avait été privé de sa liberté et qu'il y avait eu violation de l'article 5.

78. Le requérant estime que l'impossibilité où il s'est trouvé de sortir de son habitation entre vingt-deux heures et six heures du matin constitue une privation de liberté et s'apparente à une assignation à domicile.

### *2. Appréciation de la Cour*

79. D'emblée, la Cour doit rechercher si l'article 5 de la Convention est applicable en l'espèce.

80. Elle rappelle tout d'abord qu'en proclamant le « droit à la liberté », le paragraphe 1 de l'article 5 vise la liberté physique de la personne. Dès lors, il ne concerne pas les simples restrictions à la liberté de circuler, lesquelles obéissent à l'article 2 du Protocole n° 4. Pour déterminer si un individu se trouve « privé de sa liberté » au sens de l'article 5, il faut partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères comme le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée. Entre privation et restriction de liberté, il n'y a qu'une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence (*Guzzardi*, précité, §§ 92-93, *Nada c. Suisse* [GC], n° 10593/08, § 225, CEDH 2012, *Austin et autres c. Royaume-Uni* [GC], nos 39692/09, 40713/09 et 41008/09, § 57, CEDH 2012, *Stanev c. Bulgarie* [GC], n° 36760/06, § 115, CEDH 2012, *Medvedyev et autres c. France* [GC], n° 3394/03, § 73, CEDH 2010). De plus, pour évaluer la nature des mesures de prévention prévues par la loi de 1956, il faut les examiner « accumulées et combinées » (*Guzzardi*, précité, § 95).

81. En outre, selon la Cour, la démarche consistant à prendre en compte le « genre » et les « modalités d'exécution » de la mesure en question (*Guzzardi*, précité, § 92) lui permet d'avoir égard au contexte et aux circonstances spécifiques entourant les restrictions à la liberté qui s'éloignent de la situation type qu'est l'incarcération. En effet, le contexte dans lequel s'inscrit la mesure représente un facteur important car il est courant, dans les sociétés modernes, que surviennent des situations dans lesquelles le public peut être appelé à supporter des restrictions à la liberté de circulation ou à la liberté des personnes dans l'intérêt du bien commun (voir, *mutatis mutandis*, *Austin et autres*, précité, § 59).

82. En matière de mesures de prévention personnelles, les organes de la Convention ont amorcé leur jurisprudence dans la décision *Guzzardi* du 5 octobre 1977 (*Guzzardi c. Italie*, n° 7960/77, décision de la Commission du 5 octobre 1977, non publiée). Dans cette affaire, le requérant alléguait que l'obligation pour lui de résider dans la commune de Force constituait une privation de liberté. Pour rejeter le grief du requérant, la Commission conclut que les conditions d'exécution de la mesure d'assignation à résidence appliquée à l'intéressé, ainsi que les obligations associées, ne comportaient aucune privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention mais des restrictions à la liberté du requérant de circuler et de choisir sa résidence.

83. Par la suite, dans une autre affaire introduite par le même requérant, la Cour renvoya à la décision susmentionnée de la Commission pour souligner que la surveillance spéciale avec assignation à résidence dans une commune donnée ne tombait pas en elle-même sous le coup de l'article 5 (*Guzzardi*, arrêt précité, § 94). Elle conclut toutefois, en raison des circonstances particulières de l'affaire, que l'intéressé avait été « privé de sa liberté » au sens de l'article 5 et qu'il pouvait dès lors se prévaloir des

garanties découlant de cette disposition. En effet, soupçonné d'appartenir à un clan mafieux, le requérant avait été contraint de vivre sur une île dans une zone – non clôturée – de 2,5 kilomètres carrés, en compagnie essentiellement de personnes se trouvant dans une situation semblable ainsi que de personnel de surveillance. L'obligation de vivre sur l'île avait été assortie d'autres restrictions comparables aux mesures imposées à M. de Tommaso. La Cour attacha une importance particulière à l'exiguïté de la zone où le requérant était demeuré confiné, à la surveillance quasi permanente exercée sur lui et à l'impossibilité presque complète dans laquelle il s'était trouvé de nouer des contacts sociaux (*Guzzardi*, précité, § 95).

84. La Cour note que, depuis l'affaire *Guzzardi*, elle a examiné dans plusieurs affaires (*Raimondo*, précité, § 39, *Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 193, CEDH 2000-IV, *Vito Sante Santoro c. Italie*, n° 36681/97, § 37, CEDH 2004-VI ; voir aussi, *mutatis mutandis*, *Villa*, précité, §§ 43-44, et *Monno*, décision précitée, §§ 22-23) la surveillance spéciale avec assignation à résidence et les autres restrictions associées (interdiction de sortir pendant la nuit, interdiction de s'éloigner du lieu de résidence, interdiction de fréquenter les cafés, cabarets, salles de jeux et lieux de prostitution et de participer à des réunions publiques, interdiction de fréquenter des personnes ayant fait l'objet de condamnations et soumises à des mesures de prévention). Aucune de ces affaires ne présentant des circonstances particulières comparables à celles de l'affaire *Guzzardi*, la Cour a examiné les mesures de prévention en question sous l'angle de l'article 2 du protocole n° 4.

85. La Cour relève que, dans le cas d'espèce, le requérant est soumis à des mesures identiques à celles examinées par la Cour dans les affaires précitées et que, à la différence de l'intéressé dans l'affaire *Guzzardi*, le requérant dans la présente espèce n'a pas été contraint de vivre dans un endroit exigu et ne s'est pas trouvé dans l'impossibilité de nouer des contacts sociaux.

86. De plus, la Cour ne saurait accepter l'argument du requérant selon lequel le fait de ne pas pouvoir sortir, sauf en cas de nécessité, entre vingt-deux heures et six heures du matin, s'apparente à une assignation à domicile et donc à une privation de liberté.

87. Elle rappelle que l'assignation à domicile s'analyse, au vu de son degré d'intensité (*Buzadji c. République de Moldova* [GC], n° 23755/07, § 104, CEDH 2016), en une privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention (*N.C. c. Italie*, n° 24952/94, § 33, 11 janvier 2001, *Nikolova c. Bulgarie* (n° 2), n° 40896/98, §§ 60 et 74, 30 septembre 2004, *Danov c. Bulgarie*, n° 56796/00, §§ 61 et 80, 26 octobre 2006, et *Ninescu c. République de Moldova*, n° 47306/07, § 53, 15 juillet 2014). Elle note également qu'en droit italien une personne assignée à domicile est réputée être en détention provisoire (*Ciobanu c. Roumanie et Italie*, n° 4509/08,

§ 22, 9 juillet 2013, et *Mancini c. Italie*, n° 44955/98, § 17, CEDH 2001-IX).

88. Elle observe toutefois que dans toutes les affaires semblables à la présente espèce qui ont été examinées par la Cour, les requérants avaient l'obligation de ne pas sortir pendant la nuit (paragraphe 84 ci-dessus), et elle rappelle avoir conclu qu'il s'agit en l'espèce d'une atteinte à la liberté de circulation. La Cour ne voit donc pas de motifs suffisamment pertinents de changer cette approche, d'autant qu'en l'espèce, vu les effets de la surveillance spéciale du requérant et ses modalités d'exécution, il apparaît que l'intéressé n'a pas subi de restrictions à sa liberté de sortir pendant la journée et qu'il a eu la possibilité de mener une vie sociale et d'entretenir des relations avec l'extérieur. Par ailleurs, la Cour relève qu'il ne ressort pas du dossier que le requérant ait jamais demandé aux autorités la permission de s'éloigner de son lieu de résidence.

89. Pour la Cour, les obligations imposées au requérant n'ont pas entraîné une privation de liberté au sens de l'article 5 § 1 de la Convention, mais de simples restrictions à la liberté de circulation.

90. Il s'ensuit que le grief tiré de l'article 5 de la Convention est incompatible *ratione materiae* avec la Convention, et qu'il doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4.

91. L'article 5 étant donc inapplicable, il y a lieu d'examiner le grief du requérant sous l'angle de l'article 2 du Protocole n° 4, dont l'applicabilité en l'espèce n'est pas contestée par les parties.

92. Constatant que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour le déclare recevable.

## **B. Sur le fond**

### *1. Thèses des parties*

#### **a) Le requérant**

93. Le requérant soutient que la mesure de surveillance spéciale assortie de l'assignation à résidence constitue une restriction de son droit découlant de l'article 2 du Protocole n° 4. Il indique tout d'abord qu'à partir de 1956, en promulguant la loi litigieuse, le législateur a reconnu à l'autorité judiciaire le pouvoir de déterminer quels étaient les éléments de fait symptomatiques de la dangerosité d'un individu. Il admet que les arrêts de la Cour constitutionnelle ont posé des critères rigoureux pour l'application desdites mesures et le constat de la dangerosité des individus, mais estime que l'autorité judiciaire a un « incontestable pouvoir discrétionnaire » dans l'établissement de la dangerosité d'une personne, sur la base d'éléments factuels qui ne sont pas prédéterminés par la loi et donc pas prévisibles pour le citoyen.

94. Le requérant rappelle en outre le caractère vague des mesures qui lui ont été appliquées, par exemple l'obligation de vivre honnêtement et de ne pas susciter de soupçons quant à sa conduite. À cet égard, il fait valoir que la violation ou l'inobservation de ces prescriptions est passible d'une peine de détention.

95. Il plaide que la mesure litigieuse lui a été appliquée à la suite d'une erreur sur la personne, que la cour d'appel aurait reconnue dans son arrêt. Il ajoute que la cour d'appel a déclaré la mesure de prévention irrégulière *ab origine*, affirmant qu'elle n'était pas nécessaire en l'absence de dangerosité sociale.

96. Il ajoute que, malgré l'issue favorable de la procédure, il a été soumis à une mesure de surveillance spéciale pendant deux cent vingt et un jours. À ses yeux, cette période est longue et est due au fait que la cour d'appel de Bari n'a pas respecté le délai de trente jours pour statuer. Le requérant conclut qu'il s'agit d'un problème non lié à la durée de la procédure.

#### **b) Le Gouvernement**

97. Le Gouvernement indique que les mesures de prévention sont assorties d'une double garantie : celle de la prévisibilité et celle d'une procédure judiciaire concernant leur application. Cette procédure reposerait sur des éléments objectifs démontrant la dangerosité sociale de l'intéressé et justifiant la nécessité de mettre en œuvre de telles mesures pour prévenir et éviter la commission de crimes et d'infractions pénales.

98. Quant à la légalité de la mesure, le Gouvernement se réfère en particulier aux motifs de l'arrêt de la Cour de cassation n° 23641 de 2014 (paragraphe 63 ci-dessus).

99. Il rappelle que les mesures de prévention ont fait l'objet d'un contrôle de la Cour constitutionnelle, laquelle a affirmé à plusieurs reprises la nécessité d'une disposition légale basée sur des circonstances objectives, l'exclusion de la possibilité de fonder ces mesures sur des soupçons, et l'équilibre à ménager entre le respect des droits individuels et l'exigence liée à la défense sociale.

100. Il informe la Cour que le nouveau « code antimafia », rassemblant la législation relative à la lutte contre la mafia et les mesures de prévention personnelles et patrimoniales, est entré en vigueur en 2011 et a abrogé la loi n° 1423 de 1956. Il précise que le registre d'informations concernant les mesures de prévention a un caractère confidentiel et est tenu par les tribunaux.

101. En outre, le Gouvernement rappelle que, selon la jurisprudence interne, seule une violation matérielle de la mesure de prévention imposée peut entraîner l'application de l'article 9 de la loi litigieuse, donc l'application d'une peine privative de liberté.

102. Le Gouvernement ajoute que l'ingérence dans le droit à la libre circulation était prévue par la loi, répondait à un but légitime, à savoir la sauvegarde des intérêts publics indiqués au paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4, et était proportionnée. Il note que, au regard de la jurisprudence interne, le dépassement du délai légal (trente jours) par la cour d'appel ne constitue pas automatiquement une rupture du juste équilibre (*Monno*, décision précitée, § 27). Il indique de plus que le requérant aurait pu se prévaloir de l'article 3 de la loi n° 117 de 1988 (paragraphe 67 ci-dessus) pour prier la cour d'appel, après l'expiration du délai légal prévu pour l'accomplissement de l'acte, de se prononcer sur sa demande et que, par la suite, il aurait pu introduire une action en réparation.

103. Le Gouvernement soutient que le requérant a pu présenter des preuves et également participer aux audiences et déposer des observations, qui ont ensuite été versées au dossier. Il est d'avis que la cour d'appel de Bari n'a pas reconnu d'erreur sur la personne mais a simplement réévalué tous les éléments sur lesquels le tribunal s'était basé, pour exclure la dangerosité sociale du requérant. Pour le Gouvernement, le requérant a disposé d'une voie de recours, qu'il a utilisée et qui lui a permis d'obtenir gain de cause. Selon lui, il n'y a donc pas eu rupture du juste équilibre.

## 2. Appréciation de la Cour

### a) Sur l'existence d'une ingérence

104. La Cour rappelle que l'article 2 du Protocole n° 4 garantit à toute personne le droit de libre circulation à l'intérieur du territoire où elle se trouve ainsi que le droit de le quitter, ce qui implique le droit de se rendre dans un pays de son choix dans lequel elle pourrait être autorisée à entrer (*Khlyustov c. Russie*, n° 28975/05, § 64, 11 juillet 2013, *Baumann c. France*, n° 33592/96, § 61, CEDH 2001-V). Selon la jurisprudence de la Cour, toute mesure restreignant le droit à la liberté de circulation doit être prévue par la loi, poursuivre l'un des buts légitimes visés au troisième paragraphe de l'article 2 du Protocole n° 4 et ménager un juste équilibre entre l'intérêt général et les droits de l'individu (*Battista c. Italie*, n° 43978/09, § 37, CEDH 2014, *Khlyustov*, précité, § 64, *Raimondo*, précité, § 39, et *Labita*, précité, §§ 194-195).

105. Dans le cas d'espèce, la Cour a jugé que les restrictions imposées au requérant relèvent de l'article 2 du Protocole n° 4 (paragraphe 91 ci-dessus). Elle doit dès lors rechercher si cette ingérence était prévue par la loi, poursuivait un ou plusieurs buts prévus au troisième paragraphe de cet article et était nécessaire dans une société démocratique.

**b) Sur la question de savoir si l'ingérence était « prévue par la loi »***i. Principes généraux*

106. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle les mots « prévue par la loi » non seulement imposent que la mesure incriminée ait une base légale en droit interne, mais visent aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être accessible aux justiciables et prévisible dans ses effets (*Khlyustov*, précité, § 68, *X. c. Lettonie* [GC], n° 27853/09, § 58, CEDH 2013, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie* [GC], n° 38433/09, § 140, CEDH 2012, *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 52, CEDH 2000-V, et *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, § 30, CEDH 2004-I).

107. L'une des exigences découlant de l'expression « prévue par la loi » est la prévisibilité. On ne peut donc considérer comme « une loi » qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences qui peuvent découler d'un acte déterminé. Ces conséquences n'ont pas besoin d'être prévisibles avec une certitude absolue : l'expérience révèle qu'une telle certitude est hors d'atteinte. En outre, la certitude, bien que hautement souhaitable, s'accompagne parfois d'une rigidité excessive ; or le droit doit savoir s'adapter aux changements de situation. Aussi, beaucoup de lois se servent-elles, par la force des choses, de formules plus ou moins vagues, dont l'interprétation et l'application dépendent de la pratique (*Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), 26 avril 1979, § 49, série A n° 30, *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 40, série A n° 260-A, *Rekvényi c. Hongrie* [GC], n° 25390/94, § 34, CEDH 1999-III, et *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano*, précité, § 141).

108. Le niveau de précision de la législation interne – qui ne peut en aucun cas prévoir toutes les hypothèses – dépend dans une large mesure du contenu de la loi en question, du domaine qu'elle est censée couvrir et du nombre et du statut de ceux à qui elle est adressée (*RTBF c. Belgique*, n° 50084/06, § 104, CEDH 2011, *Rekvényi*, précité, § 34, *Vogt c. Allemagne*, 26 septembre 1995, § 48, série A n° 323, et *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano*, précité, § 142). D'autre part, il incombe au premier chef aux autorités nationales d'interpréter et d'appliquer le droit interne (*Khlyustov*, précité, §§ 68-69).

109. La Cour rappelle qu'une norme est « prévisible » lorsqu'elle offre une certaine garantie contre des atteintes arbitraires de la puissance publique (*Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano*, précité, § 143 ; *Khlyustov*, précité, § 70). Une loi conférant un pouvoir d'appréciation doit en fixer la portée, bien que le détail des normes et procédures à observer n'ait pas besoin de figurer dans la législation elle-même (*Khlyustov*, précité, § 70, et *Silver et autres c. Royaume-Uni*, 25 mars 1983, § 88, série A n° 61).

*ii. Application de ces principes en l'espèce*

110. En l'espèce, la Cour relève que la loi n° 1423 de 1956, interprétée à la lumière des arrêts de la Cour constitutionnelle, est la disposition juridique qui a servi de fondement aux mesures de prévention personnelles appliquées au requérant. Elle conclut donc que lesdites mesures de prévention avaient une base légale en droit interne.

111. La Cour doit donc vérifier si cette loi était accessible et prévisible. Cet élément est d'autant plus important dans une affaire comme celle-ci, où la législation en question a eu un impact très important sur le requérant et sur son droit à la liberté de circulation.

112. Tout d'abord, la Cour considère que la loi n° 1423 de 1956 répondait à la condition de l'accessibilité, ce que d'ailleurs le requérant ne conteste pas.

113. La Cour doit ensuite vérifier la prévisibilité de cette loi. Pour ce faire, elle examinera d'abord la catégorie des personnes visées par les mesures de prévention, puis le contenu de ces mesures.

114. La Cour note qu'à ce jour elle n'a pas eu à examiner en détail la prévisibilité de la loi n° 1423/1956. Elle rappelle toutefois avoir constaté dans l'affaire *Labita* (précité, § 194) que les mesures de prévention avaient pour base les lois n°s 1423/1956, 575/1965, 327/1988 et 55/1990 et qu'elles étaient donc « prévues par la loi » au sens du troisième paragraphe de l'article 2 du Protocole n° 4. Dans l'affaire *Monno* (décision précitée, § 26), la loi litigieuse a été examinée à la lumière de la décision de la cour d'appel qui avait reconnu l'existence d'un vice de forme entachant la procédure de première instance. Selon la Cour, la seule circonstance que la décision du tribunal avait été ultérieurement annulée ne compromettait pas, en tant que telle, la légalité de l'ingérence pour la période antérieure. En revanche, dans les arrêts *Raimondo* et *Vito Sante Santoro* (précités), la Cour a constaté que l'atteinte à la liberté de circulation des requérants n'était ni « prévue par la loi » ni « nécessaire » en raison du retard de la notification de la décision révoquant la surveillance spéciale (*Raimondo*, précité § 40) et en raison de la prolongation illégale de la surveillance spéciale, pendant deux mois et vingt-deux jours, sans réparation du préjudice subi (*Vito Sante Santoro*, précité § 45).

115. Dans le cas d'espèce, le requérant se plaint expressément d'un manque de précision et de prévisibilité de la loi n° 1423/1956. Par conséquent, la Cour se doit d'analyser la prévisibilité de cette loi quant aux destinataires des mesures de prévention (article 1 de la loi de 1956), à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

116. À cet égard, la Cour souligne que la Cour constitutionnelle italienne a invalidé la loi pour autant qu'elle concernait une catégorie de personnes jugée insuffisamment définie, à savoir celle des personnes « que certains signes extérieurs port[ai]ent à considérer enclines à la délinquance » (voir l'arrêt n° 177 de 1980, paragraphe 55 ci-dessus). La disposition en

cause n'était plus en vigueur à l'époque où les mesures litigieuses ont été appliquées au requérant. Pour toutes les autres catégories de personnes auxquelles les mesures de prévention étaient applicables, la Cour constitutionnelle a formulé la conclusion que la loi n° 1423/1956 contenait une description suffisamment précise des comportements considérés comme socialement dangereux. Elle a jugé que la simple appartenance à l'une des catégories de sujets visées à l'article 1 de ladite loi ne suffisait pas à justifier l'application d'une mesure de prévention et qu'il fallait au contraire établir l'existence d'un comportement spécifique de l'intéressé démontrant la réalité de sa dangerosité, laquelle ne pouvait être seulement théorique. Elle a indiqué que les mesures de prévention ne pouvaient donc pas être adoptées sur la base de simples soupçons, mais devaient reposer sur une appréciation objective des « éléments factuels » qui fasse ressortir la conduite habituelle et le niveau de vie de la personne, ou des manifestations concrètes de sa propension à la délinquance (voir la jurisprudence de la Cour constitutionnelle citée aux paragraphes 45-55 ci-dessus).

117. La Cour constate que, nonobstant le fait que la Cour constitutionnelle soit intervenue à plusieurs reprises afin de préciser les critères à employer pour apprécier la nécessité des mesures de prévention, l'application de celles-ci reste liée à une appréciation prospective par les juridictions internes, étant donné que ni la loi ni la Cour constitutionnelle n'ont identifié clairement les « éléments factuels » ou les comportements spécifiques qui doivent être pris en compte pour évaluer la dangerosité sociale de l'individu et qui peuvent donner lieu à l'application de telles mesures. Dès lors, la Cour estime que la loi en cause ne prévoyait pas de manière suffisamment détaillée quels comportements étaient à considérer comme socialement dangereux.

118. La Cour note qu'en l'espèce le tribunal responsable de l'application de la mesure de prévention au requérant s'est fondé sur l'existence d'une tendance « active » de celui-ci à la délinquance, sans pour autant lui imputer un comportement ou une activité délictueuse spécifique. De plus, le tribunal a mentionné, comme motif d'application de la mesure de prévention, le fait que le requérant n'avait pas « d'emploi stable et légal » et que sa vie se caractérisait par une fréquentation assidue de criminels importants au niveau local (« *malavita* ») et par la commission de délits (paragraphes 15-16 ci-dessus).

En d'autres termes, le tribunal a fondé son raisonnement sur le postulat d'une « tendance à la délinquance », critère que la Cour constitutionnelle avait précédemment jugé insuffisant – dans son arrêt n° 177 de 1980 – pour définir une catégorie de personnes pouvant faire l'objet de mesures préventives (paragraphe 55 ci-dessus).

En définitive, la Cour considère que, faute d'avoir défini avec la clarté requise l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation considérable ainsi conféré aux juridictions internes, la loi en vigueur à

l'époque pertinente (article 1 de la loi de 1956) n'était pas formulée avec une précision suffisante pour offrir une protection contre les ingérences arbitraires et permettre au requérant de régler sa conduite et de prévoir avec un degré suffisant de certitude l'application des mesures de prévention.

119. Concernant les mesures prévues par les articles 3 et 5 de la loi n° 1423/1956 qui ont été appliquées au requérant, la Cour observe que certaines d'entre elles sont libellées de façon très générale et que leur contenu est extrêmement vague et imprécis ; cela vaut en particulier pour les dispositions relatives aux obligations de « vivre honnêtement et dans le respect des lois » et de « ne pas prêter à soupçon ».

À cet égard, la Cour note que la Cour constitutionnelle est parvenue à la conclusion que les obligations de « vivre honnêtement » et de « ne pas prêter à soupçon » n'emportaient pas violation du principe de légalité (paragraphe 59 ci-dessus).

120. Elle relève que l'interprétation livrée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 282 de 2010 est postérieure aux faits de l'espèce et qu'il était dès lors impossible au requérant d'établir, à partir de la position de la Cour constitutionnelle ressortant de cet arrêt, la teneur précise de certaines des obligations auxquelles il était soumis dans le cadre de la surveillance spéciale. Ces obligations peuvent en effet se prêter à diverses interprétations, comme la Cour constitutionnelle l'a elle-même reconnu. La Cour note de plus qu'elles sont formulées de manière générale.

121. En outre, l'interprétation faite par la Cour constitutionnelle en 2010 n'a pas résolu le problème du manque de prévisibilité des mesures de prévention applicables, car en vertu de l'article 5, premier alinéa, de la loi en cause le tribunal pouvait aussi imposer toute mesure qu'il estimait nécessaire – sans préciser sa teneur – eu égard aux exigences liées à la défense sociale.

122. Enfin, la Cour n'est pas convaincue que les obligations de « vivre honnêtement et dans le respect des lois » et de « ne pas prêter à soupçon » aient été suffisamment délimitées par l'interprétation de la Cour constitutionnelle, et ce pour les raisons exposées ci-après. Tout d'abord, le « devoir pour la personne concernée d'adapter sa conduite à un mode de vie respectant l'ensemble des prescriptions susmentionnées » est tout aussi imprécis que l'« obligation de vivre honnêtement et dans le respect des lois », la juridiction constitutionnelle n'ayant fait que renvoyer à l'article 5 lui-même. De l'avis de la Cour, cette interprétation n'offre pas d'indications suffisantes aux personnes concernées. Deuxièmement, le « devoir pour l'intéressé de se conformer à toutes les prescriptions lui imposant d'adopter ou de ne pas adopter telle ou telle conduite, donc non seulement aux normes pénales mais aussi à toute disposition dont le non-respect serait un indice supplémentaire de la dangerosité sociale déjà établie » constitue un renvoi indéterminé à l'ensemble de l'ordre juridique italien et n'apporte aucun

éclaircissement sur les normes spécifiques dont le non-respect serait un indice supplémentaire de la dangerosité sociale de l'intéressé.

Dès lors, la Cour considère que cette partie de la loi n'est pas formulée de façon assez précise et ne définit pas avec une clarté suffisante le contenu des mesures de prévention qui peuvent être appliquées à un individu, pas même à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

123. La Cour trouve également préoccupant que les mesures prévues par la loi et appliquées au requérant aient comporté une interdiction absolue de participer à des réunions publiques. La loi n'indique aucune limite temporelle ou spatiale à cette liberté fondamentale, dont la restriction est entièrement laissée à l'appréciation du juge.

124. La Cour est d'avis que la loi laissait aux juridictions un large pouvoir d'appréciation, sans indiquer avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice de ce pouvoir. Il s'ensuit que l'application des mesures de prévention au requérant n'était pas suffisamment prévisible et n'a pas été entourée de garanties adéquates contre les divers abus possibles.

125. Dès lors, la Cour estime que la loi n° 1423/1956 était libellée en des termes vagues et excessivement généraux. Ni les personnes auxquelles les mesures de prévention pouvaient être appliquées (article 1 de la loi de 1956) ni le contenu de certaines de ces mesures (articles 3 et 5 de la loi de 1956) n'étaient définis avec une précision et une clarté suffisantes. Il s'ensuit que cette loi ne remplissait pas les conditions de prévisibilité telles qu'elles se dégagent de la jurisprudence de la Cour.

126. En conséquence, on ne saurait considérer que l'atteinte à la liberté de circulation du requérant se fondait sur des dispositions juridiques respectant les exigences de légalité posées par la Convention. Il y a donc eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 en raison du manque de prévisibilité de la loi litigieuse.

127. Eu égard à la conclusion qui précède, il n'y a pas lieu pour la Cour de se pencher sur d'autres arguments du requérant ni à rechercher si les mesures appliquées à celui-ci poursuivaient un ou plusieurs buts légitimes et étaient nécessaires dans une société démocratique.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

128. Le requérant allègue une violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison du défaut de publicité de l'audience devant le tribunal et la cour d'appel, ainsi que d'un défaut d'équité de la procédure. L'article 6 § 1, dans sa partie pertinente, est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de

caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

129. Le Gouvernement reconnaît que le requérant a subi une violation de l'article 6 § 1 du fait du défaut de publicité de la procédure devant les juridictions internes, et conteste les autres allégations du requérant.

#### **A. Sur la déclaration unilatérale partielle du Gouvernement**

130. Le 7 avril 2015, le Gouvernement a adressé à la Cour une lettre contenant une proposition en vue d'un règlement amiable de la partie de la requête concernant le grief tiré du défaut de publicité des audiences devant le tribunal et la cour d'appel de Bari (article 6 § 1 de la Convention), ainsi qu'une déclaration unilatérale relative à ce grief, fondée sur l'article 62A du règlement de la Cour. En outre, le Gouvernement a demandé à la Cour de procéder à une radiation partielle du grief à défaut d'acceptation du règlement amiable (paragraphe 29 ci-dessus).

131. Le 22 avril 2015, le requérant a indiqué qu'il n'était pas satisfait des termes de la proposition de règlement amiable. Aucun commentaire n'a été fait sur la déclaration unilatérale.

132. L'article 37 § 1 de la Convention est ainsi libellé en ses parties pertinentes :

« 1. À tout moment de la procédure, la Cour peut décider de rayer une requête du rôle lorsque les circonstances permettent de conclure :

(...)

c) que, pour tout autre motif dont la Cour constate l'existence, il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de la requête.

Toutefois, la Cour poursuit l'examen de la requête si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles l'exige. »

133. La Cour note tout d'abord que cette affaire est la première dans laquelle la Grande Chambre se trouve confrontée à une demande de radiation partielle. En revanche, il est déjà arrivé que les sections acceptent de procéder à la radiation partielle d'une requête après dépôt d'une déclaration unilatérale et d'examiner les griefs restants (*Bystrowski c. Pologne*, n° 15476/02, § 36, 13 septembre 2011, *Tayfur Tunç c. Turquie* (déc.), n° 22373/07, §§ 20-21, 24 mars 2015, *Pubblicità Grafiche Perri S.R.L c. Italie* (déc.), n° 30746/03, 14 octobre 2014, *Frascati c. Italie* (déc.), n° 5382/08, §§ 21-22, 13 mai 2014, *Ramazan Taş c. Turquie* (déc.), n° 5382/10, 14 octobre 2014, *Pasquale Miele c. Italie* (déc.), n° 37262/03, 16 septembre 2014, *Aleksandr Nikolayevich Dikiy c. Ukraine* (déc.), n° 2399/12, 16 décembre 2014, et *Ielcean c. Roumanie* (déc.), n° 76048/11, §§ 18-19, 7 octobre 2014).

134. La Cour rappelle que, dans certaines circonstances, il peut être indiqué de rayer une requête du rôle en vertu de l'article 37 § 1 c) de la

Convention sur la base d'une déclaration unilatérale du gouvernement défendeur, même si le requérant souhaite que l'examen de l'affaire se poursuive. Elle a déjà souligné à cet égard qu'une telle procédure ne vise pas, en soi, à contourner l'opposition de la partie requérante à un règlement amiable. Ce seront en effet les circonstances particulières de la cause qui permettront de déterminer si la déclaration unilatérale offre une base suffisante pour que la Cour conclue que le respect des droits de l'homme garantis par la Convention n'exige pas qu'elle poursuive l'examen de l'affaire (*Baudoin c. France*, n° 35935/03, § 78, 18 novembre 2010).

135. Parmi les facteurs à prendre en compte à cet égard figurent la nature des griefs formulés, le point de savoir si les questions soulevées sont analogues à celles déjà tranchées par la Cour dans des affaires précédentes, la nature et la portée des mesures éventuellement prises par le gouvernement défendeur dans le cadre de l'exécution des arrêts rendus par la Cour dans ces affaires, et l'incidence de ces mesures sur l'affaire à l'examen (*Tahsin Acar c. Turquie* (exceptions préliminaires) [GC], n° 26307/95, § 76, CEDH2003-VI).

136. D'autres éléments ont leur importance également. La déclaration unilatérale du gouvernement défendeur doit notamment renfermer, selon les griefs soulevés, un aveu de responsabilité en ce qui concerne les allégations de violation de la Convention ou, à tout le moins, une concession en ce sens. Dans cette hypothèse, il faut alors déterminer quelle est l'ampleur de ces concessions et les modalités du redressement que le Gouvernement entend fournir au requérant (voir, entre autres, *Tahsin Acar*, précité, §§ 76-82, et *Prencipe c. Monaco*, n° 43376/06, §§ 57-62, 16 juillet 2009).

137. Pour ce qui est de la présente affaire, la Cour observe que le Gouvernement reconnaît dans sa déclaration unilatérale que le requérant a subi une violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison du défaut de publicité des audiences, et qu'il s'engage à lui verser une certaine somme au titre des frais de procédure. Concernant les modalités du redressement, elle relève que le Gouvernement ne propose aucun montant pour préjudice moral.

138. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante, le défaut de publicité des audiences dans les procédures relatives à l'application de mesures de prévention patrimoniales emporte violation de l'article 6 § 1 (*Bocellari et Rizza*, précité, §§ 34-41, *Perre et autres*, précité, §§ 23-26, *Bongiorno et autres*, précité, §§ 27-30, *Leone c. Italie*, n° 30506/07, §§ 26-29, 2 février 2010, et *Capitani et Campanella c. Italie*, n° 24920/07, §§ 26-29, 17 mai 2011). Elle note toutefois qu'il n'existe pas de jurisprudence sur la question de l'applicabilité de l'article 6 § 1 aux procédures concernant les mesures de prévention personnelles, et par conséquent sur la question de la publicité des audiences dans ces dernières procédures qui, par ailleurs, sont les mêmes que celles relatives aux mesures de prévention patrimoniales.

139. À la lumière de ce qui précède et eu égard à l'ensemble des circonstances de l'espèce, la Cour considère que les conditions permettant de procéder à une radiation partielle ne se trouvent pas remplies.

140. Partant, elle rejette la demande du Gouvernement tendant à la radiation partielle de la requête du rôle sur le fondement de l'article 37 § 1 c) de la Convention.

## **B. Sur la recevabilité**

### *1. Thèses des parties*

#### **a) Le requérant**

141. Le requérant soutient que l'article 6 § 1 sous son volet pénal est applicable aux procédures relatives à l'application des mesures de prévention personnelles en ce qu'elles concernent la liberté personnelle du citoyen et sont régies par les dispositions du code de procédure pénale. Il ajoute que l'article 6 § 1 est applicable dès lors que la Cour a conclu que l'article 6 trouve à s'appliquer sous son volet civil aux procédures relatives à l'application des mesures de prévention patrimoniales.

#### **b) Le Gouvernement**

142. Le Gouvernement n'a pas présenté d'observations à ce sujet.

### *2. Appréciation de la Cour*

143. La Cour estime tout d'abord que le volet pénal de l'article 6 § 1 de la Convention n'entre pas en jeu, car la surveillance spéciale ne saurait se comparer à une peine dès lors que la procédure dont le requérant a fait l'objet ne concernait pas le bien-fondé d'une « accusation en matière pénale » au sens de l'article 6 de la Convention (*Guzzardi*, précité, § 108, *Raimondo*, précité, § 43). Reste à savoir si l'article 6 § 1 de la Convention trouve à s'appliquer sous son volet civil.

144. La Cour rappelle que, pour que l'article 6 § 1 sous son volet « civil » trouve à s'appliquer, il faut qu'il y ait « contestation » sur un « droit » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne, et ce qu'il soit protégé par la Convention ou non. Il doit s'agir d'une contestation réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice ; enfin, l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question, un lien ténu ou des répercussions lointaines ne suffisant pas à faire entrer en jeu l'article 6 § 1 (voir, parmi bien d'autres, *Mennitto c. Italie* [GC], n° 33804/96, § 23, CEDH 2000-X, *Micallef c. Malte* [GC], n° 17056/06, § 74, CEDH 2009, et *Boulois c. Luxembourg* [GC], n° 37575/04, § 90, CEDH 2012).

145. À cet égard, la nature de la loi suivant laquelle la contestation doit être tranchée (loi civile, commerciale, administrative, etc.) et celle de l'autorité compétente en la matière (juridiction de droit commun, organe administratif, etc.) ne revêtent pas une importance déterminante (*Micallef*, précité, § 74).

146. La Cour note qu'à la différence de l'affaire *Guzzardi*, l'espèce se caractérise par le fait que les mesures de prévention appliquées au requérant ne s'analysent pas en une privation de liberté au sens de l'article 5 § 1 de la Convention mais en des restrictions à sa liberté de circulation. En conséquence, la question de savoir si le droit à la liberté a un « caractère civil » ne se pose pas en l'espèce (*Guzzardi*, précité, § 108 ; voir aussi *Aerts c. Belgique*, 30 juillet 1998, § 59, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-V, *Laidin c. France* (n° 2), n° 39282/98, § 76, 7 janvier 2003).

147. En revanche, la question de l'applicabilité de l'article 6 sous son volet civil se pose sous un autre aspect. La Cour a jugé – dans le contexte carcéral – que certaines limitations des droits des détenus, ainsi que les répercussions qu'elles peuvent entraîner, relèvent de la notion de « droits de caractère civil ». À titre d'exemple, la Cour rappelle qu'elle a jugé cette disposition applicable à certaines procédures disciplinaires dans le cadre de l'exécution des peines de prison (*Gülmez c. Turquie*, n° 16330/02, §§ 27-31, 20 mai 2008, affaire dans laquelle le requérant s'était vu interdire les visites pendant un an).

148. Dans les affaires *Ganci c. Italie* (n° 41576/98, §§ 20-26, CEDH 2003-XI), *Musumeci c. Italie* (n° 33695/96, § 36, 11 janvier 2005) et *Enea c. Italie* [GC] (n° 74912/01, § 107, CEDH 2009), la Cour a estimé l'article 6 § 1 applicable à la surveillance de niveau élevé dont peuvent faire l'objet certains détenus en Italie. Dans ces affaires, les restrictions imposées aux requérants concernaient essentiellement l'interdiction de recevoir un nombre mensuel donné de visites des membres de la famille, le contrôle continu de la communication épistolaire et téléphonique, ainsi que la limitation de la promenade. Ainsi, dans l'affaire *Enea* (arrêt précité, § 107) la Cour a déclaré que le grief relatif aux restrictions que le requérant affirmait avoir subies à la suite de son placement en secteur de haute sécurité était compatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention dès lors qu'il avait trait à l'article 6 sous son volet civil. Elle a jugé que certaines limitations alléguées par le requérant, comme celles visant les contacts avec la famille, relevaient des droits de la personne et, partant, revêtaient un caractère civil (*Enea*, précité, § 103).

149. En outre, la Cour a conclu que toute restriction touchant les droits de caractère civil de l'individu doit pouvoir être contestée dans le cadre d'une procédure judiciaire, et ce en raison de la nature des limitations (par exemple, une interdiction de bénéficier d'un nombre donné de visites par mois des membres de la famille ou le contrôle continu de la communication épistolaire et téléphonique, etc.), ainsi que des répercussions qu'elles

peuvent entraîner (par exemple, des difficultés dans le maintien des liens familiaux ou des relations avec les tiers, l'exclusion des promenades) (*Enea*, précité, § 106).

150. Dans l'affaire *Stegarescu et Bahrin c. Portugal* (n° 46194/06, §§ 37-38, 6 avril 2010), la Cour a appliqué l'article 6 § 1 aux litiges concernant les restrictions (visites limitées à une heure par semaine – et uniquement par entretien au parloir vitré –, promenade limitée à une heure quotidienne et impossibilité, s'agissant du premier requérant, de poursuivre ses études et de passer ses examens) auxquelles sont soumis les détenus placés en cellule de sécurité.

151. La Cour constate donc qu'il y a eu une évolution de sa propre jurisprudence vers l'application du volet civil de l'article 6 à des affaires ne portant pas à première vue sur un droit civil mais pouvant avoir des répercussions directes et importantes sur un droit de caractère privé d'un individu (*Alexandre c. Portugal*, n° 33197/09, § 51, 20 novembre 2012, *Pocius c. Lituanie*, n° 35601/04, § 43, 6 juillet 2010).

152. Pour la Cour, le cas d'espèce présente des similitudes avec les affaires précitées : même si dans ces dernières affaires les restrictions imposées dans le contexte du régime carcéral concernaient les contacts avec la famille, les relations avec les tiers ou les difficultés dans le maintien des liens familiaux, elles sont semblables à celles qu'a subies le requérant. La Cour se réfère en particulier à l'obligation de ne pas s'éloigner de la commune de résidence, de ne pas sortir entre vingt-deux heures et six heures du matin, de ne pas participer à des réunions publiques et de ne pas utiliser de téléphones portables et d'appareils radioélectriques pour communiquer.

153. La Cour note que dans le cas d'espèce, une « contestation réelle et sérieuse » a surgi lorsque le tribunal a appliqué la mesure de surveillance spéciale au requérant en rejetant ses moyens. Cette contestation a ensuite été définitivement tranchée par l'arrêt de la cour d'appel de Bari, qui a reconnu que la mesure de prévention appliquée au requérant était irrégulière.

154. La Cour relève en outre que certaines des limitations alléguées par le requérant, comme l'obligation de ne pas sortir la nuit, de ne pas s'éloigner de la commune de résidence, de ne pas participer à des réunions publiques, de ne pas utiliser de téléphones portables et d'appareils radioélectriques pour communiquer, relèvent assurément des droits de la personne et, partant, revêtent un caractère civil (voir, *mutatis mutandis*, *Enea*, précité, § 103, et *Ganci*, précité, § 25).

155. À la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que le grief relatif aux restrictions que le requérant affirme avoir subies à la suite de l'application de la mesure de surveillance spéciale est compatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention dès lors qu'il a trait à l'article 6 sous son volet civil. Ce grief n'étant pas manifestement mal fondé

au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et ne se heurtant à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour le déclare recevable.

### **C. Sur le fond**

#### *1. Thèses des parties*

##### **a) Le requérant**

156. Le requérant estime qu'il y a eu en l'espèce violation de son droit à un procès équitable. Il rappelle tout d'abord qu'il n'a pas pu bénéficier d'une audience publique, parce que la loi de l'époque ne le permettait pas et que l'intervention de la Cour constitutionnelle n'a pas permis de remédier à la violation subie.

157. Le requérant allègue ensuite que le tribunal de Bari a jugé qu'il était dangereux pour avoir commis des infractions contre les personnes et les biens, alors qu'il ressortait de l'extrait de casier judiciaire versé au dossier que les condamnations définitives prononcées contre lui entre septembre 1995 et août 1999 portaient sur la contrebande de tabac. Par la suite, il aurait été condamné en 2003 pour trafic de stupéfiants et en 2004 pour évasion.

158. De plus, selon le requérant, l'extrait de casier judiciaire versé au dossier attestait également que les infractions aux obligations découlant de la surveillance spéciale qui lui étaient reprochées concernaient en fait un individu qui portait les mêmes nom et prénom que lui mais qui était né en 1973.

159. S'agissant de la violation du droit à un procès équitable, le requérant soutient en outre que le tribunal n'a pas pris en considération les preuves versées au dossier qui montraient selon lui qu'il travaillait honnêtement et n'avait pas un niveau de vie particulier. Le tribunal n'aurait même pas tenu compte des justificatifs attestant qu'il avait travaillé comme ouvrier agricole. Si le requérant admet que la cour d'appel a ensuite annulé la mesure litigieuse, il rappelle qu'elle a mis sept mois pour se prononcer alors que la loi prévoyait un délai de trente jours (paragraphe 96 ci-dessus).

##### **b) Le Gouvernement**

160. Le Gouvernement rappelle que, par l'arrêt n° 93 du 12 mars 2010, la Cour constitutionnelle, faisant application des principes consacrés par la jurisprudence de la Cour européenne, a déclaré inconstitutionnels les articles 4 de la loi n° 1423 de 1956 et 2 *ter* de la loi n° 575 de 1965 dans la mesure où ils ne permettaient pas aux justiciables de demander la publicité des débats dans le cadre des procédures relatives à l'application des mesures de prévention.

161. Le Gouvernement reconnaît que le requérant a subi une violation de l'article 6 § 1 en raison du défaut de publicité de la procédure devant les juridictions internes.

162. Quant au grief tiré du défaut d'équité de la procédure, le Gouvernement soutient que le requérant a pu présenter des preuves et qu'il a également pu participer aux audiences et déposer des observations, qui ont ensuite été versées au dossier. Le Gouvernement est d'avis que la cour d'appel de Bari n'a pas reconnu une erreur sur la personne, mais a simplement réévalué tous les éléments sur lesquels le tribunal s'était basé, pour exclure la dangerosité sociale du requérant. Selon le Gouvernement, le requérant a disposé d'une voie de recours, qu'il a utilisée et qui lui a permis d'obtenir gain de cause. En conséquence, pour le Gouvernement, il n'y a pas eu violation de l'article 6 de ce chef.

## 2. *Appréciation de la Cour*

### a) **Sur l'absence de publicité des audiences devant le tribunal et la cour d'appel**

163. La Cour rappelle que si la tenue d'une audience publique constitue un principe fondamental consacré par l'article 6 § 1, l'obligation de tenir une audience publique n'est pas pour autant absolue, les circonstances qui permettent de se dispenser d'une audience dépendant essentiellement de la nature des questions dont les tribunaux internes se trouvent saisis (*Jussila c. Finlande* [GC], n° 73053/01, §§ 41-42, CEDH 2006-XIV).

164. La Cour note tout d'abord qu'en l'espèce le Gouvernement reconnaît qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 en raison du défaut de publicité des audiences devant le tribunal et la cour d'appel de Bari.

165. Elle observe également que la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnels les articles 4 de la loi n° 1423 de 1956 et 2 *ter* de la loi n° 575 de 1965, dans la mesure où ils ne permettaient pas aux justiciables de demander la publicité des débats dans le cadre des procédures relatives à l'application des mesures de prévention (paragraphe 56 ci-dessus).

166. En outre, elle rappelle sa jurisprudence pertinente sur l'absence de publicité des audiences dans les procédures concernant des mesures de prévention patrimoniales (*Bocellari et Rizza*, précité, §§ 34-41, *Perre et autres*, précité, §§ 23-26, *Bongiorno et autres*, précité, §§ 27-30, *Leone*, précité, §§ 26-29, et *Capitani et Campanella*, précité, §§ 26-29).

167. De plus, selon la Cour, les circonstances de l'espèce exigeaient la tenue d'une audience publique, compte tenu de ce que les juridictions internes ont dû apprécier des éléments tels que la personnalité du requérant, son comportement ainsi que sa dangerosité, lesquels ont été décisifs pour l'application de la mesure de prévention (voir, *mutatis mutandis*, *Jussila*, précité, § 41).

168. À la lumière de ce qui précède, la Cour, estime, dès lors, qu'il y a eu de ce chef violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

**b) Sur le grief tiré du défaut d'équité de la procédure**

169. Quant aux doléances concernant spécifiquement la procédure devant le tribunal de Bari, la Cour rappelle qu'elle a pour tâche d'assurer le respect des engagements résultant de la Convention pour les Parties contractantes.

170. En particulier, elle rappelle qu'il ne lui appartient pas de connaître des erreurs de fait ou de droit éventuellement commises par une juridiction interne, sauf si et dans la mesure où elles peuvent avoir porté atteinte aux droits et libertés sauvegardés par la Convention (voir, par exemple, *García Ruiz c. Espagne* [GC], n° 30544/96, § 28, CEDH 1999-I, et *Perez c. France* [GC], n° 47287/99, § 82, CEDH 2004-I), par exemple si elles peuvent s'analyser en un « manque d'équité » incompatible avec l'article 6 de la Convention. Si cette disposition garantit le droit à un procès équitable, elle ne régleme pas pour autant l'admissibilité des preuves ou leur appréciation, matière qui relève au premier chef du droit interne et des juridictions nationales. En principe, des questions telles que le poids attaché par les tribunaux nationaux à tel ou tel élément de preuve ou à telle ou telle conclusion ou appréciation dont ils ont eu à connaître échappent au contrôle de la Cour. Celle-ci n'a pas à tenir lieu de juge de quatrième instance et elle ne remet pas en cause sous l'angle de l'article 6 § 1 l'appréciation des tribunaux nationaux, sauf si leurs conclusions peuvent passer pour arbitraires ou manifestement déraisonnables (voir, par exemple, *Dulaurans c. France*, n° 34553/97, §§ 33-34 et 38, 21 mars 2000, *Khamidov c. Russie*, n° 72118/01, § 170, 15 novembre 2007, *Anđelković c. Serbie*, n° 1401/08, § 24, 9 avril 2013, et *Bochan c. Ukraine (n° 2)* [GC], n° 22251/08, §§ 64-65, CEDH 2015).

171. La Cour a pour seule fonction, au regard de l'article 6 de la Convention, d'examiner les requêtes alléguant que les juridictions nationales ont méconnu des garanties procédurales spécifiques énoncées par cette disposition ou que la conduite de la procédure dans son ensemble n'a pas garanti un procès équitable au requérant (voir, parmi bien d'autres, *Donadzé c. Géorgie*, n° 74644/01, §§ 30-31, 7 mars 2006).

172. En l'occurrence, la procédure dans son ensemble s'est déroulée conformément aux exigences du procès équitable. Le requérant se plaint pour l'essentiel d'une appréciation arbitraire des preuves par le tribunal de Bari, mais la Cour souligne qu'il a obtenu gain de cause devant la cour d'appel (paragraphe 26-27 ci-dessus), qui a ensuite annulé la mesure de prévention.

173. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 6 de ce chef.

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

174. Plaidant qu'il ne dispose d'aucun recours pour demander réparation devant les juridictions nationales, le requérant allègue également la violation de l'article 13 de la Convention, lequel dispose :

« 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. »

175. Le Gouvernement conteste cette thèse.

#### A. Sur la recevabilité

176. La Cour constate que ce grief, pour autant qu'il concerne l'existence d'un recours interne qui eût permis de formuler le grief fondé sur l'article 2 du Protocole n° 4, n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention. Elle relève, par ailleurs, qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

#### B. Sur le fond

##### 1. Thèses des parties

###### a) Le Gouvernement

177. Le Gouvernement soutient que le grief du requérant n'est pas défendable (*Monno*, décision précitée, § 30). Il rappelle ensuite que le requérant a obtenu gain de cause devant la cour d'appel.

###### b) Le requérant

178. Le requérant allègue qu'il n'a disposé d'aucun recours effectif permettant de demander réparation de la violation des articles 5 de la Convention et 2 du Protocole n° 4.

##### 2. Appréciation de la Cour

###### a) Les principes applicables

179. La Cour rappelle que l'article 13 garantit l'existence en droit interne de recours permettant de dénoncer les atteintes aux droits et libertés protégés par la Convention. Ainsi, même si les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur impose cette disposition, il faut qu'existe au niveau

interne un recours dans le cadre duquel l'instance nationale compétente peut examiner les griefs fondés sur la Convention et ordonner le redressement approprié. La portée de l'obligation découlant de l'article 13 varie en fonction de la nature du grief tiré de la Convention, mais le recours doit en tout cas être « effectif » en pratique comme en droit, c'est-à-dire notamment que son exercice ne doit pas être entravé de manière injustifiée par les actes ou omissions des autorités de l'État (*Nada*, précité, §§ 208-209 ; voir aussi *Büyükdag c. Turquie*, n° 28340/95, § 64, 21 décembre 2000, avec les renvois notamment à l'arrêt *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, § 95, *Recueil* 1996-VI). Dans certaines conditions, les recours offerts par le droit interne considérés dans leur ensemble peuvent répondre aux exigences de l'article 13 (voir, notamment, *Leander c. Suède*, 26 mars 1987, § 77, série A n° 116).

180. Cela étant, l'article 13 exige seulement qu'existe un recours en droit interne à l'égard des griefs que l'on peut estimer « défendables » au regard de la Convention (voir, par exemple, *Boyle et Rice c. Royaume-Uni*, 27 avril 1988, § 54, série A n° 131). Il n'impose pas aux États de permettre aux individus de dénoncer, devant une autorité interne, les lois nationales comme contraires à la Convention (*Costello-Roberts c. Royaume-Uni*, 25 mars 1993, § 40, série A n° 247-C), mais vise seulement à offrir à ceux qui expriment un grief défendable de violation d'un droit protégé par la Convention un recours effectif dans l'ordre juridique interne (*ibidem*, § 39).

#### **b) L'application de ces principes au cas d'espèce**

181. La Cour note que, compte tenu du constat de violation de l'article 2 du Protocole n° 4 énoncé ci-dessus (paragraphe 126 ci-dessus), le grief est défendable. Il reste dès lors à rechercher si le requérant a disposé en droit italien d'un recours effectif lui permettant de dénoncer les atteintes à ses droits protégés par la Convention.

182. La Cour rappelle que, lorsqu'il existe un grief défendable selon lequel une mesure adoptée par les autorités peut violer le droit de circulation d'un requérant, l'article 13 de la Convention exige que les systèmes nationaux offrent aux intéressés la possibilité de bénéficier d'une procédure contradictoire de recours devant les juridictions (voir, *mutatis mutandis*, *Riener*, précité, § 138).

183. Toutefois, une procédure de recours interne ne saurait être jugée effective au sens de l'article 13 de la Convention si elle n'offre pas la possibilité de traiter la substance d'un « grief défendable » au sens de la Convention et d'apporter une réparation adéquate. Ainsi, en énonçant de manière explicite l'obligation pour les États de protéger les droits de l'homme en premier lieu au sein de leur propre ordre juridique, l'article 13 établit au profit des justiciables une garantie supplémentaire de jouissance effective des droits en question (*Riener*, précité, § 142 ; voir aussi *Kudla*

*c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI, et *T.P. et K.M. c. Royaume-Uni* [GC], n° 28945/95, § 107, CEDH 2001-V).

184. La Cour observe que le requérant a pu former un recours devant la cour d'appel de Bari en plaissant que la mesure de surveillance spéciale assortie de l'assignation à résidence avait été appliquée irrégulièrement. Après avoir réévalué les conditions d'application et la proportionnalité de la mesure de surveillance spéciale, la cour d'appel a annulé la mesure litigieuse.

185. À la lumière de ce qui précède, la Cour estime que le requérant a donc disposé en droit italien d'un recours effectif qui lui a permis d'exposer les violations de la Convention qu'il alléguait. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 13 combiné avec l'article 2 du Protocole n° 4.

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

186. 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

187. Le requérant demande à la Cour de lui allouer au titre du dommage matériel une somme qui devra être quantifiée par la Cour.

188. Concernant le dommage moral, il réclame la somme de 20 000 euros (EUR) pour la période qu'il a passée en étant soumis au régime de surveillance spéciale.

189. Le Gouvernement n'a pas présenté d'observations sur l'article 41.

190. La Cour relève que la demande au titre du dommage matériel n'a pas été chiffrée ; dès lors, elle la rejette. En revanche, elle considère qu'il y a lieu d'octroyer au requérant 5 000 EUR au titre du préjudice moral.

##### B. Frais et dépens

191. Le requérant demande également 6 000 EUR pour les frais et dépens engagés devant les juridictions internes et 5 525 EUR pour ceux exposés devant la Cour.

192. Le Gouvernement ne s'est pas prononcé sur ce point.

193. 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. En l'espèce, compte tenu des documents dont elle dispose et de sa

jurisprudence, la Cour estime raisonnable d'allouer l'intégralité du montant réclamé par le requérant, tous frais confondus.

### **C. Intérêts moratoires**

194. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

### **PAR CES MOTIFS, LA COUR**

1. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de radiation partielle de la requête formulée par le Gouvernement sur le fondement de sa déclaration unilatérale concernant le grief tiré du défaut de publicité des audiences devant le tribunal et la cour d'appel de Bari ;
2. *Déclare*, à la majorité, irrecevable le grief tiré de l'article 5 de la Convention ;
3. *Déclare*, à l'unanimité, recevable le grief tiré de l'article 2 du Protocole n° 4 ;
4. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 ;
5. *Déclare*, à l'unanimité, recevable le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention ;
6. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 en raison du défaut de publicité des audiences devant le tribunal et la cour d'appel de Bari ;
7. *Dit*, par quatorze voix contre trois, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 quant au droit à un procès équitable ;
8. *Dit*, par douze voix contre cinq, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 de la Convention ;
9. *Dit*, à l'unanimité,
  - a) que l'État défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, les sommes suivantes :
    - i. 5 000 EUR (cinq mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;

ii. 11 525 EUR (onze mille cinq cent vingt-cinq euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par le requérant, 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 ;

10. *Rejette*, par seize voix contre une, 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 23 février 2017.

Johan Callewaert  
Adjoint au greffier

András Sajó  
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion concordante commune aux juges Raimondi, Villiger, Šikuta, Keller et Kjølbro ;
- opinion concordante du juge Dedov ;
- opinion en partie dissidente du juge Sajó ;
- opinion en partie dissidente du juge Vučinić ;
- opinion en partie dissidente du juge Pinto de Albuquerque ;
- opinion en partie dissidente du juge Kūris.

A.S.  
J.C.

OPINION CONCORDANTE COMMUNE AUX JUGES  
RAIMONDI, VILLIGER, ŠIKUTA, KELLER ET KJØLBRO

1. Nous sommes d'accord avec la conclusion de la Grande Chambre selon laquelle il y a eu en l'espèce violation de l'article 2 du Protocole n° 4. En revanche, nous n'adhérons pas à la base juridique sur laquelle on fait reposer cette conclusion, à savoir le manque de prévisibilité de la mesure de surveillance spéciale assortie d'une assignation à résidence, donc un défaut de qualité de la loi n° 1423 de 1956 qui, dans l'ordre juridique italien, a permis l'application de la mesure litigieuse.

2. Cette solution n'est pas en conformité avec toute une série d'affaires dans lesquelles la Cour a été confrontée aux mesures de prévention personnelles prévues par la législation italienne.

3. Les organes de la Convention ont amorcé leur jurisprudence en la matière dans la décision *Guzzardi c. Italie* (n° 7960/77, décision de la Commission du 5 octobre 1977, non publiée). Dans une affaire ultérieure soumise par le même requérant, la Cour a conclu, en raison des circonstances particulières de l'affaire, que l'intéressé avait été « privé de sa liberté » au sens de l'article 5 de la Convention (*Guzzardi c. Italie*, 6 novembre 1980, § 95, série A n° 39).

4. Depuis l'affaire *Guzzardi*, la Cour a dans plusieurs affaires (*Raimondo c. Italie*, 22 février 1994, § 39, série A n° 281-A, *Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 193, CEDH 2000-IV, *Vito Sante Santoro c. Italie*, n° 36681/97, § 37, CEDH 2004-VI; voir aussi, *mutatis mutandis*, *Villa c. Italie*, n° 19675/06, §§ 43-44, 20 avril 2010, et *Monno c. Italie* (déc.), n° 18675/09, §§ 21-23, 8 octobre 2013) examiné la surveillance spéciale avec assignation à résidence et les autres restrictions associées (interdiction de sortir pendant la nuit, interdiction de s'éloigner du lieu de résidence, interdiction de fréquenter les cafés, cabarets, salles de jeux et lieux de prostitution et de participer à des réunions publiques, interdiction de fréquenter des personnes ayant fait l'objet de condamnations et soumises à des mesures de prévention). Aucune de ces affaires ne présentant des circonstances particulières comparables à celles de l'affaire *Guzzardi*, la Cour a examiné les mesures de prévention en question sous l'angle de l'article 2 du protocole n° 4.

5. Dans ces affaires, la Cour n'a trouvé aucun défaut – du point de vue de la prévisibilité et, plus généralement, de la qualité de la loi – à la législation applicable, en particulier la loi n° 1423 de 1956. Il est vrai que dans l'affaire *Vito Sante Santoro* la Cour a constaté que la mesure litigieuse non seulement n'était pas *nécessaire*, mais également qu'elle n'était pas « prévue par la loi » (*Vito Sante Santoro*, précité, § 46). Toutefois, dans ce dernier cas il était question d'une mesure appliquée en dehors du cadre légal, à savoir une mesure préjudiciable à la liberté de circulation du

requérant qui était caduque ; donc même dans cette affaire la Cour n’a pas formulé de critiques concernant la qualité de la loi litigieuse.

6. En revanche, le présent arrêt, d’une part, considère que la loi n° 1423/1956 ne définissait pas les personnes auxquelles les mesures de prévention étaient applicables avec suffisamment de clarté pour satisfaire à l’exigence de prévisibilité de la loi et, d’autre part, estime que la même loi était libellée en des termes vagues et généraux qui ne définissaient pas avec une précision et une clarté suffisantes le contenu de certaines mesures de prévention, et donc que cette loi ne remplissait pas les conditions de prévisibilité telles qu’elles se dégagent de la jurisprudence de la Cour (paragraphe 125 de l’arrêt).

7. À notre avis, il n’était pas nécessaire d’abandonner une jurisprudence qui, s’étalant sur plusieurs années, s’était désormais consolidée, d’autant que les juridictions italiennes, en premier lieu la Cour constitutionnelle, avaient développé une jurisprudence précise exactement sur la question de savoir si la législation nationale sur l’application des mesures de prévention était suffisamment claire et prévisible, déclarant inconstitutionnelles, le cas échéant, des parties de la législation qui ne répondaient pas à ces critères. Ainsi, dans son arrêt n° 177 de 1980, la Cour constitutionnelle a constaté que l’une des catégories de sujets présentées à l’article 1 de la loi de 1956 en vigueur à l’époque, celle des personnes « que certains signes extérieurs port[ai]ent à considérer enclines à la délinquance », n’était pas suffisamment détaillée par la loi et ne permettait pas de prévoir qui pouvait être visé par les mesures de prévention et dans quelles conditions, en raison de la trop grande marge d’appréciation des autorités. La Cour constitutionnelle a également conclu à la violation du principe de légalité applicable en matière de mesures de prévention, selon l’article 13 (liberté personnelle) et l’article 25 (mesures de sûreté).

8. La longue série des arrêts de la Cour constitutionnelle italienne qui se sont penchés sur cette question est amplement évoquée dans l’arrêt (paragraphe 43-61). Nous attirons en particulier l’attention sur l’arrêt n° 177 de 1980 susmentionné, qui contient une synthèse de la jurisprudence d’alors, concernant notamment l’identification des destinataires des mesures de prévention, ainsi que sur l’arrêt n° 282 de 2010, qui porte en particulier sur les mesures applicables.

9. À nos yeux, cette jurisprudence a expliqué de manière satisfaisante que, nonobstant la nature assez générale des prévisions législatives, il n’y avait pas de problème de prévisibilité concernant l’identification des destinataires des mesures de prévention ou les mesures applicables.

10. À propos de ces dernières mesures, dans l’affaire objet de l’arrêt n° 282 de 2010, la Cour constitutionnelle était appelée à déterminer si l’article 9 § 2 de la loi n° 1423 du 27 décembre 1956 était compatible avec l’article 25, alinéa 2, de la Constitution en ce qu’il sanctionnait pénalement le non-respect de l’obligation formulée à l’article 5, alinéa 3, première

partie, de ladite loi, à savoir de « vivre honnêtement et dans le respect des lois et de ne pas prêter à soupçon », et s’il violait le principe de la prévision législative exhaustive des situations où la norme pénale trouve à s’appliquer (*principio di tassatività*).

11. Cet arrêt de 2010 a expliqué, à notre avis de manière convaincante, pourquoi l’obligation de « vivre honnêtement », si elle était appréciée de manière isolée, apparaissait en soi générique et susceptible de revêtir des significations multiples ; et pourquoi, si au contraire on la plaçait dans le contexte de toutes les autres obligations posées par l’article 5 de la loi n° 1423/1956, elle avait un contenu plus clair, impliquant un devoir pour la personne concernée d’adapter sa conduite à un mode de vie respectant l’ensemble des prescriptions susmentionnées, de sorte que la formule « vivre honnêtement » se concrétise et s’individualise. L’arrêt en question a précisé, d’autre part, que concernant l’obligation de « ne pas prêter à soupçon », il ne fallait pas davantage la prendre isolément mais dans le contexte des autres obligations posées par l’article 5 de la loi n° 1423/1956, comme l’interdiction faite à la personne soumise à une surveillance spéciale de fréquenter certains lieux ou individus.

12. L’arrêt de la Grande Chambre relève que l’interprétation livrée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 282 de 2010 est postérieure aux faits de l’espèce et qu’il était dès lors impossible au requérant d’établir, à partir de la position de la Cour constitutionnelle ressortant de cet arrêt, la teneur précise de certaines des obligations auxquelles il était soumis dans le cadre de la surveillance spéciale (paragraphe 120 de l’arrêt). À notre avis, cette position de la Cour constitutionnelle conserve toute sa valeur en l’espèce, dans la mesure où elle ne fait que confirmer une situation qui existait déjà au moment des faits.

13. Le fait que la portée et le contenu de la loi n° 1423/1956 avaient été clarifiés par la jurisprudence nationale – qui avait introduit des garanties importantes et avait spécifié les conditions qui devaient être réunies pour que l’on puisse imposer des mesures de prévention – est clairement illustré par la décision de la cour d’appel de Bari du 22 janvier 2009. En effet, le raisonnement de cette cour et sa manière d’appliquer la loi n° 1423/1956, telle qu’interprétée par la jurisprudence, montrent qu’il y avait d’importantes garanties et des conditions à remplir. On peut le voir dans le raisonnement de la cour d’appel sur le terme de « dangerosité actuelle » de la personne concernée. La cour a en effet souligné qu’il fallait prendre en compte plusieurs éléments, y compris des condamnations pénales antérieures, des investigations et des activités en cours, le niveau de vie et les moyens de subsistance de l’intéressé ainsi que les personnes fréquentées. Il s’ensuit que l’évaluation appelait des éléments objectifs, une base factuelle suffisante ainsi que des preuves et des renseignements à jour. C’est justement son application des conditions telles qu’elles avaient été établies par la jurisprudence qui a amené la cour d’appel de Bari à infirmer le

jugement du tribunal de la même ville. Cela va nettement dans le sens de la reconnaissance de la prévisibilité de l'application de la loi n° 1423/1956. En tout état de cause, le requérant – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – était à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de l'espèce, s'il pouvait relever de l'une des catégories de personnes visées par les mesures de prévention, ainsi que la nature et la durée des mesures applicables.

14. Nous estimons donc que les mesures litigieuses étaient bien « prévues par la loi ».

15. Nous pensons également que les mesures de restriction à la liberté de circulation poursuivaient des buts légitimes, notamment le « maintien de l'ordre public » et la « prévention des infractions pénales » (*Monno*, décision précitée, § 26, et *Villa*, précité, § 46).

16. En revanche, nous sommes d'avis que les mesures litigieuses n'étaient pas, pour les raisons qui suivent, « nécessaires dans une société démocratique ».

17. Une ingérence est considérée comme « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre un but légitime si elle répond à un « besoin social impérieux » et si elle est proportionnée au but légitime poursuivi. À cet égard, il faut que les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ». S'il appartient aux autorités nationales de juger les premières si toutes ces conditions se trouvent remplies, c'est à la Cour qu'il revient de trancher en définitive la question de la nécessité de l'ingérence au regard des exigences de la Convention (voir, par exemple, *S. et Marper c. Royaume-Uni* [GC], n°s 30562/04 et 30566/04, § 101, CEDH 2008, et *Coster c. Royaume-Uni* [GC], n° 24876/94, § 104, 18 janvier 2001).

18. En outre, pour ce qui est de la proportionnalité de la mesure incriminée, cette dernière ne se justifie qu'aussi longtemps qu'elle tend effectivement à la réalisation de l'objectif qu'elle est censée poursuivre (*Villa*, précité, § 47, et, *mutatis mutandis*, *Napijalo c. Croatie*, n° 66485/01, §§ 78-82, 13 novembre 2003, et *Gochev c. Bulgarie*, n° 34383/03, § 49, 26 novembre 2009). Par ailleurs, fût-elle justifiée au départ, une mesure restreignant la liberté de circulation d'une personne peut devenir disproportionnée et violer les droits de cette personne si elle se prolonge automatiquement pendant longtemps (*Luordo c. Italie*, n° 32190/96, § 96, CEDH 2003-IX, *Riener c. Bulgarie*, n° 46343/99, § 121, 23 mai 2006, et *Földes et Földesné Hajlik c. Hongrie*, n° 41463/02, § 35, CEDH 2006-XII).

19. En tout état de cause, les autorités internes ont l'obligation de veiller à ce que toute atteinte portée au droit d'une personne découlant de l'article 2 du Protocole n° 4 soit, dès le départ et tout au long de sa durée, justifiée et proportionnée au regard des circonstances. Ce contrôle doit normalement être assuré, au moins en dernier ressort, par le pouvoir judiciaire, car il offre les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de régularité des

procédures (*Gochev*, précité, § 50, et *Sissanis c. Roumanie*, n° 23468/02, § 70, 25 janvier 2007). L'étendue du contrôle juridictionnel doit permettre au tribunal de tenir compte de tous les éléments, y compris ceux liés à la proportionnalité de la mesure restrictive (voir, *mutatis mutandis*, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, 23 juin 1981, § 60, série A n° 43).

20. En l'occurrence, on peut noter que le tribunal de Bari a décidé de soumettre le requérant à la mesure de surveillance spéciale sur la base de certains indices qui l'avait amené à conclure que l'intéressé se livrait à une activité délictueuse. Selon la cour d'appel, certaines infractions imputées au requérant avaient en réalité été commises par une autre personne, qui portait les mêmes nom et prénom que lui. De plus, la cour d'appel a souligné dans son arrêt que le tribunal n'avait pas pris en considération le fait que le requérant travaillait comme ouvrier agricole depuis 2005 et qu'aucun élément concret suggérant des liens avec des repris de justice n'avait été découvert. Elle a ajouté que le tribunal avait omis de faire une appréciation approfondie de la dangerosité du requérant tenant compte de ce qu'il avait entièrement purgé sa peine et n'avait plus commis d'infractions après sa libération.

21. Il ressort de la décision de la cour d'appel de Bari que les motifs invoqués par le tribunal pour appliquer la mesure de prévention au requérant n'étaient pas pertinents et suffisants. Comme la cour d'appel l'a souligné, il n'existait pas de faits précis permettant d'établir une dangerosité persistante du requérant. Par conséquent, la mesure de prévention n'aurait pas dû être appliquée. Ce constat suffit pour conclure à la violation de l'article 2 du Protocole n° 4.

22. En outre, il faut remarquer que la cour d'appel aurait dû statuer dans le délai de trente jours prévu par les dispositions de droit interne. Or, il lui a fallu jusqu'au 4 février 2009, date de la notification de la décision au requérant, c'est-à-dire six mois et vingt et un jours après la date de l'introduction du recours (14 juillet 2008), à partir de laquelle le délai avait commencé à courir. Dès lors, nous sommes d'avis que la violation constatée ci-dessus a été aggravée par le long laps de temps qui s'est écoulé entre le dépôt de l'appel et la décision rendue par la cour d'appel de Bari.

23. Un surcroît de diligence et de rapidité s'imposait dans l'adoption d'une décision touchant aux droits garantis par l'article 2 du Protocole n° 4 dans des circonstances telles que celles de la présente affaire, où le requérant a été soumis à la mesure de prévention à partir de la notification de la décision du tribunal, le 4 juillet 2008, jusqu'à la notification de la décision de la cour d'appel le 4 février 2009, c'est-à-dire pendant sept mois, dont six mois et vingt et un jours dans l'attente de la décision de la cour d'appel. Nous estimons que cet intervalle était de nature à rendre disproportionnées les restrictions à la liberté de circulation du requérant. Pour ce qui est de l'argument du Gouvernement relatif à l'action en

responsabilité contre les magistrats que le requérant aurait pu intenter, nous notons que le Gouvernement n'a produit aucun exemple démontrant qu'une telle action aurait été exercée avec succès dans des circonstances semblables à celles de la présente espèce.

24. À la lumière de ce qui précède, nous estimons que les restrictions à la liberté de circulation du requérant ne pouvaient passer pour « nécessaires dans une société démocratique ».

25. Ces éléments nous suffisent pour conclure qu'il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 en raison du manque de proportionnalité de la mesure de surveillance spéciale assortie d'une assignation à résidence.

## OPINION CONCORDANTE DU JUGE DEDOV

*(Traduction)*

Je souscris sans réserve au but légitime énoncé par la Cour constitutionnelle italienne dans son arrêt n° 2 de 1956 : « Le « bien vivre ensemble » est indéniablement le but recherché par un État de droit, libre et démocratique ». Lorsque la paix sociale est installée, les libertés et droits fondamentaux sont pleinement respectés. Nous savons toutefois qu'il n'est pas si facile de se faire une place dans la société, de réussir à s'y intégrer, de faire appel à ses talents et aptitudes pour trouver le métier qui nous convient et prendre part au partage du travail de manière amicale et pacifique. Sur ce chemin toujours difficile, les crises psychologiques individuelles sont inévitables. Tous les individus ne possèdent pas suffisamment de culture et d'autodiscipline pour éviter les comportements offensants, violents ou pour d'autres raisons antisociaux, ou, plus généralement, la marginalisation.

Le problème est que l'on ne peut pas atteindre le but susmentionné uniquement par le biais de mesures coercitives. Je souhaite encourager les autorités nationales à développer leur ordre interne. Je pense qu'il conviendrait de mettre davantage l'accent sur la réinsertion sociale et psychologique (en sus de la sanction elle-même). Cette approche pourrait être appliquée principalement aux anciens délinquants, mais d'autres personnes pourraient aussi faire l'objet de telles mesures sur une base volontaire. À cet égard, l'analyse de la qualité de la loi contenue dans le présent arrêt aurait pu être complétée par la conclusion que les mesures coercitives en cause ne sont pas proportionnées, du fait qu'en elles-mêmes elles ne permettent pas d'atteindre le but légitime poursuivi. Une assignation à résidence ou une injonction de trouver du travail ne vont pas convaincre la personne concernée de changer de mode de vie. De plus, cela signifie que la conclusion relative à la proportionnalité aurait évoqué l'art de faire des lois et non la mise en œuvre concrète des mesures.

## OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DU JUGE SAJÓ

*(Traduction)*

J'ai voté en faveur du constat de violation de l'article 6 et estime également qu'il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (défaut de prévisibilité à la fois de la liste des personnes auxquelles les mesures sont applicables (article 1 de la loi de 1956) et des mesures elles-mêmes (articles 3 et 5 de la loi de 1956)). Je suis toutefois au regret de ne pouvoir souscrire à la position de la majorité concernant les articles 5 et 6 (volet pénal), et ce principalement pour les raisons formulées dans l'opinion séparée du juge Pinto de Albuquerque.

**OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DU JUGE VUČINIĆ**

J'ai voté en faveur d'un constat de violation des articles 6 et 13, pour les raisons exposées dans la deuxième partie de l'opinion séparée du juge Pinto de Albuquerque.

## OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DU JUGE PINTO DE ALBUQUERQUE

(Traduction)

### Table des matières

- I. Introduction (§ 1)
- Première partie (§§ 2-31)
- II. La nature de la privation de liberté dans le contexte des mesures de prévention (§§ 2-11)
  - A. *Prius ergo est suspicio* (§§ 2-8)
  - B. La *frode delle etichette* dans le contexte des mesures de prévention (§§ 9-11)
- III. Garanties matérielles relatives aux mesures de prévention (§§ 12-31)
  - A. Applicabilité de l'article 5 de la Convention (§§ 12-20)
  - B. Application de l'article 5 en l'espèce : absence de motif tiré de la Convention justifiant une privation de liberté (§§ 21-31)
- Deuxième partie (§§ 32-58)
- IV. Garanties procédurales relatives aux mesures de prévention (§§ 32-48)
  - A. Applicabilité de l'article 6 § 1 (volet pénal) de la Convention (§§ 32-43)
  - B. Application de l'article 6 en l'espèce : absence de procès public et équitable (§§ 44-48)
- V. Recours internes dans le cas d'espèce (§§ 49-58)
  - A. Absence de contrôle juridictionnel à bref délai (§§ 49-53)
  - B. Défaut d'indemnisation pour mesure de prévention illégale (§§ 54-58)
- VI. Conclusion (§§ 59-60)

### I. Introduction (§ 1)

1. Je désapprouve la décision de déclarer irrecevables les griefs tirés des articles 5 et 6 (volet pénal) de la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention »). À mes yeux, les mesures appliquées au requérant en vertu de la loi n° 1423/1956 (« la loi de 1956 »)<sup>1</sup>, à savoir une mesure de surveillance spéciale de police assortie d'une assignation à résidence d'une durée de deux ans et d'autres mesures restrictives, revêtaient un caractère pénal et impliquaient pour le requérant une privation du droit à la liberté. Pour les raisons exposées ci-après, ces mesures auraient

---

1. En 2011 est entré en vigueur le nouveau « code antimafia », qui rassemble la législation relative à la lutte contre la mafia et les mesures de prévention personnelles et patrimoniales, et qui a abrogé la loi n° 1423/1956.

dû être associées aux garanties matérielles et procédurales de l'article 5 et de l'article 6 (volet pénal) de la Convention.

Ayant voté contre la décision d'irrecevabilité, j'ai voté sur le fond en faveur d'un constat de violation de l'article 2 du Protocole n° 4, en raison du défaut de prévisibilité non seulement de la liste des personnes auxquelles les mesures pouvaient être appliquées (article 1 de la loi de 1956), mais aussi des mesures elles-mêmes (articles 3 et 5 de la loi de 1956). Je souscris sans réserve au raisonnement contenu dans l'arrêt sur la question spécifique du défaut de prévisibilité de ces dispositions.

La présente opinion a pour objet de justifier mon vote dans le cadre de la décision d'irrecevabilité et, en conséquence, de tirer de l'applicabilité des articles 5 et 6 (volet pénal) aux faits de l'espèce les conclusions qui s'imposent quant au fond. Par ailleurs, j'ai voté en faveur d'un constat de violation de l'article 13, pour des raisons liées aux déficiences des voies de recours internes dans la présente affaire.

### **Première partie (§§ 2-31)**

## **II. La nature de la privation de liberté dans le contexte des mesures de prévention (§§ 2-11)**

### **A. *Prius ergo est suspicio* (§§ 2-8)**

2. La Constitution italienne ne prévoit pas de mesures de prévention personnelles (*misure di prevenzione personali*)<sup>2</sup>. Les dispositions pertinentes des articles 25 et 27 sur les mesures afflictives énoncent simplement des règles sur les sanctions pénales (*pene*) et les mesures de sûreté (*misure di sicurezza*).

Dans un arrêt crucial de 1964, la Cour constitutionnelle a affirmé « le principe selon lequel le développement ordonné et pacifique des relations sociales doit être garanti non seulement par un système de normes sanctionnant les actes illicites, mais aussi par un système de mesures de prévention contre le risque que de tels actes se produisent à l'avenir » (*[il] principio secondo cui l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali deve essere garantito, oltre che dal sistema delle norme repressive di fatti illeciti, anche da un sistema di misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi in avvenire*). Ainsi, le *giudice delle leggi* a estimé les dispositions

---

2. Le silence des pères fondateurs de la République italienne était intentionnel. Ils avaient en mémoire l'usage que le régime fasciste avait fait de ces mesures comme instrument de répression politique (Fiandaca, « *Misure di prevenzione (fondamenti costituzionali)* », *Dig. Pub.*, IX, 1994, et *voce* « *Misure di prevenzione* », *Digesto delle Discipline Penalistiche*, Turin, 1994 ; Barile, *Diritto dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologne, 1984 ; Amato, « *Commento all' art.13* », Branca (éd.), *Commentario della Costituzione*, Bologne, 1977).

de la loi de 1956 compatibles avec la Constitution italienne, notamment avec le principe de légalité contenu à l'article 13 relatif à la liberté personnelle et à l'article 25 § 3 relatif aux mesures de sûreté<sup>3</sup>.

Dans d'autres décisions, la Cour constitutionnelle s'est montrée moins précise et a examiné des recours sous l'angle des articles 13 et 25 en général, sans indiquer si elle se penchait sur l'aspect lié aux infractions pénales ou sur celui relatif aux mesures de sûreté. Quoi qu'il en soit, en appréciant le respect du principe de légalité *la Consulta* a toujours eu une approche plus souple dans le contexte des mesures de prévention que dans celui des dispositions relevant du droit pénal *stricto sensu*. Elle a déclaré de façon elliptique que le critère de précision pour les dispositions régissant les mesures de prévention ne voulait pas dire « moins de rigueur, mais une rigueur différente » (*non vuol dire minor rigore, ma diverso rigore*) en regard du critère requis pour les dispositions de droit pénal<sup>4</sup>.

La Cour constitutionnelle a également considéré que les mesures de prévention n'étaient pas contraires au principe de la présomption d'innocence. Le raisonnement est étrange. Les juges du *Palazzo della Consulta* ont argué que la présomption d'innocence n'entraîne pas en ligne de compte dans les mesures de prévention en ce que celles-ci ne se fondaient pas sur la culpabilité et ne touchaient pas à la responsabilité pénale d'un individu. En même temps, ils ont considéré que les mesures de prévention ne dérogeaient pas non plus à ce principe, en ce que de « simples soupçons » (*semplici sospetti*) basés sur des appréciations purement subjectives et invérifiables (*valutazioni puramente soggettive e incontrollabili*) ne suffiraient pas à rendre ces mesures applicables<sup>5</sup>.

Le législateur a réagi à cette jurisprudence par la loi n° 327/1988, qui a retiré de la loi de 1956 deux catégories de suspects – premièrement, les « *oziosi e i vagabondi abituali validi al lavoro* » et, deuxièmement, « *coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al*

---

3. Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle italienne n° 23 de 1964, qui a rejeté la question de la légitimité constitutionnelle de l'article 1 de la loi de 1956 en se référant aux articles 13, 25 et 27 de la Constitution italienne.

4. L'intégralité du passage pertinent de l'arrêt de 1964 se lit ainsi : « *nella descrizione delle fattispecie (di prevenzione) il legislatore debba normalmente procedere con diversi criteri da quelli con cui procede nella determinazione degli elementi costitutivi di una figura criminosa, e possa far riferimento anche a elementi presuntivi, corrispondenti, però, sempre, a comportamenti obiettivamente identificabili. Il che non vuol dire minor rigore, ma diverso rigore nella previsione e nella adozione delle misure di prevenzione rispetto alla previsione dei reati e dalla irrogazione delle pene.* »

5. Concernant les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 1 de la loi de 1956, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 23 de 1964 a exclu la possibilité que « *le misure di prevenzione possano essere adottate sul fondamento di semplici sospetti* », exigeant que « *una oggettiva valutazione di fatti da cui risulti la condotta abituale e il tenore di vita della persona o che siano manifestazioni concrete della sua proclività al delitto, e siano state accertate in modo da escludere valutazioni puramente soggettive e incontrollabili da parte di chi promuove o applica le misure di prevenzione.* »

*buon costume* » – et imposé que les trois catégories restantes de personnes auxquelles la loi s’appliquait fussent déterminées « sur la base d’éléments factuels » (*sulla base di elementi di fatto*).

3. En matière constitutionnelle, rien n’a changé en Italie depuis 1964 concernant la compatibilité du système des mesures de prévention personnelles avec la Constitution. Certes, plus tard, il est arrivé quelquefois au *giudice delle leggi* de constater la violation de la Constitution, et ce en raison de questions très spécifiques<sup>6</sup>. Comme l’indique l’arrêt de la Grande Chambre, en 1970 il a jugé que les personnes concernées devaient être assistées par un défenseur lors d’une procédure relative à l’application de telles mesures. En 1980, il a estimé que l’une des catégories de sujets, celle des personnes « que certains signes extérieurs port[ai]ent à considérer enclines à la délinquance », n’était pas suffisamment détaillée par la loi. En 2010, il a jugé inconstitutionnelle l’impossibilité pour l’intéressé de demander pendant la procédure d’application des mesures de prévention une audience publique, que ce soit en première instance ou en appel. En substance, le régime de 1956 est cependant resté le même, avec l’approbation des juges du *Palazzo della Consulta*.

4. En réalité, des mesures de prévention personnelles étaient appliquées en vertu de la loi de 1956 à des personnes soupçonnées d’infractions avant leur condamnation et en cas d’acquittement<sup>7</sup> ou de *sentenza di proscioglimento* prononcée en vertu de l’article 530 § 2 du code de procédure pénale pour preuves insuffisantes ou contradictoires<sup>8</sup>. Malgré la séparation formelle entre la procédure pénale, régie par le code de procédure pénale, et la procédure relative à l’application de mesures de prévention, régie par la loi de 1956, les éléments de preuve recueillis dans le cadre de la première pouvaient dans le cadre de la seconde servir d’indicateur du besoin de mesures de prévention<sup>9</sup>. Cela a bien sûr rendu possible l’instrumentalisation des mesures de prévention à des fins de « punition » des personnes mises hors de cause à l’issue d’une procédure pénale. Dans ces conditions, les mesures de prévention n’étaient rien d’autre que des sanctions pénales de « deuxième classe », des « peines fondées sur le

---

6. Paragraphes 53-56 de l’arrêt.

7. *Labita c. Italie* [GC], no 26772/95, § 195, CEDH 2000-IV, *Raimondo c. Italie*, 22 février 1994, § 39, série A n° 281-A, et *Ciancimino c. Italie*, n° 12541/86, décision de la Commission du 27 mai 1991, Décisions et rapports 70. Dans la jurisprudence interne, voir, par exemple, Cour de cassation, chambres réunies, 3 juillet 1996, *Simonelli*, et Cour de cassation, section I, 17 janvier 2008, n° 6613. De 2005 à 2013, ces mesures de prévention ont été appliquées à 30 511 personnes, selon des statistiques figurant dans le dossier. Bien qu’il lui ait été demandé de fournir des informations sur le nombre de personnes de ce groupe qui avaient été acquittées à l’issue d’une procédure pénale, le Gouvernement n’a pas fourni les données requises.

8. Cour de Cassation, section I, 28 avril 1995, *Lupo*.

9. *Labita*, précité, § 196, et *Ciancimino*, décision précitée. Dans la jurisprudence interne, voir, par exemple, Cour de cassation, section II, 20 avril 2013, n° 26774.

soupçon » (*pene del sospetto*<sup>10</sup>). Même après la réforme opérée par la loi n° 327/1988, une *probatio minus plena*<sup>11</sup> suffisait pour placer des individus dans la ligne de mire du système de justice pénale, avec son arsenal de mesures de restriction fondées sur la loi de 1956.

5. Pire encore, les mesures de prévention basées sur la loi de 1956 étaient par essence fortement désocialisantes, du fait des restrictions draconiennes qui frappaient la vie personnelle, professionnelle et sociale du suspect, s'ajoutant à la privation de liberté appliquée pendant une partie de la journée. Ces mesures avaient un caractère intrinsèquement « anti-resocialisant », augmentant par là même la probabilité que le suspect commît des infractions pénales quand il contrevenait au régime de restrictions imposé, car pareil manquement était en soi punissable comme une infraction pénale passible d'une lourde peine d'emprisonnement. Ainsi, comme Bricola l'a fort justement déclaré dès 1974, l'application de mesures personnelles aux fins de la prévention des infractions entraînait la commission de nouvelles infractions pénales, lesquelles donnaient une base légale à des poursuites pénales contre un individu qui au départ ne pouvait pas être poursuivi faute de preuves<sup>12</sup>. En fait, la logique tortueuse de la loi de 1956 comportait bel et bien un fort potentiel criminogène<sup>13</sup>.

En plus de leur caractère « anti-resocialisant », ces mesures avaient un effet discriminatoire, car la loi considérait leur application comme un facteur aggravant dans le cadre de la fixation des peines pour diverses infractions pénales<sup>14</sup>. En fait, cette aggravation n'avait rien à voir avec l'objet de l'infraction de base, et le facteur aggravant résultait donc exclusivement de l'étiquette négative que le législateur mettait au suspect ayant fait l'objet de mesures de prévention<sup>15</sup>. Partant, parmi les nombreux effets personnels dommageables desdites mesures, leur effet

---

10. Corso, « Profili costituzionale delle misure di prevenzione: aspetti teorici e prospettivi di riforma », AA.VV., *La legge antimafia tre anni dopo*, Milan, 1986.

11. Voir, parmi beaucoup d'autres, Cour de cassation, section VI, 19 janvier 1999, *Consolato*, qui précise que l'exigence de preuve de l'article 192 § 2 du code de procédure pénale ne s'applique pas dans une procédure relative à l'application de mesures de prévention.

12. Bricola, « Forme di tutela « ante delictum » e profili costituzionali della prevenzione », AA.VV., *Le misure di prevenzione*, Atti del Convegno C.N.P.D.S., 26-28 avril 1974, Milan, 1975.

13. Balbi, « Le Misure di Prevenzione Personali », contribution lors de la réunion annuelle de l'Association italienne des professeurs de droit pénal, 18 novembre 2016, Milan, p. 5. Voir aussi Gallo, « Misure di prevenzione », *Enc. Giur. Treccani*, Rome, 1990, vol. XX, et Guerrini et al., *Le misure di prevenzione*, Padoue, 2004.

14. Voir, par exemple, l'article 644 du code pénal : « *Le pene per i fatti di cui al primo e secondo comma sono aumentate da un terzo alla metà: (...) se il reato è commesso da persona sottoposta con provvedimento definitivo alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale durante il periodo previsto di applicazione e fino a tre anni dal momento in cui è cessata l'esecuzione.* »

15. Balbi, précité, p. 12.

intrinsèquement déshonorant avait un impact non seulement sociologique mais aussi sur l'application de la loi.

6. En outre, le cumul de mesures de prévention personnelles et de sanctions de droit pénal n'était même pas limité par le principe *ne bis in idem*, compte tenu du principe de « compatibilité logique » entre les deux, distillé par la jurisprudence relative à certaines dispositions de loi<sup>16</sup>. En fait, la loi favorise une telle jurisprudence. L'article 166 § 2 du code pénal permet l'application de mesures préventives même en cas de sursis associé à la peine prononcée lors d'un jugement pénal, si d'autres éléments de preuve peuvent être trouvés *aliunde*<sup>17</sup>. En conséquence dudit principe de compatibilité logique, il arrivait même que des mesures de prévention soient combinées à une peine prononcée dans le cadre d'une transaction pénale (*sentenza di patteggiamento*)<sup>18</sup>, ou à une réclusion à perpétuité (*condana all'ergastolo*)<sup>19</sup>.

7. L'effet punitif des mesures de prévention fondées sur la loi de 1956 était exacerbé par le fait que celles-ci étaient appliquées alors que la procédure pénale était encore en cours, sur la base des circonstances qui étaient visées par l'instruction dans le cadre de ladite procédure. Dans ce contexte, les mesures de prévention permettaient de contourner les exigences temporelles plus strictes qui sont associées à l'applicabilité de mesures conservatoires (*misure cautelari*) selon les règles ordinaires de la procédure pénale<sup>20</sup>. En pratique, l'interchangeabilité entre les mesures de prévention et les mesures conservatoires, dont la nature, le régime et les effets sont différents, a « escamoté » le droit contenu dans les livres<sup>21</sup>. Pendant une procédure pénale, les mesures de prévention fondées sur la loi de 1956 fonctionnaient en réalité comme un puissant objet de marchandage « endo-procédural » pour la police et les procureurs. Pour dire les choses crûment, l'ascendant tactique de la police et du parquet sur la défense était grandement renforcé par l'utilisation de mesures de prévention comme moyen de faire pression sur une personne présumée innocente afin qu'elle coopère dans le cadre de la procédure pénale en cours.

8. En définitive, les *misure di prevenzione personali* ont abandonné le principe de responsabilité personnelle relatif à un acte. Pour reprendre les termes d'Elia, le jugement préventif « disqualifie socialement une personne, sans avoir au préalable disqualifié un fait » (*un giudizio quale si squalifica*

---

16. Cour de cassation, section I, 10 février 2009, *M.M.*

17. Cour de cassation, section I, no 6285/97, *Capizzi*.

18. Cour de cassation, section I, 16 avril 1998, *Castellano*.

19. Cour de cassation, chambres réunies, 25 mars 1993, no 6, dep. 14 juillet 1993, imp. *Tumminelli*, Rv. 194062.

20. La révocation de *misure cautelari* pour absence des *gravi indizi* de culpabilité requis par l'article 273 du code de procédure pénale ne s'oppose pas à l'application de *misure di prevenzione personali* (Cour de cassation, section I, no 5760/99, *Iorio*).

21. Balbi, précité, p. 17.

*socialmente una persona, senza prima poter squalificare un fatto*)<sup>22</sup>. En fait, les mesures fondées sur la loi de 1956 s'appliquaient ante o praeter delictum. Basées sur un jugement hautement indéterminé et probabiliste quant à la conduite future du suspect (*Prius ergo est suspicio*)<sup>23</sup>, elles ciblaient celui-ci indépendamment de toute preuve d'une infraction pénale passée, s'appuyant sur de supposées « typologies de délinquants » (*tipologie d'autore*). Dans ce contexte, la garantie d'un contrôle juridictionnel n'était qu'illusion<sup>24</sup>. La loi de 1956 est devenue l'instrument d'une politique pénale fondée sur le *Täter-Typus* qui a trahi la règle fondamentale jadis si éloquemment formulée par Bettiol pour le droit pénal : *Im Anfang ist die Tat*<sup>25</sup>.

### **B. La frode delle etichette dans le contexte des mesures de prévention (§§ 9-11)**

9. Jusqu'à présent, la Cour de Strasbourg n'a guère aidé à contrer cette « fraude à l'étiquette » (*frode delle etichette*). Appelée à apprécier la compatibilité des mesures de prévention avec la Convention, elle s'est concentrée sur la procédure relative à l'application de telles mesures – dans laquelle était évaluée la dangerosité de la personne concernée – et vérifié si les droits de la défense avaient été respectés<sup>26</sup>. Comme nous le démontrerons plus loin, après le crucial arrêt *Guzzardi c. Italie*<sup>27</sup>, la Cour a toujours évité d'opérer une analyse approfondie des caractéristiques matérielles des mesures de prévention fondées sur la loi de 1956, se contentant de présumer leur légalité. L'affaire *Monno* représente la dernière occasion en date qu'elle ait eue de se livrer à un tel exercice ; or elle n'a pas saisi cette opportunité et, à la majorité, a déclaré la requête irrecevable<sup>28</sup>.

10. De plus, la Cour a estimé que l'annulation d'une mesure de prévention par la cour d'appel n'affectait pas, en tant que telle, la légalité de l'ingérence pour la période précédente, au motif que la décision de la

---

22. Elia, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milan, 1962, et « Libertà personale tra l'articolo 13 e l'articolo 25 della Costituzione », *Giur. Cost.* 1964, Petrini, *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Naples, 1996, et Moccia, « La lotta alla criminalità organizzata », Vallefucio et Gialanella (éd.), *La difficile antimafia*, Rome, 2002.

23. Traduction : « Au commencement était le soupçon ». L'expression est issue de la procédure pénale médiévale. Balbi, précité, p. 17.

24. Amodio, « Il processo di prevenzione: l'illusione della giurisdizionalità », *Giust. pen.*, 1975, III.

25. Traduction : « Au commencement était l'acte ». Bettiol, « Il problema penale », 1945, *Scritti giuridici*, I, p. 678.

26. Raimondo, *Labita*, tous deux précités, et *Vito Sante Santoro c. Italie*, n° 36681/97, CEDH 2004-VI.

27. *Guzzardi c. Italie*, 6 novembre 1980, série A n° 39.

28. *Monno c. Italie* (déc.), n° 18675/09, 8 octobre 2013.

juridiction de première instance était *prima facie* valide et efficace jusqu'au moment de son annulation par la juridiction supérieure<sup>29</sup>. En outre, elle a jugé que le non-respect d'un délai légal ne signifiait pas qu'il y avait eu rupture du juste équilibre<sup>30</sup>.

11. Au surplus, la Cour a toujours dit que le fait d'exclure le public d'une procédure relative à l'application de mesures de prévention patrimoniales emportait violation de l'article 6 § 1 de la Convention<sup>31</sup>. Toutefois, il n'y avait pas jusqu'à présent de jurisprudence semblable concernant les mesures de prévention personnelles.

En un mot, la Cour pour l'heure n'était pas parvenue à assurer les garanties minimales de la légalité matérielle et de l'équité procédurale dans le domaine hautement intrusif des mesures de prévention personnelles. Le présent arrêt change le cours des choses.

### III. Garanties matérielles relatives aux mesures de prévention (§§ 12-31)

#### A. Applicabilité de l'article 5 de la Convention (§§ 12-20)

12. Sous l'angle de l'article 5, le requérant se plaint d'avoir subi une privation arbitraire et excessive de sa liberté. Pour déterminer si l'article 5 de la Convention est applicable, la Cour doit appliquer les critères énoncés dans l'arrêt *Guzzardi c. Italie*<sup>32</sup>. Afin de déterminer si un individu se trouve « privé de sa liberté » au sens de l'article 5, il faut partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères comme le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée. Entre privation et restriction de liberté, il n'y a qu'une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence<sup>33</sup>. De plus, pour évaluer la nature des mesures de prévention prévues par la loi de 1956, il faut les examiner « accumulées et combinées »<sup>34</sup>. Enfin, la Cour a également dit que la démarche consistant à prendre en compte le « genre » et les « modalités d'exécution » de la mesure en question lui permet d'avoir égard au contexte

---

29. *Ibidem*, § 26.

30. *Ibidem*, § 27.

31. *Bocellari et Rizza*, n° 399/02, §§ 34-41, 13 novembre 2007, *Perre et autres c. Italie*, n° 1905/05, §§ 23-26, 8 juillet 2008, *Bongiorno et autres c. Italie*, n° 4514/07, §§ 27-30, 5 janvier 2010, *Leone c. Italie*, n° 30506/07, §§ 26-29, 2 février 2010, et *Capitani et Campanella c. Italie*, n° 24920/07, §§ 26-29, 17 mai 2011.

32. *Guzzardi*, précité, § 95.

33. *Ibidem*, §§ 92-93 ; voir aussi *Nada c. Suisse* [GC], n° 10593/08, § 225, CEDH 2012, *Austin et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 39692/09, 40713/09 et 41008/09, § 57, CEDH 2012, *Stanev c. Bulgarie* [GC], n° 36760/06, § 115, CEDH 2012, et *Medvedyev et autres c. France* [GC], n° 3394/03, § 73, CEDH 2010.

34. *Guzzardi*, précité, § 95.

et aux circonstances spécifiques entourant les restrictions à la liberté qui s'éloignent de la situation type qu'est l'incarcération<sup>35</sup>.

13. Dans l'affaire *Guzzardi*, la Cour, appelée à examiner les mesures de prévention personnelles appliquées au requérant, a estimé que celui-ci avait été privé de sa liberté et qu'il y avait eu violation de l'article 5. En effet, soupçonné d'appartenir à un « clan mafieux », le requérant avait été contraint de vivre sur une île dans une zone – non clôturée – de 2,5 kilomètres carrés, en compagnie essentiellement de personnes se trouvant dans une situation semblable ainsi que de personnel de surveillance. L'obligation de vivre sur l'île avait été assortie d'autres restrictions comparables aux mesures imposées aux requérants dans les affaires mentionnées ci-dessus<sup>36</sup>.

14. Toutes les autres affaires qui ont été examinées par la suite étaient similaires à l'affaire *Guzzardi* puisque les restrictions étaient les mêmes : se présenter une fois par semaine à l'autorité de police chargée de la surveillance ; chercher du travail dans le délai d'un mois ; ne pas changer de lieu de résidence ; vivre honnêtement et dans le respect des lois et ne pas prêter à soupçon ; ne pas fréquenter des personnes ayant fait l'objet de condamnations et soumises à des mesures de prévention ou de sûreté ; ne pas rentrer le soir après vingt-deux heures et ne pas sortir le matin avant six heures, sauf en cas de nécessité et non sans avoir averti les autorités en temps utile ; ne détenir ni porter aucune arme ; ne pas fréquenter les cafés, cabarets, salles de jeux et lieux de prostitution et ne pas participer à des réunions publiques. La seule différence avec la situation dans l'affaire *Guzzardi* réside dans le fait que les requérants n'étaient pas contraints de vivre sur une île. Sur ce fondement, ces affaires ont été examinées exclusivement sous l'angle de l'article 2 du Protocole n° 4<sup>37</sup>.

15. Cette jurisprudence est contradictoire. D'un côté, dans *Guzzardi* la Cour a affirmé que les mesures de prévention appliquées au requérant en vertu de la loi de 1956 impliquaient une privation de liberté. D'un autre côté, dans les affaires italiennes postérieures à *Guzzardi*, à commencer par le fâcheux arrêt *Raimondo*, la Cour a jugé que les mesures en question ne constituaient pas une privation de liberté mais une simple restriction à la liberté de circulation<sup>38</sup>. Je suis d'avis que la Cour devrait revenir aux

---

35. *Ibidem*, § 92 ; voir aussi *Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, § 59, série A n° 22, et *Amuur c. France*, 25 juin 1996, § 43, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III.

36. Voir note n° 26.

37. *Ciancimino, Raimondo, Labita, Vito Sante Santoro et Monno*, tous précités.

38. La jurisprudence actuelle de la Cour repose sur un passage de *Raimondo* (§ 39) qui affirme simplement, sans aucun effort de justification, que ces mesures doivent être évaluées comme des restrictions à la liberté de circulation découlant de l'article 2 du Protocole n° 4 et qu'elles « n'entraînent pas une privation de liberté au sens de l'article 5 § 1 de la Convention », citant l'« arrêt *Guzzardi c. Italie* précité, p. 33, § 92 », mais omettant tout le raisonnement qui suit dans ledit arrêt et aboutit à cette conclusion

principes fondamentaux de l'approche *Guzzardi*, comme elle l'a redit expressément dans *Ciulla*<sup>39</sup>.

16. À mon avis, si l'on compare les mesures imposées respectivement au requérant dans l'affaire *Guzzardi* et au requérant dans l'affaire *De Tommaso*, on constate que ces deux personnes ont été soumises aux mêmes restrictions. Même si, à la différence du requérant dans l'affaire *Guzzardi*, le requérant en l'espèce n'était pas contraint de vivre sur une île dans une zone – non clôturée – de 2,5 kilomètres carrés, le cumul et la combinaison des mesures imposées dans le cas d'espèce ont impliqué une privation de liberté – et pas seulement une restriction de celle-ci –, eu égard surtout à l'obligation de ne pas rentrer le soir après vingt-deux heures et de ne pas sortir le matin avant six heures.

En pratique, cette prescription est restée en vigueur pendant 221 jours, combinée avec les obligations suivantes : habiter dans une ville particulière ; se présenter une fois par semaine à l'autorité de police chargée de la surveillance ; ne pas fréquenter des personnes ayant fait l'objet de condamnations et soumises à des mesures de prévention ou de sûreté ; ne détenir ni porter aucune arme ; ne pas fréquenter les cafés, cabarets, salles de jeux et lieux de prostitution (*osterie, bettole, sale giochi et luoghi onde si esercita il meretricio*) ; ne pas participer à des réunions publiques, quelles qu'elles soient (*di qualsiasi genere*) ; vivre honnêtement (*vivere onestamente*). Enfin, le requérant a également fait l'objet d'une restriction relative aux communications téléphoniques.

17. Toutefois, à la différence du requérant dans l'affaire *Guzzardi*, qui devait signaler par avance aux autorités le numéro et le nom de son correspondant quand il souhaitait donner ou recevoir un appel téléphonique longue distance, le requérant en l'espèce ne pouvait pas utiliser les téléphones portables et appareils radioélectriques, mesure qui de toute évidence aggravait sa situation.

18. Cela étant établi, il faut souligner que l'on ne doit pas se baser exclusivement sur la superficie du lieu où le requérant est obligé de résider pour constater que l'article 5 est applicable. Pour ce qui est de la « situation concrète » du présent requérant<sup>40</sup>, j'observe que l'assignation à résidence a été imposée à celui-ci pendant 221 jours (du 4 juillet 2008 au 4 février 2009), soit 1 768 heures (221 jours x 8 heures). Dans ce contexte, il convient de rappeler l'existence d'une abondante jurisprudence de la Cour

---

strictement opposée : « Tout bien pesé, la Cour estime que le cas d'espèce se range dans la catégorie des privations de liberté ».

39. *Ciulla c. Italie*, 22 février 1989, § 40, série A n° 148. Cette affaire évoquait une disposition sur la *detenzione provvisoria*, qui fut par la suite abrogée. J'observe par ailleurs que cette approche a aussi été confirmée *mutatis mutandis* dans une récente affaire allemande (*Ostendorf c. Allemagne*, n° 15598/08, 7 mars 2013).

40. *Guzzardi*, précité, § 92.

concernant des situations où la privation du droit à la liberté a duré bien moins longtemps qu'en l'espèce<sup>41</sup>.

19. Par ailleurs, on peut utilement se référer à la jurisprudence de la Cour sur l'assignation à domicile. Selon la jurisprudence *Buzadji*, l'assignation à domicile est une forme de privation de liberté au regard de l'article 5 de la Convention<sup>42</sup>. L'assignation à domicile consiste en une interdiction faite au suspect de sortir de chez lui sans la permission des autorités compétentes. Selon l'article 284 du code de procédure pénale, en règle générale la personne concernée ne peut quitter son domicile tant qu'elle est l'objet d'un *arresto domiciliario*. Le tribunal peut toutefois l'autoriser à quitter son domicile pour aller travailler ou pour d'autres « occupations essentielles » (*indispensabili esigenze di vita*). La disposition en question ne précise pas combien d'heures l'intéressé peut passer hors de chez lui, laissant cette décision à l'appréciation du tribunal. La disposition relative à la *detenzione domiciliare* (article 47 *ter* 4) de la loi n° 354/1975 renvoie audit article 284 pour le régime de la peine. Le non-respect de ces dispositions est réprimé par l'article 385 du code pénal, qui prévoit une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an et, en cas de recours à la violence, jusqu'à cinq ans.

En fait, la situation en l'espèce n'était pas différente. Le requérant n'était pas libre de quitter sa maison entre vingt-deux heures et six heures, à moins d'en avoir « averti en temps utile » (*tempestiva notizia*) les autorités de surveillance et uniquement en cas de « nécessité établie » (*comprovata necessità*). Le non-respect de cette obligation légale était passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans.

20. Il s'ensuit que l'article 5 est applicable à cette forme de privation de liberté, comme il l'était dans les affaires *Guzzardi* et *Ciulla* (toutes deux précitées). Il y aurait « fraude à l'étiquette » (*frode delle etichette*) si l'article 5 § 1 n'était pas jugé applicable aux mesures prévues par la loi de 1956, eu égard à leur caractère fort intrusif en matière de limitation de la liberté, en général et en l'espèce.

---

41. Comparer avec onze heures dans *Quinn c. France*, 22 mars 1995, § 42, série A n° 311 ; douze heures dans *Labita*, précité, § 166 ; trois jours dans *Mancini c. Italie*, n° 44955/98, § 25, CEDH 2001-IX ; six mois dans *Brand c. Pays-Bas*, n° 49902/99, § 60, 11 mai 2004. Pour d'autres brèves périodes de privation de liberté, voir *Murray c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1994, §§ 49 et suivants, série A n° 300-A, concernant une détention de moins de trois heures dans un centre de l'armée pour interrogatoire ; *Novotka c. Slovaquie* (déc.), n° 47244/99, 4 novembre 2003, concernant une heure de garde à vue ; *Shimovolos c. Russie*, n° 30194/09, §§ 49-50, 21 juin 2011, concernant une garde à vue de quarante-cinq minutes pour interrogatoire ; voir aussi *Witold Litwa c. Pologne*, n° 26629/95, § 46, CEDH 2000-III, concernant le maintien dans une unité de dégrisement pendant six heures et demie.

42. *Buzadji c. République de Moldova* [GC], n° 23755/07, § 104, CEDH 2016.

### **B. Application de l'article 5 en l'espèce : absence de motif tiré de la Convention justifiant une privation de liberté (§§ 21-31)**

21. Je souscris sans réserve à l'appréciation faite par la Grande Chambre de l'insuffisante qualité de la loi examinée, concernant à la fois la liste des personnes auxquelles les mesures peuvent être appliquées (article 1 de la loi de 1956) et les mesures elles-mêmes (articles 3 et 5 de la loi de 1956).

22. Les louables efforts de la Cour constitutionnelle italienne pour restreindre la portée des notions employées dans ces dispositions ne suffisent pas à les soustraire à la critique du défaut de prévisibilité. Le citoyen ordinaire ne pouvait pas prévoir quel type concret de comportement risquait d'être englobé par la disposition pertinente de la loi de 1956 et quelle mesure spécifique serait appliquée à sa conduite, et ce pour la simple raison que la loi était libellée de façon trop générale et pâtissait de notions vagues et indéfinies, le tout combiné parfois à un ton moralisateur. Comme la loi n'établissait pas de relation claire et prévisible entre tel type concret de comportement et telle ou telle mesure pénale, une trop grande latitude était laissée à la police et au parquet<sup>43</sup>.

23. Mais ce n'est pas tout. La Grande Chambre aurait dû aller plus loin dans son analyse. En sus de la qualité déficiente de la loi, la privation du droit à la liberté *ante o praeter delictum* aux fins de la prévention des infractions pénales ne correspond à aucun des motifs qui se trouvent énumérés de manière exhaustive à l'article 5 § 1 de la Convention.

24. Je répète ce que l'arrêt *Guzzardi* a déjà indiqué de manière fort convaincante : l'assignation à résidence du requérant et l'obligation qui lui a été faite de rester chez lui huit heures par jour, aux fins de la prévention des infractions pénales, ne peuvent pas être considérées comme englobées dans les situations énumérées de façon exhaustive à l'article 5 § 1<sup>44</sup>.

25. L'article 5 § 1 a) de la Convention ne s'applique pas<sup>45</sup>. L'assignation à résidence du requérant n'était pas une sanction pour une infraction donnée, mais une mesure de prévention adoptée en raison d'indices relatifs à une propension à la délinquance. La nature de cette mesure n'était pas

---

43. La *legge-delega* n° 136 du 13 août 2010 a exigé que les catégories de personnes auxquelles s'appliquaient les mesures fussent établies à partir de « conditions clairement définies, évoquant l'existence de circonstances de fait » (« *che venga definita in maniera organica la categoria dei destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, ancorandone la previsione a presupposti chiaramente definiti e riferiti in particolare all'esistenza di circostanze di fatto che giustificano l'applicazione delle suddette misure di prevenzione e, per le sole misure personali, anche alla sussistenza del requisito della pericolosità del soggetto* »). Cela ne peut être interprété que comme la reconnaissance implicite, par les autorités nationales, du manque de clarté de la loi de 1956.

44. Voir, *a contrario*, *Danov c. Bulgarie*, n° 56796/00, 26 octobre 2006, *Mancini*, précité, § 20, *Nikolova c. Bulgarie* (n° 2), n° 40896/98, 30 septembre 2004, et *Vachev c. Bulgarie*, n° 42987/98, § 64, CEDH 2004-VIII.

45. *Guzzardi*, précité, § 100.

celle d'une détention qui se produit « à la suite et par suite » ou « en vertu » de la « condamnation »<sup>46</sup>.

26. L'article 5 § 1 b) de la Convention ne s'applique pas<sup>47</sup>. La détention du requérant n'est pas résultée d'une insoumission à une ordonnance<sup>48</sup> ou de la nécessité de garantir l'exécution d'une obligation spécifique prescrite par la loi<sup>49</sup>.

27. L'article 5 § 1 c) de la Convention ne s'applique pas<sup>50</sup>. Le requérant ne se trouvait dans aucune des situations visées à l'alinéa c). Il n'y avait pas de « raisons plausibles de [le] soupçonner [d'une] infraction », ni de « motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction » ou de « s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ». La raison en est simple : selon la jurisprudence fermement établie de la Cour, un soupçon aux fins de l'article 5 § 1 c) doit porter sur une « infraction concrète et déterminée »<sup>51</sup>, ce qui n'était pas le cas dans la loi italienne de 1956.

28. L'article 5 § 1 d) ne s'applique pas<sup>52</sup>, car le requérant n'était pas mineur.

29. L'article 5 § 1 e) ne s'applique pas<sup>53</sup>, puisque le requérant ne relevait d'aucune des catégories de personnes visées par cette disposition.

30. Enfin, l'article 5 § 1 f) n'entre pas non plus en ligne de compte ici<sup>54</sup>.

31. En résumé, la privation de liberté du requérant est critiquable pour ces deux raisons principales : premièrement, elle n'était pas compatible avec le principe de légalité énoncé à l'article 5 § 1 de la Convention ; deuxièmement, elle ne relevait d'aucune des exceptions prévues à l'article 5 § 1, alinéas a) à f). Or l'arrêt de la Cour ne traite que le premier aspect. À mon avis, il était impératif que la Cour aille plus loin et se penche sur la question délicate de la compatibilité avec la Convention de la privation du droit à la liberté *ante o praeter delictum* aux fins de la prévention des infractions pénales.

Compte tenu de ce qui précède, la conclusion s'impose : la Convention ne fournit pas de motif justifiant la privation du droit à la liberté *ante o praeter delictum* aux fins de la prévention des infractions pénales.

---

46. Voir, *a contrario*, *Van Droogenbroeck c. Belgique*, 24 juin 1982, § 35, série A n° 50.

47. *Guzzardi*, précité, § 101.

48. Voir, *a contrario*, *Steel et autres c. Royaume-Uni*, 23 septembre 1998, § 66, *Recueil* 1998-VII, *Nowicka c. Pologne*, n° 30218/96, § 60, 3 décembre 2002, *Harkmann c. Estonie*, n° 2192/03, § 30, 11 juillet 2006, et *Gatt c. Malte*, n° 28221/08, § 36, CEDH 2010.

49. Voir, *a contrario*, *Vasileva c. Danemark*, n° 52792/99, § 36, 25 septembre 2003, et *Epple c. Allemagne*, n° 77909/01, § 36, 24 mars 2005.

50. *Guzzardi*, précité, § 102.

51. *Ibidem* ; voir aussi *Lawless c. Irlande (n° 3)*, 1<sup>er</sup> juillet 1961, série A n° 3, et *Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni*, 30 août 1990, série A n° 182.

52. *Guzzardi*, précité, § 103.

53. *Ibidem*, § 98.

54. *Ibidem*, § 103.

## Deuxième partie (§§ 32-58)

### IV. Garanties procédurales relatives aux mesures de prévention (§§ 32-48)

#### A. Applicabilité de l'article 6 § 1 (volet pénal) de la Convention (§§ 32-43)

32. Selon la jurisprudence *Engel et autres*<sup>55</sup>, les critères pertinents dans la détermination de l'applicabilité du volet pénal de l'article 6 sont la qualification juridique de l'infraction en question en droit interne, la nature même de l'infraction et la nature et le degré de sévérité de la sanction dont l'intéressé est passible. Ces critères sont par ailleurs alternatifs et non cumulatifs : pour que l'article 6 s'applique au titre des mots « accusation en matière pénale », il suffit que l'infraction en cause soit, par nature, « pénale » au regard de la Convention, ou ait exposé l'intéressé à une sanction qui, par sa nature et son degré de gravité, ressortit en général à la « matière pénale ». Cela n'empêche pas l'adoption d'une approche cumulative si l'analyse séparée de chaque critère ne permet pas d'aboutir à une conclusion claire quant à l'existence d'une « accusation en matière pénale »<sup>56</sup>.

33. Un certain nombre d'arguments étayaient le constat selon lequel les différentes mesures de prévention fondées sur la loi de 1956 sont des mesures pénales au regard des critères susmentionnés.

Premièrement, les mesures de prévention personnelles prévues par la loi de 1956 reposaient sur une « accusation en matière pénale » au sens de la Convention. L'accusation consistait à imputer à l'intéressé une conduite dangereuse ou une personnalité dangereuse faisant soupçonner un avenir criminel. Comme la Cour l'a souligné dans *Deweert*<sup>57</sup>, elle doit vérifier s'il y a eu des « répercussions importantes sur la situation [du suspect] ». Cela correspond parfaitement à la situation visée par la loi de 1956, car la personne concernée par une telle procédure devenait un « suspect » (voir les termes correspondants, à l'article 4 de la loi : *sospetti* ; à l'article 5 : *persona sospetta di vivere, di non dare ragione di sospetti*).

34. Deuxièmement, dès l'ouverture d'une procédure fondée sur la loi de 1956, le suspect pouvait être soumis à des restrictions provisoires de ses droits en vertu de l'article 6 de ladite loi.

35. Troisièmement, si le soupçon était confirmé par un jugement, le suspect était soumis à des mesures particulièrement restrictives touchant un

---

55. *Engel et autres*, précité, §§ 82-83.

56. *Jussila c. Finlande* [GC], n° 73053/01, §§ 30-31, CEDH 2006-XIV, et *Zaicevs c. Lettonie*, n° 65022/01, § 31, 31 juillet 2007.

57. *Deweert c. Belgique*, 27 février 1980, § 46, série A n° 35.

large éventail de libertés fondamentales, pour une période qui pouvait aller jusqu'à cinq ans. En vertu de l'article 11 de la loi de 1956, cette limite pouvait être étendue si le suspect commettait un délit pendant la période de surveillance spéciale. La sévérité de ces mesures est indiscutable.

36. Quatrièmement, en principe la Cour constitutionnelle elle-même considère les mesures de prévention prévues par la loi de 1956 comme étant de nature pénale, au même titre que les mesures de sûreté. Il y a longtemps, dans son arrêt n° 68 de 1964, la haute juridiction a relevé « *il fondamento comune e la comune finalità* » des mesures de sûreté (*misura di sicurezza*) et des mesures de prévention (*misura di prevenzione*)<sup>58</sup>. Dans son arrêt n° 177 de 1980, la Cour constitutionnelle a assimilé les mesures de prévention personnelles fondées sur la loi de 1956 aux mesures de sûreté prévues par le code pénal, comme s'il s'agissait de « deux espèces d'un même genre »<sup>59</sup>. En conséquence, elle leur applique les garanties des principes de légalité et de présomption d'innocence<sup>60</sup>. Cependant, à l'instar des mesures de sûreté, les mesures de prévention ne sont pas limitées par le principe d'interdiction des lois rétroactives<sup>61</sup>.

37. Cinquièmement, ces mesures avaient un but préventif général et spécial, comme toute sanction pénale classique. En réalité, elles reposaient également sur le caractère socialement répréhensible de la conduite du suspect, facteur qui se trouve aussi à la base de l'application de toute sanction pénale. La doctrine italienne a toujours souligné l'existence d'un lien étroit entre les mesures de prévention personnelles et le droit pénal et ses objectifs<sup>62</sup>.

38. Sixièmement, le non-respect des mesures pénales prévues par la loi de 1956 était passible d'une peine qui pouvait aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement<sup>63</sup>. Au caractère fortement répressif des mesures de

---

58. Des articles 10 et 12 § 3 de la loi de 1956, l'on pouvait déduire ce principe : une mesure de sûreté prévalait sur une mesure de prévention lorsque toutes deux étaient appliquées, mais elles pouvaient dans certaines circonstances être appliquées conjointement (Cour de cassation, section I, 7 février 2011, *Macrì*).

59. Le passage pertinent est le suivant : « *l'applicazione delle misure di sicurezza personali, finalizzate anche esse a prevenire la commissione di (ulteriori) reati (e che non sempre presuppongono la commissione di un precedente reato; art. 49, secondo e quarto comma e art. 115, secondo e quarto comma del codice penale), talché possono considerarsi una delle due species di un unico genus* ».

60. Voir les arrêts nos 23/1964 et 177/1980 susmentionnés de la Cour constitutionnelle.

61. Cour de cassation, section I, 17 mai 1984, n° 1193.

62. Voir notamment Nuvolone, « La prevenzione nella teoria generale del diritto penale », *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1956 ; Piroddi, *Le misure di prevenzione di pubblica sicurezza*, 1971 ; Vassalli, « Misure di prevenzione e diritto penale », *Studi in onore di B. Petrocchi*, vol. III, 1972.

63. Des statistiques versées au dossier indiquent que, de 2005 à 2014, 16 461 personnes ont été condamnées pour non-respect des mesures de prévention qui leur étaient appliquées. Bien qu'interrogé à ce sujet, le Gouvernement n'a pas fourni d'informations sur le nombre de personnes de ce groupe qui ont été condamnées à des peines d'emprisonnement.

prévention s'ajoutait le fait que l'application de telles mesures était considérée comme un facteur aggravant dans le cadre de la fixation des peines pour diverses infractions pénales relevant du code pénal.

39. Septièmement, l'article 4 de la loi de 1956 prévoyait que les articles généraux 636 et 637 du code de procédure pénale, qui régissent la procédure pénale, étaient également applicables aux mesures de prévention personnelles. La Cour constitutionnelle a elle-même reconnu, dans son arrêt n° 306 de 1997, qu'en dépit des différences entre la procédure pénale ordinaire et la procédure relative aux mesures de prévention, « la seconde est modelée selon les formes de la première » (*quest'ultimo si trova ad essere modellato sulle forme del primo*). La notification relative à la tenue de l'audience dans la procédure relative aux mesures de prévention s'apparentait à une véritable *vocatio in iudicium* semblable au *decreto di citazione* dans la procédure pénale ordinaire, et la décision judiciaire imposant une mesure de prévention ressemblait à une véritable *sentenza*, qui devait être motivée<sup>64</sup>.

40. Huitièmement, si les garanties d'un procès public et équitable s'appliquent aux mesures de prévention patrimoniales, comme la Cour l'a déjà souligné dans les affaires *Bocellari et Rizza* et *Capitani et Campanella* (toutes deux précitées), elles doivent *a fortiori* s'appliquer aux mesures de prévention personnelles (*misure di prevenzione personali*).

41. Neuvièmement, compte tenu de la gravité des mesures applicables, il serait inconcevable que le suspect, dans une procédure visée par la loi de 1956, n'ait pas le droit d'être informé de l'accusation portée contre lui (article 6 § 3 a)), le droit de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense, le droit de se défendre lui-même et de présenter les preuves à décharge (article 6 § 3 b) et c), et le droit à l'assistance d'un défenseur de son choix (6 § 3 c)). Ces exigences fondamentales associées à la procédure pénale s'appliquent de même dans le cadre de la loi de 1956 : ainsi, « l'intéressé peut présenter des observations et se faire représenter par un avocat » (arrêt de la Cour constitutionnelle n° 76/1970).

42. Dixièmement, la Cour a estimé que les infractions disciplinaires relevaient du volet pénal de l'article 6 de la Convention, en raison surtout de la gravité de la peine<sup>65</sup>. Dans l'abstrait, les mesures applicables lors d'une procédure fondée sur la loi de 1956 étaient plus sévères que les sanctions disciplinaires habituelles. Les mesures de prévention imposées au requérant

---

64. Cairo et Forte, *Codice delle misure di prevenzione annotato*, Rome, 2014, p. 23.

65. *Engel et autres*, précité, § 85, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, 28 juin 1984, § 73, série A n° 80, *Ezeh et Connors c. Royaume-Uni* [GC], n°s 39665/98 et 40086/98, § 130, CEDH 2003-X, et, *mutatis mutandis*, *Dacosta Silva c. Espagne*, n° 69966/01, §§ 46-50, CEDH 2006-XIII.

confirment cette appréciation générale. Dès lors, le volet pénal de l'article 6 devrait *a fortiori* être applicable en l'espèce<sup>66</sup>.

43. À la lumière de ce qui précède, les mesures de prévention personnelles prévues par la loi de 1956 sont de nature pénale. Tous les critères classiques issus de la jurisprudence *Engel et autres* sont remplis<sup>67</sup>. La présente espèce reflète manifestement le caractère excessivement punitif des mesures de prévention fondées sur la loi de 1956, dès lors que la liste des mesures applicables est non exhaustive et excessivement étendue et que la durée d'application possible est trop longue (cinq ans, avec possibilité de prolongation). En outre, l'atteinte aux libertés fondamentales du suspect est si grave qu'elle rend nécessaires les garanties du volet pénal de l'article 6. La situation est particulièrement critique en Italie, où ces mesures peuvent être appliquées même après un acquittement au pénal.

#### **B. Application de l'article 6 en l'espèce : absence de procès public et équitable (§§ 44-48)**

44. Les griefs formulés sous l'angle de l'article 6 (volet pénal) peuvent se résumer comme suit : défaut de publicité des audiences, absence d'appréciation adéquate des éléments de preuve et absence de recours. L'article 6 (volet pénal) étant applicable, il reste à déterminer s'il a été violé. À mon avis, il y a eu violation de cet article, et ce pour trois raisons.

45. Comme la Cour constitutionnelle l'a reconnu dans son arrêt n° 93/2010, la tenue d'une audience publique est une exigence fondamentale pour ce type de procédure. Le Gouvernement a admis que le requérant avait subi une violation de l'article 6 § 1 en raison du défaut de publicité de la procédure devant les juridictions internes.

46. Deux graves erreurs ont été commises dans l'évaluation des preuves : d'abord au sujet de l'emploi agricole du requérant depuis 2005, comme l'a reconnu la cour d'appel (après sa sortie de prison en 2005, le requérant avait toujours eu une activité professionnelle licite lui assurant une source de revenus digne) (« *dopo la sua scarcerazione del 2005 si è costantemente dedicato sino ad oggi ad attività lavorativa lecita che gli assicura una fonte dignitosa di sostentamento* »), contredisant l'appréciation du tribunal de première instance ; ensuite, concernant les infractions alléguées aux obligations associées à la mesure de surveillance spéciale (« *violazioni agli obblighi di sorveglianza* »). Une grave erreur sur la personne a été reconnue par la cour d'appel, qui a explicitement déclaré que les infractions aux obligations découlant de l'application de la mesure de surveillance spéciale concernaient une autre personne.

---

66. Dans l'arrêt *Guzzardi* (précité, § 108), la Cour a jugé que l'article 6 sous son volet pénal n'était pas applicable, mais elle ne s'est penchée sur aucun des arguments ci-dessus.

67. *Engel et autres*, précité, §§ 82-83.

47. Bien que d'ordinaire la Cour ne s'occupe pas des erreurs commises dans l'appréciation des preuves, elle le fait lorsque ces erreurs sont criantes et flagrantes, comme en l'espèce. En effet, ces erreurs étaient d'une ampleur telle qu'elles ont porté atteinte à l'équité élémentaire de la procédure. J'observe en outre que le tribunal de première instance n'a consacré que deux brefs paragraphes à la justification de la mesure en cause.

48. En résumé, l'article 6 (volet pénal) est applicable et il y a eu violation de cette disposition.

## **V. Recours internes dans le cas d'espèce (§§ 49-58)**

### **A. Absence de contrôle juridictionnel à bref délai (§§ 49-53)**

49. Ayant voté contre la décision d'irrecevabilité du grief tiré de l'article 5, j'ai voté sur le fond en faveur d'un constat de violation de l'article 13, et ce pour les raisons exposées ci-après.

Le requérant a été soumis à un nombre excessif de mesures pénales vastes et diverses, pendant un trop long laps de temps, et de façon disproportionnée aux soupçons vagues et infondés qui pesaient sur lui. Il faut souligner que les mesures en question ont été appliquées au requérant pendant 221 jours, malgré le délai légal de trente jours dont disposait la cour d'appel pour statuer. Ce délai, prévu par le droit interne lui-même, n'a pas été respecté.

50. En l'espèce, les mesures ont été annulées *ex tunc*, ce qui a remis en cause leur base légale<sup>68</sup>. Le requérant a dû supporter une charge excessive puisque l'adoption d'une décision sur la légalité des mesures en question a pris sept mois alors que la loi prévoit un délai de trente jours, et le juste équilibre a donc été rompu.

51. Cela étant établi, il m'apparaît clairement qu'il n'y a pas eu de recours approprié, comme il résulte de la *ratio* de l'arrêt n° 93/2010 de la Cour constitutionnelle sur l'absence d'audience publique devant la cour d'appel et la réponse excessivement tardive de la juridiction de deuxième instance.

52. Par ailleurs, en garantissant aux détenus un recours pour contester la régularité de leur privation de liberté, l'article 5 § 4 consacre aussi le droit pour eux, à la suite de l'institution d'une telle procédure, d'obtenir à bref délai une décision judiciaire concernant la régularité de leur détention et mettant fin à celle-ci si elle se révèle illégale. En outre, la question de savoir si le droit des personnes détenues à une décision rapide a bien été respecté

---

68. Il n'y avait pas de base légale et factuelle aux mesures pénales appliquées, comme l'a reconnu la cour d'appel en déclarant les mesures litigieuses nulles *ex tunc*. Les mesures ont été annulées (*annullato*) – non pas révoquées – pour défaut d'observation des exigences légales dès le jour où avait statué le tribunal de première instance.

doit être appréciée – comme l’observation de l’exigence du « délai raisonnable » posée par les articles 5 § 3 et 6 § 1 de la Convention – à la lumière des circonstances de chaque affaire<sup>69</sup>.

53. La procédure engagée devant la cour d’appel n’était pas compatible avec l’article 5 § 4, dès lors qu’elle n’a pas satisfait à l’exigence de célérité. Il y a donc eu violation de l’article 5 § 4 de la Convention<sup>70</sup>. Le grief tiré de l’article 5 ayant été déclaré irrecevable à la majorité, j’ai voté en faveur d’un constat de violation de l’article 13, en raison de la déficience susmentionnée du recours interne en cas d’absence de contrôle juridictionnel à bref délai.

### **B. Défaut d’indemnisation pour mesure de prévention illégale (§§ 54-58)**

54. Selon la jurisprudence constante de la Cour, le droit à réparation énoncé au paragraphe 5 de l’article 5 de la Convention suppose qu’une violation de l’un des autres paragraphes de cette disposition ait été établie par une autorité nationale ou par les institutions de la Convention<sup>71</sup>. En l’espèce, le paragraphe 5 aurait dû être appliqué, compte tenu de la violation de l’article 5 § 1. En conséquence, la Cour aurait dû rechercher si le requérant disposait en droit italien d’un recours aux fins de l’article 5 § 5 de la Convention.

55. L’article 314 du code de procédure pénale prévoit un droit à réparation dans deux cas distincts : lorsque, à l’issue de la procédure pénale sur le fond, l’accusé est acquitté (réparation pour injustice « matérielle », prévue à l’alinéa 1) ou lorsqu’il est établi que le suspect a été placé ou maintenu en détention provisoire au mépris des articles 273 et 280 du code de procédure pénale (réparation pour injustice « procédurale », prévue à l’alinéa 2).

56. Dans son arrêt n° 310 de 1996, la Cour constitutionnelle a estimé que, au-delà des cas prévus par l’article 314 du code de procédure pénale, les individus ont un droit à réparation également dans le cas où la détention injuste est la conséquence d’un ordre d’exécution de la peine illégitime. En outre, dans son arrêt n° 284 de 2003, la Cour constitutionnelle a précisé que le droit à réparation pour détention injuste n’était pas exclu par le seul motif que l’ordre d’exécution était légitime ou que la détention était la conséquence d’une conduite régulière des autorités internes. Ce qui comptait, c’était l’injustice objective (*obiettiva ingiustizia*) de la privation de liberté.

---

69. Voir, entre autres, *Rehbock c. Slovénie*, n° 29462/95, § 84, CEDH 2000-XII, *Mamedova c. Russie*, n° 7064/05, § 96, 1<sup>er</sup> juin 2006, *G.B. c. Suisse*, n° 27426/95, § 33, 30 novembre 2000, et *Kadem c. Malte*, n° 55263/00, § 44, 9 janvier 2003.

70. *Rizzotto c. Italie*, n° 15349/06, §§ 30-36, 24 avril 2008.

71. *N.C. c. Italie* [GC], n° 24952/94, § 49, CEDH 2002-X.

57. Ce qui précède montre clairement qu'aucune disposition ne permettait au requérant de former auprès des juridictions nationales une demande d'indemnisation pour une mesure de surveillance spéciale. La lecture de l'article 314 du code de procédure pénale et de la jurisprudence pertinente de la Cour constitutionnelle fait apparaître que la possibilité de demander réparation d'un préjudice subi en raison d'une mesure de surveillance spéciale n'est prévue dans aucun des cas de figure évoqués ci-dessus. En fait, le Gouvernement lui-même a déjà reconnu cette lacune dans *Vito Sante Santoro* (précité)<sup>72</sup>.

58. En conséquence, il y a également eu violation du paragraphe 5 de l'article 5 de la Convention<sup>73</sup>. Eu égard aux conclusions de la majorité relativement à l'article 5, j'ai voté en faveur d'un constat de violation de l'article 13 de la Convention, car les voies de recours internes n'ont pas permis la réparation du dommage subi par le requérant, lacune qui s'est ajoutée à l'absence d'un contrôle juridictionnel à bref délai.

## VI. Conclusion (§§ 59-60)

59. Les articles 5 et 6 (volet pénal) de la Convention sont applicables à la présente affaire. En raison d'une série de mesures pénales draconiennes, le requérant a été victime de la violation de ses droits découlant de ces articles. Ces mesures sont un vestige obsolète de structures juridiques liberticides, *un reliquato superato di strutture giuridiche liberticide* qui, à la lumière des conditions actuelles<sup>74</sup>, sont totalement contraires à la prééminence du droit inhérente à un État démocratique, au droit à la liberté et aux exigences élémentaires d'équité et de publicité du procès, consacrées par les articles 5 et 6 de la Convention, sans parler d'autres libertés et droits fondamentaux comme la liberté de réunion.

60. La marche à suivre est claire : le législateur italien doit de toute évidence tirer du présent arrêt toutes les conclusions logiques qui s'imposent au sujet du récent décret législatif n° 159/2011. Le plus tôt sera le mieux.

---

72. *Vito Sante Santoro*, précité, § 45.

73. *Seferovic c. Italie*, n° 12921/04, § 49, 8 février 2011, *Pezzone c. Italie*, n° 42098/98, §§ 51-56, 18 décembre 2003, et *Fox, Campbell et Hartley*, précité, § 46.

74. *Tyrer c. Royaume-Uni*, 25 avril 1978, § 31, série A n° 26.

## OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DU JUGE KÜRIS

(Traduction)

1. Comme le juge Pinto de Albuquerque, je suis d'avis que l'article 5 de la Convention était applicable au cas d'espèce. Je souscris résolument aux arguments de mon éminent collègue, exposés dans son opinion en partie dissidente, concernant le caractère pénal des mesures « préventives » imposées au requérant. Je mets le terme « préventives » entre guillemets car, comme le dossier le montre sans équivoque, aux fins du droit interne appliqué il n'y avait absolument rien à « prévenir » dans la conduite du requérant (je développerai ce point le moment venu). J'adhère également à l'argument selon lequel, dans les circonstances de l'espèce, ces mesures auraient été assimilées à une privation de liberté si elles avaient été évaluées « accumulées et combinées », comme requis par le critère *Guzzardi*. En particulier, le requérant en l'espèce, contrairement au requérant dans l'affaire *Guzzardi* (6 novembre 1980, § 108, série A n° 39), n'était certes pas obligé de vivre sur une île, mais les mesures « préventives » lui ont été appliquées pendant une période bien plus longue – 221 jours (et nuits), contre 165 jours dans *Guzzardi*. En l'espèce, une évaluation « cumulée » des mesures litigieuses aurait appelé la mise en œuvre d'un examen bien plus minutieux de l'ensemble des circonstances factuelles pertinentes, notamment de l'essence de toutes les mesures restrictives, prises individuellement et « combinées », ainsi que du fait qu'elles avaient été imposées au requérant assorties d'une menace d'emprisonnement (fort réaliste). La nécessité d'un examen aussi approfondi des circonstances factuelles présupposait l'examen du grief tiré de l'article 5.

Ainsi, tout en souscrivant à la doctrine qui dit que « en proclamant le « droit à la liberté », le paragraphe 1 de l'article 5 vise la liberté physique de la personne », que « [p]our déterminer si un individu se trouve « privé de sa liberté » au sens de l'article 5, il faut partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères comme le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée » et que « [e]ntre privation et restriction de liberté, il n'y a qu'une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence » (paragraphe 80 de l'arrêt), je ne puis adhérer à l'idée que « pour évaluer la nature des mesures de prévention prévues par la loi de 1956 », telles qu'appliquées au requérant en l'espèce, on les a examinées « accumulées et combinées » (*ibidem*).

2. Dans l'affaire *Guzzardi* (précitée), résolue alors que l'Italie n'avait pas encore ratifié le Protocole n° 4, la Cour a estimé qu'« il y [avait] eu (...) privation de liberté au sens de l'article 5 » (point 4 du dispositif ; voir aussi le point 8, où la Cour a dit « en résumé (...) que (...) le requérant [avait] subi une violation de l'article 5 § 1 ») et que cette privation de liberté ne trouvait pas de justification dans tel et tel alinéa de l'article 5 § 1 (voir les points 5, 6

et 7 du dispositif). Compte tenu de ce constat, la conclusion de la majorité dans la présente espèce selon laquelle l'article 2 du Protocole n° 4 est applicable à la situation du requérant, tandis que l'article 5 ne l'est pas, signifie tout bonnement qu'une forme de privation de liberté au moins est considérée comme telle tant que l'État membre n'est pas pleinement partie au Protocole n° 4 et que la même forme de privation de liberté cesse d'être une privation de liberté une fois que le Protocole n° 4 est entré en vigueur à l'égard de l'État membre concerné (ou, au plus tôt, une fois qu'il a ratifié ce Protocole). Par extension, cela signifierait que ce qui peut être une privation de liberté dans un État peut ne pas l'être dans un autre État. La Cour est-elle disposée à admettre que, dans l'hypothèse d'affaires identiques contre la Suisse, la Turquie ou le Royaume-Uni, États qui n'ont pas ratifié le Protocole n° 4, l'article 5 serait applicable alors qu'il ne l'est pas dans des affaires identiques contre par exemple l'Italie, la France ou la Lituanie, États qui l'ont ratifié ?

Ce serait là une position très intéressante et qui donnerait à réfléchir dans les affaires portant sur le droit à la liberté. Le seul problème, avec une interprétation aussi « pluraliste » et « flexible » (pas dans le sens le plus positif de ces mots) de la Convention et de ses Protocoles, c'est qu'elle n'a pas grand-chose (peut-être même rien du tout) à voir ni avec les canons de l'interprétation juridique en général ni avec le droit fondamental à la liberté – tel que consacré par la Convention – en particulier.

3. Je suis également convaincu non seulement qu'en l'espèce l'article 5 est applicable mais aussi qu'il y a eu violation de cette disposition. Dans leur totalité et leur portée, et compte tenu de leur longue durée, les mesures « préventives » imposées au requérant (sous la menace de l'emprisonnement) s'analysaient en une privation de liberté, à la fois au regard de l'emploi courant du mot « liberté » tel que dicté par le sens commun et aux fins de l'article 5, dont l'interprétation jurisprudentielle, comme j'aime à le penser, doit tendre à ne pas s'écarter du sens commun.

Car en quoi consistaient, si ce n'est en une privation de liberté, ces mesures « préventives » appliquées au requérant comme on aurait fait un copier-coller mécanique et inconsidéré des dispositions légales ? Qu'elles ont été appliquées sans discernement, c'est-à-dire sans aucun égard pour la situation concrète du requérant, ressort de façon évidente du fait que l'intéressé était tenu de « rechercher du travail dans le délai d'un mois » alors que, comme l'a plus tard établi la cour d'appel de Bari, il avait « toujours eu (...) une activité professionnelle licite lui assurant une source de revenus digne » (paragraphe 27 de l'arrêt). Certaines de ces mesures étaient *très* restrictives et comportaient une part de privation de liberté dans son sens le plus – « physiquement » – direct. Ainsi, le requérant était tenu de « ne pas rentrer le soir après vingt-deux heures et [de] ne pas sortir le matin avant six heures, sauf en cas de nécessité et non sans avoir averti les autorités en temps utile », mesure qui en fait comportait une part

d'assignation à domicile et, en ce sens, s'analysait en une assignation à domicile « interrompue » ou « incomplète » (sur ce point également, je souscris aux arguments du juge Pinto de Albuquerque). L'argument de la majorité selon lequel cette mesure n'était pas une assignation à domicile parce qu'« en droit italien une personne assignée à domicile est réputée être en détention provisoire » (paragraphe 87 de l'arrêt) va à l'encontre des canons fondamentaux de l'interprétation de la Convention : il se peut que la mesure ici examinée – « ne pas rentrer le soir après vingt-deux heures et ne pas sortir le matin avant six heures, sauf en cas de nécessité et non sans avoir averti les autorités en temps utile » – ne soit pas considérée comme une assignation à domicile *en droit italien*, mais n'en est-elle pas une *au regard de la Convention* ? À mon avis, l'arrêt *Buzadji c. République de Moldova* ([GC], n° 23755/07, CEDH 2016) plaide en sens inverse. Premièrement, la Convention est un instrument qui est *autonome* à l'égard du droit interne (en l'occurrence italien) et que la Cour a toujours traité ainsi. Ne serait-ce plus le cas ? Deuxièmement, les 221 nuits que le requérant a passées en étant soumis à cette mesure (sous la menace d'être emprisonné) montrent que le « degré d'intensité » (*ibidem*, § 104) de celle-ci était loin d'être négligeable.

Mais il y a plus à dire encore sur le contenu des mesures litigieuses.

4. Certaines de ces mesures étaient manifestement irrationnelles et difficiles à expliquer au XXI<sup>e</sup> siècle, par exemple l'interdiction faite au requérant de se servir de « téléphones portables et d'appareils radioélectriques pour communiquer » – mais non d'utiliser Internet, notamment Skype (la loi appliquée remontait à l'époque d'avant Internet). C'est plutôt drôle. On aurait mieux compris que les tribunaux interdisent au requérant de communiquer avec certaines personnes, mais ils ont choisi de lui interdire de communiquer par certains moyens.

5. De plus, certaines mesures s'excluaient réciproquement. À titre d'exemple, le requérant était tenu de « rechercher du travail dans le délai d'un mois » – entreprise quasi vaine dès le départ dès lors que, outre l'interdiction générale qui lui était faite de sortir le matin avant six heures et de rentrer le soir après vingt-deux heures, on lui interdisait d'« utiliser [des] téléphones portables », de « participer à des réunions publiques » ou de conduire un véhicule (puisque son permis de conduire lui avait été retiré). À Casamassima, ville qui à l'époque des faits comptait moins de dix-huit mille habitants, il n'y avait probablement pas beaucoup d'employeurs qui se seraient bousculés pour recruter un employé aussi « difficile », voire « inutile ».

6. Tout cela, combiné à l'interdiction faite au requérant de « fréquenter des personnes ayant fait l'objet de condamnations et soumises à des mesures de prévention ou de sûreté » (toutes ? même s'il s'agissait, disons, de parents ? même si l'intéressé ignorait que les personnes qu'il venait à fréquenter d'une manière ou d'une autre avaient autrefois fait l'objet d'une

quelconque condamnation ?) et de « fréquenter les cafés, cabarets, salles de jeux (...) et [de] participer à des réunions publiques » (toutes les réunions ? même celles organisées, mettons, par des syndicats, à supposer qu'il ait réussi à trouver un travail et à s'affilier à l'un d'eux ? ou bien pouvait-il assister à une pièce de théâtre ou à un spectacle, qui sont aussi « publics » et sont aussi des « réunions » ?), risque d'amener le lecteur à se demander à quoi pense la majorité lorsqu'elle dit que « le requérant (...) *ne s'est pas trouvé dans l'impossibilité de nouer des contacts sociaux* » (italique ajouté), dès lors qu'il « n'a pas été contraint de vivre dans un endroit exigu » (paragraphe 85 de l'arrêt).

7. Si la majorité avait opté pour l'applicabilité de l'article 5 et jugé qu'il y avait eu violation de cette disposition, la Grande Chambre n'aurait pas eu besoin de se pencher sur la violation alléguée de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, et ainsi de produire un raisonnement qui de manière injustifiée accorde peu – clairement trop peu – de place à l'aspect factuel essentiel de cette affaire, à savoir qu'il y eu *erreur sur la personne*. Certes, il y a aussi eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4, mais – dès lors que *toute* atteinte au droit à la liberté d'une personne englobe toujours, par définition, une atteinte à sa liberté de circulation – le constat d'une violation de l'article 2 du Protocole n° 4 auraient été « couvert » par le constat « plus général » d'une violation de l'article 5.

Puisque la majorité a néanmoins jugé l'article 5 inapplicable, je n'ai pas eu d'autre choix que de voter pour le constat d'une violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (point 4 du dispositif).

8. Je suis également d'accord avec le juge Pinto de Albuquerque quant à l'applicabilité de l'article 6 § 1 sous son volet pénal et partage son avis qu'il y a eu violation de cet article précisément sous cet angle. Selon la majorité, « le volet pénal de l'article 6 § 1 de la Convention n'entre pas en jeu, car la surveillance spéciale ne saurait se comparer à une peine dès lors que la procédure dont le requérant a fait l'objet ne concernait pas le bien-fondé d'une « accusation en matière pénale » au sens de l'article 6 de la Convention » (paragraphe 143 de l'arrêt). Pour étayer cette position, la majorité renvoie à *Guzzardi* (précité, § 108) et à *Raimondo c. Italie* (n° 12954/87, 22 février 1994, § 43, série A n° 281-A). La référence n'est pas très concluante. Le paragraphe tiré de *Guzzardi* (affaire dont la résolution par la Cour remonte à 1980), mentionné au paragraphe 143 de l'arrêt contient peu (voire pas du tout) de principes de doctrine à caractère général et bien arrêtés. Il est explicitement imprécis quant à la nature du droit à la liberté. Quant au paragraphe tiré de *Raimondo* cité au même paragraphe 143 de l'arrêt, il n'éclaire pas davantage la question car il ne fait que renvoyer au paragraphe susvisé de *Guzzardi*, quoique sans les conditions contenues dans le paragraphe original de *Guzzardi*.

9. Signalons en passant que le Gouvernement n'a pas présenté d'observation au sujet de l'affirmation du requérant selon laquelle

l'article 6 § 1 sous son volet pénal était applicable « aux procédures relatives à l'application des mesures de prévention personnelles en ce qu'elles concernent la liberté personnelle du citoyen et sont régies par les dispositions du code de procédure pénale » (paragraphe 141 et 142 de l'arrêt).

Cette abstention signifie sûrement quelque chose.

10. Dans le contexte de l'applicabilité (changée en inapplicabilité par la majorité) du volet pénal de l'article 6 § 1, il faut encore mentionner un autre aspect. En fait, il *est* mentionné au paragraphe 14 de l'arrêt, puis est totalement *omis* dans le raisonnement.

Le paragraphe 14 de l'arrêt indique : « Pour le tribunal, le requérant présentait une *tendance « active » à la délinquance* et les pièces du dossier montraient qu'il avait tiré d'une *activité délictueuse* la plupart de ses moyens de subsistance » (italique ajouté).

Ainsi, les mesures litigieuses étaient une réaction officielle et une réponse judiciaire à de prétendues « tendance à la délinquance » et « activité délictueuse » du requérant, et en ce sens elles n'étaient pas seulement « préventives » mais aussi « punitives ».

11. Cela, en conséquence, plaide également contre le constat de la majorité selon lequel il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 « quant au droit à un procès équitable » (point 7 du dispositif).

Ainsi, on considère qu'il n'y a pas eu violation du droit à un procès équitable dans une situation où i) les autorités prennent la « mauvaise » personne et, à l'issue d'une procédure judiciaire non publique, lui imposent des mesures « préventives » sévères et de longue durée, alors que l'intéressé soutient ne pas être l'individu contre lequel les « éléments factuels » ont été recueillis ; ii) l'intéressé ne parvient pas à faire reconnaître cette circonstance évidente qu'il y a erreur sur la personne, ni *a fortiori* à la faire examiner, par une juridiction supérieure, et ce pendant plus de sept mois, au mépris flagrant du délai légal de trente jours ; iii) lorsqu'enfin l'erreur est découverte, l'intéressé n'est pas indemnisé au titre de sa qualité de victime. On ne lui adresse même pas d'excuses.

Absence totale de préjudice ?

En d'autres termes, si le droit à un procès équitable n'a pas été violé dans cette situation, cela signifie que ce procès était équitable.

*Équitable ?!*

12. Le Gouvernement a soutenu que « le requérant [avait] disposé d'une voie de recours, qu'il [avait] utilisée et qui lui [avait] permis d'*obtenir gain de cause* » (paragraphe 162 de l'arrêt – italique ajouté ; voir aussi le paragraphe 103).

La majorité semble adhérer à cette approche.

Certes, au final le requérant a « obtenu gain de cause » dans le sens où les mesures « préventives » ont été annulées. Mais la Cour peut-elle fermer les yeux sur toutes les tentatives de l'intéressé qui avaient échoué ? En

première instance, il n'est pas parvenu à empêcher qu'on lui applique les mesures litigieuses. Puis, pendant une période sept fois plus longue que le délai légal, il n'a pas réussi à porter sa cause à l'attention de la juridiction supérieure. On ne peut pas dire qu'il ait obtenu gain de cause devant la juridiction d'appel, en ce sens qu'il n'a pas reçu de réparation ni même d'excuses de la part des autorités. En fait d'excuses, il a obtenu tout le contraire : le Gouvernement a déclaré que la cour d'appel de Bari « n'[avait] *pas* reconnu d'erreur sur la personne » mais avait « simplement réévalué tous les éléments sur lesquels le tribunal s'était basé, pour exclure la dangerosité sociale du requérant » (paragraphe 103 ; italique ajouté).

Est-ce cela que l'on appelle désormais « obtenir gain de cause » ?

Peut-être dans la jurisprudence, mais pas dans la vie. Ce qui serait au détriment de la jurisprudence.

13. Concernant la violation alléguée de l'article 13, certains arguments favorables à un constat de violation ont déjà été exposés ci-dessus. Le fait que le délai associé au contrôle juridictionnel auquel le requérant avait droit selon la législation nationale ait été excédé à ce point se passe de commentaire. Mais le fait que le requérant ne se soit vu allouer aucune réparation pour les mesures « préventives » qui lui avaient été appliquées avant d'être annulées *ex tunc* par la cour d'appel de Bari (paragraphe 20 de l'arrêt) plaide encore plus fortement en faveur d'une violation de l'article 13. Si ces mesures avaient eu une *quelconque* base légale à l'époque de leur application, elles n'auraient probablement pas été annulées *ex tunc*.

14. J'en viens à présent à la divergence fondamentale entre l'approche de la majorité et la mienne, divergence qui a trait au raisonnement menant au constat de violation de l'article 2 du Protocole n° 4 et a aussi beaucoup à voir avec l'emploi, dans la présente opinion, du mot « préventif » entre guillemets.

15. Au paragraphe 110 de l'arrêt il est dit que « la loi n° 1423 de 1956, interprétée à la lumière des arrêts de la Cour constitutionnelle, est la disposition juridique qui a servi de fondement aux mesures de prévention personnelles appliquées au requérant » et que « donc (...) lesdites mesures de prévention *avaient une base légale en droit interne* » (italique ajouté).

Non, non, non, et encore non.

La loi en question, quelles que soient ses lacunes (nombre d'entre elles sont à juste titre relevées dans l'arrêt, et, par principe, je souscris à cette appréciation), traite des mesures « préventives » qui peuvent être appliquées à trois catégories de *personnes* : i) « [celles] dont on peut estimer, *sur la base d'éléments factuels*, qu'elles se livrent habituellement à des activités délictueuses » ; ii) « [celles] dont on peut estimer, compte tenu de leur conduite et de leur train de vie, et *sur la base d'éléments factuels*, qu'elles vivent habituellement, fût-ce en partie, de gains d'origine délictueuse » ; iii) « [celles] dont on peut estimer, *sur la base d'éléments factuels*, qu'elles commettent des infractions pénales qui offensent ou mettent en danger

l'intégrité physique ou morale des mineurs, la santé, la sécurité ou la tranquillité publique » (italique ajouté). Le nom générique de ces trois catégories d'individus est celui de « personnes dangereuses pour la sécurité et pour la moralité publique » (paragraphe 33 et 34 de l'arrêt).

Ni cette catégorie générique ni aucune de ses trois sous-catégories n'englobent, fût-ce indirectement, une personne que les autorités ont *prise par erreur pour une autre* et qu'elles considèrent à tort ou à raison comme « dangereux[e] pour la sécurité et pour la moralité publique ». Au regard de la loi, les « éléments factuels » recueillis contre M. Dupont ne peuvent pas mécaniquement être considérés comme ayant été recueillis contre M. Durand, *pris par erreur* pour M. Dupont. Peu importe que M. Durand ait ou non un casier judiciaire ou qu'il ait ou non commis des infractions par le passé. Bien sûr, il se peut qu'en recueillant des éléments factuels contre M. Dupont les autorités tombent sur quelque chose qui est aussi de nature à incriminer M. Durand ; toutefois, même dans ce cas, non seulement ce dernier doit être identifié directement et correctement, mais de plus les éléments recueillis contre M. Dupont ne peuvent pas automatiquement et inconsidérément être retenus contre M. Durand.

En outre, la Cour constitutionnelle n'a jamais interprété la loi (du moins pas directement, ni même, semble-t-il, implicitement) de telle sorte qu'elle permettrait de traiter la « mauvaise » personne comme quelqu'un de « dangereux[x] pour la sécurité et pour la moralité publique », au sens de l'article 1 de la loi.

16. Ainsi, *la loi n'était aucunement applicable au requérant.*

Les mesures « préventives » appliquées au requérant ont résulté d'une erreur. Cela été reconnu par la cour d'appel de Bari, qui les a annulées *ex tunc* (paragraphe 20 et 26 de l'arrêt).

C'est aussi simple que cela. Ils ont pris la mauvaise personne.

*Une erreur sur la personne est une erreur sur la personne*, un point c'est tout.

17. Là encore, je dois me répéter (paragraphe 1 ci-dessus). Des mesures « préventives » *proprement dites* ne peuvent être appliquées légalement qu'à une personne devant être « empêchée » de faire quelque chose. En l'absence de base factuelle justifiant la nécessité d'une « prévention » à l'égard d'une personne donnée, les mesures restrictives imposées à celle-ci ne peuvent guère passer pour « préventives » au véritable sens de ce terme.

18. La règle de droit mais aussi la décence la plus élémentaire exigent que lorsque l'on découvre une erreur entraînant l'imposition de sérieuses restrictions à une personne, prise pour un autre individu contre lequel des « éléments factuels » avaient été recueillis, les autorités disent « oups ! », présentent des excuses, referment le dossier aussi vite que possible et indemnisent la « mauvaise » personne pour tout dommage qu'elle a pu subir. C'est ainsi que les choses doivent se passer, à moins que l'on vive

dans une autre réalité, où le droit appliqué n'a rien à voir avec les faits auxquels on l'applique.

Inutile de dire qu'un monde parallèle ne serait pas un monde régi par la règle de droit.

19. Cependant (comme nous l'avons indiqué au paragraphe 12 ci-dessus), le Gouvernement a affirmé que la cour d'appel de Bari « n'[avait] pas reconnu d'erreur sur la personne » mais avait « simplement réévalué tous les éléments sur lesquels le tribunal s'était basé, pour exclure la dangerosité sociale du requérant » (paragraphe 103 de l'arrêt), comme si ces éléments pouvaient avoir un quelconque rapport avec le requérant. Cette déclaration montre bien que le gouvernement défendeur a encore du chemin à parcourir pour se rendre compte par lui-même des vérités simples qui commandent la conduite des autorités en cas d'erreur sur la personne.

20. Compte tenu de la grave erreur qui a eu tant de répercussions sur la situation du requérant, les considérations jurisprudentielles sur les points de savoir si la loi était « accessible » ou suffisamment « prévisible » pour le requérant, si elle était ou non « vague », « précise » ou « claire », et si les indications sur la conduite que devait adopter le requérant étaient « suffisantes », sont totalement dénuées de pertinence. Nul besoin de ces considérations pour pouvoir affirmer que les mesures « préventives » litigieuses ont été imposées au requérant en l'absence de toute base légale.

21. Ainsi, bien que je partage l'avis de la majorité selon lequel il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4, je suis en profond désaccord avec le raisonnement qui mène à ce constat. Ce raisonnement remplace la question de l'application de la loi à *la situation concrète du requérant* par la question de la « qualité de la loi », problème qui est ensuite « résolu » comme si la Cour était une juridiction constitutionnelle ayant pour tâche d'examiner la conformité des lois à quelque droit supérieur, indépendamment des points de savoir à qui et comment ces lois sont appliquées, et même si elles sont appliquées ou non. Autrement dit, ce raisonnement remplace le véritable problème que *ce* requérant a *bel et bien* rencontré, et qui a été soumis à la Cour, par la question générale des avantages et inconvénients des normes légales elles-mêmes. Si (là encore) je ne peux que souscrire à l'appréciation critique que fait la majorité de l'insuffisante prévisibilité des dispositions appliquées (constat pouvant être utile pour statuer sur d'éventuelles actions d'autres personnes auxquelles cette loi pourrait être appliquée), tout cela a bien peu à voir avec le cas de *ce* requérant. S'il y a eu violation de la liberté de circulation de *ce* requérant, ce n'est pas parce qu'une loi « pas suffisamment prévisible » ou « pas suffisamment claire », « libellée en des termes vagues et excessivement généraux », a été appliquée à sa situation, mais en raison du fait même que cette loi, qui permettait des restrictions à la liberté de circulation (sans parler de la privation de liberté elle-même), *a été appliquée à cette* personne alors qu'au regard de son propre contenu elle n'aurait pas dû l'être.

22. Au paragraphe 125 de l'arrêt, la majorité déclare que la loi en question n'était pas suffisamment claire et prévisible pour les « *personnes auxquelles les mesures de prévention pouvaient être appliquées* » (italique ajouté).

On pourrait poser cette question : en disant « pouvaient être appliquées », veut-elle *aussi* dire *au requérant* ?!

Je crains que la réponse à cette question, comme le donne à penser le raisonnement de la majorité, soit tout sauf optimiste.