



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE GIULIANO GERMANO c. ITALIE

(Requête n° 10794/12)

ARRÊT

Art 8 • Vie privée et familiale • Avertissement de police infligé au requérant dans le cadre d'une procédure de prévention du harcèlement, sans protection juridique adéquate contre les abus • Absence de limitation de durée pour les effets de l'avertissement et absence de droit à obtenir son réexamen ou sa révocation • Requérant exclu du processus décisionnel à un degré important malgré l'absence de motifs d'urgence démontrés • Insuffisance du contrôle exercé par les autorités juridictionnelles sur la base factuelle, la légalité, la nécessité et la proportionnalité de la mesure • Absence de motifs pertinents et suffisants • Garanties procédurales insuffisantes

STRASBOURG

22 juin 2023

DÉFINITIF

06/11/2023

Cet arrêt est devenu définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Giuliano Germano c. Italie,

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

Marko Bošnjak, *Président*,
Krzysztof Wojtyczek,
Alena Poláčková,
Ivana Jelić,
Gilberto Felici,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato, *juges*

et de Renata Degener, *greffière de section*,

Vu :

la requête (n° 10794/12) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet État, M. Giuliano Germano (« le requérant »), a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 5 janvier 2012,

la décision de porter à la connaissance du gouvernement italien (« le Gouvernement ») les griefs relatifs aux articles 6 et 8 de la Convention et de déclarer la requête irrecevable pour le surplus,

les observations des parties,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 23 mai 2023,

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

INTRODUCTION

1. La requête soulève des questions sur le terrain de l'article 8 de la Convention. Elle porte sur des allégations selon lesquelles la disposition interne régissant l'avertissement de police (*ammonimento*) infligé au requérant dans le cadre d'une procédure de prévention du harcèlement conduite par le chef de la police locale (*questore*) ne satisfaisait pas au critère de « qualité de la loi » aux fins de cette disposition. Elle concerne en outre la question de savoir si, dans la procédure interne qui a abouti à l'adoption de cette mesure à l'égard du requérant, celui-ci a été autorisé à participer au processus décisionnel à un degré suffisant pour assurer la protection requise de ses intérêts, si les motifs invoqués par les autorités internes pour justifier la mesure litigieuse étaient pertinents et suffisants, et si la mesure a fait l'objet d'un contrôle juridictionnel suffisant par les juridictions internes compétentes.

EN FAIT

2. Le requérant, M. Giuliano Germano, est un ressortissant italien né en 1956 et résidant à Savone. Il a été représenté devant la Cour par M^e R. Sturlese, avocat à La Spezia.

3. Le Gouvernement a été représenté par son agent, M. L. D'Ascia, *Avvocato dello Stato*.

4. Les faits de la cause peuvent se résumer comme suit.

5. En 2009, la relation entre le requérant et son épouse prit fin et, le 3 mai 2009, cette dernière quitta le domicile familial avec leur fille.

6. Le 6 mai 2009, elle déposa une plainte pénale (*querela*) contre le requérant pour des mauvais traitements dont elle alléguait avoir été victime la nuit au cours de laquelle elle avait quitté le domicile familial. Toutefois, elle retira ensuite cette plainte, et la procédure engagée contre le requérant fut abandonnée le 22 mai 2015.

7. Le 13 novembre 2009, l'épouse du requérant présenta au *questore* de Savone une demande (*richiesta*) l'invitant à adresser à son mari un avertissement de police sur le fondement de l'article 8 du décret-loi n° 11 du 23 février 2009 sur les mesures d'urgence en matière de sécurité publique et de lutte contre les violences sexuelles et le harcèlement (« le décret-loi n° 11/2009 »), converti en la loi n° 38 du 23 avril 2009 (« la loi n° 38/2009 », paragraphe 26 ci-dessous). Cette demande décrivait en détail plusieurs épisodes de violences physiques et verbales que l'intéressée affirmait avoir subies de la part de son mari, tant au cours de la période où ils vivaient ensemble qu'après qu'elle eut quitté le domicile familial. L'épouse du requérant relatait en outre plusieurs appels téléphoniques que celui-ci lui avait selon elle passés à elle ainsi qu'à la baby-sitter de leur fille et à des amis communs, et qui auraient eu pour but de contrôler sa vie personnelle, de l'isoler et de l'intimider.

8. Le commissariat de police ainsi saisi ouvrit une enquête et recueillit dix-sept dépositions auprès des personnes mentionnées dans la demande de l'épouse du requérant. Parmi ces témoins, une amie de l'épouse du requérant confirmait que le requérant avait à plusieurs reprises agressé verbalement son épouse en sa présence ; un autre déclarait avoir entendu parler d'une agression physique ; et un troisième déclarait que le requérant lui avait téléphoné à plusieurs reprises dans le but d'obtenir des informations sur la vie de son épouse après que celle-ci eut quitté le domicile familial. Les quatorze autres déclarations ne confirmaient pas la version des faits donnée par l'épouse du requérant et excluaient expressément que le requérant l'eût insultée en leur présence ou eût tenté de l'isoler.

9. Par une ordonnance n° 20406 du 27 novembre 2009, le *questore* de Savone émit un avertissement de police. Le 28 novembre 2009, le requérant reçut personnellement notification de cet avertissement au commissariat de police de Savone.

10. La motivation figurant au procès-verbal de l'avertissement était la suivante :

« En ce qui concerne la requête introduite le 13 novembre 2009 (...) demandant expressément qu'un avertissement soit prononcé contre Germano Giuliano (...), dont il a été indiqué qu'il était responsable de faits de harcèlement commis sur [la personne à

l'origine de la demande d'avertissement], bien que cette personne ait décidé de ne pas déposer de plainte pénale ;

Compte tenu du fait que, comme cela est indiqué dans la requête, Germano Giuliano, le mari de la personne qui a demandé l'avertissement et dont celle-ci se sépare actuellement [a], tout au long des trois dernières années, et de plus en plus fréquemment à partir du mois de mai de l'année en cours, proféré des insultes en présence d'autres personnes, passé des appels téléphoniques, depuis un numéro caché et sur leur lieu de travail, à la personne à l'origine de la demande d'avertissement ainsi qu'à d'autres personnes proches des anciens époux, envoyé des SMS, adressé des demandes répétées, insistantes, et pour certaines formulées avec une attitude potentiellement menaçante, dans le but de contrôler, par le recours à un ton insistant, obsessionnel et intimidant, [les] allées et venues [de son épouse], et plus généralement sa vie quotidienne, a causé à la personne à l'origine de la demande d'avertissement un état grave et persistant d'anxiété, de peur et d'inquiétude pour sa sécurité personnelle ;

Considérant que l'ensemble des investigations menées par la police et des documents complémentaires recueillis, qui ont tous été versés au dossier – indépendamment du contexte dans lequel les actes de M. Germano ont eu lieu, à savoir la procédure judiciaire de séparation des époux qui est en cours ainsi que les incidents liés à la garde de leur fille de sept ans –, et nonobstant le fait que certains de ces épisodes sont dénués de pertinence, témoignent d'une situation d'une particulière gravité, suffisamment et objectivement avérée, et constituée d'éléments dont la réalité est établie, et notamment d'agressions physiques, qui font par ailleurs l'objet d'une procédure pénale actuellement pendante et qui ne peuvent donc pas être mentionnées mais dont il convient de ne pas sous-estimer l'importance lors de l'appréciation de l'ensemble de la situation et des faits signalés, et qui sont objectivement susceptibles de provoquer chez l'épouse de M. Germano à tout le moins un état de détresse psychologique et, partant, d'établir le bien-fondé de sa demande ;

[L]a nécessité et l'urgence [de la mesure] destinée à empêcher la continuation de la situation de harcèlement [ont été constatées] (...) »

11. L'avertissement adressé au requérant, tel qu'il figurait dans le procès-verbal qui lui fut notifié, était ainsi rédigé :

« M. Germano Giuliano [est] invité à se comporter d'une manière respectueuse de la loi et est averti que, s'il ne met pas fin au comportement qui a conduit à l'adoption de la présente ordonnance, il sera déféré à l'autorité judiciaire compétente sur le fondement de l'article 612 *bis* [du code pénal], même en l'absence de plainte pénale (*querela*) déposée par la personne à l'origine de la demande de cet avertissement, en application de la [procédure] prévue à l'article 8 du décret-loi n° 11/2009, converti en la loi n° 38 du 23 avril 2009 (...), qui permet l'engagement de poursuites pénales (...) contre un individu pour des faits ayant déjà fait l'objet d'un « avertissement ».

M. Germano Giuliano est également informé que la peine maximale de quatre ans d'emprisonnement prévue par l'article 612 *bis* [du code pénal] « est alourdie si l'acte est commis par une personne qui a déjà fait l'objet d'un avertissement » en application de l'article 8 du décret-loi n° 11/2009 (...) »

12. Le 14 janvier 2010, le requérant forma un recours contre cette mesure devant le tribunal administratif régional (*Tribunale Amministrativo Regionale*, le « TAR ») de Ligurie. Alléguant ne pas avoir été informé de l'ouverture de la procédure administrative ni autorisé à s'exprimer, il soutenait que son droit de participer à une procédure administrative, garanti

selon lui par l'article 7 de la loi n° 241 du 7 août 1990 (« la loi n° 241/1990 », paragraphe 19 ci-dessous) avait été méconnu ; il soutenait également que l'avertissement litigieux était insuffisamment motivé, que les enquêtes menées par la police étaient entachées d'insuffisances et que les conditions requises par l'article 8 du décret-loi n° 11/2009 pour le prononcé d'un avertissement n'étaient pas remplies. Il soulevait en outre la question de la constitutionnalité de l'article 8 du décret-loi n° 11/2009, arguant que cet article se heurtait aux articles 3, 24, 97, 111 et 113 de la Constitution italienne puisqu'il allait selon lui à l'encontre du principe du contradictoire, des droits de la défense et de l'égalité des armes. Enfin, le requérant réclamait la réparation du préjudice qu'il disait avoir subi du fait de la mesure qui avait été prononcée contre lui.

13. Le requérant demandait en outre la suspension provisoire de la mesure dans l'attente de l'issue de la procédure pendante devant le TAR. Le 4 février 2010, le TAR rejeta la demande de suspension, observant qu'il n'y avait pas de risque de préjudice irréparable pour les droits et intérêts du requérant.

14. Dans son jugement n° 8145 du 30 septembre 2010, le TAR conclut à la violation du droit de participation et des droits de la défense du requérant, garantis par l'article 7 de la loi n° 241/1990, accueillit la demande de l'intéressé et annula l'avertissement pris contre lui par la police.

15. Le TAR observa que la mesure litigieuse, qui portait gravement et directement atteinte au droit au respect de la réputation de l'individu averti, ne pouvait pas être prononcée sur la seule base des informations et éléments de preuve fournis par la personne à l'origine de la demande d'avertissement. Il précisa que ces éléments devaient être comparés avec les informations et les éléments de preuve fournis par la personne visée par la mesure, dans le cadre d'une procédure qui devait se fonder sur une enquête appropriée et suffisante et qui devait permettre à la personne concernée d'exprimer son point de vue. Selon le TAR, une exception au respect des droits de participation de la personne concernée ne se justifiait que dans des cas d'urgence et de nécessité impérieuses, lesquelles devaient être suffisamment démontrées et justifiées dans la motivation de l'ordonnance. Le TAR observa en outre qu'un avertissement de police n'était pas un acte administratif au contenu prédéterminé (*atto vincolato*), car il supposait une appréciation complexe des éléments de fait pertinents. Il en conclut que la restriction des droits de participation de l'individu n'était pas justifiée.

16. Enfin, le TAR rejeta pour irrecevabilité la demande d'indemnisation présentée par le requérant, observant que celui-ci n'avait fourni aucun élément de nature à démontrer qu'il avait subi un préjudice du fait de l'avertissement de police.

17. Le 3 janvier 2011, le ministère de l'Intérieur interjeta appel contre ce jugement devant le Conseil d'État (*Consiglio di Stato*). Dans ses écritures, le ministère relevait que le jugement de première instance n'avait pas tenu compte de l'urgence qui caractérisait la procédure de prévention du

harcèlement. Il soutenait en outre que la participation du requérant à la procédure administrative n'aurait pas changé l'issue de celle-ci puisque le *questore* avait estimé que la demande de l'épouse du requérant était fondée.

18. Le ministère demandait en outre la suspension du jugement querellé. Le 11 février 2011, le Conseil d'État accueillit cette demande de suspension, constatant qu'en égard au but préventif de l'avertissement de police, il existait un risque sérieux de préjudice irréparable pour l'épouse du requérant.

19. Dans son arrêt n° 4365 du 19 juillet 2011, le Conseil d'État accueillit le recours du ministère, annula le jugement de première instance et confirma l'avertissement de police. Il reconnut que la mesure avait eu de graves conséquences sur la vie personnelle du requérant, puisqu'elle permettait l'ouverture de poursuites pour harcèlement même en l'absence de plainte déposée par la victime, ainsi que la prise en compte automatique d'une circonstance aggravante en cas de condamnation pour cette infraction.

20. Toutefois, le Conseil d'État rappela que le but de l'avertissement était d'empêcher que la victime présumée de harcèlement subisse un préjudice potentiellement grave et irréparable. Selon le Conseil d'État, la procédure de prévention du harcèlement, par sa nature même, exigeait une réponse rapide et immédiate. À la lumière de ces considérations, elle estima que le fait de ne pas avoir informé le requérant de l'ouverture de la procédure administrative en cause devant le chef de la police locale et de ne pas l'avoir entendu avant l'adoption de la mesure litigieuse n'avait pas emporté violation des droits de participation de l'intéressé, car celui-ci pouvait obtenir un contrôle complet de la décision en adressant directement une demande de réexamen à l'autorité de police (*questura*) ou en introduisant un recours hiérarchique auprès de l'autorité administrative supérieure (*ricorso gerarchico*), à savoir le préfet (*prefetto*), sur le fondement des dispositions pertinentes du décret présidentiel n° 1199 du 24 novembre 1971 (« le décret n° 1199/1971 » ; paragraphe 23 ci-dessous).

21. Le Conseil d'État releva en outre que l'avertissement n'était pas insuffisamment motivé ni fondé sur des investigations insuffisantes, le *questore* ayant déclaré que l'enquête menée par la police avait établi le caractère insultant et intimidant du comportement que le requérant avait eu à l'égard de son épouse.

22. Enfin, le Conseil d'État observa que l'absence d'audition du requérant avant le prononcé de l'avertissement reposait sur la nécessité urgente de prévenir une possible escalade de la violence à l'égard de son épouse.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE PERTINENTS

I. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. Le décret présidentiel n° 1199 du 24 novembre 1971 (relatif à la simplification de la procédure des recours administratifs)

23. Le décret n° 1199/1971 porte réglementation des recours qui peuvent être formés contre les actes et décisions administratifs devant l'autorité administrative hiérarchiquement supérieure à celle qui a pris l'acte ou la décision. Les dispositions pertinentes en l'espèce sont ainsi libellées :

Article 1 : Recours

« Les mesures administratives non définitives peuvent faire l'objet d'un recours devant l'autorité administrative hiérarchiquement supérieure, dont la décision, pour des motifs de légitimité et de fond, ne peut faire l'objet d'un autre recours hiérarchique par aucune partie intéressée.

(...)

La notification des mesures susceptibles de recours en vertu du présent article indique le délai d'introduction du recours et l'autorité devant laquelle il doit être formé. »

Article 5 : Décision

« Si elle estime que le recours n'aurait pas dû être formé, l'autorité compétente le déclare irrecevable. Si elle constate dans le recours une irrégularité susceptible d'être rectifiée, elle accorde au demandeur un délai pour procéder à cette rectification ; en l'absence de rectification par le demandeur, elle déclare son recours irrecevable. Si elle estime que le recours est mal fondé, elle le rejette. Si elle accueille le recours pour incompétence, elle annule la mesure et renvoie l'affaire à l'instance compétente. Si elle accueille le recours pour d'autres motifs de régularité ou pour des motifs de fond, elle annule ou modifie la mesure ou, le cas échéant, renvoie l'affaire à l'autorité compétente qui l'a adoptée.

La décision doit être motivée, et elle doit être émise et notifiée à l'organisme ou à l'agence qui a adopté la mesure contestée, au demandeur et aux autres parties intéressées auxquelles le recours a été notifié, soit par voie administrative, soit par lettre recommandée avec accusé de réception. »

Article 6 : Absence de réponse

« Si l'autorité saisie ne communique pas sa décision dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de l'introduction du recours, celui-ci est réputé rejeté et la mesure contestée peut alors faire l'objet d'un recours devant l'autorité juridictionnelle compétente ou d'un recours extraordinaire auprès du président de la République. »

B. La loi n° 241 du 7 août 1990 (sur les nouvelles dispositions relatives aux procédures administratives et le droit d'accès aux documents administratifs)

24. La loi n° 241/1990 régit les procédures administratives et le droit d'accès aux documents administratifs. Les dispositions pertinentes en l'espèce sont ainsi libellées :

Article 3 : Motivation

« 1. Toute mesure administrative (...) doit être motivée, sauf dans les cas prévus au paragraphe 2. La motivation indique les motifs de fait et de droit, en lien avec les résultats de l'enquête préliminaire menée, qui ont justifié la décision de l'administration publique.

2. Les mesures réglementaires, les mesures normatives et les mesures à caractère général ne sont pas soumises à l'obligation de motivation.

(...)

4. Tout acte notifié au destinataire doit indiquer le délai de recours et l'autorité compétente pour connaître d'un recours. »

Article 7 : Notification de l'ouverture d'une procédure

« 1. En l'absence d'obstacles résultant de raisons particulières d'accélérer la procédure, l'ouverture de la procédure est notifiée, selon les modalités prévues à l'article 8, aux personnes à l'égard desquelles la mesure définitive doit avoir un effet direct et à celles dont l'intervention est requise par la loi. De même, en l'absence des raisons particulières susmentionnées, lorsqu'une mesure risque de porter préjudice à des personnes identifiées ou facilement identifiables autres que ses destinataires directs, l'administration est tenue d'informer ces personnes de l'ouverture de la procédure, selon les mêmes modalités de notification.

2. Dans les cas visés au paragraphe 1, ces règles s'appliquent sans préjudice du pouvoir de l'administration d'adopter, même avant d'avoir procédé aux notifications prévues par ce paragraphe, des mesures provisoires. »

C. Le décret-loi n° 11 du 23 février 2009 (mesures d'urgence en matière de sécurité publique et de lutte contre les violences sexuelles et le harcèlement), converti en loi le 23 avril 2009 (loi n° 38/2009)

25. Le décret-loi n° 11/2009 a introduit dans l'ordre juridique italien des mesures d'urgence destinées à garantir la sécurité publique et à lutter contre les violences sexuelles et le harcèlement. L'article 7 a introduit dans le code pénal une nouvelle disposition (article 612 *bis*) qui érige en infraction pénale le harcèlement (*atti persecutori*). L'article 612 *bis*, tel qu'en vigueur à l'époque des faits pertinents pour la présente requête, était ainsi libellé :

« À moins que les faits ne soient constitutifs d'une infraction pénale plus grave, quiconque menace ou harcèle de manière répétée une personne au point de provoquer chez elle un état d'anxiété ou de peur grave et persistant, ou de susciter une crainte fondée pour sa propre sécurité ou celle d'un proche parent ou d'une personne liée à elle

par une relation d'affection, ou pour la forcer à modifier son mode de vie, est puni d'une peine d'emprisonnement d'un an à six ans et six mois. »

26. L'article 8 du décret-loi n° 11/2009 a introduit la mesure d'avertissement de police, qui doit être émis dans le cadre d'une procédure de prévention du harcèlement par le chef de la police locale (*questore*). Il se lit comme suit :

« 1. Tant qu'aucune plainte pénale (*querela*) n'a été déposée pour l'infraction prévue à l'article 612 *bis* du code pénal, introduite par l'article 7, la partie lésée peut signaler les faits à l'autorité de sécurité publique en formant auprès du chef de la police locale (*questore*) une demande (*richiesta*) d'avertissement contre l'auteur du comportement. La demande (*richiesta*) est transmise sans délai au chef de la police locale (*questore*).

2. Si la demande (*richiesta*) est fondée, le chef de la police locale (*questore*), après avoir, si nécessaire, recueilli des renseignements auprès des services d'enquête et entendu les personnes ayant connaissance des faits, avertit oralement la personne visée par la demande de mesure en l'invitant à se comporter d'une manière respectueuse de la loi, et dresse un procès-verbal (*processo verbale*) de l'avertissement. Une copie de ce procès-verbal est remise à la personne à l'origine de la demande d'avertissement ainsi qu'à son destinataire. Le chef de la police locale (*questore*) prévoit des mesures concernant les armes et les munitions.

3. La peine infligée pour l'infraction pénale prévue à l'article 612 *bis* du code pénal est alourdie si l'infraction est commise par une personne qui a déjà fait l'objet d'un avertissement sur le fondement du présent article.

4. Si l'infraction est commise par une personne qui a déjà reçu un avertissement sur le fondement du présent article, une procédure pénale pour l'infraction prévue à l'article 612 *bis* du code pénal peut être engagée même si la partie lésée n'a pas déposé de plainte pénale (*querela*). »

II. LA JURISPRUDENCE INTERNE PERTINENTE

A. La jurisprudence relative à la nature de la mesure et aux conditions d'adoption de l'avertissement défini à l'article 8 du décret-loi n° 11/2009

27. La jurisprudence interne pertinente a précisé que l'avertissement de police pris sur le fondement de l'article 8 du décret-loi n° 11/2009 remplit une « fonction de prévention et de dissuasion » puisqu'il vise à empêcher que le comportement incriminé par l'article 612 *bis* du code pénal se répète et cause un préjudice irréparable à la victime (Conseil d'État, troisième section, arrêts n° 4365 du 19 juillet 2011 et n° 4077 du 25 juin 2020 ; voir aussi Cour de cassation, arrêt n° 17350 du 19 août 2020). Compte tenu de cette fonction, le *questore* n'est pas tenu d'apprécier la responsabilité pénale de l'auteur présumé des faits de harcèlement, mais seulement de déterminer la probabilité que ce comportement ait bien eu lieu et d'analyser la probabilité d'un risque futur (Conseil d'État, troisième section, arrêt n° 4077 du 25 juin 2020).

28. En ce qui concerne les éléments de fait, la mesure ne peut être adoptée que si les comportements constitutifs de l'infraction pénale définie à l'article 612 *bis* du code pénal sont établis (Conseil d'État, troisième section, arrêts n° 2599 du 7 septembre 2015 et n° 4077 du 25 juin 2020). En particulier, dans son arrêt n° 2045 du 21 avril 2020, la troisième section du Conseil d'État a souligné qu'un avertissement de police ne peut être adressé que dans le cas où est établie l'existence d'un comportement répété pouvant être qualifié de « menace ou harcèlement » et ayant des conséquences négatives sur l'état physique, psychologique ou existentiel de la victime et restreignant sa liberté.

29. L'infraction définie à l'article 612 *bis* du code pénal se compose de trois éléments constitutifs : i) des actes répétés de menace ou de harcèlement ; ii) le fait de provoquer chez la victime un état d'anxiété ou de crainte pour sa sécurité ou celle d'un proche, ou une modification de ses habitudes quotidiennes ; iii) l'existence d'un lien de causalité entre le premier et le second élément. Dans son arrêt n° 172 du 11 juin 2014, la Cour constitutionnelle a précisé l'interprétation de l'infraction pénale de harcèlement, et a jugé que cette disposition ne manquait pas de clarté ni de prévisibilité puisqu'elle correspondait aux infractions pénales de menace et de harcèlement définies, depuis leur rédaction initiale, aux articles 612 et 660 du code pénal.

30. La différence, en ce qui concerne l'établissement de faits, entre la procédure d'avertissement de police et l'ouverture de poursuites pénales pour harcèlement tient, d'une part, à la question de savoir si une plainte pénale a été déposée par la victime et, d'autre part, au régime de la preuve. La jurisprudence a précisé qu'aux fins d'imposition d'un avertissement, il n'est pas nécessaire de disposer de preuves concluantes de la commission de l'infraction (Conseil d'État, troisième section, arrêt n° 4077 du 25 juin 2020). L'adoption de cette mesure suppose seulement qu'il existe des indices de ce que le comportement incriminé par l'article 612 *bis* a eu lieu et, sur la base d'une appréciation pronostique, qu'il est susceptible de se reproduire à l'avenir (Conseil d'État, troisième section, arrêts n° 1085 du 15 février 2019 et n° 4077 du 25 juin 2020).

31. Le Conseil d'État a également estimé que la mesure ne saurait se fonder uniquement sur la version des faits fournie par la personne ayant présenté la demande d'avertissement. L'autorité de police est tenue de mener une enquête suffisante afin de déterminer si la demande est fondée (Conseil d'État, troisième section, arrêt n° 4077 du 25 juin 2020).

32. Il a également précisé que, conformément à l'article 3 de la loi n° 241/1990 (paragraphe 19 ci-dessus), l'existence de tels indices doit être dûment démontrée et mentionnée dans le procès-verbal de l'avertissement (voir notamment, Conseil d'État, troisième section, arrêt n° 1085 du 15 février 2019). La motivation figurant sur le procès-verbal doit permettre d'apprécier la légitimité de l'exercice qui est fait des pouvoirs administratifs,

ceci afin d'éviter que la mesure soit prise sur la base de simples soupçons non avérés (Conseil d'État, troisième section, arrêts n° 2108 du 29 mars 2019 et n° 7883 du 10 décembre 2020).

B. La jurisprudence relative aux obligations découlant de l'avertissement

33. Dans son arrêt n° 17350 du 19 août 2020, la Cour de cassation (cinquième section) a précisé que l'avertissement de police invite le destinataire à s'abstenir de tout comportement constitutif de l'infraction définie à l'article 612 *bis* du code pénal.

34. Selon la Cour de cassation, l'article 8 du décret-loi n° 11/2009 visait à délimiter l'étendue du pouvoir d'appréciation reconnu au *questore*, et plus spécifiquement à préciser les conditions d'adoption de la mesure par référence à l'infraction pénale de harcèlement (paragraphe 28 ci-dessus).

35. Toutefois, en ce qui concerne le destinataire de la mesure, la Cour de cassation a précisé que l'avertissement ne fait pas naître de nouvelles obligations juridiques puisqu'il se borne à rappeler à son destinataire que son comportement doit respecter l'article 612 *bis* du code pénal. Il l'informe également des conséquences « alourdies » que la loi prévoit en cas de répétition d'un tel comportement, à savoir la possibilité de poursuivre l'infraction même en l'absence de plainte pénale déposée par la victime et la prise en compte d'une circonstance aggravante en cas de condamnation.

36. À la lumière de ces observations, la Cour de cassation a conclu que l'article 8 du décret-loi n° 11/2009 ne manquait ni de clarté ni de prévisibilité.

C. La jurisprudence relative au droit individuel de participation à la procédure de prévention du harcèlement prévue à l'article 8 du décret-loi n° 11/2009

37. Dans les premières affaires ayant porté sur l'avertissement de police, les autorités juridictionnelles internes ont considéré qu'il s'agissait d'une mesure administrative ayant des effets directs sur les intérêts de l'intéressé, et ce dès son adoption. Elles ont jugé que, par conséquent, l'adoption de cette mesure était soumise au respect du droit de participation à la procédure et du principe du contradictoire consacré par la loi n° 241/1990, et que le *questore* était tenu de procéder à une appréciation des éléments fournis par l'intéressé dans l'exercice de son droit à la défense (TAR de Ligurie, deuxième section, arrêts n° 31 du 12 janvier 2010 et n° 208 du 15 avril 2010). De même, dans son arrêt n° 5676 du 21 octobre 2011, la troisième section du Conseil d'État a relevé que l'article 8 du décret-loi n° 11/2009 prévoyait expressément que le *questore*, avant de prononcer un avertissement, devait entendre les personnes ayant connaissance des faits pertinents, y compris le destinataire de l'avertissement.

38. Dans la jurisprudence ultérieure, deux approches concurrentes sont apparues. L'approche majoritaire, qui suit la jurisprudence citée au paragraphe précédent, considère que la fonction préventive de l'avertissement ne justifie pas en elle-même qu'il soit dérogé au droit à être entendu dans une procédure. Une ligne de jurisprudence minoritaire considère à l'inverse que, compte tenu de cette fonction préventive de l'avertissement, le *questore* a toute latitude pour apprécier s'il y a lieu d'informer l'intéressé de l'ouverture de la procédure et de l'entendre préalablement à l'adoption de la mesure.

39. Selon la jurisprudence majoritaire, les procédures de prévention du harcèlement doivent être conduites dans le respect du principe du contradictoire, de façon à permettre au destinataire de la mesure d'exprimer son point de vue (Conseil d'État, troisième section, arrêts n° 5676 du 21 octobre 2011, n° 4187 du 9 juillet 2018 et n° 1085 du 15 février 2019). Selon ce courant jurisprudentiel, il ne peut être dérogé aux droits de participation de l'intéressé que dans le cas où des circonstances exceptionnelles, dont le *questore* examine l'urgence, l'imposent (Conseil d'État, troisième section, arrêt n° 6038 du 9 décembre 2014) et ces motifs spécifiques, à savoir l'existence d'un risque imminent de préjudice grave, doivent expressément figurer dans la motivation de l'avertissement (Conseil d'État, troisième section, arrêt n° 2108 du 29 mars 2019).

40. L'approche minoritaire, en revanche, considère que la procédure de prévention du harcèlement, par sa nature même, se caractérise par la nécessité de prévenir un risque de préjudice irréparable pour la personne ayant demandé l'avertissement. Elle estime qu'en conséquence, il appartient au *questore* de décider s'il y a lieu ou non de procéder à l'audition du destinataire. Elle juge que, même dans les cas où aucune urgence n'a été démontrée, l'absence d'audition du destinataire de l'acte ne saurait justifier une annulation de l'acte (Conseil d'État, troisième section, arrêts n° 2419 du 6 juin 2016 et n° 4241 du 13 octobre 2016).

D. La jurisprudence relative à la nature du contrôle juridictionnel dont l'avertissement peut faire l'objet

41. Selon la jurisprudence du Conseil d'État, les juridictions administratives sont compétentes pour examiner si un avertissement contesté repose sur une base factuelle suffisante, s'il était suffisamment motivé, et s'il était justifié dans les circonstances de l'espèce. Par exemple, dans l'arrêt n° 5676 du 21 octobre 2011, précité, le Conseil d'État a estimé que l'avertissement était insuffisamment motivé car il ne comportait aucune appréciation des éléments qui ont été fournis par la personne avertie et que le texte se bornait à mentionner. Sur le fond, le Conseil d'État a relevé qu'aucun élément factuel établi ne justifiait l'imposition de la mesure (voir aussi les arrêts n° 5259 du 6 juin 2018 et n° 5445 du 21 avril 2020, dans lesquelles le

Conseil d'État, troisième section, a établi et apprécié les faits à la lumière des éléments de preuve disponibles, afin de se prononcer sur la question de savoir si l'avertissement était justifié dans les circonstances particulières des affaires dont il était saisi).

E. La jurisprudence relative au réexamen et à la révocation des mesures administratives de sécurité publique

42. Le cadre juridique applicable ne fixe pas de durée d'application pour les effets de l'avertissement, et ne prévoit pas de procédure de réexamen régulier. Selon les principes généraux applicables aux mesures administratives, le destinataire d'une telle mesure peut demander à l'autorité administrative de la réexaminer, mais celle-ci décide souverainement si elle exerce ou non cette faculté dont elle dispose. L'autorité administrative n'a donc pas d'obligation légale de procéder à un tel réexamen ni de révoquer la mesure en raison du seul écoulement du temps (Conseil d'État, sixième section, arrêt n° 3634 du 9 juillet 2013). La personne visée a le droit de former un recours devant la juridiction administrative compétente contre le rejet de la demande de réexamen ou l'absence de réponse de l'autorité administrative (Conseil d'État, arrêt n° 4365 du 19 juillet 2011, qui est l'arrêt attaqué en l'espèce).

43. Lorsqu'une personne introduit une demande de réexamen, la durée écoulée depuis l'adoption de la mesure est l'un des éléments pris en compte par l'autorité administrative (voir par exemple, TAR de Bolzano, arrêt n° 262 du 24 juin 2015). Toutefois, selon la jurisprudence existante, l'avertissement émis dans le cadre d'une procédure de prévention du harcèlement est une mesure « instantanée » qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'une demande de réexamen ou d'une révocation. Dès lors, le rejet, implicite ou explicite, d'une demande de réexamen ou de révocation introduite auprès du *questore*, ne peut être contesté devant les juridictions administratives (*ibidem* ; voir aussi TAR de Gênes, arrêt n° 826 du 22 juillet 2022). En outre, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, la révocation d'un avertissement par l'autorité administrative ne met pas fin aux effets juridiques que cette mesure produit à l'égard de la procédure pénale, qui permet, en cas de réitération du harcèlement, l'ouverture de poursuites contre le destinataire de la mesure même en l'absence de plainte pénale (*querela*), et, en cas de condamnation, le prononcé d'une peine plus lourde (Cour de cassation, cinquième section, arrêt n° 34474 du 16 septembre 2021).

44. L'évolution récente de la jurisprudence relative à une autre mesure de sécurité publique indique que le pouvoir de réexamen reconnu à l'autorité administrative doit être interprété à la lumière des principes constitutionnels de bonne administration, de raisonnable et de proportionnalité. Dans son jugement n° 508 du 20 février 2019, la deuxième section du TAR de Sicile a considéré que lorsqu'une mesure de sécurité publique a des effets sur une

personne et que le cadre juridique ne définit pas la durée d'application de ces effets, l'intéressé doit avoir le droit d'obtenir un réexamen du bien-fondé de la mesure. Si la mesure a perdu sa justification en raison d'un changement intervenu dans les circonstances pertinentes ou par l'effet de l'écoulement du temps, et ne répond donc plus à un intérêt public, elle doit être révoquée (voir aussi TAR de Campanie, cinquième section, arrêt n° 2859 du 21 mai 2015). En pareil cas, les juridictions administratives compétentes peuvent annuler le rejet implicite de la demande de réexamen né du silence gardé par l'autorité administrative sur la demande dont elle a été saisie, et enjoindre à cette autorité de faire usage de son pouvoir de réexamen et de répondre à la demande par une décision motivée.

III. LE DROIT ET LES TEXTES INTERNATIONAUX

A. Textes concernant les droits des personnes dans les procédures administratives

1. Résolution 77 (31) du Comité des Ministres sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration

45. Cette résolution, adoptée par le Comité des Ministres le 28 septembre 1977, énonce des principes s'appliquant à la protection des personnes, physiques ou morales, dans les procédures administratives concernant toute mesure ou décision d'ordre individuel prise dans l'exercice de la puissance publique et de nature à produire des effets directs sur les droits, libertés ou intérêts de ces personnes.

46. L'article 1 de cette résolution, qui porte sur le droit d'être entendu, est ainsi libellé :

« 1. À propos de tout acte administratif de nature à porter atteinte à ses droits, à ses libertés ou à ses intérêts, l'intéressé peut proposer des faits et des arguments et, le cas échéant, offrir des moyens de preuve dont l'autorité administrative tiendra compte.

2. Dans les cas appropriés, l'intéressé est informé, en temps utile et de la façon appropriée à l'affaire, des droits visés à l'alinéa précédent. »

47. Selon l'annexe à cette résolution, dans la mise en œuvre des principes énoncés par ce texte, il convient de tenir dûment compte des exigences d'une administration bonne et efficace ainsi que des intérêts de tiers et des intérêts publics majeurs. Par conséquent, les intérêts précités peuvent justifier la modification ou l'exclusion d'un ou plusieurs des principes énoncés dans la résolution, que ce soit dans des cas particuliers ou dans des secteurs spécifiques de l'administration publique. Toutefois, toute modification ou dérogation de cette nature doit être conforme à l'objectif fondamental de cette résolution, qui est d'assurer le plus haut niveau d'équité possible.

48. L'article IV, qui porte sur la motivation des actes administratifs, se lit comme suit :

« Lorsqu'un acte administratif est de nature à porter atteinte à ses droits, ses libertés ou ses intérêts, l'intéressé est informé des motifs sur lesquels il se fonde. Cette information est donnée soit par l'indication des motifs dans l'acte, soit, à la demande de l'intéressé, par leur communication par écrit à celui-ci dans un délai raisonnable. »

2. La Recommandation CM/Rec(2007)7 du Comité des Ministres aux États membres relative à une bonne administration

49. Cette recommandation, adoptée par le Comité des Ministres le 20 juin 2007, établit les principes et les règles que les administrations publiques devraient appliquer dans leurs rapports avec les personnes privées afin de parvenir à une bonne administration (article 1).

50. L'article 8, qui définit le principe de participation, se lit comme suit :

« Les administrations publiques donnent aux personnes privées la possibilité de participer de manière appropriée à la préparation et à la mise en œuvre des actes administratifs qui affectent leurs droits ou intérêts, à moins qu'une action immédiate soit requise. »

51. L'article 14, qui consacre un droit de participation des personnes privées pour les actes individuels, est ainsi libellé :

« Au cas où une administration publique a l'intention de prendre un acte individuel devant avoir des effets directs et défavorables sur les droits des personnes privées, et si celles-ci n'ont pas eu la possibilité de faire valoir leurs observations, à moins que ceci ne soit pas manifestement nécessaire, ces personnes doivent avoir la possibilité de le faire dans un délai raisonnable, selon les modalités prévues par le droit national et, le cas échéant, avec l'assistance d'une personne de leur choix. »

52. L'article 17 § 2, qui porte sur la forme des actes administratifs, consacre l'obligation de motivation de certaines décisions :

« Les actes individuels doivent être motivés de façon appropriée avec l'indication des raisons de droit et de fait pour lesquelles l'acte est adopté, au moins dans les cas où ils affectent les droits individuels. »

3. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

53. Les passages pertinents de l'article 41 de la Charte se lisent comme suit :

« 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.

2. Ce droit comporte notamment :

a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ;

(...) »

54. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a dit que le droit d'être entendu garantit à toute personne la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue au cours de la procédure

administrative et avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses droits et ses intérêts légitimes. Les arrêts pertinents de la CJUE ont été cités par la Cour dans l'arrêt *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], n^{os} 42461/13 et 44357/13, § 55, 17 mai 2016.

B. La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (la Convention d'Istanbul)

55. Par la loi n^o 77 du 27 juin 2013, l'Italie a ratifié la Convention d'Istanbul. Les dispositions pertinentes de cette convention sont les suivantes :

Article 34 – Harcèlement

« Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour ériger en infraction pénale le fait, lorsqu'il est commis intentionnellement, d'adopter, à plusieurs reprises, un comportement menaçant dirigé envers une autre personne, conduisant celle-ci à craindre pour sa sécurité. »

Article 50 – Réponse immédiate, prévention et protection

« 1. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les services répressifs responsables répondent rapidement et de manière appropriée à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention en offrant une protection adéquate et immédiate aux victimes.

2. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les services répressifs responsables engagent rapidement et de manière appropriée la prévention et la protection contre toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention, y compris l'emploi de mesures opérationnelles préventives et la collecte des preuves. »

Article 51 – Appréciation et gestion des risques

« 1. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour qu'une appréciation du risque de létalité, de la gravité de la situation et du risque de réitération de la violence soit faite par toutes les autorités pertinentes afin de gérer le risque et garantir, si nécessaire, une sécurité et un soutien coordonnés.

2. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que l'appréciation mentionnée au paragraphe 1 prenne dûment en compte, à tous les stades de l'enquête et de l'application des mesures de protection, le fait que l'auteur d'actes de violence couverts par le champ d'application de la présente Convention possède ou ait accès à des armes à feu. »

Article 53 – Ordonnances d'injonction ou de protection

« 1. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que des ordonnances d'injonction ou de protection appropriées soient disponibles pour les victimes de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention.

2. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les ordonnances d'injonction ou de protection mentionnées au paragraphe 1 soient :

- disponibles pour une protection immédiate et sans charge financière ou administrative excessive pesant sur la victime ;
- émises pour une période spécifiée, ou jusqu'à modification ou révocation ;
- le cas échéant, émises *ex parte* avec effet immédiat ;
- disponibles indépendamment ou cumulativement à d'autres procédures judiciaires ;
- autorisées à être introduites dans les procédures judiciaires subséquentes.

3. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que la violation des ordonnances d'injonction ou de protection émises conformément au paragraphe 1 fasse l'objet de sanctions pénales, ou d'autres sanctions légales, effectives, proportionnées et dissuasives. »

56. Les passages pertinents de la partie du Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul consacrée à son article 53 § 2 se lisent comme suit :

« 270. Le paragraphe 2 énonce un certain nombre de modalités applicables aux ordonnances d'injonction et de protection. Le premier tiret exige que les ordonnances assurent une protection immédiate et n'imposent pas une charge financière ou administrative excessive. En d'autres termes, toute ordonnance doit prendre immédiatement effet et être rendue sans être précédée d'une longue procédure judiciaire. Les frais de justice éventuellement imposés au plaignant (en général la victime) ne doivent pas constituer une charge financière excessive susceptible de dissuader l'intéressé d'engager la procédure. Parallèlement, la procédure permettant de solliciter une ordonnance d'injonction de protection ne doit pas poser d'obstacles insurmontables aux victimes.

271. Le deuxième tiret exige que l'ordonnance produise ses effets pour une période spécifique ou déterminée, ou bien jusqu'à sa modification ou sa révocation. Cette exigence découle du principe de sécurité juridique, lequel postule que la durée d'une mesure doit être clairement définie. En outre, elle doit cesser de produire ses effets en cas de modification ou révocation par un juge ou une autre autorité compétente.

272. Le troisième tiret exige des Parties de faire en sorte que, dans certaines affaires, des ordonnances de ce type puissent être rendues, si nécessaire, *ex parte* avec effet immédiat. Cela signifie qu'un juge ou une autre autorité compétente aura l'autorité de rendre une ordonnance provisoire d'injonction ou de protection, à la demande d'une partie seulement. Il y a lieu de noter que, conformément aux obligations générales prévues à l'article 49 (2) de la présente convention, les modalités d'émission de ces ordonnances ne portent pas atteinte aux droits de la défense ou à l'exigence d'un procès équitable et impartial, en conformité avec l'article 6 de la CEDH. Cela signifie notamment que la personne à l'encontre de laquelle une de ces ordonnances a été émise doit avoir le droit d'introduire un recours devant les autorités compétentes et selon les procédures internes appropriées contre cette ordonnance. »

EN DROIT

I. REMARQUES LIMINAIRES

57. Invoquant l'article 8 de la Convention, le requérant se plaint de ce qu'il considère constituer une ingérence illégale dans l'exercice de son droit au respect de sa vie privée, familiale et professionnelle. Sur le terrain des articles 6 § 1 et 8 de la Convention, il soutient en outre que son droit de participation et ses droits de la défense ont été méconnus, que les motifs avancés à l'appui de l'avertissement de police dont il a fait l'objet étaient insuffisants et dépourvus de pertinence, et que cette mesure n'a pas été soumise à un contrôle juridictionnel suffisant.

58. La Cour relève tout d'abord qu'il est de jurisprudence constante que, si l'article 8 de la Convention ne renferme aucune exigence procédurale explicite, le processus décisionnel débouchant sur des mesures d'ingérence doit être équitable et respecter comme il se doit les intérêts individuels protégés par l'article 8 (voir, entre autres, *M.S. c. Ukraine*, n° 2091/13, § 70, 11 juillet 2017). Dès lors, puisqu'en vertu du principe *jura novit curia*, la Cour est maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], n°s 37685/10 et 22768/12, § 114, 20 mars 2018), la Cour juge approprié d'examiner les griefs du requérant uniquement sous l'angle de l'article 8 de la Convention.

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

59. Le requérant se plaint d'une violation de son droit au respect de sa vie privée, familiale et professionnelle, garanti par l'article 8 de la Convention. Il allègue en particulier que la base légale de la mesure qui a été prise contre lui n'était pas conforme aux exigences de qualité de la loi posées par la Convention, que les obligations qui lui ont été imposées étaient excessivement étendues et générales et que le cadre juridique applicable ne lui offrait pas les garanties requises contre l'arbitraire, que la procédure ne lui a pas offert la possibilité de protéger ses intérêts de manière adéquate, que la motivation fournie à l'appui de cette mesure était insuffisante et qu'elle n'a pas fait l'objet d'un contrôle approfondi de la part des juridictions internes compétentes. En ses passages pertinents, l'article 8 se lit comme suit :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...).

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

A. Sur la recevabilité

1. Sur l'épuisement des voies de recours internes

a) Thèses des parties

60. Le Gouvernement, affirmant que le requérant aurait pu former un recours auprès de l'autorité administrative hiérarchiquement supérieure, soutient que le requérant n'a pas dûment épuisé les voies de recours internes. Il allègue que le requérant aurait pu, sur le fondement de l'article 1 § 1 du décret n° 1199/1971 (paragraphe 23 ci-dessus), contester l'appréciation qui avait été faite des preuves recueillies par la police et obtenir du *prefetto* qu'il procède à un contrôle complet de la légalité formelle et matérielle de l'avertissement. Le Gouvernement considère qu'un tel recours, qui est de nature administrative et ne nécessite ni l'assistance d'un avocat ni une description précise des moyens de recours, n'aurait pas représenté une charge disproportionnée.

61. Le requérant soutient qu'ayant formé un recours contre l'avertissement de police auprès du TAR compétent, il a épuisé les voies de recours offertes par l'ordre juridique italien. Il rappelle en outre que le jugement de première instance a été annulé par le Conseil d'État, dont les décisions sont insusceptibles de recours.

b) Appréciation de la Cour

i. Principes généraux

62. La Cour rappelle que l'obligation d'épuiser les voies de recours internes impose aux requérants de faire un usage normal des recours disponibles et suffisants pour leur permettre d'obtenir réparation des violations qu'ils allèguent. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (*Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, § 66, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, et *Vučković et autres c. Serbie* (exception préliminaire) [GC], n°s 17153/11 et 29 autres, § 71, 25 mars 2014). Pour pouvoir être jugé effectif, un recours doit être susceptible de remédier directement à la situation litigieuse et présenter des perspectives raisonnables de succès (*Balogh c. Hongrie*, n° 47940/99, § 30, 20 juillet 2004, et *Sejdovic c. Italie* [GC], n° 56581/00, § 46, CEDH 2006-II).

63. Toutefois, rien n'impose d'user de recours qui ne sont ni adéquats ni effectifs (*Akdivar et autres*, précité, § 67, et *Vučković et autres*, précité, § 73).

64. En ce qui concerne la charge de la preuve, il incombe au Gouvernement excipant du non-épuisement de convaincre la Cour que le recours était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits. Une fois cela démontré, c'est au requérant qu'il revient d'établir que le recours évoqué par le Gouvernement a en fait été employé ou bien que, pour une raison ou pour une autre, il n'était ni adéquat ni effectif compte tenu

des faits de la cause, ou encore que certaines circonstances particulières dispensaient l'intéressé de l'exercer (voir, parmi beaucoup d'autres, *Akdivar et autres*, précité, § 68, *Demopoulos et autres c. Turquie* (déc.) [GC], n^{os} 46113/99 et 7 autres, § 69, CEDH 2010, *McFarlane c. Irlande* [GC], n^o 31333/06, § 107, 10 septembre 2010, et *Vučković et autres*, précité, § 77).

65. La Cour rappelle en outre que, selon la jurisprudence constante des organes de la Convention, un recours hiérarchique qui ne reconnaît pas à son auteur le droit d'obtenir de l'État qu'il exerce ses pouvoirs de contrôle ne constitue pas un recours effectif aux fins de l'article 35 de la Convention (*Gibas c. Pologne*, n^o 24559/94, décision de la Commission du 6 septembre 1995, Décisions et Rapports 82, pp. 76 et 82, *Horvat c. Croatie*, n^o 51585/99, § 47, CEDH 2001-VIII, *Belevitski c. Russie*, n^o 72967/01, § 59, 1^{er} mars 2007, et *Petrella c. Italie*, n^o 24340/07, §§ 28-29, 18 mars 2021).

66. Enfin, la Cour rappelle qu'un requérant qui a utilisé une voie de droit apparemment effective et suffisante ne saurait se voir reprocher de ne pas avoir essayé d'en utiliser d'autres qui étaient disponibles mais ne présentaient guère plus de chances de succès (*Aquilina c. Malte* [GC], n^o 25642/94, § 39, CEDH 1999-III, et *Nada c. Suisse* [GC], n^o 10593/08, § 142, CEDH 2012). Ainsi, lorsque plusieurs voies de droit sont disponibles, le requérant n'est pas tenu d'en utiliser plus d'une et, en règle générale, le choix de celle qu'il utilise lui revient (*Micallef c. Malte* [GC], n^o 17056/06, § 58, CEDH 2009).

ii. Application de ces principes au cas d'espèce

67. En ce qui concerne la voie de droit évoquée par le Gouvernement, à savoir un recours hiérarchique auprès du *prefetto*, il convient de noter que, conformément à l'article 6 du décret n^o 1199/1971 (paragraphe 23 ci-dessus), ce recours est réputé rejeté en l'absence de réponse de l'autorité administrative hiérarchiquement supérieure dans un délai de quatre-vingt-dix jours. Ce même article prévoit qu'en cas de rejet, implicite ou explicite, du recours hiérarchique, il est possible de former ou bien un recours auprès du tribunal administratif territorialement compétent ou bien un recours extraordinaire auprès du président de la République.

68. Même si la Cour n'a aucune raison de douter que, sur le fondement de la disposition interne susmentionnée, il est possible de contester une mesure telle que celle objet du présent litige devant le TAR compétent en cas de rejet implicite ou explicite du recours formé auprès du *prefetto*, il convient de relever qu'en réponse à l'exception soulevée par le Gouvernement, le requérant a rappelé qu'il avait introduit un recours direct devant le TAR et que la décision du Conseil d'État annulant l'arrêt rendu en première instance était insusceptible de recours (paragraphe 20 ci-dessus). La Cour relève en outre que le Gouvernement n'a pas contesté la réponse du requérant sur ce point.

69. La Cour estime que la voie de recours dont le requérant a fait usage était, au moins en théorie, effective. En effet, à l'époque où le requérant a

saisi le TAR, des griefs similaires à ceux qu'il soulevait avaient été accueillis tant par les juridictions administratives de première instance que par le Conseil d'État (paragraphe 37 ci-dessus). Le Gouvernement soutient également que le contrôle exercé par les juridictions administratives sur les avertissements de police était suffisant (voir les arrêts cités au paragraphe 41 ci-dessus), reconnaissant ainsi que la voie de recours utilisée par le requérant était, au moins en théorie, effective.

70. Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut que le requérant a exercé l'un des recours disponibles dans l'ordre juridique interne et que ce recours, bien qu'infructueux en l'espèce, était effectif. Dès lors, puisqu'on ne saurait attendre du requérant qu'il exerce plus d'un des recours disponibles (*Toplak et Mark c. Slovénie*, nos 34591/19 et 42545/19, § 99, 26 octobre 2021), l'exception soulevée par le Gouvernement doit être rejetée.

2. Sur l'applicabilité de l'article 8 et l'existence d'une ingérence

a) Thèses des parties

71. Le Gouvernement soutient que l'avertissement de police adressé au requérant lui a simplement rappelé qu'il devait se conformer aux lois en vigueur et qu'il n'a donc pas eu de conséquences immédiates pour lui ni d'effets sur sa vie personnelle. Il soutient en outre que, alors que ses droits parentaux n'ont pas été restreints, le requérant n'a pas démontré que cette mesure avait eu une incidence sur sa vie familiale avec sa fille, et que ladite mesure n'a pas non plus eu d'incidence sur sa vie professionnelle puisque le requérant est toujours membre de l'ordre des avocats. Sur la base de ces considérations, le Gouvernement estime qu'un avertissement de police adressé dans le cadre d'une procédure de prévention du harcèlement est une mesure « *in bonam partem* », en ce sens qu'elle est favorable à la personne avertie puisqu'elle évite des poursuites pénales immédiates. Il argue que, en somme, l'avertissement n'a eu aucune conséquence sur la vie du requérant en général. Il avance enfin que l'avertissement n'a pas produit d'effets juridiques puisque le requérant n'a pas fait l'objet de poursuites pénales et que, par conséquent, les conséquences préjudiciables qui peuvent découler d'un avertissement ne lui ont pas été appliquées.

72. Alléguant que la mesure était susceptible d'avoir des effets importants sur sa vie privée (plus précisément sur ses relations avec les amis qu'il a en commun avec son épouse), ainsi que sur sa vie familiale (à savoir sur sa faculté d'avoir des contacts avec sa fille), il se plaint d'une atteinte aux droits qui découlent pour lui de l'article 8 de la Convention, dont il soutient qu'il est applicable. Il soutient qu'en sa qualité d'avocat, il pourrait en outre faire l'objet de sanctions disciplinaires de la part de son ordre professionnel. Il souligne par ailleurs que, compte tenu de l'absence de fixation d'une durée d'application de la mesure et de la manière dont l'avertissement lui a été notifié (par la section anticriminalité du commissariat local), l'avertissement

a eu de graves répercussions sur sa réputation en tant que personne et en tant qu'avocat.

b) Appréciation de la Cour

i. Principes généraux

α) Sur la vie privée

73. La Cour rappelle que la notion de « vie privée » est une notion large, qui ne se prête pas à une définition exhaustive (*Sidabras et Džiautas c. Lituanie*, n^{os} 55480/00 et 59330/00, § 43, CEDH 2004-VIII). Elle considère par ailleurs qu'il serait trop restrictif de la réduire à un « cercle intime » où chacun peut mener sa vie personnelle à sa guise et d'en écarter entièrement le monde extérieur à ce cercle (*Niemietz c. Allemagne*, 16 décembre 1992, § 29, série A n^o 251-B).

74. L'article 8 garantit un droit à la « vie privée » au sens large, qui comprend le droit de mener une « vie privée sociale », c'est-à-dire la possibilité pour l'individu de développer son identité sociale. Sous cet aspect, ledit droit consacre la possibilité d'aller vers les autres afin de nouer et de développer des relations avec ses semblables (*Bărbulescu c. Roumanie* [GC], n^o 61496/08, § 71, 5 septembre 2017). Par conséquent, l'article 8 protège en outre un droit à l'épanouissement personnel et celui de nouer et de développer des relations avec autrui et avec le monde extérieur (*Denisov c. Ukraine* [GC], n^o 76639/11, § 95, 25 septembre 2018).

75. La Cour a également conclu que la réputation d'une personne est une composante de son identité personnelle et de son intégrité psychologique, et qu'elle relève donc aussi de sa « vie privée » (*Pfeifer c. Autriche*, n^o 12556/03, § 35, 15 novembre 2007). Pour que l'article 8 trouve à s'appliquer, l'atteinte à l'honneur ou à la réputation d'une personne doit présenter un certain niveau de gravité et avoir été portée de manière à causer un préjudice à la jouissance personnelle du droit au respect de la vie privée (*A. c. Norvège*, n^o 28070/06, § 64, 9 avril 2009).

β) Sur la vie familiale

76. La Cour rappelle que la notion de famille sur laquelle repose l'article 8 implique qu'un enfant issu de la relation créée entre les époux par un mariage valide et authentique s'insère de plein droit dans cette relation ; partant, dès l'instant et du seul fait de sa naissance, il existe entre cet enfant et ses parents, même si ces derniers ne vivent alors pas sous le même toit, un lien constitutif d'une « vie familiale » (*Berrehab c. Pays-Bas*, 21 juin 1988, § 21, série A n^o 138). La cohabitation n'est pas une condition *sine qua non* à l'existence d'une « vie familiale » entre les parents et un enfant mineur (*Naltakyan c. Russie*, n^o 54366/08, § 151, 20 avril 2021).

ii. *Application de ces principes au cas d'espèce*

77. La Cour considère que l'avertissement de police prononcé dans le cadre de la procédure de prévention du harcèlement était susceptible d'avoir une incidence sur la vie familiale et la vie sociale privée du requérant, ainsi que sur sa réputation.

78. En premier lieu, la Cour relève que le requérant a été averti qu'il était tenu de ne pas réitérer le comportement ayant conduit à l'adoption de la mesure litigieuse, et notamment de ne pas envoyer des messages à son épouse, avec laquelle il partageait la garde de leur fille, ni d'appeler des amis communs par téléphone. L'avertissement était donc formulé de telle manière qu'il restreignait, du moins en principe, les possibilités pour le requérant d'avoir des contacts avec sa fille et d'entretenir des relations avec ses amis (paragraphe 9 ci-dessus). En particulier, compte tenu du fait que le texte de l'avertissement était rédigé en des termes très généraux et de ce que la mesure imposait de circonscrire soigneusement la nature et le contenu des communications et des contacts qu'il avait avec son épouse afin de ne pas enfreindre les obligations découlant pour lui de la mesure, le requérant a pu être confronté à des limitations dans l'organisation des séjours de sa fille chez lui et du temps qu'il passait avec elle et, par conséquent, dans l'exercice de ses responsabilités parentales, ce qui allait à l'encontre de l'intérêt supérieur de sa fille et de la nécessité de garantir le droit de cette dernière à bénéficier de ses deux parents. Par conséquent, la Cour estime que l'avertissement litigieux était de nature à porter atteinte à la jouissance par le requérant de sa vie familiale et de sa vie sociale privée (voir, *mutatis mutandis*, *Sanchez Cardenas c. Norvège*, n° 12148/03, § 33, 4 octobre 2007).

79. En second lieu, étant donné que la mesure a été adoptée en réaction à des comportements entrant dans le champ de la définition du « harcèlement » et que, en l'espèce, le texte de l'avertissement de police mentionnait que le requérant harcelait et intimidait son épouse, la Cour considère que la mesure était susceptible d'avoir un effet stigmatisant sur le requérant et de porter atteinte à sa réputation (voir, *mutatis mutandis*, *Mikolajová c. Slovaquie*, n° 4479/03, § 57, 18 janvier 2011, et *Vicent Del Campo c. Espagne*, n° 25527/13, § 40, 6 novembre 2018). En particulier, la Cour considère que le seul fait d'être convoqué, en personne, par une autorité de sécurité publique, d'être informé qu'une telle autorité estime que le comportement objet de la convocation entre dans le champ de la définition d'une infraction aussi grave que le harcèlement, et d'être invité à « se comporter d'une manière respectueuse de la loi », est susceptible d'avoir un effet important sur la réputation de l'intéressé. La Cour note en outre que le Conseil d'État, tout en confirmant l'avertissement qui avait été adressé au requérant, a reconnu que la mesure avait des effets graves sur la vie personnelle de l'intéressé puisqu'elle permettait l'ouverture de poursuites pour harcèlement même en l'absence de plainte déposée par la victime, ainsi que la prise en compte automatique d'une circonstance aggravante en cas de condamnation

pour cette infraction (paragraphe 19 ci-dessus). Dès lors, et à la lumière des conclusions de la jurisprudence interne ultérieure, selon lesquelles un avertissement a des effets directs sur les intérêts de l'intéressé, et ce dès son adoption (paragraphe 37 ci-dessus), la Cour n'est pas convaincue par l'argument du Gouvernement selon lequel l'avertissement était une « mesure *in bonam partem* », favorable à son destinataire.

80. Eu égard à ce qui précède, et compte tenu de la teneur des obligations imposées au requérant (paragraphe 9 ci-dessus), la Cour ne peut accueillir l'argument du Gouvernement selon lequel l'imposition de la mesure litigieuse n'a pas eu d'effets réels sur le droit de requérant au respect de sa vie privée et familiale puisque cette mesure a, à tout le moins, eu un effet inhibiteur sur l'exercice par lui de ces droits (voir, *mutatis mutandis*, *Karastelev et autres c. Russie*, n° 16435/10, § 71, 6 octobre 2020, et *S.A.S. c. France* [GC], n° 43835/11, §§ 57 et 110, CEDH 2014 (extraits)).

81. Dès lors, la Cour conclut que les faits à l'origine des griefs du requérant entrent dans le champ de l'article 8 de la Convention, tant sous l'angle de la vie familiale que sous celui de la vie privée, qui s'applique donc à la présente affaire, et qu'il y a eu ingérence dans l'exercice par le requérant des droits garantis par cette disposition.

3. Conclusion générale sur la recevabilité

82. Constatant que la requête n'est pas manifestement mal fondée et ne se heurte par ailleurs à aucun des autres motifs d'irrecevabilité énoncés à l'article 35, la Cour la déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

83. Le requérant, qui estime que l'article 8 du décret-loi n° 11/2009 ne lui permettait pas de comprendre quels comportements pouvaient conduire au prononcé d'un avertissement ni quelles obligations découlaient pour lui de cet avertissement, en déduit que la base légale de la mesure n'était pas conforme aux exigences de qualité de la loi fixées par la Convention. Il considère que les décisions de justice invoquées par le Gouvernement afin de montrer que la disposition interne applicable a été précisée par la jurisprudence ne sont pas pertinentes en l'espèce. Selon le requérant, le fait qu'une mesure soit restée en vigueur pendant une durée indéterminée sans aucune possibilité d'obtenir sa révocation est incompatible avec les principes consacrés par la Convention.

84. En outre, le requérant avance que la motivation de la mesure litigieuse ne se référait pas aux éléments de preuve disponibles et ne tenait pas compte des résultats des investigations menées par la police, et estime que les motifs retenus étaient donc insuffisants et dépourvus de pertinence. Rappelant qu'il

n'a pas été informé de l'ouverture de la procédure administrative, et estimant que les autorités juridictionnelles compétentes n'ont pas procédé à un contrôle suffisant des motifs d'urgence requis pour justifier une telle exception, ni évalué si la mesure était justifiée dans les circonstances concrètes de l'espèce, il considère en outre qu'il n'a pas été mis en mesure de protéger ses intérêts dans une mesure suffisante pour que le respect du principe du contradictoire soit garanti.

85. Le Gouvernement soutient que la mesure était prévue par la loi et nécessaire dans une société démocratique.

86. Soutenant que l'article 8 du décret-loi n° 11/2009 précisait les conditions dans lesquelles la mesure pouvait être adoptée ainsi que les obligations qui en découlaient pour la personne avertie, le Gouvernement estime qu'il était accessible et suffisamment clair. Il observe en particulier que, dans son arrêt n° 4077 du 25 juin 2020, le Conseil d'État a précisé qu'un avertissement pouvait être adressé à une personne ayant eu le comportement prohibé par l'article 612 *bis* du code pénal. Il ajoute que la définition de ce comportement qui figure à l'article 612 *bis* est claire et prévisible, ainsi que la Cour constitutionnelle l'a précisé dans son arrêt n° 172 du 11 juin 2014, et que les conséquences qui en découlaient pour la personne avertie étaient quant à elles suffisamment claires et prévisibles puisqu'elles ne consistaient qu'en un rappel de l'obligation de ne pas se rendre coupable de harcèlement (voir l'arrêt n° 17350 du 19 août 2020 de la Cour de cassation).

87. Quant à la nécessité de la mesure, le Gouvernement soutient que même si le requérant n'a pas pris part à la procédure administrative devant le *questore*, il aurait pu demander à ce dernier de procéder à un réexamen de la mesure ou aurait pu former un recours hiérarchique, ce qui aurait permis un réexamen complet de la mesure. Il ajoute qu'en cas de rejet de ce recours, le requérant aurait pu saisir le tribunal administratif compétent. Aux yeux du Gouvernement, le contrôle qui a été effectué par les juridictions administratives était pleinement conforme aux principes établis dans la jurisprudence de la Cour.

88. Il ajoute que le défaut de notification au requérant de l'ouverture de la procédure de prévention du harcèlement était justifié par l'extrême urgence de la situation.

89. Enfin, le Gouvernement soutient que, compte tenu de son but, à savoir la prévention des infractions pénales et la protection de la santé de l'épouse du requérant, la mesure était proportionnée. Il reconnaît que l'application de la mesure n'était pas limitée dans le temps, mais il estime que le requérant n'a subi aucun préjudice de ce fait. Il admet en outre que le cadre juridique applicable ne reconnaissait pas au requérant le droit d'obtenir le réexamen et la révocation de la mesure puisque les autorités administratives disposaient selon lui d'un pouvoir entièrement discrétionnaire en la matière, mais il conteste que l'intéressé ait de ce fait subi des conséquences préjudiciables. Il ajoute que, récemment, des décisions de justice ont commencé à reconnaître

le droit d'obtenir le réexamen ou la révocation d'une mesure d'avertissement (TAR de Sicile, deuxième section, arrêt n° 508 du 20 février 2019).

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Principes généraux**

90. La Cour rappelle que l'article 8 de la Convention tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre d'éventuelles ingérences arbitraires des pouvoirs publics (voir, par exemple, *Jansen c. Norvège*, n° 2822/16, § 88, 6 septembre 2018) et qu'une ingérence dans l'exercice par une personne de son droit à la vie privée et familiale méconnaît cet article sauf si elle peut se justifier au regard du paragraphe 2 de cette disposition, c'est-à-dire si elle était « prévue par la loi », poursuivait un ou plusieurs buts légitimes énumérés dans cette disposition, et était « nécessaire, dans une société démocratique » pour atteindre ce ou ces buts (*Paradiso et Campanelli c. Italie* [GC], n° 25358/12, § 167, 24 janvier 2017).

i. *Sur la base légale*

91. Selon la jurisprudence constante de la Cour, les mots « prévue par la loi » non seulement imposent que la mesure incriminée litigieuse 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, prévisible dans ses effets et compatible avec la prééminence du droit (*De Tommaso c. Italie* [GC], n° 43395/09, § 107, 23 février 2017, et *Brazzi c. Italie*, n° 57278/11, § 39, 27 septembre 2018). La Cour souligne en outre que la notion de « loi » doit être entendue dans son acception « matérielle » et non « formelle ». En conséquence, elle inclut l'ensemble constitué par le droit écrit, ainsi que la jurisprudence qui l'interprète (*Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, n° 19920/13, § 93, 26 avril 2016 (extraits)).

92. Cette expression implique donc que la législation interne doit user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à recourir à des mesures affectant leurs droits protégés par la Convention (*Fernández Martínez c. Espagne* [GC], n° 56030/07, § 117, CEDH 2014 (extraits)), même si on ne saurait attendre une certitude absolue (*Slivenko c. Lettonie* [GC], n° 48321/99, § 107, CEDH 2003-X).

93. Pour répondre à ces exigences, le droit interne doit également offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante

(*Ivashchenko c. Russie*, n° 61064/10, § 73, 13 février 2018, avec les références qui y sont citées).

94. Il convient d'examiner les garanties procédurales dont dispose l'individu pour déterminer si l'État défendeur, lorsqu'il a fixé le cadre réglementaire, n'a pas outrepassé sa marge d'appréciation. En particulier, la Cour doit rechercher si le processus décisionnel débouchant sur des mesures d'ingérence était équitable et respectait comme il se doit les intérêts de l'individu protégés par l'article 8 (*Connors c. Royaume-Uni*, n° 66746/01, § 83, 27 mai 2004). Les garanties requises dépendent, au moins dans une certaine mesure, de la nature et de la portée de l'ingérence en question (*Oleksandr Volkov c. Ukraine*, n° 21722/11, § 170, 9 janvier 2013).

95. Dans divers contextes d'application de l'article 8 de la Convention, la Cour a souligné que les principes de légalité et de prééminence du droit applicables dans une société démocratique exigent que toute mesure touchant les droits fondamentaux de la personne puisse être soumise à une forme de procédure contradictoire devant un organe indépendant compétent pour examiner les motifs de la décision en question et les preuves pertinentes (*Ivashchenko*, précité, § 74, avec les références qui y sont citées). Une juridiction interne ne peut être considérée comme étant en mesure de fournir des motifs « pertinents et suffisants » pour justifier l'ingérence sans avoir mis en œuvre une forme de procédure contradictoire dans le cadre de laquelle les arguments avancés par les autorités internes ont pu être mis en balance avec ceux des parties concernées (voir, *mutatis mutandis*, *Taganrog LRO et autres c. Russie*, n°s 32401/10 et 19 autres, § 203, 7 juin 2022).

ii. *Sur la légitimité du but et la nécessité de la mesure dans une société démocratique*

96. Pour déterminer si la mesure litigieuse était « nécessaire dans une société démocratique », la Cour doit examiner, à la lumière de l'ensemble de l'affaire, si les motifs invoqués pour les justifier étaient pertinents et suffisants (*Pişkin c. Turquie*, n° 33399/18, § 212, 15 décembre 2020). La notion de nécessité implique en outre que l'ingérence corresponde à un besoin social impérieux et, en particulier, qu'elle soit proportionnée au but légitime poursuivi (*Tortladze c. Géorgie*, n° 42371/08, § 58, 18 mars 2021). Il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble, les objectifs visés au paragraphe 2 de l'article 8 jouant un certain rôle (*Polat c. Autriche*, n° 12886/16, § 106, 20 juillet 2021).

97. S'il appartient aux autorités nationales de juger les premières de la nécessité de l'ingérence, c'est à la Cour qu'il revient de trancher en dernier lieu la question de savoir si les motifs de l'ingérence étaient pertinents et suffisants au regard des exigences de la Convention (*Ghailan et autres c. Espagne*, n° 36366/14, § 62, 23 mars 2021, et *Naumenko et SIA Rix Shipping c. Lettonie*, n° 50805/14, § 50, 23 juin 2022).

98. La Cour rappelle que, bien que l'article 8 ne contienne aucune exigence procédurale explicite, elle ne peut apprécier de manière satisfaisante si les motifs avancés par les autorités nationales à l'appui de leurs décisions étaient « suffisants » aux fins de l'article 8 § 2 sans déterminer en même temps si le processus décisionnel, considéré comme un tout, a offert au requérant la protection de ses intérêts requise par cet article (*Lazoriva c. Ukraine*, n° 6878/14, §§ 62-63, 17 avril 2018, et *Fernández Martínez*, précité, § 147).

b) Application de ces principes au cas d'espèce

i. Sur la question de savoir si la mesure était prévue par la loi

99. En l'espèce, les parties s'accordent à dire que l'avertissement de police avait une base légale en droit interne, à savoir l'article 8 du décret-loi n° 11/2009, et que cette base était accessible. Le requérant soutient cependant que cette disposition ne lui permettait pas de savoir à l'avance quels comportements étaient susceptibles de conduire à l'adoption de la mesure, que les obligations qui lui ont été imposées étaient vagues et extrêmement larges, qu'il s'est trouvé dans l'impossibilité de protéger ses intérêts puisqu'il n'a pas été autorisé à participer à la procédure administrative suivie devant le *questore*, et enfin que le Conseil d'État n'a pas suffisamment examiné la légalité de la mesure alors, rappelle-t-il, que cette mesure est restée en vigueur pendant une durée indéfinie et que le cadre juridique applicable ne prévoyait aucune possibilité d'en demander le réexamen ou la révocation.

100. La Cour note que la mesure prise contre le requérant reposait sur le fait que ses actes avaient été considérés comme « potentiellement » constitutifs de l'infraction de harcèlement et sur le risque qu'il réitère de tels actes. Elle relève également que la mesure adoptée avait pour but déclaré de prévenir la commission de cette infraction (paragraphe 27-28 ci-dessus). En ce qui concerne la base légale, la présente affaire soulève donc trois questions distinctes : i) celle de savoir si le droit interne délimitait suffisamment l'étendue du pouvoir d'appréciation accordé au *questore* pour l'adoption de la mesure ; ii) celle de savoir si les obligations imposées au requérant par l'avertissement étaient formulées avec suffisamment de précision pour lui permettre de régler sa conduite future ; et iii) celle de savoir si le droit italien offrait une forme de protection juridique contre d'éventuelles ingérences arbitraires des autorités publiques dans le droit du requérant au respect de sa vie privée et familiale.

α) L'article 8 du décret-loi n° 11/2009 délimitait-il suffisamment la marge d'appréciation accordée au questore ?

101. La Cour doit d'abord rechercher si la base légale déterminait les conditions dans lesquelles le *questore* était en droit de prononcer un avertissement. Sur ce point, la Cour rappelle que la portée de la notion de

prévisibilité dépend dans une large mesure du contenu du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires (*Georgouleas et Nestoras c. Grèce*, n^{os} 44612/13 et 45831/13, § 65, 28 mai 2020, et *Milanković c. Croatie*, n^o 33351/20, § 62, 20 janvier 2022).

102. À l'aune de ces principes, la Cour note que la possibilité d'adresser un avertissement de police dans le cadre d'une procédure de prévention du harcèlement a été introduite par le décret-loi n^o 11/2009, qui visait à lutter contre les violences sexuelles et l'infraction de harcèlement. L'article 7 de ce décret-loi a introduit dans l'ordre juridique italien l'infraction pénale de harcèlement, et l'article 8 dispose, dans son paragraphe 1, qu'une personne estimant être victime de faits de harcèlement tels que définis par l'article 612 *bis* du code pénal a la possibilité de signaler ces faits au *questore* aussi longtemps qu'aucune plainte pénale n'a été déposée. Selon le paragraphe 2 de ce même article, le *questore* peut émettre un avertissement de police s'il estime que la demande d'avertissement est fondée et après avoir obtenu, si nécessaire, des informations auprès des autorités d'enquête et entendu les personnes ayant connaissance des faits (paragraphe 26 ci-dessus). L'article 8 du décret-loi n^o 11/2009 renvoie donc à l'article 7. Par conséquent, la Cour note que les autorités internes ont interprété cette disposition comme signifiant qu'il était possible d'engager une procédure de prévention du harcèlement et d'émettre un avertissement portant sur les comportements qui relevaient de la définition de l'infraction pénale de harcèlement figurant à l'article 612 *bis* du code pénal (paragraphe 30 ci-dessus).

103. Le requérant n'ayant pas contesté directement ni la clarté ni la prévisibilité de l'article 612 *bis* du code pénal, et n'ayant pas ailleurs fourni aucun élément susceptible de faire naître des doutes sur ce point (voir à cet égard l'arrêt n^o 172 du 11 juin 2014 de la Cour constitutionnelle, cité au paragraphe 29 ci-dessus), la Cour conclut que le libellé de l'article 8 du décret-loi n^o 11/2009, considéré dans son contexte et à la lumière de son but, était suffisamment clair pour délimiter la marge d'appréciation accordée au *questore* et, par conséquent, pour prévenir l'arbitraire.

104. La Cour relève en outre que cette conclusion a été régulièrement confirmée par la jurisprudence ultérieure du Conseil d'État (paragraphe 28 ci-dessus) et de la Cour de cassation (paragraphe 33 ci-dessus) qui, par référence à l'infraction de harcèlement, mentionnée à l'article 8 du décret-loi n^o 11/2009, a précisé les conditions d'application de la mesure d'avertissement. La jurisprudence a précisé que, d'un point de vue procédural, les poursuites pénales dirigées contre l'auteur présumé de faits de harcèlement se distinguent de l'avertissement de police non seulement par les conséquences qui s'attachent au dépôt d'une plainte pénale par la victime mais aussi par le régime de la preuve applicable. Pour qu'un avertissement puisse être prononcé, il n'est pas nécessaire qu'il y ait des preuves concluantes de la commission de l'infraction : il faut des raisons sérieuses de

croire, sur le fondement d'indices caractérisés par un degré de fiabilité adéquat, que la personne visée a eu le comportement interdit par l'article 612 *bis* du code pénal et qu'elle risque de l'avoir de nouveau à l'avenir (paragraphe 30 ci-dessus).

- β) L'avertissement était-il formulé de manière suffisamment précise pour permettre au requérant de régler sa conduite future ?

105. La Cour doit maintenant examiner si les obligations imposées au requérant par l'avertissement de police étaient suffisamment claires pour lui permettre de régler sa conduite future. À cet égard, la Cour note que les obligations imposées au requérant pouvaient sembler formulées en des termes très généraux et que leur contenu pouvait paraître vague et indéterminé. En particulier, la mesure invitait le requérant à « se comporter d'une manière respectueuse de la loi » et à ne pas réitérer le comportement qui avait conduit à l'adoption de cet avertissement (paragraphe 11 ci-dessus).

106. La Cour ne saurait cependant conclure que l'expression « se comporter d'une manière respectueuse de la loi » utilisée en l'espèce constituait une référence ouverte à l'ensemble de l'ordre juridique italien et qu'elle n'apportait aucune précision quant aux normes particulières dont le non-respect entraînerait l'application des conséquences juridiques s'attachant à la méconnaissance de l'avertissement de police (voir, *a contrario*, *De Tommaso*, précité, § 122).

107. Puisque l'avertissement avait expressément pour objet d'empêcher la commission de l'infraction de harcèlement (paragraphe 27 ci-dessus), la Cour considère que le requérant aurait pu prévoir quelles conduites étaient interdites, en l'occurrence celles qui étaient incriminées par l'article 612 *bis* du code pénal. En outre, comme cela a déjà été noté, le requérant a été averti qu'il ne devait pas réitérer les comportements qui avaient conduit à l'adoption de la mesure, lesquels consistaient, selon le libellé de l'avertissement, en une série d'actes effectués « avec une attitude potentiellement menaçante, dans le but de contrôler, par le recours à un ton insistant, obsessionnel et intimidant, [les] allées et venues [de son épouse], et plus généralement sa vie quotidienne », susceptible de causer chez « la personne à l'origine de la demande d'avertissement un état grave et persistant d'anxiété, de peur et d'inquiétude pour sa sécurité personnelle » (paragraphe 10 ci-dessus).

108. La Cour considère donc que, eu égard au libellé de l'avertissement, le requérant savait ou aurait dû savoir que la conduite interdite était celle qui correspondait à la définition de l'infraction de harcèlement et, en particulier, à la commission d'actes de « menaces et harcèlement » répétés de telle sorte qu'ils causent chez son épouse un état grave et persistant d'anxiété, de peur et d'inquiétude pour sa sécurité personnelle.

109. La Cour reconnaît également que la jurisprudence ultérieure, en particulier l'arrêt n° 17350 du 19 août 2020 de la Cour de cassation, a confirmé que l'expression « se comporter d'une manière respectueuse de la

loi » devait être comprise comme une référence aux comportements érigés en infraction par l'article 612 *bis* du code pénal (paragraphe 33-35 ci-dessus).

γ) Le cadre juridique applicable prévoyait-il des garanties suffisantes contre l'arbitraire ?

110. La Cour rappelle qu'il convient d'apprécier l'existence de garanties procédurales suffisantes en tenant compte, dans une certaine mesure, et au moins parmi d'autres éléments, de la nature et de la portée de l'ingérence en question (*Ivashchenko*, précité, § 74, et *Oleksandr Volkov*, précité, § 170).

111. Eu égard aux griefs du requérant, la Cour examinera si le cadre juridique applicable permettait à l'intéressé de participer au processus décisionnel, considéré comme un tout, dans une mesure suffisante pour lui fournir la protection requise de ses intérêts (voir, *mutatis mutandis*, *Maslák c. Slovaquie* (n° 2), n° 38321/17, § 159, 31 mars 2022), si la mesure était susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel suffisant (voir, *mutatis mutandis*, *Pişkin*, précité, § 209, et *Karastelev et autres*, précité, §§ 94-97, avec les références qui y sont citées) et si la base légale réglementait la durée de la mesure (voir, *mutatis mutandis*, *Enea c. Italie* [GC], n° 74912/01, § 143, CEDH 2009, et *Falzarano c. Italie* (déc.), n° 73357/14, § 19, 15 juin 2021).

112. En ce qui concerne les droits de participation individuelle, la Cour rappelle que le droit d'être entendu apparaît de plus en plus constituer dans les États démocratiques une règle procédurale élémentaire qui ne se limite pas au seul cadre judiciaire, comme le montre notamment l'article 41 § 2 a) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne au sujet des décisions individuelles prises par les institutions, organes, organismes et agences de l'Union européenne (*Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], nos 42461/13 et 44357/13, § 156, 17 mai 2016, et paragraphe 53 ci-dessus). Elle observe en outre que le Comité des Ministres, dans sa Résolution 77 (31) sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration (paragraphe 46 ci-dessus), de même que dans sa Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à une bonne administration (paragraphe 51 ci-dessus), a souligné l'importance du droit d'être entendu dans les procédures administratives susceptibles d'avoir des effets négatifs sur les intérêts des personnes.

113. La Cour note que la Résolution 77 (31) énonce que le droit d'être entendu peut être aménagé ou écarté aux fins de protection du principe d'une administration bonne et efficace ou des intérêts de tiers (paragraphe 47 ci-dessus). Quant à l'article 8 de l'annexe à la Recommandation CM/Rec(2007)7, il préconise que les administrations publiques donnent aux personnes privées la possibilité de participer à la préparation et à la mise en œuvre des actes administratifs qui affectent leurs droits ou intérêts « à moins qu'une action immédiate soit requise » (paragraphe 50 ci-dessus). L'article 14 de cette annexe ajoute que si des personnes privées concernées par des actes administratifs n'ont pas été impliquées dans la procédure, leur

droit d'être entendues doit être garanti dans un délai raisonnable (paragraphe 51 ci-dessus).

114. La Cour considère donc que les modalités de mise en œuvre du droit d'être entendu doivent être adaptées aux caractéristiques et au but propres à la procédure en cause et à la mesure à adopter. En l'espèce, la mesure en question avait pour but d'empêcher la réitération de comportements constitutifs de l'infraction de harcèlement et relevait donc de l'article 53 de la Convention d'Istanbul, qui porte sur les « ordonnances d'injonction ou de protection » prises dans les affaires de violences domestiques et dont le deuxième paragraphe stipule que de telles mesures sont « le cas échéant, émises *ex parte* avec effet immédiat » (paragraphe 55 ci-dessus). Sur ce point, la Cour note que le paragraphe 272 du Rapport explicatif de cette Convention précise que, selon cet article, « dans certaines affaires » et « si nécessaire », les autorités peuvent prendre de telles mesures à la demande d'une partie seulement, avec effet immédiat mais provisoire. Par conséquent, la Convention d'Istanbul, tout en prévoyant la possibilité d'adopter de telles mesures sans entendre au préalable leur destinataire, reconnaît que cette possibilité doit être fondée sur une nécessité démontrée par les circonstances de l'espèce.

115. Concernant le cadre juridique interne applicable en l'espèce, la Cour observe que, selon la jurisprudence interne pertinente, le droit d'être entendu trouve son fondement dans l'article 7 § 1 de la loi n° 241/1990, qui consacre un droit général des personnes concernées par une procédure administrative à être informées de l'ouverture de cette procédure ; en vertu de cette même disposition, il peut être dérogé à ce droit lorsqu'il existe des « raisons particulières d'accélérer la procédure » (paragraphe 24 ci-dessus). En outre, l'article 8 § 2 du décret-loi n° 11/2009, qui régit la procédure de prévention du harcèlement, dispose expressément que le *questore*, avant d'émettre l'avertissement, doit entendre les personnes ayant connaissance des faits (paragraphe 26 ci-dessus). La Cour observe par ailleurs que, depuis les toutes premières affaires à l'occasion desquelles une mesure analogue à la mesure litigieuse a été soumise au contrôle des juridictions administratives de première instance et du Conseil d'État (voir les arrêts cités au paragraphe 37 ci-dessus), il a été précisé que l'avertissement est une mesure administrative qui, en tant que telle, est soumise au respect des droits de participation consacrés par la loi n° 241/1990, à savoir le droit d'être entendu avant l'adoption de la mesure, sauf en cas d'urgence exceptionnelle, laquelle doit être dûment démontrée et motivée. Enfin, la Cour note que cette interprétation est désormais retenue dans la majorité des décisions de justice, et que la jurisprudence a encore précisé que les cas d'urgence exceptionnelle retenus pour justifier une dérogation au droit d'être entendu sont soumis au contrôle des juridictions administratives compétentes (paragraphe 39 ci-dessus).

116. La Cour estime que le cadre juridique interne, tel qu'interprété par les juridictions internes, ménage un juste équilibre entre les intérêts

concurrents en jeu, puisqu'il assure la réalisation du but de protection poursuivi par la mesure sans réduire indûment la possibilité pour la personne visée de protéger suffisamment ses intérêts. En effet, tout en rappelant l'importance du droit d'être entendu (paragraphe 115-113 ci-dessus), la Cour note que, dans le cadre d'une procédure de prévention du harcèlement telle que celle en cause en l'espèce, l'efficacité de l'avertissement, autrement dit sa capacité à garantir la réalisation du but de protection du droit à l'intégrité physique et psychologique de la personne ayant demandé l'adoption de la mesure, dépend souvent de la rapidité du processus décisionnel (voir, *mutatis mutandis*, *Cumhuriyet Vakfi et autres c. Turquie*, n° 28255/07, § 71, 8 octobre 2013, et *Micallef c. Malte* [GC], n° 17056/06, § 86, CEDH 2009). La Cour admet donc qu'en cas d'urgence, celle-ci devant être dûment mentionnée dans la motivation figurant dans le procès-verbal de l'avertissement, et soumise au contrôle juridictionnel des juridictions administratives compétentes, le *questore* peut décider de déroger au droit d'être entendu (voir, *mutatis mutandis*, *Tortladze*, précité, § 66, et *Kuzminas c. Russie*, n° 69810/11, § 24, 21 décembre 2021).

117. À la lumière des considérations qui précèdent, la Cour considère que le cadre juridique interne permettait à la personne visée par la mesure de participer au processus décisionnel à un degré qui, compte tenu de la nature et de la portée de l'ingérence en question, était suffisant pour assurer la protection requise de ses intérêts.

118. Concernant la question de savoir si la mesure pouvait faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif, la Cour note que le *questore* était tenu de mentionner, dans le procès-verbal de l'avertissement, les motifs de fait et de droit justifiant la mesure (paragraphe 32 ci-dessus). Ayant examiné attentivement la jurisprudence fournie sur ce point par le Gouvernement (paragraphe 41 ci-dessus), la Cour est convaincue que les juridictions administratives compétentes peuvent exercer un contrôle juridictionnel suffisant sur les motifs de la mesure. Elles peuvent en particulier rechercher si l'autorité de police a procédé à des investigations suffisantes, si l'établissement des faits est compatible avec les enquêtes réalisées et si, par conséquent, les faits ainsi établis permettent de conclure que la demande de la personne qui se prétend victime est fondée. Puisque les juridictions administratives sont compétentes pour contrôler les motifs avancés à l'appui de la mesure dans le procès-verbal de celle-ci, ainsi que les éléments de preuve pertinents, la Cour estime qu'une telle appréciation constitue un contrôle juridictionnel suffisant, au sens de sa jurisprudence.

119. Quant à la question de la durée d'application de la mesure, la Cour note que le Gouvernement a reconnu (paragraphe 89 ci-dessus) que les mesures de cette nature restent en vigueur pendant une durée indéterminée, que la personne avertie ne dispose d'aucun droit à un contrôle ou à un réexamen régulier de la mesure susceptible de conduire à sa révocation, et que l'autorité administrative décide souverainement de révoquer ou non une

telle mesure (paragraphe 42 ci-dessus). Si le Gouvernement a produit une décision interne de première instance dans laquelle il a été considéré que l'individu devait avoir le droit d'obtenir le réexamen et la révocation d'une mesure similaire à celle en cause en l'espèce (paragraphe 44 ci-dessus), dans d'autres affaires, en revanche, les juridictions administratives internes ont considéré que l'avertissement de police en cause était une mesure « instantanée » qui ne pouvait faire l'objet d'un réexamen ni d'une révocation (paragraphe 43 ci-dessus). La Cour observe donc que, au moins au moment où les faits à l'origine de la présente requête se sont produits, le cadre juridique applicable ne prévoyait pas certaines garanties contre l'arbitraire et que, en l'état actuel des choses, il est à tout le moins douteux qu'il soit possible d'obtenir le réexamen ou la révocation de la mesure.

120. La Cour considère que le fait qu'un cadre juridique interne ne prévoie pas de durée d'application pour les effets des mesures ayant une incidence sur des droits protégés par la Convention, ni de droit à obtenir un réexamen ou la révocation de ces mesures si elles ne se justifient plus, pose un problème du point de vue des garanties contre l'arbitraire qui découlent du principe de légalité. L'article 53 § 2 de la Convention d'Istanbul stipule que les ordonnances d'injonction ou de protection prises dans les affaires de violences domestiques doivent être « émises pour une période spécifiée, ou jusqu'à modification ou révocation » (paragraphe 55 ci-dessus), et le paragraphe 271 du Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul précise que cela est imposé par le principe de sécurité juridique (paragraphe 56 ci-dessus). Toutefois, compte tenu des conclusions auxquelles parvient la Cour quant à la nécessité et à la proportionnalité de la mesure dans les circonstances particulières de l'espèce (paragraphe 144 ci-dessous), il n'y a pas lieu de rechercher si ce seul élément permet de conclure que l'ingérence en question n'était pas « prévue par la loi » au sens de l'article 8 de la Convention. De plus, la Cour rappelle qu'en tout état de cause, l'élément d'incertitude de la loi et la grande latitude qu'elle accorde aux autorités de ce point de vue sont des facteurs à prendre en compte pour déterminer si la mesure litigieuse a ménagé un juste équilibre entre les intérêts concurrents (voir, *mutatis mutandis*, *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, §§ 109-110, CEDH 2000-I, *Alentseva c. Russie*, n° 31788/06, § 65, 17 novembre 2016, et, *mutatis mutandis*, *Béla Németh c. Hongrie*, n° 73303/14, § 40, 17 décembre 2020, et *Zelenchuk et Tsytsyura c. Ukraine*, n°s 846/16 et 1075/16, § 106, 22 mai 2018, ainsi que le paragraphe 134 ci-dessous).

121. En conséquence, la Cour poursuivra son appréciation en partant de l'hypothèse que la mesure était « prévue par la loi » aux fins de l'article 8 § 2 de la Convention.

ii. Sur la légitimité du but poursuivi par la mesure

122. Les parties ne contestent pas que l'ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit au respect de sa vie privée et familiale poursuivait

plusieurs buts légitimes au regard de l'article 8 § 2 de la Convention, à savoir la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales ainsi que la protection de la santé ou la protection des droits et libertés d'autrui (*M.S. c. Italie*, n° 32715/19, § 121, 7 juillet 2022).

123. La Cour note en outre que, dans le but de parvenir à la réalisation des buts légitimes mentionnés ci-dessus, l'Italie a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, et que le respect des obligations qui y sont énoncées constitue, entre autres, le but de la mesure en cause (paragraphe 55 ci-dessus).

iii. Sur la nécessité de la mesure dans une société démocratique et sa proportionnalité

124. Dans ces conditions, et eu égard aux griefs formulés par le requérant, la Cour examinera successivement i) si le requérant a participé au processus décisionnel à un degré suffisant pour lui offrir la protection requise de ses intérêts (*Lazoriva*, précité, §§ 62-63), ii) si les motifs avancés par les autorités internes pour justifier la mesure étaient pertinents et suffisants (*Pişkin*, précité § 212), et iii) si la mesure a fait l'objet d'un contrôle juridictionnel suffisant (*Fernández Martínez*, précité, § 147).

α) Le requérant a-t-il été suffisamment impliqué dans le processus décisionnel qui a conduit à l'adoption de la mesure ?

125. La Cour rappelle que le droit d'être entendu est une garantie procédurale importante qui doit être mise en œuvre en fonction de la nature et de l'objet de la mesure à adopter (paragraphe 115-13 ci-dessus). En l'espèce, l'objet de la mesure en cause était d'empêcher la réitération de comportements constitutifs de harcèlement, conformément aux obligations consacrées dans la Convention d'Istanbul (paragraphe 55-56 and 115 ci-dessus). En conséquence, la Cour rappelle que, dans les affaires de violences domestiques, les articles 2, 3 et 8 de la Convention imposent aux États l'obligation positive de prendre des mesures opérationnelles préventives pour protéger les victimes, avérées ou potentielles, contre les risques réels et immédiats pour leur vie et contre les atteintes à leur intégrité physique et psychologique (voir, parmi beaucoup d'autres, *Kurt c. Autriche* [GC], n° 62903/15, §§ 177-189, 15 juin 2021, *Volodina c. Russie* (n° 2), n° 40419/19, §§ 47-49, 14 septembre 2021, *Malagić c. Croatie*, n° 29417/17, § 57, 17 novembre 2022).

126. Dans de telles affaires, la Cour a souligné que lorsque les autorités sont appelées à définir les mesures opérationnelles à prendre tant à l'échelle de la politique générale qu'au niveau individuel, elles sont tenues de mettre minutieusement en balance les droits concurrents en jeu ainsi que les autres contraintes à respecter. Dans les affaires de violences domestiques, la Cour insiste sur la nécessité impérieuse de protéger le droit à la vie et à l'intégrité

physique et psychologique des victimes. Parallèlement, elle indique qu'il y a lieu de veiller à ce que la police exerce son pouvoir de juguler et de prévenir la criminalité en respectant pleinement les voies légales et autres garanties qui limitent légitimement l'étendue de ses actions, y compris, pour autant qu'elles sont pertinentes aux fins de la présente espèce, les garanties figurant à l'article 8 de la Convention (*Kurt*, précité, § 182).

127. La Cour doit également tenir compte du fait que l'avertissement est immédiatement exécutoire et que le recours formé contre cette mesure devant les juridictions administratives compétentes n'entraîne pas automatiquement sa suspension (comparer, *mutatis mutandis*, avec *Dyagilev c. Russie*, n° 49972/16, § 77, 10 mars 2020).

128. En l'espèce, la Cour note que le requérant n'a pas été entendu par le *questore* avant l'émission de l'avertissement (paragraphe 9 ci-dessus). En conséquence, il n'a pas eu la possibilité d'exposer des arguments à l'appui de sa position. Au contraire, l'avertissement a été prononcé contre lui sur la seule base des arguments et des preuves présentés par la personne qui en avait fait la demande. À cet égard, la Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, lorsqu'elles reçoivent une plainte pour violences domestiques, les autorités ont l'obligation de procéder à une évaluation « autonome » et « proactive » du risque (*Kurt*, précité, § 169), et considère que, lorsqu'elles statuent sur les mesures à prendre, elles doivent tenir compte de l'ensemble des éléments de preuve dont elles disposent.

129. La Cour observe en outre que le procès-verbal de l'avertissement prononcé par le *questore* n'indiquait pas quelles circonstances pressantes rendaient nécessaires, ainsi que cela était allégué, l'adoption d'une mesure d'urgence. Ce procès-verbal constatait seulement « la nécessité et l'urgence » d'empêcher la réitération de comportements constitutifs de harcèlement à l'égard de l'épouse du requérant (paragraphe 9 ci-dessus). Le TAR a annulé la mesure pour ce motif (paragraphe 14-15 ci-dessus). En revanche, le Conseil d'État a annulé le jugement de première instance en retenant que l'avertissement, qui est une mesure préventive, a pour caractéristique de répondre à la nécessité d'intervenir en urgence afin d'éviter des conséquences graves et irréparables pour la personne harcelée et que, par conséquent, le *questore* n'était pas tenu de fournir des motifs pour justifier sa mesure (paragraphe 19-20 ci-dessus). Dès lors, on ne saurait dire que le Conseil d'État a procédé à un examen indépendant pour déterminer s'il existait un risque imminent pour la sécurité de l'épouse du requérant ou d'autres raisons justifiant l'absence d'audition du requérant. Il s'ensuit que ni le *questore* ni les juridictions administratives n'ont fourni de motifs pour justifier la dérogation au droit du requérant d'être entendu dans la procédure administrative suivie devant le *questore*.

130. La Cour note que, dans le cadre de la présente procédure, le Gouvernement fournit quelques motifs. Il soutient que la mesure était justifiée dans les circonstances particulières de l'espèce, comme le

démontrerait le fait que l'avertissement a été adopté deux semaines après l'introduction de la demande par l'épouse du requérant. La Cour n'est toutefois pas convaincue par ces motifs. De fait, au cours de ces deux semaines, les autorités de police ont recueilli les dépositions de dix-sept personnes différentes qui avaient été mentionnées dans la demande introduite par l'épouse du requérant (paragraphe 8 ci-dessus). La Cour ne voit pas pour quelle raison elles n'auraient pas pu entendre aussi le requérant.

131. Par ailleurs, la Cour observe que l'approche adoptée par le Conseil d'État en l'espèce ne s'accorde pas avec les décisions que les juridictions administratives de première instance et le Conseil d'État rendaient à l'époque des faits (paragraphe 37 ci-dessus), ni avec l'approche désormais adoptée par la majorité de la jurisprudence interne (paragraphe 39 ci-dessus), selon laquelle la satisfaction des conditions de nécessité et d'urgence doit être démontrée au regard des circonstances propres à chaque espèce et soumise au contrôle des juridictions administratives.

- β) Les autorités internes ont-elles justifié par des motifs pertinents et suffisants le bien-fondé de la mesure qu'elles ont prise ?

132. La Cour rappelle que c'est aux autorités nationales qu'il revient au premier chef d'examiner et de fournir des motifs propres à justifier une ingérence dans les droits protégés par la Convention (paragraphe 97 ci-dessus). L'importance fondamentale de l'obligation de motiver les actes administratifs susceptibles de porter atteinte aux intérêts des personnes a été soulignée, notamment, à l'article IV de la Résolution (77) 31 du Comité des Ministres sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration (paragraphe 48 ci-dessus) et à l'article 17 § 2 de la Recommandation CM/Rec(2007)7 du Comité des Ministres relative à une bonne administration (paragraphe 52 ci-dessus). Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour doit examiner si ces motifs étaient « pertinents et suffisants ». Cet examen doit lui permettre de déterminer si les autorités internes ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés par la Convention et, de surcroît, si leurs décisions reposent sur une appréciation acceptable des faits pertinents (*Taganrog LRO et autres*, précité, § 150).

133. Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour tient également compte du fait que les autorités nationales jouissent d'une certaine marge d'appréciation, dont l'étendue dépend de facteurs tels que la nature et la gravité des intérêts en jeu et de la gravité de l'ingérence (*Naumenko et SIA Rix Shipping*, précité, § 51).

134. Tout en rappelant l'importance du but visé par l'avertissement de police en cause, la Cour considère que plusieurs facteurs militent en faveur d'un examen rigoureux. En premier lieu, la mesure a eu des conséquences graves, puisqu'elle rendait possible l'ouverture de poursuites pour l'infraction pénale de harcèlement même en l'absence de dépôt d'une plainte pénale par la victime et entraînait l'application automatique d'une

circonstance aggravante en cas de condamnation (paragraphe 26 ci-dessus). En deuxième lieu, et même si elle a conclu que la mesure respectait le principe de légalité, la Cour doit, pour l'examen de sa proportionnalité, tenir compte du fait que les obligations qui ont été imposées au requérant étaient formulées en des termes très généraux (paragraphe 10 et 105 ci-dessus), de ce que la durée d'application de la mesure était indéterminée, et, au moins au moment des faits, de ce qu'il n'existait pas de droit d'obtenir un contrôle ou un réexamen régulier de pareille mesure (paragraphe 120 ci-dessus). En troisième lieu, la mesure a été prise sans que le requérant ait préalablement eu la possibilité de faire valoir ses arguments (paragraphe 128 ci-dessus).

135. À cet égard, la Cour observe que le procès-verbal de l'avertissement dressé par le *questore* était insuffisamment motivé puisqu'il se bornait à mentionner que, à la lumière des investigations menées par les services de police, les incidents évoqués par l'épouse du requérant étaient avérés, et ce même si certains d'entre eux étaient dénués de pertinence (paragraphe 9 ci-dessus). Force est à la Cour de constater que les faits pertinents, outre qu'ils étaient mentionnés « tels qu'exposés par la personne à l'origine de la demande d'avertissement », étaient relatés en des termes extrêmement généraux (paragraphe 9 ci-dessus). Le procès-verbal renvoyait par exemple à : « des insultes [proférées] en présence d'autres personnes », sans précision quant aux termes utilisés ou aux personnes présentes ; « des appels téléphoniques [passés], depuis un numéro caché et sur le leur lieu de travail, à la personne à l'origine de la demande d'avertissement ainsi qu'à d'autres personnes », sans précision quant à la teneur de ces échanges téléphoniques ; et « des SMS [envoyés et] des demandes répétées, insistantes », là encore sans indications relatives au contenu et au contexte de ces messages et demandes. De même, la Cour estime qu'était très vague l'expression d'« attitude potentiellement menaçante » qui a été retenue pour qualifier ces comportements.

136. La Cour observe en outre que le procès-verbal ne mentionnait aucunement que la plupart des témoins n'avaient pas confirmé la version des faits donnée par l'épouse du requérant, et qu'il ne comportait aucune appréciation des éléments de fait que les investigations menées par la police avaient permis de mettre au jour. Le procès-verbal faisait par ailleurs référence à des « documents complémentaires recueillis » mais sans préciser en quoi consistaient ces documents et quelles conclusions en avaient été tirées. Ainsi qu'il peut être déduit de la lecture du procès-verbal, la motivation prenait pour hypothèse les faits tels qu'ils avaient été allégués par l'épouse du requérant, et elle tenait pour acquis que ces faits avaient été prouvés, sans préciser quelles mesures d'enquête avaient été prises, ni examiner la question de savoir en quoi les résultats de ces mesures d'enquête confirmaient l'hypothèse initiale. Aussi, cette motivation ne permet pas à la Cour de déterminer de quelle manière l'autorité administrative a examiné les éléments recueillis dans le cadre de l'enquête.

137. La Cour est consciente que la mesure en cause est un avertissement « oral » et que le procès-verbal (*processo verbale*) remis à son destinataire (paragraphe 26 ci-dessus) a pour fonction d'établir un compte rendu des mesures d'enquête diligentées par la police et de donner un résumé de l'appréciation du *questore*, et doit en cas d'urgence être rédigé en très peu de temps. Cela ne saurait toutefois exonérer les autorités internes de leur obligation de fournir des motifs pertinents et suffisants à l'appui des mesures constitutives d'ingérences dans l'exercice des droits protégés par l'article 8 de la Convention (paragraphe 132 ci-dessus), en particulier compte tenu de la nécessité de garantir un contrôle juridictionnel complet de ces motifs. En tout état de cause, les autorités internes n'ont démontré l'existence d'aucune raison de procéder dans l'urgence en l'espèce (paragraphe 129 ci-dessus).

γ) La mesure a-t-elle fait l'objet d'un contrôle juridictionnel suffisant ?

138. La Cour rappelle que toute mesure touchant les droits fondamentaux de la personne doit pouvoir être soumise à une forme de procédure contradictoire devant un organe indépendant compétent pour examiner les motifs de la décision en question et les preuves pertinentes. Devant cet organe, la personne concernée doit pouvoir contester les positions de l'administration. En l'absence de telles garanties, la police ou d'autres autorités de l'État pourraient porter arbitrairement atteinte aux droits protégés par la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Liou c. Russie* (n° 2), n° 29157/09, § 87, 26 juillet 2011). En l'espèce, il était d'autant plus nécessaire de procéder à un contrôle juridictionnel approfondi que le *questore* n'avait pas avancé de motifs pertinents et suffisants à l'appui de la mesure adoptée (paragraphe 135-136 ci-dessus).

139. À cet égard, la Cour relève que le requérant s'est plaint devant les juridictions internes compétentes de la mesure qui lui avait été imposée. Toutefois, elle estime qu'en l'espèce le requérant n'a pas bénéficié de garanties procédurales suffisantes puisque les juridictions internes n'ont pas fourni de motifs pertinents et suffisants pour établir que les actes qui lui étaient imputés étaient effectivement de nature à justifier l'adoption de la mesure.

140. Sur ce point, la Cour note que le TAR a annulé la mesure pour des motifs de procédure (paragraphe 14 ci-dessus) et qu'il n'a donc ni examiné les griefs par lesquels le requérant contestait que la mesure fût justifiée au regard des éléments de preuve disponibles, ni statué sur la légalité matérielle de l'avertissement.

141. Quant au Conseil d'État, il a simplement retenu que le *questore* avait « soigneusement exposé » les investigations qui avaient été menées par les autorités de police, et qui permettaient de corroborer les déclarations faites par l'épouse du requérant au sujet du comportement intimidant qu'elle disait avoir subi de sa part (paragraphe 21 ci-dessus). La Cour ne saurait estimer qu'il s'agissait là d'un « contrôle suffisant » au sens de sa jurisprudence (voir,

mutatis mutandis, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC], n^{os} 55391/13 et 2 autres, §§ 117-186, 6 novembre 2018). Indépendamment des griefs spécifiques soulevés par le requérant devant les juridictions internes, ni l'arrêt du Conseil d'État ni l'avertissement sur lequel il porte ne faisaient référence aux faits tels qu'ils avaient été exposés par les dix-sept témoins entendus ni aux « documents complémentaires recueillis » qui étaient censés confirmer la version des faits de l'épouse du requérant. En conséquence, il n'était pas possible d'apprécier, à la lecture de la motivation de l'arrêt ou de l'avertissement sur lequel il porte, quelles étaient les circonstances de fait et de droit justifiant la mesure. Le Conseil d'État n'a pas procédé à un contrôle indépendant pour déterminer si la mesure avait une base factuelle raisonnable puisqu'il n'a examiné aucun élément de nature à confirmer ou à réfuter les allégations du requérant. Il a omis, en particulier, d'examiner l'aspect le plus important de l'affaire : le point de savoir si le *questore* était en mesure de démontrer l'existence de faits spécifiques servant de fondement à la conclusion selon laquelle le requérant représentait un danger pour son épouse. Ces éléments conduisent la Cour à conclure que le Conseil d'État s'est cantonné à un examen purement formel de la décision d'adresser l'avertissement au requérant.

142. Les décisions de justice auxquelles le Gouvernement renvoie montrent qu'il est possible, pour les juridictions administratives, d'apprécier les motifs de fait qui fondent une telle mesure ainsi que sa légalité (paragraphe 41 ci-dessus). Or, la Cour constate qu'en l'espèce, l'appréciation à laquelle il a été procédé sur ces points n'était pas suffisante, puisque le Conseil d'État a simplement considéré que l'avertissement était légitime au regard des motifs avancés par le *questore*, sans examiner les éléments de preuve disponibles.

143. La Cour en conclut donc que les autorités juridictionnelles n'ont pas procédé à un contrôle suffisant de la base factuelle de la mesure, pas plus que de sa légalité, de sa nécessité et de sa proportionnalité.

δ) Conclusions

144. À la lumière des considérations qui précèdent, la Cour conclut que le requérant a été exclu du processus décisionnel dans une mesure importante, malgré l'absence de motifs d'urgence avérés, que les autorités internes n'ont pas justifié la mesure par des motifs pertinents et suffisants et que, eu égard au contrôle auquel le Conseil d'État a procédé dans l'affaire, toutes les garanties qu'il pouvait offrir au requérant étaient limitées. En somme, les autorités internes n'ont pas fourni au requérant la protection juridique adéquate contre les abus à laquelle il avait droit en vertu de la prééminence du droit dans une société démocratique. L'ingérence dans le droit du requérant au respect de sa vie privée et familiale ne saurait donc être qualifiée de « nécessaire dans une société démocratique » aux fins du paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention.

145. Partant, il y a eu violation de l'article 8 de la Convention.

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

146. 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

147. Le requérant réclame 30 000 euros (EUR) pour dommage moral.

148. Le Gouvernement n'a pas soumis d'observations en réponse à cette demande du requérant, mais la Cour la juge excessive.

149. La Cour, statuant en équité, alloue au requérant la somme de 9 600 EUR au titre du dommage moral, plus tout montant pouvant être dû par lui sur ces sommes à titre d'impôt.

B. Frais et dépens

150. Le requérant demande également 6 589, 50 EUR pour les frais et dépens qu'il dit avoir exposés devant le TAR, 5 428 EUR pour ceux qu'il dit avoir exposés devant le Conseil d'État, et 9 920 EUR pour ceux qu'il dit avoir exposés devant la Cour.

151. Le Gouvernement n'a pas soumis d'observations en réponse à cette demande du requérant.

152. 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 (voir, par exemple, *Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 2000-XI). Autrement dit, le requérant doit les avoir réglés, ou être tenu de les régler, en vertu d'une obligation légale ou contractuelle, et il faut qu'il ait été contraint de les engager pour empêcher les violations constatées ou y faire remédier. À cet égard, la Cour exige la production de note d'honoraires ou de factures suffisamment précises pour lui permettre de déterminer dans quelle mesure les conditions susmentionnées se trouvent remplies (*Ališić et autres c. Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie, Slovénie et l'ex-République yougoslave de Macédoine* [GC], n° 60642/08, § 158, CEDH 2014). Une simple référence à la tarification fixée par les barreaux locaux, par exemple, est insuffisante à cet égard. En l'espèce, la Cour relève que le requérant n'a produit aucun élément (ni note d'honoraires ni facture) détaillant les frais et dépens qu'il a engagés ou démontrant qu'il est légalement ou contractuellement tenu de les payer. Cette demande, insuffisamment étayée, doit donc être rejetée.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'État défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, la somme de 9 600 EUR (neuf mille six cents euros), plus tout montant pouvant être dû sur cette somme par le requérant à titre d'impôt, pour préjudice moral ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 22 juin 2023, en application de l'article 77 § 2 et 3 du règlement de la Cour.

Renata Degener
Greffière

Marko Bošnjak
Président

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

M.B.
R.D.

OPINION CONCORDANTE DU JUGE SABATO

(Traduction)

I. INTRODUCTION : PLUSIEURS PAS EN ARRIÈRE EN MATIÈRE DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME FACE AUX VIOLENCES FONDÉES SUR LE GENRE

1. Parmi les nombreuses conclusions auxquelles la majorité est parvenue dans cette affaire, je ne peux en partager qu'une seule (que j'évoquerai ci-dessous, aux §§ 51-52 de la présente opinion). C'est sur la base de cette conclusion que j'ai pu souscrire au constat de violation par l'État défendeur de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »). Je regrette de ne pas avoir pu partager les autres conclusions de mes éminents collègues de la majorité, qui, à mon avis, constituent un recul, non pas d'un, mais de plusieurs pas, dans la protection des droits de l'homme face aux violences fondées sur le genre.

2. Étant donné que mes positions s'écartent de celles de la majorité dans des domaines d'application de la Convention qui sont de la plus haute importance – en ce qu'ils concernent certains aspects fondamentaux des modalités et des moyens par lesquels les États doivent prévenir et combattre les violences fondées sur le genre, soutenir et protéger les victimes, et faire en sorte que les auteurs d'infraction répondent de leurs actes tout en respectant les droits procéduraux des accusés – je me sens obligé d'exposer en détail les raisons de mon désaccord, quoique dans une opinion concordante. En effet, si certains des principes énoncés dans cet arrêt par la majorité devaient revêtir la chaude patine des précédents indiscutés, je crains que le rôle de la Convention en tant que puissant instrument de protection des personnes¹ contre l'épidémie mondiale de violences fondées sur le genre, dans le cadre d'une articulation juridique harmonieuse avec des instruments internationaux spécifiques tels que la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (« la Convention d'Istanbul »²), ne soit – au moins en partie – fragilisé. Aussi,

¹ Dans l'arrêt *Opuz c. Turquie*, § 132, 9 juin 2009, la Cour a précisé, une fois pour toutes, que la violence domestique, « qui peut prendre diverses formes – agressions physiques, violences psychologiques, insultes », est « un problème général commun à tous les États membres, qui n'apparaît pas toujours au grand jour car il s'inscrit fréquemment dans le cadre de rapports personnels ou de cercles restreints ». Elle a également précisé que ce phénomène ne concerne pas exclusivement les femmes, et que les hommes peuvent aussi en être victimes, « ainsi que les enfants, qui en sont souvent directement ou indirectement victimes ». Cela étant dit, la raison pour laquelle dans ce texte je parlerai des femmes pour parler des victimes n'est que trop évidente : statistiquement et structurellement, les femmes sont les victimes quasi exclusives des violences fondées sur le genre.

² La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) a été adoptée par le

j'espère que, dans cette affaire ou dans d'autres, les écarts de jurisprudence entraînés par l'arrêt de la majorité seront rapidement corrigés par d'autres décisions à venir.

3. Afin de clarifier les questions en jeu, je traiterai (dans la partie II de la présente opinion) de certains faits qui, à mon avis, ont été expédiés trop rapidement par la majorité. Comprendre les faits permet de mieux comprendre le cadre juridique qui devrait être appliqué, ainsi que les notions que la majorité et moi-même avons utilisées. En particulier, à mesure que j'exposerai la teneur de la déclaration faite à la police par « l'épouse du requérant », qui qualifie le requérant de harceleur présumé, ainsi que la teneur des dépositions recueillies par la police, les références à des notions juridiques telles que les témoignages, l'urgence de la mesure, la motivation suffisante, etc., apparaîtront sous un jour nouveau.

4. J'identifierai ensuite (dans la partie III, que je diviserai en plusieurs sections) les (multiples) points de divergence entre les conclusions de la majorité et les miennes, ainsi que le point d'accord (unique). Je tirerai enfin quelques conclusions (partie IV).

II. LES FAITS ET LEUR APPRÉCIATION

A. Ce que la victime raconte (et la victime compte !)

5. Au paragraphe 7 de l'arrêt, la majorité expose que « le 13 novembre 2009, l'épouse du requérant », M^{me} C.S.³, a introduit auprès du *questore* [l'autorité de police locale] de Savone une demande (*richiesta*) lui demandant d'adresser à son mari un avertissement en vertu de l'article 8 du décret-loi n° 11 du 23 février 2009 sur les mesures d'urgence en matière de sécurité

Comité des Ministres et ouverte à la signature à Istanbul le 11 mai 2011. Entrée en vigueur le 1^{er} août 2014, elle reconnaît que la violence à l'égard des femmes constitue une violation des droits de l'homme et une forme de discrimination. Il convient peut-être de préciser d'emblée que, même si le rôle de la Cour n'est pas « de contrôler le respect par les gouvernements d'autres conventions que la Convention européenne des droits de l'homme et ses Protocoles », la Convention d'Istanbul – « qui a, du reste, été élaborée, comme la Convention elle-même, dans le cadre du Conseil de l'Europe » – peut constituer « une source d'inspiration pour la Cour », « comme d'autres instruments internationaux » (voir, par exemple, pour une référence à la Charte sociale européenne, *Zehnalová et Zehnal c. République tchèque* (déc.), n° [38621/97](#), CEDH 2002-V). En outre, la Convention ne peut s'interpréter dans le vide mais doit être lue de manière à se concilier avec les principes généraux du droit international. Je rappelle à cet égard que la Cour s'est inspirée de la Convention d'Istanbul, par exemple, dans l'arrêt *Kurt c. Autriche*, n° 62903/15 [GC], §§ 167, 172, 175, 180-181, 197, 15 juin 2021.

³ J'estime que le respect de la dignité de la personne se disant victime m'impose de la nommer, ne serait-ce qu'en utilisant ses initiales (M^{me} C.S.). Elle était la partie requérante dans la procédure administrative d'avertissement et était donc également partie (bien qu'*in absentia*), avec le ministère de l'Intérieur, à la procédure juridictionnelle interne ultérieure. Les études sur le nom des femmes sont devenues, ces dernières décennies, partie intégrante de la recherche historique et juridique sur la discrimination.

publique et de lutte contre les violences sexuelles et le harcèlement (« le décret-loi n° 11/2009 »), converti en la loi n° 38 du 23 avril 2009 (« la loi n° 38/2009 » – paragraphes 25-26 de l'arrêt).

6. Les deux phrases suivantes de ce même paragraphe 7 renferment un résumé précis – mais selon moi trop court – du contenu de cette demande formée par la personne se disant victime. Le récit de cette femme figurait dans la *richiesta* de 8 pages adressée à la police ; le Gouvernement, dans ses premières observations (pp. 4-5), le résume en une page et demie ; ce sera également la longueur de ma récapitulation. C'est là un exercice nécessaire : en matière de violences faites aux femmes, un problème qui « s'inscrit fréquemment dans le cadre de rapports personnels ou de cercles restreints » (*Opuz c. Turquie*, n° 33401/02, § 132, CEDH 2009), il ne faut jamais sous-estimer le récit de la victime, qui est toujours aussi un témoin important, et bien souvent le seul. Les victimes comptent (même si, malheureusement, l'arrêt adopté par la majorité ne « compte » pas M^{me} C.S. parmi les témoins – voire le paragraphe 17 de la présente opinion)⁴.

7. Alors que je m'apprête à me lancer dans l'exercice périlleux consistant à réexaminer, au sein d'une juridiction internationale, les éléments de preuve dont disposaient les autorités internes, je dois préciser que je ne me livre à cet exercice que parce que la majorité l'a d'abord fait elle-même (en comptant et en comparant les témoins, en faisant abstraction de l'essentiel du récit de M^{me} C.S., en jugeant qu'il n'y avait pas d'urgence, etc. – voir ci-dessous). Compte tenu du rôle subsidiaire de la Cour, l'appréciation des éléments de preuve faite par les autorités internes ne devrait être remise en question que lorsque l'arbitraire est manifeste. La majorité a estimé qu'en l'espèce un tel arbitraire était caractérisé, tandis que pour ma part je considère qu'en principe ce n'est pas le cas (comme expliqué ci-dessous, je ne vois qu'un vice de procédure). Toutefois, s'il faut procéder à un réexamen des éléments de preuve dans une affaire de violences commises sur une femme, je considère

⁴ Malheureusement, l'arrêt adopté par la majorité considère que « la plupart des témoins n'avaient pas confirmé la version des faits donnée par l'épouse du requérant », c'est-à-dire prend pour « hypothèse les faits tels qu'ils avaient été allégués par [elle] » (paragraphe 136 de l'arrêt). Comme je le répéterai, la majorité estime que « quatorze (...) déclarations ne confirmaient pas la version des faits donnée par l'épouse du requérant » ; et que sur les trois autres témoins, l'une a été citée comme étant « une amie de l'épouse du requérant ». Indépendamment du fait que, en matière de violences à l'égard des femmes, il arrive souvent que seuls des « amis sachent », je souhaite simplement souligner que le récit de M^{me} C.S. n'a pas été considéré comme celui d'un témoin (alors qu'à mon avis, elle est le témoin principal), mais comme une « version » devant nécessairement être confirmée. Les victimes comptent et, comme je le mentionne dans le corps de cette opinion, elles devraient être considérées comme des témoins. En effet, il est largement reconnu que, dans les affaires de violences domestiques, la crédibilité intrinsèque de la victime peut suffire, une fois que les droits de la défense ont été garantis. J'inclurai dans mes conclusions (partie IV) certaines considérations sur les dangers que comporte le fait de réduire la violence fondée sur le genre à des accusations mutuelles et à des « versions » opposées des faits.

que, pour commencer, la Cour doit prendre au sérieux la voix de la personne qui se dit victime. Je le répète : les victimes comptent.

8. En lisant la demande déposée par la victime le 13 novembre 2009, on apprend que M^{me} C.S., née en 1971 et optométriste gérante de son propre magasin d'optique, et M. Giuliano Germano, né en 1956 et avocat, s'étaient mariés en 1998 ; une fille était née de leur union en 2002.

9. Dans sa demande, M^{me} C.S. se plaignait que son mari eût fait preuve d'un « comportement de harcèlement répété, tel qu'exposé ci-dessous », dont elle disait qu'il l'avait « forcée à changer radicalement [ses] habitudes quotidiennes, engendrant une crainte fondée pour [sa] sécurité personnelle et provoquant, pour ces raisons, un état d'anxiété ou de peur grave et persistant ».

10. Le document de huit pages déposé par M^{me} C.S. comportait notamment les passages suivants :

a) « un comportement oppressif et obsessionnel (...) déclenché par une jalousie excessive et injustifiée » de la part de son mari, qui l'avait conduit, « en particulier ces dernières années, à [lui] faire subir des contrôles fréquents et des investigations illégitimes » ;

b) à partir de 2006 (trois ans avant le dépôt de sa demande auprès de la police), le comportement du requérant avait commencé à « se transformer en violence réelle » contre sa personne ; en particulier, il lui avait infligé cette année-là des « coups et blessures », comme en attestait une intervention de la police au domicile du couple et le rapport établi par les urgences d'un hôpital ; après un mois au cours duquel M^{me} C.S. avait trouvé refuge au domicile de ses parents, son mari l'avait convaincue de ne plus prendre contact avec la police, ce qu'elle avait accepté compte tenu du fait que leur fille n'avait alors que quatre ans ;

c) en 2008 (l'année précédant le dépôt de la demande auprès de la police), il l'avait frappée à la poitrine, et en 2009 (année de dépôt de la demande), alors qu'ils se trouvaient dans un établissement balnéaire, en présence de nombreux témoins, le requérant l'avait insultée et agrippée par le cou et avait continué de l'agresser au cours de la soirée et jusqu'au lendemain matin, où elle dût de nouveau être prise en charge par les urgences d'un hôpital, comme en 2006 ; M^{me} C.S. avait décidé de déposer une plainte pénale à la suite de cet épisode, et la procédure pénale liée à cette plainte était alors encore pendante ;

d) en 2009, M^{me} C.S. avait engagé une procédure judiciaire de séparation ; bien que le tribunal aux affaires familiales lui eût accordé à elle le droit de garde de leur fille, M. Germano avait continué à proférer des menaces et à exercer des pressions abusives lorsqu'ils étaient amenés à se voir ;

e) M^{me} C.S. avait alors appris que d'autres femmes ayant eu des relations avec M. Germano par le passé avaient déjà signalé des agressions physiques dont elles disaient avoir été victimes de sa part ;

f) au cours des sept mois qui avaient précédé le dépôt de la demande auprès de la police, le comportement de M. Germano était devenu un « harcèlement manifeste » dans le sens où :

- le 8 mai 2009, alors qu'elle se trouvait avec sa fille et en présence de l'une de ses amies, M^{me} L.V., M. Germano s'était présenté au pied de l'immeuble dans lequel elle logeait, criant et vociférant, et lui avait enjoint, depuis la rue, de lui montrer leur fille ; les insultes (dont certaines étaient spécifiquement citées dans la demande soumise à la police) avaient continué lorsque l'enfant, accompagnée de L.V., avait descendu les escaliers pour voir son père ; un mois plus tard, M. Germano avait ordonné à L.V. de ne pas signaler l'incident en la menaçant ; M. Germano avait en outre menacé L.V. par téléphone ;

- à 5 h 30 le même jour, l'opérateur de la messagerie de M^{me} C.S. l'avait informée d'une tentative suspecte d'accès à sa boîte aux lettres, dont M. Germano connaissait un ancien mot de passe ;

- toujours au mois de mai 2009, pendant tout un après-midi, M. Germano avait fait sonner à plusieurs reprises le téléphone de la baby-sitter de l'enfant, en interrompant à chaque fois l'appel ; à 19 heures, M. Germano avait ensuite appelé M^{me} C.S. et l'avait accusée d'avoir ordonné à la baby-sitter de ne pas répondre au téléphone ; il avait précisé qu'il allait donc demander au juge chargé de la procédure de séparation de vérifier les relevés téléphoniques pertinents afin de démontrer que cette circonstance venait à l'appui de ses arguments ;

- le 9 mai 2009, M^{me} C.S. avait dîné avec deux couples ; le lendemain matin, M. Germano avait appelé un membre de chacun des deux couples pour s'enquérir des relations de son épouse ;

- M. Germano avait ensuite cherché à savoir si M^{me} C.S. avait réellement suivi un cours d'optométrie auquel elle était inscrite ;

- le 19 mai 2009, M. Germano avait attendu M^{me} C.S. à la sortie d'un salon de beauté et, après l'avoir insultée, l'avait tirée par les vêtements puis l'avait suivie alors qu'elle s'éloignait, et ne l'avait laissée partir que lorsqu'elle avait menacé d'appeler la police ;

- le 23 mai 2009, M^{me} C.S. s'était aperçue qu'elle avait été suivie dans ses déplacements ce jour-là, car lorsqu'elle avait quitté son magasin d'optique, où sa fille était restée avec la baby-sitter, M. Germano avait téléphoné à cette dernière pour lui demander où allait M^{me} C.S. ;

- le 3 juin 2009, de nouveau, M. Germano avait été repéré devant le magasin d'optique, caché derrière des colonnes d'où il observait M^{me} C.S. ;

- le 29 mai 2009, M. Germano avait appelé M^{me} S.G., une employée qui se trouvait dans le magasin, lui avait demandé des informations et lui avait laissé entendre que M^{me} C.S. se trouvait certainement aussi dans le magasin avec son amant ; en raison de la pression constante à laquelle elle était soumise par M. Germano, M^{me} S.G. avait déclaré qu'elle voulait démissionner de son poste d'employée du magasin ;

- le 11 mai 2009, M^{me} C.S. avait reçu 15 appels téléphoniques de M. Germano, au cours desquels il n'avait « cessé de [la] menacer d'effacer le sourire de [son] visage » et avait déclaré qu'« il [avait fait] des démarches juridiques pour [la] ruiner » et pour s'assurer qu'il « ne paierait pas ne serait-ce qu'un euro pour l'enfant ni pour [elle] » ;

- en septembre 2009, à la suite d'une vive dispute entre les époux au sujet de l'enfant (qui était présente), M. Germano s'était mis à hurler, s'en était pris à M^{me} C.S., l'avait attrapée par le cou comme pour l'étrangler et avait finalement emmené leur fille de force, qui était en larmes, alors qu'elle ne voulait pas dormir chez lui ;

- la fille avait ensuite dit à sa mère qu'elle ne voulait plus aller chez son père, « parce qu'il dit des choses terribles sur [la mère] et qu'il [l']insulte » ;

- le 13 octobre 2009, M. Germano avait informé M^{me} C.S. par SMS que, dans le but de vider l'ancien domicile familial, il lui ferait remettre 12 sacs contenant ses effets personnels, ainsi que 3 sacs contenant les vêtements d'hiver de l'enfant ; les sacs avaient été déposés en plein jour devant le magasin d'optique par des employés de pompes funèbres, qui les avaient sortis d'un fourgon mortuaire semblable à ceux qui sont utilisés pour acheminer le corps des défunts jusqu'au cimetière ; M^{me} C.S. avait signalé aux autorités compétentes l'utilisation anormale d'un véhicule de pompes funèbres ;

- le même jour, le 13 octobre 2009, M^{me} C.S. avait reçu plusieurs appels téléphoniques de M. Germano sur un numéro qu'elle avait gardé confidentiel, ce qui montrait qu'il s'immisçait dans sa vie privée ;

- le 5 novembre 2009, en ouvrant son magasin, elle avait trouvé des excréments déposés devant la porte ; au même moment, elle avait aperçu M. Germano et sa petite amie de l'époque sur le trottoir, et tous les deux avaient ri.

11. Dans la demande qu'elle a soumise à la police, M^{me} C.S. indiquait en outre qu'il était désormais clair que M. Germano avait menacé un certain nombre de personnes afin de les inciter à ne pas entrer en contact avec elle, et en particulier de les dissuader de transmettre, à son épouse ou aux tribunaux, des informations de nature financière qui pourraient être utilisées dans la procédure de séparation : par exemple, un électricien, I., avait refusé de réaliser des travaux qu'elle voulait lui confier, parce qu'il craignait M. Germano ; C.M. avait refusé de fournir un document attestant qu'elle avait acheté des appareils ménagers dans son établissement ; D.G. avait refusé de faire une déclaration sur les travaux de tapisserie qu'il avait effectués dans l'ancien domicile familial ; F.F. avait refusé de fournir les photographies qu'il avait prises de certaines œuvres d'art appartenant aux époux. M^{me} C.S. déclarait que tous ces prestataires de services lui avaient fait part de leurs craintes de représailles.

12. Dans son récit, M^{me} C.S. se référait en outre à M^{me} V.V., à qui M. Germano avait déclaré qu'il voulait rendre la vie impossible à son épouse en la ruinant économiquement.

13. Le 7 novembre 2009, M. Germano aurait, par SMS, demandé à la victime de voir leur fille, mais celle-ci était alors en déplacement avec ses grands-parents maternels. M. Germano aurait alors pris contact avec la police, qui se serait rendue au magasin d'optique pour se renseigner sur un éventuel enlèvement de l'enfant. Selon la victime, pareille intimidation n'était absolument pas nécessaire puisque le père savait où l'enfant se trouvait.

14. La femme concluait sa demande en indiquant le nom des personnes qu'elle avait informées de la situation.

15. Je m'abstiendrai de faire des remarques sur le bien-fondé de la *richiesta*, mais, à mon avis, si les autorités internes – confrontées au récit exposé ci-dessus – ont résumé les faits « tels qu'exposés par la personne à l'origine de la demande d'avertissement » (paragraphe 135 de l'arrêt) dans un texte (reproduit au troisième alinéa du paragraphe 10 de l'arrêt) que la majorité a trouvé « insuffisamment motivé », cela ne justifie pas la conclusion de la majorité selon laquelle l'avertissement était formulé « en des termes extrêmement généraux » (paragraphe 10). Cela est d'autant plus vrai si l'on tient compte du fait que « l'ensemble des investigations (...) et des documents (...) ont (...) été versés au dossier » (troisième alinéa du paragraphe 10 de l'arrêt), et sont donc incontestablement accessibles à M. Germano (lequel, en conséquence, a pu produire ces éléments et les commenter devant les juridictions internes et devant la Cour). Contrairement à la majorité, qui a adopté une approche abstraite et formaliste, la police – en se référant aux épisodes dont elle considérait qu'ils étaient établis tels que relatés en détail dans le récit de M^{me} C.S. – a suffisamment motivé la mesure d'avertissement.

B. Les dépositions des témoins : *testes ponderantur, non numerantur*

16. Après avoir précisé la teneur des déclarations de la victime, qui est le premier et le plus important des témoins, l'exercice que j'ai commenté ci-dessus, tout en pointant également ses limites, doit se poursuivre à l'égard des autres témoins.

17. Au paragraphe 8 de l'arrêt, la majorité confirme que la police a pris au sérieux le récit de la femme : elle a « ouvert une enquête » et, en deux semaines, « recueilli dix-sept dépositions auprès des personnes mentionnées dans la demande de l'épouse du requérant ». Au même paragraphe, dans une appréciation que je ne commenterai que brièvement ci-dessous, la majorité se livre – dans le cadre d'une juridiction internationale – à un exercice typique des juridictions internes, à savoir la mise en balance et la comparaison des dépositions des témoins. Ainsi, selon la majorité, « quatorze (...) déclarations ne confirmaient pas la version des faits donnée par l'épouse du requérant » (je souligne) ; seul un témoin (mais « une amie de l'épouse du requérant »,

expression généralement destinée à diminuer la crédibilité – je souligne) « confirmait (...) des faits » relevant seulement de l'« agression verbale (...) en sa présence » ; un autre témoin avait simplement « entendu parler d'une agression physique ». Le dernier témoin se serait borné à déclarer que le requérant « lui avait téléphoné à plusieurs reprises dans le but d'obtenir des informations sur la vie de son épouse ». Ainsi, selon la majorité, la motivation figurant dans l'avertissement était également insuffisante en ce qui concerne l'appréciation des éléments de preuve, car le procès-verbal « ne mentionnait aucunement que la plupart des témoins n'avaient pas confirmé la version des faits donnée par l'épouse du requérant » (paragraphe 136 de l'arrêt). En somme, le match se termine par un score de 14 à 3, ou même de 15 à 2, selon la façon dont on compte ; la dix-huitième personne (M^{me} C.S., la victime), comme je l'ai mentionné, n'est pas incluse dans le décompte final. La victime devrait compter, et être comptée.

18. Même en négligeant le fait que les éléments de preuve doivent être pesés et non comptés (*testes ponderantur, non numerantur*), dans les circonstances de l'espèce les chiffres indiqués dans l'arrêt pourraient – avec tout le respect que je dois à la majorité – être considérés comme insuffisants, ainsi que le montrera mon exercice. Les dépositions, qui sont résumées en deux phrases dans le passage cité ci-dessus de l'arrêt de la majorité (les dernières phrases du paragraphe 8), sont beaucoup plus clairement exposées dans deux demi-pages (pp. 5-6) des premières observations du Gouvernement. Mon résumé est le suivant :

a) C.M., un vendeur d'appareils ménagers (comme indiqué ci-dessus), a nié avoir subi des pressions et a déclaré qu'il n'avait pas été en mesure de certifier les ventes parce qu'elles avaient eu lieu trop longtemps auparavant ;

b) U.D., un ami des deux époux, a déclaré que la procédure de séparation était très conflictuelle et a reconnu que M. Germano avait eu des accès de colère, sans toutefois considérer que M. Germano s'était alors montré infamant ;

c) L.V., une amie de M^{me} C.S. (comme indiqué ci-dessus, et, selon la majorité, le seul témoin ayant souscrit à la « version » de la victime), a bien confirmé que des insultes avaient été proférées en sa présence ; outre ce qui est noté dans l'arrêt, elle a mentionné que l'enfant était également présente ; elle a également indiqué que M. Germano lui avait conseillé de ne pas témoigner en faveur de son épouse dans la procédure de séparation, « faute de quoi [il] devrait [lui] faire payer » ; elle n'a pas confirmé avoir reçu d'autres menaces téléphoniques, mais a indiqué avoir reçu des lettres anonymes ;

d) E.O., la mère de L.V., a pu confirmer que sa fille avait reçu des menaces par téléphone car elle était présente lorsque sa fille avait reçu cet appel ;

e) M.G.E. et D.E. ont confirmé, dans des termes généraux, le caractère conflictuel de la procédure de séparation ;

f) V.V. a déclaré que M. Germano lui avait dit vouloir aller jusqu'au point où son épouse dirait « ça suffit », et qu'il s'était même vanté de ne pas avoir dépensé d'argent en frais d'avocat, alors que M^{me} C.S. devait payer les avocats qu'elle avait engagés ; lorsque V.V., dans une conversation avec M. Germano, a mentionné que c'était lui qui était en tort puisqu'il avait frappé son épouse, l'intéressé a répondu : « il faudra qu'elle le prouve » ; de même, lorsqu'elle lui a reproché d'avoir gardé tous les meubles achetés par son épouse, il est parti en disant « il faudra qu'elle le prouve » ;

g) R.P., un agent immobilier, a nié avoir subi des pressions de la part de M. Germano et a déclaré avoir conseillé à M^{me} C.S. de ne pas louer un appartement dont il assurait la gestion en tant qu'agent immobilier, au seul motif qu'il serait embarrassé si M. Germano, qui était son ami, apprenait qu'ils avaient été en contact ;

h) D.A. a confirmé avoir réalisé des travaux de tapisserie, payés par M^{me} C.S., et a expliqué que s'il avait refusé de fournir des reçus de paiement, ce n'était pas parce qu'il avait subi des pressions, mais simplement parce qu'il ne se souvenait plus des détails ;

i) F.F., le photographe susmentionné, a confirmé avoir refusé de remettre à M^{me} C.S. des réimpressions des photographies de tableaux et d'œuvres d'art qu'il avait prises dans l'appartement du couple, mais il a expliqué que son refus était dû au fait que les photographies avaient été demandées par M. Germano et non par elle ;

j) P.R.D.R., propriétaire de l'entreprise de pompes funèbres, a déclaré que son personnel avait transporté des colis gratuitement, par amitié pour M. Germano ; il a toutefois précisé que le véhicule qui avait été utilisé n'était pas le corbillard servant à transporter les cercueils, mais le véhicule d'accompagnement servant à transporter les fleurs lors des obsèques ;

k) M.G.A. a confirmé qu'au lendemain d'un dîner au restaurant avec M^{me} C.S., elle avait reçu un appel téléphonique de M. Germano qui voulait savoir si M^{me} C.S. avait une liaison avec quelqu'un ; elle a également signalé avoir eu une dispute avec lui après qu'elle lui avait reproché d'avoir frappé son épouse ;

l) A.M. a déclaré qu'il ne savait rien de l'épisode au sujet duquel il avait été appelé à témoigner ;

m) F.B. a confirmé qu'au lendemain d'un dîner au restaurant avec M^{me} C.S., il avait reçu un appel téléphonique de M. Germano lui demandant qui son épouse fréquentait ;

n) S.G., la baby-sitter de l'enfant, a confirmé avoir reçu de nombreux appels téléphoniques de M. Germano, qui lui demandait où se trouvait son épouse et ce qu'elle faisait ; en particulier, lorsqu'un jour, S.G., pour protéger la vie privée de M^{me} C.S., lui avait dit au téléphone qu'elle était absente, il lui avait répondu : « D'accord, donc elle est avec son amant aujourd'hui » ; S.G. a déclaré avoir renoncé à son travail de baby-sitter à cause des pressions qu'elle subissait ; elle a en outre déclaré qu'une fois, la fille, en larmes, lui

avait dit que ses parents s'étaient disputés pendant le week-end et que M. Germano avait frappé sa mère, qui avait quitté la maison ;

o) I.L., électricien, a admis avoir refusé une demande de travaux électriques de M^{me} C.S. parce qu'il ne voulait pas être « impliqué dans le litige » entre les époux, mais a précisé qu'il n'avait pas subi de pressions de la part de M. Germano ;

p) R.R., le beau-frère de M^{me} C.S., a déclaré ne pas avoir été directement témoin de mauvais traitements ou de violences, mais que sa belle-sœur lui avait parlé de telles maltraitances.

19. Je pense qu'un tel résumé se passe d'explications. Sur cette base, et de la même manière que j'ai dû marquer mon désaccord avec le fait que la majorité n'a pas reconnu au récit de la personne se disant victime (résumé dans les deux dernières phrases du paragraphe 7 de l'arrêt de la majorité) le crédit qu'il convient de lui accorder, de la même manière j'estime que je ne peux partager son analyse consistant à retenir que « quatorze (...) déclarations ne confirmaient pas la version des faits donnée par l'épouse du requérant », qu'un seul témoin (mais « une amie de l'épouse du requérant ») « confirmait (...) des faits » de simple « agression verbale (...) en sa présence », qu'un autre avait seulement « entendu parler d'un épisode d'agression physique » et que le dernier témoin avait simplement déclaré que le requérant « lui avait téléphoné à plusieurs reprises le but d'obtenir des informations sur la vie de son épouse ». Et l'on pourrait mentionner beaucoup, beaucoup d'autres choses, mais je considère qu'il ne m'appartient pas de les examiner en détail.

C. Existait-il des documents ?

20. La majorité – même si elle a adopté l'approche réductrice que j'ai mise en évidence – a raison de relever que, bien que le procès-verbal de l'avertissement fasse référence non seulement aux « investigations menées par la police » mais aussi aux « documents complémentaires recueillis, qui ont tous été versés au dossier » (paragraphe 10), il ne précise pas « en quoi consistaient ces documents et quelles conclusions en avaient été tirées » (paragraphe 136). Notre dossier ne contient que les dépositions des témoins. Pourtant, si l'on considère les limites qui s'appliquent à la prise en compte des éléments de preuve devant la Cour, on pourrait facilement conclure à partir des observations du requérant et du Gouvernement qu'il n'est pas important – surtout dans une affaire concernant des allégations de harcèlement – que la Cour examine la totalité des éléments dont elle dispose : consciente de son rôle subsidiaire, elle devrait seulement vérifier l'absence d'arbitraire dans l'appréciation des preuves par les autorités internes.

21. Dans un contexte où, tout en qualifiant les faits de « mal établis », le requérant explique dans son recours devant le TAR (pp. 2-3) qu'il « se dispense (*ci si esime da*) de réfuter la colossale masse d'accusations » portées par M^{me} C.S., et se concentre uniquement sur les aspects juridiques, j'estime

que la Cour aurait aisément pu reconnaître aux autorités nationales le mérite d’avoir vérifié, et documenté par des copies et/ou captures d’écran, tous les éléments factuels que M^{me} C.S. mentionnait très spécifiquement dans sa demande. Cette spécificité impose à première vue qu’on lui accorde un certain crédit, et le fait que M. Germano n’ait pas voulu s’attarder à y répondre est éloquent : les autorités nationales disposaient probablement de documents relatifs aux interventions policières antérieures, aux visites aux urgences hospitalières, aux SMS associés à des numéros et à des dates et stockés sur le téléphone de M^{me} C.S., ainsi qu’à des procédures pénales en cours.

III. L’APPRÉCIATION DE LA LÉGALITÉ ET DE LA NÉCESSITÉ/PROPORTIONNALITÉ

A. Une digression sur la nature de la mesure litigieuse

22. Après avoir fourni quelques détails supplémentaires sur les aspects factuels de l’affaire, je peux à présent examiner l’appréciation faite par la majorité quant à la légalité et à la nécessité/proportionnalité sous l’angle de l’article 8 de la Convention (je me réfère uniquement à ces deux éléments, car l’existence d’un but légitime est évidente – paragraphe 123 de l’arrêt). Mais avant cela, il me semble utile de faire une brève digression sur la nature de la mesure litigieuse.

23. L’« avertissement de police », tel que prévu par la législation italienne citée ci-dessus, s’inscrit clairement :

a) dans le contexte général des initiatives visant à assurer le respect de l’article 34 de la Convention d’Istanbul, qui – sous le titre « Harcèlement » – fait obligation aux Parties de prendre « les mesures législatives ou autres nécessaires pour ériger en infraction pénale le fait, lorsqu’il est commis intentionnellement, d’adopter, à plusieurs reprises, un comportement menaçant dirigé envers une autre personne, conduisant celle-ci à craindre pour sa sécurité » ;

b) dans le contexte plus spécifique régi par l’article 53 de la Convention d’Istanbul, qui pose l’obligation de veiller à ce que la législation nationale prévoie des « ordonnances d’injonction » et/ou de « protection » pour les victimes de toutes les formes de violence couvertes par le champ d’application de cette convention, et donc aussi pour le harcèlement.

24. En effet, lorsque cette législation est entrée en vigueur en Italie – comme l’arrêt le précise (paragraphe 25-26), cela remonte à 2009 – la Convention d’Istanbul n’avait pas encore été rédigée. Mais l’essence des problèmes liés au harcèlement était déjà bien connue. Des études importantes sur ce phénomène criminel et social avaient déjà été menées au niveau de l’Union européenne (UE), notamment à partir de 2003 avec le groupe

multidisciplinaire dit « de Modène »⁵, dont les travaux ont clairement inspiré certains articles de la Convention d'Istanbul. Une étude officielle de l'UE a été achevée en 2010.

25. Par une option législative qui s'est ensuite avérée conforme à l'article 55 de la Convention d'Istanbul (lequel article permet l'engagement de poursuites *ex parte* pour harcèlement, afin que cette infraction puisse être réprimée conformément à l'article 34 de cette Convention), l'État défendeur a estimé que, pour les primo-délinquants, il convenait de créer une alternative à la voie pénale, qui placerait la femme au centre du dispositif⁶. Pour les comportements de harcèlement « mineurs » (c'est-à-dire ceux qui ne sont pas susceptibles d'être incriminés en tant que tels sur le fondement des différentes dispositions de droit interne) et les primo-délinquants, les poursuites ont été assorties de conditions. Selon les règles générales, la victime doit être dûment informée de son droit d'obtenir des poursuites et de déposer une plainte (*querela*). Si la victime choisit de ne pas demander l'engagement de poursuites, et qu'aucune infraction imposant une action d'office n'est en jeu, les autorités offrent à la victime la possibilité de présenter au chef de la police une demande (*richiesta*), relevant du droit administratif, tendant à l'émission d'une mise en garde ou d'une injonction « orale » (« *ammonimento* » – désigné dans l'arrêt en anglais par le terme « *police caution* », et dans cette traduction par le terme « avertissement de police »⁷), après audition de la

⁵ Le premier rapport établi par le groupe de Modène sur le harcèlement fut *Female Victims of Stalking : Recognition and Intervention Models : a European Study*, FrancoAngeli, 2005 ; de nombreux autres rapports ont ensuite été publiés, avec le soutien de l'Union européenne.

⁶ Il peut être intéressant de noter ici que ce choix est en parfaite harmonie avec le quatrième tiret de l'article 53 § 2 de la Convention d'Istanbul. Le paragraphe 273 du Rapport explicatif de cette convention est ainsi libellé :

« Le quatrième tiret vise à assurer la possibilité aux victimes d'obtenir une ordonnance d'injonction ou de protection qu'elles aient choisi ou non d'engager d'autres procédures judiciaires. Par exemple, les recherches démontrent qu'en présence d'ordonnances de ce type, nombreuses sont les victimes qui désirent solliciter une ordonnance d'injonction ou de protection, mais qui ne sont pas prêtes à porter plainte (ce qui déclencherait une enquête criminelle et, éventuellement, une procédure pénale) contre l'auteur des violences (...) » (je souligne).

⁷ L'*ammonimento* italien n'est pas à proprement parler un « avertissement », en ce sens que – contrairement aux dispositifs en vigueur dans certains pays de *common law* – il ne suppose pas que l'auteur admette les accusations ; l'accusé peut, au contraire, les contester devant la justice administrative. L'*ammonimento* italien, de nature administrative, a ensuite été étendu par la loi n° 119 de 2013 aux cas de violences domestiques *stricto sensu* (au-delà du seul harcèlement), et par la loi n° 71 de 2017 à la cyberintimidation, lorsque l'auteur des faits est mineur. Dans mon opinion, je traiterai du fait qu'en règle générale, l'*ammonimento* n'a pas de durée fixe ; il en a toutefois pour les auteurs mineurs de cyberintimidation (en l'occurrence, il prend fin lorsque le mineur atteint l'âge de 18 ans). La législation italienne offre de nombreux autres cas de mises en garde émises par des autorités, dont la nature et les effets qu'elles produisent n'ont presque rien en commun avec l'affaire examinée dans le présent arrêt.

victime (qui est la partie requérante) et des personnes qualifiées pour faire des dépositions (paragraphe 26 de l'arrêt).

26. Cette mise en garde n'est que l'une des mesures préventives prévues par la législation de 2009, qui a également introduit des ordonnances de protection, des interdictions de contact, etc., qui relèvent de la compétence des tribunaux et non de celle de la police. Dans cette « panoplie » de la boîte à outils italienne, l'« avertissement de police » est le premier degré sur l'échelle de l'évaluation des risques.

27. Eu égard à la nature de la mesure (que cette digression a pour objet de préciser), je partage l'avis de la majorité (paragraphe 114 de l'arrêt) selon lequel l'« avertissement de police » italien doit être compris comme étant spécifiquement régi par l'article 53 de la Convention d'Istanbul, qui pose l'obligation de veiller à ce que la législation nationale prévoit des « ordonnances d'injonction » et/ou de « protection » pour les victimes de harcèlement. Bien que l'intitulé de cet article vise explicitement les « ordonnances d'injonction ou de protection », le paragraphe 268 du Rapport explicatif indique clairement que les rédacteurs ont décidé d'utiliser cette définition comme une « catégorie générale », laquelle inclut explicitement les « ordonnances d'injonction »⁸.

28. Une fois l'avertissement de police qualifié d'ordonnance d'injonction au sens de l'article 53 de la Convention d'Istanbul, un certain nombre de conséquences s'ensuivent, mais je considère que la majorité les a malheureusement négligées. Je traiterai ces aspects séparément, car ils

⁸ Le paragraphe 268 du Rapport explicatif, relatif à l'article 53, est ainsi libellé :

« (...) Son but est d'apporter une solution juridique rapide au problème de la protection des personnes courant le danger d'être soumises aux formes de violence couvertes par le champ d'application de cette convention en interdisant, restreignant ou prescrivant une certaine conduite à l'auteur des violences. Le large éventail des mesures couvertes par ces ordonnances explique leurs diverses appellations : ordonnances imposant des restrictions, ordonnances d'interdiction, ordonnances d'expulsion, ordonnances de protection ou ordonnances d'injonction. En dépit de ces différences terminologiques, les instruments concernés servent tous le même objectif : empêcher que des violences soient commises et protéger la victime. Aux fins de cette convention, les rédacteurs ont décidé que les termes « ordonnance d'injonction ou de protection » recouvrent une catégorie générale. » (je souligne)

Il peut être intéressant de noter que le paragraphe suivant (269) traite de la possibilité que les ordonnances d'injonction ou de protection soient régies par le droit civil ou, comme dans le système italien, par le droit administratif. Ce paragraphe se lit ainsi :

« Les rédacteurs ont décidé de laisser le soin aux Parties de décider du régime juridique dans le cadre duquel ces ordonnances peuvent être rendues. Selon le système juridique en vigueur dans chaque Partie, et avant tout en fonction de la nécessité de protéger les victimes de manière effective, les ordonnances d'injonction ou de protection pourront être fondées sur le droit civil, le droit procédural pénal ou le droit administratif, ou sur l'ensemble de ces domaines du droit. » (je souligne)

constituent également une sorte de fil rouge pour mes points de désaccord avec l'approche de la majorité.

B. La durée indéfinie de la mesure

29. Dans son appréciation de la condition de légalité, la majorité formule une réserve mais ne se prononce pas sur le point de savoir si le fait que l'avertissement ait été prononcé pour une durée indéterminée, sans « droit individuel » à obtenir « un contrôle ou un réexamen régulier », et en tout cas avec « l'élément d'incertitude de la loi et la grande latitude » accordée aux autorités, est conforme à la loi en matière de garanties contre l'arbitraire (paragraphe 119-120 de l'arrêt). Donc, même si la majorité part du principe que la mesure était prévue par la loi (paragraphe 121), cette question revient sur le terrain de la proportionnalité et, de ce point de vue, un motif de violation est identifié (paragraphe 134).

30. À vrai dire, je ne comprends pas sur quels principes de la Convention cette conclusion est fondée, à supposer qu'elle soit fondée ; de même, l'arrêt ne renvoie à aucun précédent susceptible d'étayer l'idée qu'une injonction doit nécessairement avoir une durée limitée et faire l'objet d'un réexamen régulier.

31. En outre, le deuxième tiret de l'article 53 § 2 de la Convention d'Istanbul va clairement à l'encontre de cette conclusion de la majorité. Le Rapport explicatif, au paragraphe 271, indique qu'il n'y a pas d'obligation pour les États de fixer une durée puisqu'il est parfaitement acceptable que la mesure demeure applicable « jusqu'à sa modification » :

« Le deuxième tiret exige que l'ordonnance produise ses effets pour une période spécifique ou déterminée, ou bien jusqu'à sa modification ou sa révocation. (...) elle doit cesser de produire ses effets en cas de modification ou de révocation par un juge ou une autre autorité compétente.

32. Les références mentionnées ci-dessus sont également évoquées au paragraphe 120 de l'arrêt mais, chose surprenante, alors que l'on constate qu'une mesure peut demeurer applicable « jusqu'à sa modification », le texte est obscur, comme si seuls les passages se référant à des mesures ayant une durée déterminée étaient pertinents (voir la référence au principe de sécurité juridique, pertinent uniquement à l'égard des mesures ayant une durée indéterminée, mais non pour celles valables « jusqu'à [leur] modification »).

33. L'arrêt examine ensuite, sur la base d'un nombre limité de références jurisprudentielles internes, les conséquences tirées par les juridictions italiennes du caractère « instantané » de l'avertissement (paragraphe 119), caractère qui ne permettrait ni modification ni révocation ; pourtant, d'autres considérations pourraient être formulées quant à la possibilité, dans le système italien, d'une « révocation » (par exemple, lorsque l'illégalité est découverte *a posteriori*).

34. Ce qui importe, à mon avis, c'est que rien dans la jurisprudence (ni dans la Convention d'Istanbul) ne s'oppose à ce qu'une injonction (surtout si elle est assortie du droit à un contrôle juridictionnel) s'applique sans limite de temps.

C. Le droit d'être entendu et l'urgence de la mesure

35. Dans son appréciation de la légalité de la mesure dans le cadre de l'examen par la Cour des garanties existantes contre l'arbitraire, la majorité estime que le cadre interne, tel qu'il est selon elle généralement interprété par les juridictions internes (sur des bases toutefois différentes de celles examinées en l'espèce par le Conseil d'État, la juridiction administrative suprême en Italie), ménage un juste équilibre en ce qui concerne le droit de l'auteur des faits à être entendu avant que l'avertissement soit prononcé (droit auquel, selon la majorité, il ne peut être dérogé qu'au cas par cas et qu'en cas d'« urgence », laquelle doit être « dûment mentionnée dans la motivation figurant dans le procès-verbal de l'avertissement, et soumise au contrôle juridictionnel » – paragraphe 116 de l'arrêt ; faisant application de ce critère, la majorité conclut ensuite à la violation sur le terrain de l'appréciation de la proportionnalité – paragraphes 125-131 de l'arrêt).

36. En effet, le Conseil d'État a clairement indiqué en l'espèce que l'avertissement avait une fonction « de précaution et de prévention » (*funzione cautelare e preventiva* – p. 4 de l'arrêt du Conseil d'État) et que lorsqu'une « intervention immédiate » s'impose, la participation de l'intéressé peut être reportée à la phase de recours, devant les autorités supérieures ou les tribunaux (pp. 6-7 du même arrêt).

37. Dans l'exposé de sa conception du droit interne, la majorité a décidé qu'elle devait s'intéresser à la jurisprudence rendue ultérieurement (et sur un nombre limité d'affaires) par le même Conseil d'État, qui a accordé des droits de participation plus larges aux auteurs présumés. Ainsi, à mon humble avis, la majorité a élaboré sa propre conception du droit interne, contraire à ce que le Conseil d'État avait jugé en l'espèce, et en a déduit que cette conception était la seule conforme à la Convention.

38. L'arrêt de la Cour aurait plutôt dû se concentrer sur le principe de droit appliqué en l'espèce, et l'examiner au regard de la Convention. Même en faisant abstraction de la dimension temporelle des évolutions jurisprudentielles plus récentes et du fait que ces évolutions ne représentent pas une jurisprudence bien établie, les éventuelles garanties supplémentaires sont tout au plus pertinentes au titre de l'article 53 de la Convention.

39. Si l'on examine le principe affirmé par le Conseil d'État dans notre affaire, il s'avère lui aussi parfaitement conforme à la Convention.

40. À cet égard, la première remarque que je voudrais faire est, encore une fois, liée au contexte de la violence fondée sur le genre, qui me semble avoir été négligée par la majorité. Il peut s'avérer naïf de procéder

systématiquement à l'audition de l'auteur présumé de l'infraction avant d'adopter une ordonnance, car cela peut avoir pour conséquence une escalade de la violence, des pressions sur les témoins, etc. Le passage dans lequel la majorité déclare qu'elle « ne voit pas pour quelle raison [les autorités de police] n'auraient pas pu entendre aussi le requérant » étant donné que durant « deux semaines, [elles] ont recueilli les dépositions de dix-sept personnes différentes » (paragraphe 130 de l'arrêt) me semble témoigner de la méconnaissance par la majorité du phénomène du harcèlement et de la violence domestique en général. À l'inverse, la notion même d'« injonction » suggère une participation *a posteriori* de l'auteur présumé de l'infraction.

41. Une deuxième remarque concerne, là encore, le motif sur lequel la majorité fonde sa conclusion (et qui va à l'encontre du fait que la Convention ne reconnaît pas un droit général et absolu à être « préalablement » entendu en matière administrative) : je ne relève aucune référence jurisprudentielle pertinente aux paragraphes 112 et 113, et les diverses sources juridiques internationales qui y sont citées n'étaient pas l'existence d'un tel droit général et absolu. L'idée est que la partie intéressée par une procédure administrative doit avoir la possibilité de présenter ses arguments, ce qui n'est nullement contesté en l'espèce ; simplement, cela peut intervenir « après » le prononcé de l'avertissement, avec toutes les garanties attachées aux droits de la défense (en Italie, dans le cadre d'une procédure juridictionnelle avec deux degrés de juridiction).

42. Un troisième aspect concerne l'usage que la majorité fait de l'article 53 § 2, troisième tiret, de la Convention d'Istanbul. Le paragraphe 272 du rapport explicatif indique très clairement que :

« Le troisième tiret exige des Parties de faire en sorte que, dans certaines affaires, des ordonnances de ce type puissent être rendues, si nécessaire, *ex parte* avec effet immédiat. Cela signifie qu'un juge ou une autre autorité compétente aura l'autorité de rendre une ordonnance provisoire⁹ d'injonction ou de protection, à la demande d'une partie seulement. Il y a lieu de noter que, conformément aux obligations générales prévues à l'article 49 (2) de la présente convention, les modalités d'émission de ces ordonnances ne portent pas atteinte aux droits de la défense ou à l'exigence d'un procès équitable et impartial, en conformité avec l'article 6 de la CEDH. Cela signifie

⁹ Au paragraphe 114, la majorité insiste, trop à mon sens, sur l'adjectif « *temporary* » qui figure dans ce paragraphe du Rapport explicatif et qu'elle utilise, indirectement, pour compléter ses arguments sur la nécessité d'une durée prédéterminée ou soumise à réexamen. Pour contester cette position, il convient de relever que : – le tiret pertinent de l'article 53 § 2 porte sur les mesures émises « *ex parte* » avec effet immédiat, mais ne mentionne nullement la notion de « *temporariness* », laquelle ne figure que dans le Rapport explicatif ; – dans sa version française, le Rapport explicatif emploie la notion, différente, de « provisoire » ; – la portée de la phrase contenant l'exigence de « *temporariness* » est ainsi étroitement liée au caractère « *ex parte* » de l'ordonnance provisoire. Si, comme c'est le cas dans le système italien, l'ordonnance d'injonction est toujours prononcée à l'issue d'une enquête, l'exigence de *temporariness* peut ne pas s'appliquer. Ce qui importe, dans ce passage du Rapport explicatif, c'est que le droit de la défense soit garanti par la voie d'un recours *ex post*, et non par une participation *ex ante*, contrairement à ce qu'exige la majorité.

notamment que la personne à l'encontre de laquelle une de ces ordonnances a été émise doit avoir le droit d'introduire un recours devant les autorités compétentes et selon les procédures internes appropriées contre cette ordonnance. » (je souligne)

43. Dans les termes ci-dessus, je ne vois aucune référence à l'urgence en tant que telle, mais plutôt à des affaires dans lesquelles il est « nécessaire » de prendre des injonctions *ex parte*. En matière de violences fondées sur le sexe, une telle nécessité peut également correspondre au besoin de protéger une victime. Comme le permet l'acquis d'Istanbul, la personne désignée comme l'auteur des faits par la victime aura bien entendu le droit de contester la mesure. Dans l'intervalle, toutefois, les risques éventuels auront été, dans la mesure du possible, évités.

44. En revanche, la majorité, après avoir rappelé la règle susmentionnée de la Convention d'Istanbul (paragraphe 114 ci-dessus), tire des conclusions (paragraphe 116 ci-dessus) qui vont bien au-delà de cette règle. Elle considère que les seules situations dans lesquelles il est possible de déroger au droit de l'auteur des faits d'être entendu « au préalable » sont les « cas d'urgence, celle-ci devant être dûment mentionnée dans la motivation figurant dans le procès-verbal de l'avertissement, et soumise au contrôle juridictionnel ». J'estime au contraire qu'en matière de violences à l'égard des femmes, il se peut que l'urgence ne soit pas caractérisée mais qu'une mesure « surprise » – adoptée selon des options qui doivent rester dans la marge d'appréciation des États – soit néanmoins nécessaire. Affirmer le contraire revient à sous-estimer les risques que représentent les violences domestiques.

45. À présent, je vais supposer un instant que les cas d'« urgence » sont – comme l'affirme la majorité – les seules situations dans lesquelles il est autorisé de déroger à l'obligation de « divulgation » préalable à l'auteur des allégations de harcèlement. Si tel était le cas, je ne vois pas pourquoi l'« urgence » ne pourrait pas, une fois pour toutes, être reconnue par le droit interne comme étant applicable à une catégorie d'ordonnances dont les caractéristiques seules, et *in abstracto*, justifient l'approche générale. En d'autres termes, dans les cas où une certaine ordonnance peut être rendue si, et seulement si, un harcèlement est en jeu, pourquoi l'urgence ne peut-elle pas être considérée comme constituée *ipso jure et facto* ?

46. C'est précisément ce que le Conseil d'État a conclu dans notre affaire. Mais les sociologues et les criminologues, les mouvements de femmes et cette Cour disent également la même chose : « les autorités sont tenues de réagir immédiatement aux allégations de violences domestiques » (*Kurt*, précité, § 165, et *Talpis c. Italie*, n° 41237/14, § 114, 2 mars 2017).

47. Il existe un lien spécifique entre l'obligation de réaction immédiate et les mesures préventives d'injonction, telles que l'avertissement de police italien. Ainsi, l'article 50 de la Convention d'Istanbul s'intitule « Réponse immédiate, prévention et protection » et, selon l'article 53 § 2, premier tiret, les ordonnances d'injonction doivent être « disponibles pour une protection immédiate ». Le paragraphe 270 du Rapport explicatif souligne que le tiret

cité ci-dessus « exige que les ordonnances assurent une protection immédiate (...) En d'autres termes, toute ordonnance doit prendre immédiatement effet et être rendue sans être précédée d'une longue procédure judiciaire » (je souligne). En outre, comme je l'ai déjà mentionné, le paragraphe 272 du même rapport est très clair quand il énonce que « le troisième tiret exige des Parties de faire en sorte que, dans certaines affaires, des ordonnances de ce type puissent être rendues, si nécessaire, *ex parte* avec effet immédiat ».

48. En résumé, la Convention d'Istanbul admet explicitement que même une simple demande « *ex parte* » suffit pour l'émission d'une injonction (sans enquête) et que les droits de la défense peuvent être garantis par la suite. En toute logique, cela doit être plus vrai encore dans le contexte italien, où un avertissement de police est considéré comme une mesure urgente en tant que telle mais où les enquêtes précèdent son émission et où les droits de la défense sont pleinement garantis, au moins par des recours ultérieurs¹⁰.

D. La motivation du procès-verbal de l'avertissement et celle des décisions des tribunaux ayant procédé à un contrôle juridictionnel

49. La majorité a bien rappelé la nature orale de l'« avertissement » et le fait que le cadre juridique interne prévoit qu'une motivation compatible avec le caractère urgent de la mesure figure au procès-verbal, dont une copie doit être remise à la partie lésée (paragraphe 137 de l'arrêt). Sur la base de sa lecture, toutefois, la majorité a estimé qu'en l'espèce le procès-verbal n'était pas suffisamment motivé (paragraphe 135 de l'arrêt).

50. Je suis d'un autre avis, et j'ai eu l'occasion d'exprimer mon désaccord plus haut, dans mon commentaire des faits de la cause (de sorte qu'il n'est pas nécessaire que je répète mes arguments ici). La lecture que je propose est assez différente, puisque j'estime que le procès-verbal était en lui-même suffisamment motivé, et que les exigences de précisions supplémentaires formulées par la majorité au paragraphe 135 sont bien excessives. Cela est d'autant plus vrai lorsque l'on admet – comme je le fais, avec la Convention d'Istanbul – qu'une procédure contradictoire complète s'ensuit, dans laquelle la divulgation des dépositions mentionnées (et, surtout, de la demande de la victime/témoin) permet à l'auteur présumé de l'infraction de comprendre pleinement les références que le procès-verbal doit nécessairement faire à d'autres documents.

51. En revanche, je partage l'avis de la majorité selon lequel « les juridictions internes n'ont pas fourni de motifs pertinents et suffisants pour établir que les actes qui (...) étaient imputés [au requérant] » justifiaient la mesure, car le Conseil d'État (il n'y avait pas de motivation pertinente sur ce point dans le jugement du TAR, puisque celui-ci avait annulé la mesure en

¹⁰ La majorité mentionne l'évolution de la jurisprudence interne en la matière, mais comme elle est loin d'être stable, je ne la prends pas en considération ici.

première instance) s'est borné à « [considérer] que le *questore* avait « soigneusement exposé » toutes les investigations qui permettaient de corroborer » le récit des faits donné par M^{me} C.S. (paragraphe 21 et 139-141 de l'arrêt). Si la jurisprudence interne a évolué dans un sens permettant aux juridictions administratives, pour ce type de mesure, d'examiner la base factuelle de la mesure, et pas seulement sa légalité (paragraphe 41 et 142 de l'arrêt), je considère qu'en l'espèce il s'agissait bien d'un vice de procédure, la motivation fournie par le Conseil d'État mettant bien en évidence un « examen purement formel » des faits (paragraphe 141 de l'arrêt).

52. Si j'estime qu'une telle absence de contrôle juridictionnel indépendant sur la question de l'insuffisance de motivation aurait bien pu, prise isolément, conduire à la conclusion que l'ingérence était dans l'ensemble proportionnée, eu égard aux nombreuses autres garanties qui étaient offertes, je considère néanmoins que puisque j'ai admis – contrairement à la majorité – que l'exercice du droit de participation de l'auteur présumé peut être restreint à la phase de recours juridictionnel de la procédure d'avertissement en matière de prévention du harcèlement, il convient d'adopter une position ferme quant à la nécessité d'un contrôle juridictionnel à part entière. En mathématiques, on apprend que, dans une transposition, on peut déplacer un terme d'un côté à l'autre d'une équation, à condition d'en changer le signe. Ainsi, les garanties que j'ai soustraites de la partie de la procédure au stade du *questore* doivent nécessairement s'ajouter à la partie de la procédure conduite devant les tribunaux.

IV. CONCLUSIONS

53. Je rappelle que l'option juridique que constitue l'avertissement de police, établi dans l'État défendeur par l'article 8 du décret-loi n° 11/2009 et converti en la loi n° 38/2009, a été examiné par la Cour dans l'arrêt *Talpis*, précité, § 51, dans le cadre de l'examen d'un ensemble plus large de mesures préventives en matière de violences fondées sur le genre. Puisque, dans cette affaire, les autorités internes étaient restées passives face à une escalade de violences à l'égard d'une femme, la Cour avait conclu à des violations. Par la suite, dans l'arrêt *Kurt*, précité, § 190, la Grande Chambre a affiné les principes régissant l'obligation pour les autorités d'apporter une réponse immédiate aux allégations de violences domestiques, après avoir procédé à une évaluation du risque qui soit autonome, proactive et exhaustive.

54. Cela étant, j'estime que la présente opinion a démontré que l'arrêt adopté en l'espèce par la majorité constitue un recul de plusieurs pas dans la protection que la Convention apporte aux femmes en matière de violences fondées sur le genre en général, et de harcèlement en particulier. Outre les nombreuses garanties inutiles et souvent contre-productives que la majorité, dans un vide jurisprudentiel total, prétend tirer de l'article 8 de la Convention et cherche à imposer aux États en ce qui concerne la délivrance

d'ordonnances d'injonction ou de protection au titre de l'article 53 de la Convention d'Istanbul, et dont je regrette d'avoir dû me distancier comme je l'ai fait, on peut trouver une autre preuve de ce recul au paragraphe 128 de l'arrêt, dans lequel la majorité se *détourne* totalement de l'*acquis* jurisprudentiel de la Cour.

55. En citant le paragraphe 169 de l'arrêt *Kurt*, la majorité utilise la notion d'évaluation du risque « autonome » et « proactive » (j'ajouterais également « exhaustive »), développée dans cet arrêt de Grande Chambre, pour étayer l'idée selon laquelle, « lorsqu'elles reçoivent une plainte », les autorités doivent d'abord offrir à l'auteur des faits « la possibilité d'exposer des arguments à l'appui de sa position ». Mais ce n'est pas ce que la Cour – sur la base des avancées de longue date de la recherche scientifique sur les violences fondées sur le genre – voulait dire lorsqu'elle a fait référence à une évaluation du risque « autonome » et « proactive ». Comme le montrent clairement les paragraphes 169 et 170 de l'arrêt *Kurt*, les termes « autonome » et « proactive » renvoient à l'obligation pour les autorités de ne pas se fonder uniquement sur la perception que la victime a du risque, mais de compléter cette analyse par leur propre évaluation, en tenant compte de la vulnérabilité générale des victimes de violences domestiques et de la probabilité qu'elles retirent leur plainte, modifient leurs déclarations, nient les violences passées et retournent vivre avec l'auteur de l'infraction (*Talpis*, précité, §§ 107-125). Or, la majorité estime qu'une évaluation du risque « autonome » et « proactive » implique au contraire, avant l'émission d'une ordonnance d'injonction ou de protection, que les autorités recherchent l'auteur de l'infraction et lui offrent « la possibilité d'exposer des arguments à l'appui de sa position », ce qui est exactement le but opposé à celui soutenu par la Grande Chambre dans sa quête d'une meilleure protection pour les victimes vulnérables qui ne sont pas en mesure de signaler pleinement les violences qu'elles subissent.

56. La surprotection de l'auteur présumé et la volonté d'obtenir à tout prix sa « version », pour pouvoir l'opposer à celle de la victime présumée, conduisent généralement – comme le montre l'expérience – à des accusations mutuelles de fausses déclarations, à des allégations de comportement provocateur, voire à des allégations de violences réciproques. Dans certains cas, il peut y avoir lieu de prendre des injonctions à l'égard à la fois de la victime et de l'auteur de l'infraction. C'est une situation qu'il faut éviter, car cela peut même – par le phénomène bien connu d'hétérogénéité des fins – compromettre l'établissement de la vérité. Je me réfère une fois de plus au Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, qui, au paragraphe 276, nous dit que : « Enfin, puisqu'il est parfois difficile d'établir la vérité dans des affaires de violence domestique, les Parties peuvent envisager de limiter la possibilité de la partie adverse/de l'auteur des violences de contrecarrer les tentatives faites par la victime pour obtenir une protection, en prenant les mesures nécessaires pour veiller à ce que, dans les cas de violence

domestique, les ordonnances d'injonction et de protection, telles que mentionnées au paragraphe 1, ne puissent pas être prises à l'encontre à la fois de la victime et de l'auteur. De même, les Parties devraient envisager d'exclure de leur législation nationale toute référence à la notion de comportement provocateur sous l'angle du droit de solliciter une ordonnance d'injonction ou de protection. Ces concepts se prêtent en effet à des interprétations abusives visant à discréditer la victime et devraient par conséquent être expurgés du droit interne relatif à la violence domestique. »