



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

COUR (CHAMBRE)

**AFFAIRE BOZANO c. FRANCE**

*(Requête n° 9990/82)*

ARRÊT

STRASBOURG

18 décembre 1986

**En l'affaire Bozano\***,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

J. CREMONA,

J. PINHEIRO FARINHA,

L.-E. PETTITI,

Sir Vincent EVANS,

MM. C. RUSSO,

J. GERSING,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 28 juin et 2 décembre 1986,

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

**PROCEDURE**

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 14 mars 1985, dans le délai de trois mois ouvert par les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 9990/82) dirigée contre la République française et dont un ressortissant italien, M. Lorenzo Bozano, avait saisi la Commission le 30 mars 1982.

2. La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration française de reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent, de la part de l'État défendeur, un manquement aux obligations qui découlent de l'article 5 par. 1 (art. 5-1).

3. En réponse à l'invitation prescrite à l'article 33 par. 3 d) du règlement, M. Bozano a exprimé le désir de participer à l'instance pendante devant la Cour et a désigné son conseil (article 30). Quant à lui, le gouvernement italien, avisé par le greffier de la possibilité d'intervenir dans la procédure (articles 48, alinéa b) (art. 48-b), de la Convention et 33 par. 3 b) du règlement), n'a pas manifesté l'intention de s'en prévaloir.

---

\* Note du greffier: L'affaire porte le n° 5/1985/91/138. Les deux premiers chiffres désignent son rang dans l'année d'introduction, les deux derniers sa place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

4. La chambre de sept juges à constituer comprenait de plein droit M. L.-E. Pettiti, juge élu de nationalité française (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. G. Wiarda, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 27 mars 1985, celui-ci en a désigné par tirage au sort les cinq autres membres, à savoir M. W. Ganshof van der Meersch, M. J. Pinheiro-Farinha, Sir Vincent Evans, M. C. Russo et M. J. Gersing, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43).

5. Par une lettre du 31 mai 1985 dont il a communiqué au greffier une copie, l'agent du gouvernement français ("le Gouvernement") a proposé au conseil du requérant la recherche d'un règlement amiable. Au début de novembre 1985, ledit conseil puis le ministère des Relations extérieures de la République française ont informé le greffier de l'échec des négociations qu'ils avaient menées à cette fin.

6. M. Wiarda avait assumé la présidence de la chambre en vertu de l'article 21 par. 5 du règlement, mais il l'a cédée ensuite à M. R. Ryssdal, élu entre temps président de la Cour, car son mandat de juge allait expirer le 20 janvier 1986. De son côté, M. Ganshof van der Meersch a été remplacé pour la même raison, à compter de l'entrée en fonctions de son successeur (21 février 1986), par M. J. Cremona, juge suppléant (articles 2 par. 3 et 22 par. 1).

7. M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier l'agent du Gouvernement, l'avocat du requérant et le délégué de la Commission au sujet de la nécessité d'une procédure écrite (article 37 par. 1). Le 10 janvier 1986, il a décidé que les deux premiers auraient chacun jusqu'au 10 février pour présenter des mémoires auxquels le troisième pourrait répondre par écrit dans les deux mois.

Le mémoire du Gouvernement est arrivé le 13 février. Le conseil de M. Bozano a renoncé à en déposer un, mais il a fait parvenir le 24 mars, avec l'autorisation du président, les demandes de son client au titre de l'article 50 (art. 50) de la Convention. Quant aux observations écrites du délégué de la Commission, le greffe les a reçues le 4 avril.

8. Le même jour, le président a fixé au 21 avril la date d'ouverture de la procédure orale après avoir consulté agent du Gouvernement, délégué de la Commission et avocat du requérant par l'intermédiaire du greffier (article 38 du règlement).

9. Les débats se sont déroulés en public le jour dit, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu immédiatement auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. G. GUILLAUME, directeur des affaires juridiques

au ministère des Affaires étrangères,

*agent et conseil,*

Mlle C. CHANET et

M. R. ABRAHAM, de la direction des affaires juridiques  
du même ministère, *conseillers*,  
M. B. GENEVOIS, directeur des libertés publiques et des affaires  
juridiques au ministère de l'Intérieur, *conseil*,  
M. F. LOLOUM, de la direction des libertés publiques et des affaires  
juridiques du même ministère, *conseiller*;  
- pour la Commission  
M. G. TENEKIDES, *délégué*;  
- pour le requérant  
Me D. COHEN,  
Me J. VANSCHOOMBEEK,  
Me T. LÉVY, avocats.

La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions, M. Guillaume pour le Gouvernement, M. Tenekides pour la Commission, Mes Cohen et Lévy pour le requérant.

10. Les 10 et 21 avril 1986, le Gouvernement, la Commission et le requérant, selon le cas, ont produit plusieurs pièces tantôt à la demande du président, tantôt spontanément.

## EN FAIT

11. Le requérant, ressortissant italien né en 1945, se trouve actuellement incarcéré à la maison d'arrêt de Porto Azzurro, dans l'île d'Elbe (Italie).

### I. LES POURSUITES PÉNALES EN ITALIE

12. Arrêté par la police italienne le 9 mai 1971, relâché le 12 mai appréhendé derechef le 20, il fut accusé d'avoir enlevé à Gênes, le 6, une adolescente âgée de treize ans et de nationalité suisse, Milena Sutter, de l'avoir assassinée, d'en avoir dissimulé le cadavre et d'avoir essayé d'extorquer au père de la victime, un industriel, une rançon de 50.000.000 liras. On lui reprochait en outre de s'être livré à des actes obscènes et attentats à la pudeur avec violence sur la personne de quatre femmes.

13. Le 15 juin 1973, après plusieurs mois d'audiences marquées notamment par l'audition de 180 témoins, la cour d'assises de Gênes lui infligea, pour les faits concernant l'une des quatre femmes, une peine - couverte par la détention provisoire - de deux ans et quinze jours de réclusion. Elle l'acquitta en revanche des autres crimes, en particulier du rapt de Milena Sutter et de ses suites, au bénéfice du doute; il recouvra donc sa liberté.

14. Le parquet attaqua le jugement - long de 166 pages - devant la cour d'assises d'appel de Gênes. Les débats devaient commencer le 20 novembre

1974; il fallut pourtant les ajourner car la défense récusait le président qui, d'après elle, avait manifesté en public sa conviction de la culpabilité de M. Bozano. Ils s'ouvrirent le 18 avril 1975, après le rejet de cette demande par la Cour de cassation, mais l'accusé en sollicita le renvoi: certificat médical à l'appui, il alléguait qu'une hospitalisation motivée par des coliques néphrétiques l'empêchait de comparaître. La cour passa outre et le déclara contumax. Là-dessus, la défense introduisit contre le président une nouvelle demande en récusation et, contre la cour d'assises d'appel, une requête en suspicion légitime; la Cour de cassation les repoussa le 28 avril. Le procès reprit alors devant la cour d'assises d'appel qui refusa d'entendre certains témoins à décharge. Estimant ne plus pouvoir remplir leur tâche dans de telles conditions, les principaux conseils de l'intéressé y renoncèrent et la défense ne fut plus assurée que par un seul avocat, constitué peu de temps auparavant.

Le 22 mai 1975, la cour d'assises d'appel, statuant par contumace, condamna M. Bozano à la réclusion à vie (*ergastolo*) pour les crimes concernant Milena Sutter et à quatre ans de réclusion pour les autres; elle ne lui reconnut aucune circonstance atténuante.

15. Le 25 mars 1976, la Cour de cassation débouta le requérant du pourvoi formé par lui contre cet arrêt, sur quoi le parquet général de Gênes établit, le 30, un ordre d'incarcération et la police italienne diffusa, le surlendemain, un mandat d'arrêt international.

## II. LA PROCÉDURE D'EXTRADITION SUIVIE EN FRANCE

16. En effet, M. Bozano s'était réfugié en France; il séjourna d'abord sur la Côte d'Azur puis dans le Centre. Au moins après quelque temps, il vécut sous l'identité - fausse - de Bruno Bellegati Visconti.

17. Le 26 janvier 1979, la gendarmerie française l'appréhenda au cours d'un contrôle de routine dans la Creuse. Le même jour, il fut placé sous écrou extraditionnel à la prison de Limoges (Haute-Vienne); on lui notifia le titre en vertu duquel avait eu lieu son arrestation, ainsi que les pièces produites à l'appui de la demande d'extradition, et le procureur général près la cour d'appel l'interrogea en application de l'article 13, second alinéa, de la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers ("la loi de 1927"). Le 31 janvier, l'Italie réclama officiellement à la France son extradition en se prévalant d'un traité bilatéral du 12 mai 1870.

18. Le 15 mai 1979, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Limoges, saisie conformément à l'article 14 de la loi de 1927, exprima un avis défavorable après avoir entendu le parquet, les avocats du requérant et ce dernier lui-même. Elle commença par constater la régularité de ladite demande au regard de la convention de 1870 et de la loi de 1927, mais estima incompatible avec "les règles de l'ordre public français" la procédure italienne de contumace suivie en l'espèce par la cour d'assises d'appel de

Gênes car même en matière criminelle - et non correctionnelle - elle permettait de prononcer "des condamnations exécutoires contre un accusé n'ayant pas comparu en personne devant ses juges", "en dehors du débat accusatoire qui constitue la base de la procédure pénale française" et sans ménager aucune possibilité de purge de la contumace.

Aux termes de l'article 17 de la loi de 1927, pareil avis négatif revêtait un caractère définitif et liait le gouvernement français qui refusa donc d'extrader l'intéressé.

### III. LES POURSUITES PÉNALES EN FRANCE

19. Celui-ci demeura néanmoins détenu à Limoges car il avait fait l'objet, en France, d'une inculpation "d'escroqueries, contrefaçon, falsification, altération de document administratif et usage".

Le 24 août 1979, le juge d'instruction releva que M. Bozano semblait avoir joué un rôle d'exécution, et non de conception et de direction, dans les escroqueries qu'on lui reprochait; que les "détails" qu'il avait "préféré ne pas révéler" avaient trait "aux conditions du début de son séjour" et non aux faits litigieux; qu'il justifiait "de larges circonstances atténuantes" quant à l'établissement de fausses pièces d'identité; que la manifestation de la vérité n'exigeait plus de le détenir, mais qu'en raison de sa "situation administrative particulière" il fallait le placer sous contrôle judiciaire. En conséquence, il ordonna de l'élargir après versement d'un cautionnement de 15.000 francs et à charge pour lui de respecter diverses obligations.

Le parquet appela de cette ordonnance, mais la chambre d'accusation la confirma le 19 septembre 1979. Six jours auparavant le magistrat instructeur avait décidé, nonobstant les réquisitions contraires du ministère public, qu'il n'y avait pas lieu de prolonger la détention provisoire.

20. Le requérant recouvra aussitôt sa liberté. Le 20 septembre, il aurait sollicité une carte de séjour auprès de la préfecture de la Haute-Vienne, où l'on n'aurait pas consenti à lui remettre un récépissé de sa demande. Le Gouvernement souligne que les archives officielles ne renferment aucune trace de celle-ci, mais il n'en dément pas l'existence. Au demeurant, l'avocat de M. Bozano à Limoges écrivit au préfet le 27 septembre pour appuyer la démarche de son client.

De son côté, le consulat général d'Italie à Paris s'était déclaré le 13 juillet 1979, sans donner de raisons, dans l'impossibilité "pour le moment de délivrer" au requérant "un document d'identité"; il répondait ainsi à la lettre qu'un autre conseil de l'intéressé, membre du barreau de Paris, lui avait adressée la veille.

21. Le 26 octobre 1979, le juge d'instruction rendit une ordonnance de non-lieu sur l'inculpation d'escroquerie, une ordonnance de mainlevée du contrôle judiciaire et une ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel de Limoges sous la prévention de contrefaçon, falsification et

altération de document administratif ainsi que d'usage de fausses pièces d'identité (articles 153 et 261 du code pénal).

#### IV. L'EXPULSION LITIGIEUSE ET SES SUITES

22. Le récit qui figure aux paragraphes 23, 25 et 26 ci-dessous repose, pour l'essentiel, sur les indications et les pièces que les défenseurs de M. Bozano ont fournies à la Commission puis à la Cour. Le Gouvernement n'en conteste pas à proprement parler l'exactitude, mais il exprime des réserves sur quelques points; il reconnaît pourtant n'avoir "pas de certitude" ou preuve contraires.

23. Dans la soirée du 26 octobre 1979, vers 20 h 30, trois policiers en civil, dont un au moins armé, interpellèrent M. Bozano alors qu'il rentrait chez lui après un entretien avec son avocat de Limoges. Ils lui intimèrent l'ordre de les suivre. Comme il protestait, ils s'emparèrent de lui par la force, l'obligèrent à monter dans une voiture banalisée, lui passèrent les menottes et le conduisirent dans les locaux de la police judiciaire de Limoges. Là, quatre autres hommes arrivés un peu plus tard, et qui disaient venir spécialement de Paris, lui notifièrent - sans lui en remettre une copie - un arrêté d'expulsion.

24. Celui-ci, pris plus d'un mois auparavant - le 17 septembre 1979 - par le ministre de l'Intérieur sur proposition du préfet de la Haute-Vienne et signé par le directeur de la réglementation, se lisait ainsi:

"LE MINISTRE DE L'INTERIEUR,

Vu l'article 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France,

Vu le décret du 18 mars 1946,

Vu les renseignements recueillis sur le nommé Lorenzo BOZANO, né le 3 octobre 1945 à GENES (Italie);

Considérant que la présence de l'étranger(ère) susdésigné(e) sur le territoire français est de nature à compromettre l'ordre public,

ARRETE:

ARTICLE PREMIER. - Il est enjoint au susnommé de sortir du territoire français.

ART. 2. - Les préfets sont chargés de l'exécution du présent arrêté.

A Paris, le 17 SEP. 1979"

25. Le requérant ne voulut pas signer un procès-verbal aux termes duquel il déclarait se conformer de son plein gré à cette décision. Bien au contraire, il refusa hautement son expulsion et exigea qu'on le déférât à la

commission de recours prévue à l'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers.

On lui répondit qu'il n'en était pas question et qu'on allait le transporter aussitôt en Suisse - et non à la frontière la plus proche, celle de l'Espagne. De fait, et sans lui enjoindre au préalable de quitter la France pour un pays de son choix ni le laisser avertir son épouse et son conseil, on le contraignit à s'asseoir entre deux agents, les mains toujours entravées, à bord d'une BMW banalisée. Celle-ci prit vers 22 h la direction de Clermont-Ferrand, précédée d'une voiture de police qui ouvrait la route. Elle atteignit la frontière près d'Annemasse le samedi 27 octobre 1979 au petit matin. Dans un premier temps elle ne put la franchir; elle se rendit alors, après un long entretien téléphonique du chef des policiers français avec les autorités helvétiques, au poste des douanes françaises de Moillesulaz.

26. Après un nouveau conciliabule au téléphone apparut une Opel banalisée immatriculée en Suisse. En descendit un policier de cet État; il passa d'autres menottes à M. Bozano qui dut s'installer sur la banquette arrière entre ledit policier et un agent français. L'Opel pénétra en Suisse à 8 h environ, accompagnée par la BMW avec les trois autres agents français. Les deux véhicules gagnèrent le commissariat du boulevard Carl-Vogt, à Genève.

Le requérant, qui se trouvait démuné de tout papier d'identité, fut informé vers 11 h 45 que l'Italie sollicitait son extradition. On l'incarcéra ensuite à titre provisoire à la prison de Champ-Dollon; l'Office fédéral de la police en avait prié, le jour même, la police genevoise en lui annonçant l'arrivée imminente de la demande par la voie diplomatique.

Dès les 14 septembre et 24 octobre 1979, des messages télétypés d'Interpol Rome avaient prévenu plusieurs États, dont la Suisse, que l'intéressé ne tarderait pas à être expulsé de France. Les documents fournis ultérieurement par l'Italie à l'appui de sa démarche portaient la date du 28 octobre 1979, un dimanche.

27. En 1976, l'Italie avait demandé à la Suisse, liée à elle par la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, l'extradition du requérant. En conséquence, le nom de ce dernier avait été inscrit au "Moniteur suisse de police" du 5 avril 1976 avec la mention "sous mandat d'arrêt extraditionnel".

L'intéressé fut livré aux autorités italiennes le 18 juin 1980 après que le Tribunal fédéral eut rejeté, le 13, son opposition. Il subit actuellement sa peine à la maison d'arrêt de Porto Azzurro, dans l'île d'Elbe, la législation italienne ignorant le système français de "purge" automatique de la contumace (article 639 du code français de procédure pénale). Il semble n'avoir cessé de protester de son innocence du crime atroce qui lui a valu sa condamnation, mais sauf révision ou mesure de grâce ne pourra pas recouvrer sa liberté - sous conditions - avant mai 2008.

## V. LES PROCÉDURES SUIVIES EN FRANCE APRÈS L'EXPULSION

### A. Les recours exercés par le requérant

28. Les 11 et 26 décembre 1979, les conseils de M. Bozano avaient exercé en France deux recours.

#### *1. Le recours en référé*

29. En premier lieu, ils avaient assigné le ministre de l'Intérieur à comparaître en référé, le 17 décembre, devant le président du tribunal de grande instance de Paris.

D'après eux, l'"opération matérielle" de la nuit du 26 au 27 octobre 1979 souffrait "de trois vices majeurs" dont chacun suffisait à l'entacher d'"arbitraire", donc à lui imprimer le caractère d'une "voie de fait": l'"appréhension brutale" de M. Bozano avait manifestement "constitué une étape essentielle de l'exécution de l'arrêté d'expulsion", mais n'avait pu se fonder sur lui puisqu'elle en avait précédé la notification; l'administration ne pouvait prouver que "l'exécution de l'acte administratif se fût heurtée à une résistance certaine ou à tout le moins à une mauvaise volonté évidente", car elle n'avait "tout simplement pas laissé" au requérant "le temps de faire quoi que ce fût" et du reste il aurait eu intérêt "à s'exécuter volontairement, afin de pouvoir choisir le pays où il se réfugierait"; enfin et surtout, elle ne jouissait "en la matière d'aucun privilège d'exécution d'office".

A quoi s'ajoutait l'illégalité flagrante de l'arrêté lui-même: il allait à l'encontre des décisions d'élargissement puis de mainlevée du contrôle judiciaire rendues par les juridictions d'instruction les 19 septembre et 26 octobre 1979, ainsi que de l'avis défavorable formulé le 15 mai 1979 par la chambre d'accusation de la cour d'appel de Limoges (paragraphe 18 ci-dessus); en retenant, "contre le gré du requérant", "la Suisse parmi cinq pays limitrophes", l'administration avait "conscience de le remettre à celui des États européens le plus susceptible de l'extrader vers l'Italie", en raison de l'existence d'une convention italo-suisse d'extradition et de la nationalité "de la fillette assassinée".

Les avocats de M. Bozano soulignaient en outre qu'il y avait urgence, car le Tribunal fédéral suisse s'apprêtait à statuer sur la demande italienne d'extradition (paragraphe 27 ci-dessus), et que leur client avait "été abusivement soustrait à la justice" française puisque le juge d'instruction l'avait renvoyé devant le tribunal correctionnel de Limoges pour usage de fausses pièces d'identité (paragraphe 21 ci-dessus).

En conséquence, ils invitaient le président du tribunal de grande instance de Paris à enjoindre au ministre de l'Intérieur "de réclamer (...) à l'autorité helvétique compétente", "dans les huit jours du prononcé de l'ordonnance de référé", "la restitution" de leur mandant.

30. Dans ses conclusions du 17 décembre 1979, le ministre rappela que l'article 13 de la loi des 16/24 août 1790 prohibait toute immixtion des magistrats de l'ordre judiciaire dans les actes d'administration. Et d'en déduire qu'il fallait "débouter" le requérant et "le renvoyer, s'il l'entendait, à se pourvoir devant les tribunaux compétents".

De son côté, le préfet de police de Paris présenta un déclinatoire de compétence que le procureur de la République défendit à l'audience en requérant "le renvoi des parties devant la juridiction administrative".

Il se fondait sur la loi précitée de 1790, lui aussi, et sur celle du 16 fructidor an III qui interdit "aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient". D'après lui, rien n'établissait que l'arrêté d'expulsion litigieux et son exécution eussent constitué une voie de fait, c'est-à-dire fussent "manifestement insusceptibles de se rattacher à l'application d'un texte législatif ou réglementaire". Spécialement, les décisions d'élargissement et de levée de contrôle judiciaire prises par les juridictions d'instruction ne signifiaient pas que la présence de M. Bozano sur le territoire national n'eût engendré "aucune menace pour l'ordre public"; en outre, il entrait dans "la nature d'une expulsion d'être exécutée, au besoin par la contrainte (Cour de cassation, Chambre criminelle, 20 février 1979, Batchono - Juris-Classeur périodique 1979-19207)"; quant à l'avis défavorable exprimé le 15 mai 1979 par la chambre d'accusation de la cour d'appel de Limoges, il "n'interdisait pas" de reconduire M. Bozano "à la frontière suisse, la Confédération helvétique ayant accepté de le recevoir".

31. Le 14 janvier 1980, le président du tribunal de grande instance de Paris rendit une ordonnance déclarant "n'y avoir lieu à référé" car la demande, "mettant en cause des relations d'État à État, échappait à la compétence du juge des référés judiciaires". Cette décision était précédée de motifs ainsi libellés:

"Attendu que les diverses opérations matérielles, depuis l'interpellation de BOZANO jusqu'à sa remise à des policiers suisses, font apparaître de très graves irrégularités manifestes tant au point de vue de l'ordre public français qu'au regard des règles résultant de l'application de l'article 48 du Traité de Rome; qu'il est étonnant de constater, au surplus, qu'a été précisément choisie la frontière suisse comme lieu d'expulsion alors que la frontière espagnole est plus proche de Limoges; qu'enfin, on peut relever que l'autorité judiciaire n'a pas eu la possibilité de constater les éventuelles infractions à l'arrêté d'expulsion pris à son encontre puisque dès la notification de cet arrêté, BOZANO a été remis sans désemparer aux policiers helvétiques en dépit de ses protestations; qu'ainsi l'administration a procédé elle-même à l'exécution de sa décision;

Qu'ainsi il apparaît que cette opération a consisté non en une mesure d'éloignement pure et simple justifiée par l'arrêté d'expulsion, mais en une remise concertée aux autorités de police suisse (...)."

32. Les conseils du requérant n'estimèrent pas utile d'interjeter appel. A ce propos, il convient de noter que d'après la jurisprudence du Tribunal des

conflits, une décision même illégale d'expulsion ne constitue pas une voie de fait, de sorte que seules les juridictions de l'ordre administratif ont compétence en la matière (3 décembre 1979, préfet du Rhône c. Tribunal de grande instance de Lyon et Fentrouci c. Ministre de l'Intérieur, Recueil Lebon, 1979, p. 579).

## *2. Le recours en annulation de l'arrêté d'expulsion*

33. Le 26 décembre 1979, ils avaient en second lieu saisi le tribunal administratif de Limoges d'un recours en annulation de l'arrêté d'expulsion du 17 septembre.

Ils soutenaient en substance que celui-ci émanait d'une "autorité incompétente", faute de porter la signature du ministre de l'Intérieur lui-même; qu'il se trouvait "entaché d'erreur de droit" dans la mesure où il se fondait "sur le passé judiciaire de M. Bozano" puisque la chambre d'accusation de la cour d'appel de Limoges avait "rejeté", "comme contraire à l'ordre public français", la condamnation par contumace infligée par la cour d'assises d'appel de Gênes (paragraphe 18 ci-dessus); qu'il y avait aussi "détournement de pouvoir", car il s'était "agi non d'inviter M. Bozano à quitter le territoire français mais de le remettre au pays qui plus que tout autre était susceptible de l'extrader vers l'Italie", et "erreur manifeste d'appréciation" pour autant que l'arrêté litigieux s'expliquait par le comportement du demandeur en France: "l'usage d'un faux document" était apparu à ce dernier "comme le seul moyen d'échapper aux poursuites pour un crime dont il s'estimait innocent" et "le magistrat instructeur lui avait reconnu les plus larges circonstances atténuantes pour ce délit" (paragraphe 19 ci-dessus); que l'administration aurait dû "examiner l'ensemble de l'affaire pour savoir si la présence de l'intéressé constituait une menace pour l'ordre public"; que "l'arrêté attaqué avait méconnu les dispositions du droit communautaire" (article 48 du traité de Rome et directive 64-221 de la C.E.E.); qu'en outre "l'administration avait violé toutes les exigences de forme instituées par la directive 64-221 et le décret du 5 janvier 1970": M. Bozano "ne s'était pas vu notifier un refus de délivrance de carte de séjour", "n'avait pas pu présenter des observations devant la commission d'expulsion", "n'avait pas été informé des raisons d'ordre public fondant la décision administrative" et "n'avait pas bénéficié d'un délai pour quitter le territoire français"; que "seule l'urgence aurait pu dispenser l'administration du respect de ces règles impératives", mais qu'elle "n'existait pas en l'espèce" et n'avait du reste été "invoquée à aucun moment".

34. Le ministre de l'Intérieur combattit cette argumentation dans un premier temps (27 mai 1980), soulignant notamment que "les conditions d'exécution d'une décision administrative sont sans influence sur la légalité de cette décision", mais dans un "nouveau mémoire" adressé par télégramme le 8 décembre 1981 le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, déclara "s'en remettre à la sagesse du tribunal".

35. Celui-ci statua le 22 décembre 1981; sans se prononcer sur les autres moyens présentés, il estima que le ministre de l'Intérieur avait commis "une erreur manifeste d'appréciation" et l'administration un "détournement de pouvoir".

Sur le premier point, le jugement s'exprimait en ces termes:

"Considérant que (...) le ministre (...) fait état de l'usage par l'intéressé de faux documents administratifs, ainsi que de son comportement en Italie;

Considérant, d'une part, que le fait d'avoir utilisé de fausses pièces d'identité pour entrer et séjourner en France, en l'absence de toute circonstance aggravante, ne saurait, à lui seul, être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public;

Considérant, d'autre part, qu'il résulte des pièces versées au dossier (...) que le seul élément pris en considération concernant le comportement de l'intéressé en Italie a été une condamnation par contumace à une peine criminelle prononcée contre lui (...); qu'en l'absence d'une procédure vraiment contradictoire, les faits très graves reprochés à M. Bozano, que celui-ci a toujours niés, ne pouvaient être considérés comme suffisamment établis (...)."

Quant au détournement de pouvoir, il ressortait des circonstances suivantes:

"Considérant que la hâte avec laquelle a été exécutée la décision attaquée, alors que l'intéressé n'avait même pas manifesté son refus d'obéir, ainsi que le choix de la frontière suisse qui a été imposé à l'intéressé, révèlent bien quel a été le motif déterminant de cette décision; qu'en réalité, l'administration n'a pas cherché à obtenir l'éloignement de l'intéressé du territoire français, mais sa remise aux autorités italiennes par le canal des autorités helvétiques liées à l'Italie par une convention d'extradition; que l'administration a donc cherché à faire échec à l'avis défavorable qui avait été émis par l'autorité judiciaire compétente et qui liait le Gouvernement français; (...) que la décision attaquée est donc entachée de détournement de pouvoir (...)."

En conséquence, le tribunal annula l'arrêté d'expulsion.

Le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation n'interjeta pas appel.

36. Les avocats du requérant avaient jugé superflu de doubler leur recours en annulation d'une demande de sursis à l'exécution dudit arrêté. S'ils avaient introduit pareille demande, son examen eût relevé, à l'époque, de la compétence du Conseil d'État et non du tribunal administratif de Limoges.

## **B. L'évolution des poursuites pénales**

37. Selon les indications fournies par le Gouvernement, le parquet n'a pas cité M. Bozano à comparaître devant le tribunal correctionnel de Limoges pour contrefaçon, falsification et altération de document administratif ainsi que pour usage de fausses pièces d'identité (paragraphe 21 ci-dessus): il "a estimé que la nature des infractions reprochées ne

justifiait pas un développement ultérieur de la procédure, compte tenu de l'expulsion prononcée".

## PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

38. Dans sa requête du 30 mars 1982 contre la France (n° 9990/82), M. Bozano faisait valoir que son "enlèvement" et son "transport forcé" en Suisse l'avaient privé de sa liberté physique et de sa liberté de circulation, au mépris des articles 5 § 1 (art. 5-1) de la Convention et 2 § 1 du Protocole n° 4 (P4-2). Il affirmait aussi n'avoir disposé ni d'un recours conforme aux exigences de l'article 5 § 4 (art. 5-4) de la Convention, ni de certaines des garanties de l'article 6 (art. 6) ni d'un recours effectif au sens de l'article 13 (art. 13) et avoir été victime d'un détournement de pouvoir contraire à l'article 18 (art. 18); il invoquait de surcroît l'article 5 § 5 (art. 5-5).

Le 15 mai 1984, la Commission a déclaré irrecevable une partie de la requête: pour cause de tardiveté (article 26 in fine) (art. 26) quant à l'article 5 § 4 (art. 5-4) et, par voie de conséquence, quant à l'article 13 (art. 13); pour non-épuisement des voies de recours internes quant à l'article 5 § 5 (art. 5-5); *ratione materiae* quant à l'article 6 (art. 6); enfin, pour défaut manifeste de fondement quant à l'article 18 (art. 18), dans la mesure où l'intéressé accusait les autorités françaises de s'être concertées avec les autorités suisses et italiennes.

En revanche, elle a retenu les allégations relatives à l'article 5 § 1 (art. 5-1) de la Convention - considéré isolément, ou combiné avec l'article 18 (art. 18+5-1) sur le point de savoir si l'exécution de l'arrêté d'expulsion avait eu pour but de déjouer l'avis défavorable à l'extradition exprimé le 15 mai 1979 - et à l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2).

Dans son rapport du 7 décembre 1984 (article 31) (art. 31), elle conclut par onze voix contre deux à la violation de l'article 5 § 1 (art. 5-1) de la Convention, ne se prononce pas explicitement sur l'observation de l'article 18 (art. 18) et s'estime dispensée de se placer sur le terrain de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2). Le texte intégral de son avis et des opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt.

39. Auparavant, M. Bozano avait introduit, le 13 juin 1980, une requête contre la Suisse (n° 9009/80). Il s'y plaignait à la fois de son arrestation par la police helvétique en territoire français et de la procédure d'examen de ses demandes d'élargissement par le Tribunal fédéral. Le 12 juillet 1984, la Commission a écarté le premier grief (articles 5 § 1 et 18) (art. 5-1, art. 18) pour défaut manifeste de fondement; elle a retenu le second (article 5 § 4) (art. 5-4) le 13 décembre 1984, après l'adoption de son rapport dans l'affaire Sanchez-Reisse (requête n° 9862/82).

L'intéressé avait déposé en outre, le 9 décembre 1980, une requête contre l'Italie (n° 9991/82). Il s'y élevait contre la procédure de contumace ayant abouti à sa condamnation à une peine perpétuelle (article 6 de la Convention) (art. 6), mais la Commission a constaté le 12 juillet 1984 qu'à cet égard il n'avait pas respecté le délai de six mois ouvert par l'article 26 (art. 26) in fine. Il reprochait également aux autorités de son pays de s'être entendues avec celles de la France et de la Suisse pour obtenir son expulsion puis son extradition (article 18) (art. 18); par la même décision du 12 juillet 1984, la Commission a rejeté cette allégation pour défaut manifeste de fondement.

## CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR

40. À l'audience du 21 avril 1986, le Gouvernement a demandé le rejet de la requête pour non-épuisement des voies de recours internes et, à titre subsidiaire, pour défaut de fondement.

De son côté, la Commission a invité en substance la Cour à déclarer la requête recevable et à faire droit aux conclusions de son rapport sur le fond du litige.

## EN DROIT

### I. SUR LES EXCEPTIONS PRELIMINAIRES DU GOUVERNEMENT

41. Le Gouvernement estime la requête "irrecevable" à un double titre: "incompatibilité ratione materiae avec la Convention" et non-épuisement des voies de recours internes.

#### **A. Sur l'incompatibilité avec les dispositions de la Convention**

42. Quant au premier point, le mémoire du 13 février 1986 semble se fonder, en ses paragraphes 33 et 10, sur l'idée que la Convention et ses Protocoles ne garantissent pas comme tel le droit, pour un étranger, de résider sur le territoire d'un État contractant.

En réalité, M. Bozano se plaint pour l'essentiel, sur le terrain de l'article 5 (art. 5) de la Convention, de son "enlèvement" et de son "transport forcé" de France en Suisse. Ses griefs ne sont pas "évidemment étrangers aux dispositions de la Convention"; ils ont trait à leur interprétation et à leur application (article 45) (art. 45), question de fond à trancher par la Cour

(voir, en dernier lieu, les arrêts Glasenapp et Kosiek du 28 août 1986, série A n° 104, p. 23, § 41, et n° 105, p. 19, § 32). Dès lors, celle-ci ne saurait accueillir le moyen, du reste à peine esquissé pendant la procédure écrite et non repris en plaidoirie.

## **B. Sur l'épuisement des voies de recours internes**

43. En second lieu, le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes (mémoire précité, paragraphes 12-18, et compte rendu des audiences du 21 avril 1986), faute d'avoir

i. interjeté appel contre l'ordonnance de référé du 14 janvier 1980 (paragraphes 31 et 32 ci-dessus);

ii. saisi le tribunal de grande instance de Paris "au principal", pour voie de fait;

iii. demandé au Conseil d'État d'ordonner le sursis à l'exécution de l'arrêté d'expulsion du 17 septembre 1979 (paragraphes 24, 33 et 36 ci-dessus);

iv. invité le tribunal administratif de Limoges à statuer sur la légalité des opérations matérielles d'exécution dudit arrêté;

v. intenté devant la juridiction administrative une action en responsabilité de la puissance publique;

vi. assigné en dommages-intérêts devant le juge judiciaire, en vertu de l'article 136 du code de procédure pénale, les agents ou autorités auxquels il reproche d'avoir attenté à sa liberté individuelle.

### *1. Sur la forclusion*

44. La Cour connaît de pareilles exceptions préliminaires pour autant que l'État en cause les ait déjà présentées à la Commission, en principe au stade de l'examen initial de la recevabilité, dans la mesure où leur nature et les circonstances s'y prêtaient (voir, en dernier lieu, l'arrêt Campbell et Fell du 28 juin 1984, série A n° 80, p. 31, § 57).

45. Cette condition ne se trouve pas remplie pour la deuxième branche du moyen. Sans doute le Gouvernement affirme-t-il le contraire en renvoyant à ses observations écrites de mars 1983 (paragraphes 13 et 23) et orales de mai 1984 (pages 6-7), mais il s'y bornait à souligner que M. Bozano n'avait pas attaqué l'ordonnance de référé du 14 janvier 1980 (première branche du moyen).

46. Il en va de même de la sixième et dernière branche, relative au non-exercice d'une action en indemnité devant le juge judiciaire. Au paragraphe 15 de son mémoire de mars 1983, il est vrai, le Gouvernement tirait argument de ce que le requérant n'avait pas invoqué "son droit à réparation", expressément ou en substance, auprès du "juge français" ou des "juridictions internes". Toutefois, il ne paraissait entendre par là que "le juge administratif", à savoir "le tribunal administratif compétent, puis le Conseil

d'État" (cinquième branche du moyen); du moins ne mentionnait-il en aucune manière le juge judiciaire ni l'article 136 du code de procédure pénale. Or il lui incombait d'indiquer avec une clarté suffisante les recours auxquels il faisait allusion et d'en établir l'existence; en la matière, les organes de la Convention n'ont pas à suppléer d'office à l'imprécision ou aux lacunes des thèses des États défendeurs (arrêt Deweer du 27 février 1980, série A n° 35, p. 15, § 26 in fine; arrêt Guzzardi du 6 novembre 1980, série A n° 39, p. 28, § 73 in fine; arrêt Foti et autres du 10 décembre 1982, série A n° 56, p. 17, § 48, deuxième alinéa; arrêt de Jong, Baljet et van den Brink du 22 mai 1984, série A n° 77, pp. 18-19, § 36).

47. La Cour estime donc, avec le délégué de la Commission, qu'il y a forclusion sur les deux points considérés.

En revanche, le Gouvernement a soulevé en temps utile les quatre autres branches de l'exception, de sorte qu'il échet d'en apprécier le bien-fondé.

## *2. Sur le bien-fondé du reliquat de l'exception*

48. Interjeter appel de l'ordonnance du 14 janvier 1980 n'eût servi de rien au requérant. Non seulement le ministre de l'Intérieur, le préfet de police et le parquet avaient contesté la compétence du juge des référés, sur la base des lois des 16/24 août 1790 et 16 fructidor an III, mais le président du tribunal de grande instance de Paris dut la décliner par le motif que la demande mettait "en cause des relations d'État à État" (paragraphe 31 ci-dessus). La cour d'appel n'aurait pas manqué d'aboutir à la même solution qui découlait d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation, du Conseil d'État et du Tribunal des conflits (comp. l'arrêt Van Oosterwijck du 6 novembre 1980, série A n° 40, p. 19, § 40). Au demeurant, dans sa plaidoirie du 21 avril 1986 l'agent du Gouvernement a passé sous silence la première branche du moyen, tandis qu'elle figurait - brièvement - au paragraphe 12 de son mémoire du 13 février 1986 à la Cour; devant la Commission, il avait reconnu que la voie du référé "n'était probablement pas la bonne".

Un recours tendant à voir prescrire un sursis à l'exécution de l'arrêté d'expulsion du 17 septembre 1979 (troisième branche du moyen) n'eût pas davantage présenté, en l'espèce, l'efficacité voulue. Il n'aurait pas revêtu un caractère suspensif et, de toute manière, n'aurait pas empêché l'application d'une mesure déjà exécutée: le transport forcé de M. Bozano jusqu'à la frontière franco-suisse. Le Gouvernement cite le cas d'un Malien expulsé de France et qui put y retourner peu après avoir obtenu un tel sursis en s'adressant au Conseil d'État (arrêt du 18 juin 1976, Moussa Konaté, Recueil Lebon, 1976, pp. 321-322), mais l'intéressé vivait en liberté; il ne se trouvait pas, comme le requérant, détenu à l'étranger sous écrou extraditionnel (en Suisse) puis en train de purger une peine perpétuelle de réclusion (en Italie). Une décision favorable du Conseil d'État n'eût créé aucune obligation à la charge de la Suisse ni de l'Italie.

Quant à un recours au tribunal administratif de Limoges en annulation des opérations de police litigieuses (quatrième branche du moyen), on a quelque peine à en imaginer l'utilisation car il aurait visé des actes matériels reposant sur une décision implicite voire fictive; le Gouvernement ne mentionne ici aucune jurisprudence à l'appui. En outre, pareil recours aurait débouché, au mieux, sur un simple constat d'illégalité qui n'aurait rien changé à une situation irréversible.

A ces divers égards, la Cour rejoint le délégué de la Commission et les conseils du requérant.

49. Aussi bien le Gouvernement a-t-il exprimé l'opinion, à l'audience du 21 avril 1986, qu'il échet de distinguer selon que la violation alléguée "se poursuit" ou, comme en l'espèce, "a cessé". Dans la première hypothèse, seul entrerait en ligne de compte un recours interne apte à "mettre un terme" au manquement, tandis que dans la seconde l'unique moyen de redressement consisterait en "une action indemnitaire". Or, d'après le Gouvernement, le requérant aurait pu demander au juge administratif la "réparation du préjudice imputable à la décision d'expulsion elle-même", annulée le 22 décembre 1981 (paragraphe 35 ci-dessus), sauf "bien entendu" à démontrer "l'existence d'un préjudice et le lien de causalité" entre celui-ci et l'arrêté déclaré illégal par le tribunal administratif de Limoges, "éléments qui en l'espèce" ne susciteraient "guère de doutes". Toujours selon le Gouvernement, M. Bozano aurait pu aussi réclamer devant le juge judiciaire un dédommagement du chef de "la privation de liberté résultant de l'exécution forcée dont il avait fait l'objet".

La saisine du juge administratif au titre de la responsabilité de la puissance publique (cinquième branche de l'exception) constitue sans conteste, dans certains cas, une voie de recours vraisemblablement efficace et suffisante aux fins de l'article 26 (art. 26) de la Convention. Cependant, le requérant se plaint à la Cour des conditions - ou "opérations matérielles" - d'exécution de l'arrêté du 17 septembre 1979, et notamment de la "privation de liberté" qu'il a subie dans la nuit du 26 au 27 octobre 1979. Or les précisions fournies par le Gouvernement sur les limites des attributions du juge administratif donnent à penser que l'examen d'une demande d'indemnité relative auxdites conditions eût ressorti à la compétence des juridictions judiciaires. Dans les circonstances de la cause, le recours en question se révèle donc illusoire au regard de la Convention.

Quant à l'argument tiré de la possibilité de s'adresser au juge judiciaire (sixième branche de l'exception), il se heurte à la forclusion et la Cour l'a déjà écarté (paragraphe 46 ci-dessus).

50. Le requérant aurait même pu soutenir qu'il n'avait pas besoin d'exercer un recours interne quelconque avant de s'adresser à la Commission. Ceux qu'il a utilisés ne lui offraient pas un moyen efficace d'empêcher la violation alléguée ou d'en effacer les conséquences. S'il les a introduits néanmoins, c'est que ses avocats espéraient à l'époque trouver

dans l'ordonnance du président du tribunal de grande instance de Paris et le jugement du tribunal administratif de Limoges des éléments à invoquer en Suisse pour contrecarrer la demande italienne d'extradition; ils l'ont indiqué à la Commission et à la Cour.

En poursuivant le raisonnement, on en arriverait à constater que la "décision interne définitive", au sens de l'article 26 (art. 26) in fine de la Convention, remonte aux 26 et 27 octobre 1979, date du transport forcé de M. Bozano jusqu'à la frontière franco-suisse. Toutefois, le Gouvernement ne conteste pas le respect du délai de six mois et la Cour ne saurait aborder pareille question d'office; elle se borne à relever que le dépôt de la requête a eu lieu le 30 mars 1982, soit moins de six mois après le jour - le 2 octobre 1981 - où la déclaration souscrite par la France en vertu de l'article 25 (art. 25) a ouvert à l'intéressé les portes de la Commission (voir notamment la décision du 9 juin 1958 sur la recevabilité de la requête n° 214/56, De Becker contre Belgique, Annuaire de la Convention, volume 2, p. 243, et la décision du 18 septembre 1961 sur la recevabilité de la requête n° 846/60, X contre Pays-Bas, Recueil de décisions, n° 6, pp. 64-65).

### 3. *Récapitulation*

51. En résumé, l'exception de non-épuisement est, pour une part, tardive et, pour le surplus, sans fondement.

## II. SUR LE FOND

### **A. Sur la violation alléguée de l'article 5 § 1 (art. 5-1) de la Convention, considéré isolément**

52. Aux termes de l'article 5 § 1 (art. 5-1) de la Convention,

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

a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent;

b) (...);

c) (...);

d) (...);

e) (...);

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne (...) contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours."

53. Pour le requérant, le Gouvernement et la majorité de la Commission, seul l'alinéa f) s'applique dans la présente affaire en sus de la première phrase du paragraphe 1 et du début de la seconde.

La Cour partage cette opinion. Elle ne se trouve pas saisie de la peine perpétuelle de réclusion que M. Bozano purge en Italie après sa "condamnation par le tribunal compétent", au sens de l'alinéa a), mais de la privation de liberté qu'il a subie en France dans la nuit du 26 au 27 octobre 1979. Le transport forcé incriminé ne s'est déroulé "après" ladite condamnation que chronologiquement parlant. Or, dans le contexte de l'article 5 § 1 a) (art. 5-1-a), la préposition "après" vise un lien de causalité en plus d'un ordre de succession dans le temps; elle sert à désigner une "détention" qui se produit "par suite", et non pas simplement "à la suite", de la décision du juge pénal (voir, en dernier lieu, l'arrêt Van Droogenbroeck du 24 juin 1982, série A n° 50, p. 19, § 35). Tel n'est pas le cas en l'occurrence, car il n'incombait pas aux autorités françaises d'exécuter elles-mêmes l'arrêt rendu par la cour d'assises d'appel de Gênes le 22 mai 1975 (paragraphe 14 ci-dessus).

Elles n'avaient pas davantage à en assurer l'exécution puisque la chambre d'accusation de la cour d'appel de Limoges avait provoqué le rejet de la demande italienne d'extradition par son avis défavorable du 15 mai 1979 (paragraphe 18 ci-dessus). Partant, la privation de liberté litigieuse ne se situait pas dans le cadre d'une "procédure d'extradition"; elle constituait le moyen choisi pour donner effet à l'arrêté ministériel du 17 septembre, l'épilogue d'une "procédure d'expulsion". L'alinéa f) n'entre donc ici en ligne de compte qu'au titre de ces derniers mots.

54. Le principal problème à trancher a trait à la "régularité" de la "détention" litigieuse, y compris l'observation des "voies légales". En la matière, la Convention renvoie pour l'essentiel à la législation nationale et consacre la nécessité d'en appliquer les règles, mais elle exige de surcroît la conformité de toute mesure privative de liberté au but de l'article 5 (art. 5): protéger l'individu contre l'arbitraire (voir, en dernier lieu, l'arrêt Ashingdane du 28 mai 1985, série A n° 93, p. 21, § 44). Il y va du respect dû non seulement au "droit à la liberté", mais aussi au "droit à la sûreté".

55. D'après le requérant, l'opération de police des 26 et 27 octobre 1979 a automatiquement perdu toute base légale avec l'annulation rétroactive de l'arrêté d'expulsion par le tribunal administratif de Limoges.

Le délégué de la Commission marque son désaccord avec cette thèse. Le Gouvernement, lui, la croit incompatible avec la jurisprudence de la Commission (rapport du 17 juillet 1980 sur la requête n° 6871/75, Caprino contre Royaume-Uni, p. 23, § 65), mais il ne se prononce pas de manière catégorique: il s'agirait d'une question complexe dont l'intéressé n'aurait pas fourni au juge français l'occasion de connaître.

Le raisonnement des conseils de M. Bozano ne convainc pas non plus entièrement la Cour en dépit de son indéniable logique. Il arrive aux organes

d'un État contractant de commettre de bonne foi des irrégularités. Dans un tel cas, la constatation ultérieure du manquement par le juge peut ne pas rejaillir, en droit interne, sur la validité des mesures de mise en oeuvre prises dans l'intervalle.

On conçoit en revanche qu'il en aille autrement si les autorités avaient, dès le départ, conscience de transgresser la législation en vigueur et en particulier si leur décision initiale se trouvait entachée de détournement de pouvoir. La Cour note que le jugement du 22 décembre 1981 en a relevé un en son dernier considérant. Le tribunal administratif de Limoges s'y fondait sur des circonstances postérieures à l'arrêté attaqué, mais qui lui ont paru révéler les mobiles réels ayant animé l'autorité ministérielle à l'époque; le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, qui dans un mémoire du 8 décembre 1981 avait déclaré "s'en remettre à la sagesse du tribunal", n'a pas interjeté appel (paragraphe 34 et 35 in fine ci-dessus).

56. Le requérant dénonce une deuxième inobservation du droit français. Il n'entrerait pas dans les attributions de l'administration d'exécuter ses propres décisions par la contrainte, sauf dans le cas où la loi l'y habilite en termes exprès ou ne prévoit pas de sanction pénale, ou encore s'il y a urgence. Aucune de ces trois exceptions au principe général ne jouerait en l'espèce: jusqu'à une loi du 29 octobre 1981, l'ordonnance du 2 novembre 1945 (article 27) ne permettait de reconduire à la frontière que les étrangers condamnés pour infraction à un arrêté d'expulsion; il existait une possibilité de sanction pénale; en l'occurrence, le défaut d'urgence ressortait notamment du délai, supérieur à un mois (17 septembre - 26 octobre 1979), écoulé entre la signature de l'ordre d'expulsion - où ne figurait du reste "même pas de référence à une urgence quelconque" - et sa notification à l'intéressé.

Le Gouvernement conteste cette analyse. La levée du contrôle judiciaire imposé à M. Bozano le 24 août 1979 aurait créé, le 26 octobre, un danger de voir ce dernier prendre la fuite et retourner à la clandestinité (paragraphe 21 ci-dessus); elle aurait ainsi rendu indispensable et urgente l'application de l'arrêté du 17 septembre. Le Gouvernement invoque aussi deux arrêts des 5 décembre 1978 et 20 février 1979. Dans le premier (Berrebouh), la chambre d'accusation de la cour d'appel de Lyon a estimé "que pour assurer à la mesure d'expulsion une exécution immédiate commandée par les mêmes nécessités de protection de l'ordre public qui ont dicté la décision elle-même, la mise en détention de l'étranger expulsé ne saurait" dépendre de "la constatation préalable d'un refus d'exécution volontaire de sa part, constitutif d'une infraction pénale prévue et réprimée par l'article 27, alinéa 1er, de l'ordonnance du 2 novembre 1945" (Juris-Classeur périodique, 1979, jurisprudence, n° 19207). Dans le second (Batchono), la Cour de cassation a jugé "qu'il est de la nature d'une expulsion d'être exécutée au besoin par la contrainte", sans se limiter à l'hypothèse de l' "urgence absolue" dont traite l'article 25 de l'ordonnance susmentionnée (Bulletin

des arrêts de la Chambre criminelle, 1979, n° 76, pp. 208-211). Il s'agit cependant, affirme le requérant, de sentences très isolées que la doctrine a critiquées avec vigueur.

57. Toujours sur le terrain du droit interne, la Commission veut pour preuve de l'illégalité des "opérations matérielles" des 26 et 27 octobre 1979, examinées cette fois en elles-mêmes, l'ordonnance de référé du 14 janvier 1980 et le jugement du 22 décembre 1981. En effet, le président du tribunal de grande instance de Paris a noté qu'elles laissaient "apparaître de très graves irrégularités manifestes" et qu'elles avaient consisté "non en une mesure d'éloignement pure et simple justifiée par l'arrêté d'expulsion", mais "en une remise concertée aux autorités de police suisse" (paragraphe 31 ci-dessus). De son côté, le tribunal administratif de Limoges a souligné "la hâte" avec laquelle l'administration avait procédé, sans même que l'intéressé eût exprimé son refus d'obéir, et "le choix de la frontière suisse" plutôt que d'une autre; il en a déduit lui aussi que l'on n'avait pas "cherché à obtenir l'éloignement" de M. Bozano, "mais sa remise aux autorités italiennes par le canal des autorités helvétiques, liées à l'Italie par une convention d'extradition", donc "à faire échec à l'avis défavorable" exprimé par la chambre d'accusation de la cour d'appel de Limoges et "qui liait le gouvernement français" (paragraphe 35 ci-dessus).

Le Gouvernement répond que dans l'ordonnance d'incompétence prononcée le 14 janvier 1980 par le président du tribunal de grande instance de Paris, les attendus relatifs aux faits de la cause ne constituaient pas le soutien nécessaire du dispositif et que, partant, ils ne revêtaient pas l'autorité de la chose jugée en droit interne. Quant au tribunal administratif de Limoges, il n'aurait pas statué sur la validité des opérations de police des 26 et 27 octobre 1979, le requérant ne l'ayant pas saisi de conclusions en ce sens; il ne les aurait prises en considération, dans son jugement du 22 décembre 1981, que comme révélateur des mobiles de l'autorité ministérielle à l'époque de l'arrêté du 17 septembre 1979. Par conséquent, la Commission méconnaîtrait la portée des décisions juridictionnelles qu'elle invoque.

58. Là où la Convention, comme en son article 5 (art. 5), renvoie directement au droit interne, le respect de celui-ci forme partie intégrante des "engagements" des États contractants, de sorte que la Cour a compétence pour s'en assurer au besoin (article 19) (art. 19); toutefois, l'ampleur de la tâche dont elle s'acquitte en la matière trouve des limites dans l'économie du système européen de sauvegarde car il incombe au premier chef aux autorités nationales, notamment aux tribunaux, d'interpréter et appliquer ce droit (voir entre autres, mutatis mutandis, l'arrêt Winterwerp du 24 octobre 1979, série A n° 33, p. 20, § 46).

Plusieurs points de droit français ont prêté à controverse en l'espèce. Même s'ils n'apportent pas à la Cour une certitude absolue, les arguments échangés par les comparants et les autres éléments du dossier lui fournissent

assez de données pour lui inspirer des doutes très sérieux sur la compatibilité de la privation de liberté litigieuse avec les normes juridiques de l'État défendeur.

59. En tout cas, la "régularité" implique aussi l'absence d'arbitraire (paragraphe 54 ci-dessus). A cet égard, la Cour attache beaucoup de poids aux circonstances du transport forcé du requérant jusqu'à la frontière franco-suisse.

En premier lieu, les autorités compétentes ont attendu plus d'un mois pour notifier l'arrêté d'expulsion du 17 septembre 1979 à l'intéressé, qu'elles pouvaient pourtant atteindre sans peine à Limoges où il se trouvait en détention provisoire (jusqu'au 19 septembre) puis sous contrôle judiciaire (paragraphe 19 et 23-24 ci-dessus). Elles l'ont ainsi empêché d'exercer utilement les recours dont il disposait en théorie.

Chose plus grave, tout se présente comme si elles avaient voulu le laisser dans l'ignorance de ce qui se préparait contre lui, pour mieux le placer ensuite devant le fait accompli. Dès le 14 septembre, et à nouveau le 24 octobre, des messages télétypés d'Interpol Rome avaient annoncé à la Suisse l'expulsion imminente de M. Bozano hors de France (paragraphe 26 in fine ci-dessus). En outre, il déclare avoir demandé le 20 septembre une carte de séjour à la préfecture de la Haute-Vienne, laquelle n'aurait pas consenti à lui délivrer un récépissé (paragraphe 20 ci-dessus). L'existence de pareille demande semble confirmée par la lettre que Me Yves Henry, avocat du requérant, adressa au préfet le 27 (ibidem). Le Gouvernement ne la conteste pas, mais il souligne que les archives officielles n'en renferment aucune trace et que du reste l'arrêté d'expulsion du 17 septembre constituait un obstacle à l'octroi du permis sollicité. Il n'explique pas pour autant le silence gardé quant à la décision du ministre de l'Intérieur.

A quoi s'ajoutent la soudaineté de l'interpellation opérée dans la soirée du 26 octobre et plus encore les modalités d'exécution de ladite décision. D'après les propres indications de son agent, le Gouvernement n'avait pris contact qu'avec la Suisse, État lié à l'Italie par un traité d'extradition et où le requérant faisait, depuis avril 1976, l'objet d'un mandat d'arrêt extraditionnel consigné au "Moniteur suisse de police" (paragraphe 27 ci-dessus). L'intéressé, qui ne put pas même avertir son épouse et son conseil, ne s'entendit à aucun moment offrir d'être reconduit - au besoin sous surveillance - jusqu'à la frontière de son choix ou éventuellement jusqu'à la plus proche, celle de l'Espagne. Bien au contraire, il dut accomplir le trajet de Limoges au poste douanier de Moillesulaz, soit une douzaine d'heures et des centaines de kilomètres, les mains entravées et entouré de policiers qui le livrèrent à des collègues suisses (paragraphe 25-26 ci-dessus). Sa description précise et détaillée des événements tend à l'établir; elle paraît plausible en l'absence de preuve ou explication contraires (paragraphe 22 ci-dessus).

60. La Cour arrive dès lors, en adoptant une démarche globale et en se fondant sur un faisceau d'éléments concordants, à la conclusion que la privation de liberté subie par le requérant dans la nuit du 26 au 27 octobre 1979 n'était pas "régulière", au sens de l'article 5 § 1 f) (art. 5-1-f), ni compatible avec le "droit à la sûreté". Il s'agissait en réalité d'une mesure d'extradition déguisée, destinée à tourner l'avis défavorable que la chambre d'accusation de la cour d'appel de Limoges avait exprimé le 15 mai 1979, et non d'une "détention" nécessaire dans le cadre normal d'une "procédure d'expulsion". A cet égard, les constatations du président du tribunal de grande instance de Paris, même dépourvues de l'autorité de la chose jugée, et du tribunal administratif de Limoges, même s'il n'avait à statuer que sur la légalité de l'arrêté du 17 septembre 1979, revêtent aux yeux de la Cour une importance capitale; elles illustrent la vigilance dont les juges français ont témoigné.

Il y a donc eu violation de l'article 5 § 1 (art 5-1) de la Convention.

#### **B. Sur la violation alléguée de l'article 18 de la Convention, combiné avec l'article 5 § 1 (art. 18+ 5-1)**

61. M. Bozano invoque aussi, conjointement avec l'article 5 § 1, l'article 18 (art. 18+5-1) selon lequel

"Les restrictions qui, aux termes de la (...) Convention, sont apportées aux droits et libertés garantis par elle ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues."

La Cour a déjà noté, sur le terrain de l'article 5 § 1 (art. 5-1) considéré isolément, que la procédure d'expulsion a été déviée en l'espèce de son objet et de sa finalité naturels. Elle n'estime pas nécessaire d'examiner la même question sous l'angle de l'article 18 (art 18).

#### **C. Sur la violation alléguée de l'article 5 § 4 (art 5-4) de la Convention**

62. A l'audience du 21 avril 1986, les conseils du requérant ont repris devant la Cour une allégation que la Commission avait déclarée irrecevable le 15 mai 1984: leur client n'aurait jamais disposé d'un recours conforme aux exigences de l'article 5 § 4 (art 5-4).

Pareille thèse a trait à des faits distincts de ceux dont M. Bozano se plaint au titre de l'article 5 § 1 (art 5-1). Par conséquent, elle ne soulève pas un simple problème de qualification juridique, un moyen ou argument supplémentaire; elle s'analyse en un grief séparé, écarté par la décision qui fixe les limites du litige déféré à la Cour. Dès lors, celle-ci n'a pas compétence pour en connaître (voir notamment l'arrêt Barthold du 25 mars 1985, série A n° 90, p. 27, § 61).

#### **D. Sur la violation alléguée de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2)**

63. Devant la Commission, l'intéressé se prévalait en outre de l'article 2 § 1 du Protocole n° 4 (P4-2), lequel consacre le droit, pour "quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État", "d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence". Ses conseils ne sont revenus sur ce point ni dans leur mémoire à la Cour ni en plaidoirie.

Les conclusions auxquelles la Cour aboutit dans le domaine de l'article 5 § 1 (art. 5-1) de la Convention la dispensent de rechercher si l'article 2 § 1 du Protocole n° 4 (P4-2) s'appliquait en l'espèce et, dans l'affirmative, s'il a été respecté.

#### **E. Sur l'application de l'article 50 (art 50) de la Convention**

64. Aux termes de l'article 50 (art 50) de la Convention,

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

65. Le requérant considère que seul son élargissement constituerait une véritable "restitutio in integrum". Aussi invite-t-il la Cour, en ordre principal, à "recommander au Gouvernement d'effectuer auprès des autorités italiennes une démarche diplomatique tendant soit à une mesure de grâce présidentielle" en vertu de laquelle il recouvrerait sa liberté "à très brève échéance", "soit à la révision du procès" pénal mené contre lui en Italie de 1971 à 1976 (paragraphe 12-15 ci-dessus). Les mots "satisfaction équitable" lui paraissent assez "vagues" pour n'exclure "aucune forme de réparation".

Pour le Gouvernement, pareille initiative sortirait des attributions de la Cour. Elle serait du reste, selon lui, "étrangère à l'objet du litige" car il s'agirait d'inciter la France à s'immiscer dans l'exécution de décisions judiciaires définitives rendues en Italie.

La Cour se borne à rappeler qu'elle ne se trouve pas saisie des griefs de M. Bozano contre l'Italie, la Commission les ayant écartés le 12 juillet 1984 (paragraphe 39 ci-dessus); elle retient donc la seconde objection du Gouvernement et repousse la demande principale du requérant.

66. Celui-ci réclame en outre, pour son épouse et lui-même:

- une indemnité du chef du préjudice matériel et moral, chiffré à plus de 3.300.000 francs français (FF), que leur aurait causé la détention déjà subie par lui;

- si la Cour n'accueille pas leur demande principale (paragraphe 65 ci-dessus), une compensation pécuniaire - supérieure à 17.000.000 FF - des

dommages matériel et moral résultant des années qu'il doit encore passer en prison;

- 140.000 FF pour frais de procédure, moyennant déduction des sommes versées au titre de l'aide judiciaire devant la Commission puis la Cour.

Le délégué de la Commission ne juge pas ces prétentions excessives, à une restriction près: il relève que Mme Bozano n'a jamais eu la qualité de requérante.

Quant au Gouvernement, il les estime irrecevables pour non-épuisement des voies de recours internes; subsidiairement, il plaide que seules "la détention et l'arrestation de M. Bozano en territoire français" pourraient entrer en ligne de compte aux fins de l'application de l'article 50 (art. 50) en l'espèce.

La Cour reconnaît l'exactitude de la remarque formulée par le délégué de la Commission au sujet de l'épouse du requérant; en conséquence, elle constate que cette dernière ne saurait solliciter une satisfaction équitable en son propre nom. Elle rappelle d'autre part, indépendamment des paragraphes 46 et 49 du présent arrêt, que la règle de l'épuisement des voies de recours internes ne vaut pas dans le domaine de l'article 50 (art. 50) (voir notamment l'arrêt De Wilde, Ooms et Versyp du 10 mars 1972, série A n° 14, pp. 7-9, §§ 14-16). Pour le surplus, il y a lieu de réserver la question et de fixer la procédure ultérieure, en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre l'État défendeur et le requérant (article 53 §§ 1 et 4 du règlement).

#### PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

1. Rejette l'exception tirée de l'incompatibilité de la requête avec les dispositions de la Convention;
2. Déclare le Gouvernement forclos à se prévaloir de la règle de l'épuisement des voies de recours internes en ce qui concerne la possibilité
  - de saisir le tribunal de grande instance de Paris au principal, pour voie de fait;
  - d'introduire une action en dommages-intérêts devant le juge judiciaire, en vertu de l'article 136 du code de procédure pénale;
3. Rejette pour défaut de fondement le restant de l'exception de non-épuisement des voies de recours internes;
4. Dit qu'il y a eu violation de l'article 5 § 1 (art. 5-1) de la Convention;

5. Dit qu'il ne s'impose pas d'examiner aussi l'affaire sous l'angle de l'article 18 combiné avec l'article 5 § 1 (art. 18+5-1), ni sous celui de l'article 2 du Protocole n° 4 (P-2);
6. Dit qu'elle n'a pas compétence pour connaître du grief relatif à l'article 5 § 4 (art. 5-4) de la Convention;
7. Rejette les demandes de satisfaction équitable dans la mesure où elles tendent - à voir le gouvernement français effectuer une démarche diplomatique auprès des autorités italiennes; - à la réparation pécuniaire du préjudice subi par l'épouse du requérant;
8. Dit, quant au restant de ces demandes, que la question de l'application de l'article 50 (art. 50) ne se trouve pas en état;  
en conséquence,
  - a) la réserve à cet égard;
  - b) invite le Gouvernement à lui adresser par écrit, dans le délai de deux mois à compter de ce jour, ses observations sur la question et notamment à lui donner connaissance de tout accord qu'il pourrait conclure avec le requérant;
  - c) réserve la procédure ultérieure et délègue à son président le soin de la fixer au besoin.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le 18 décembre 1986.

Rolv RYSSDAL  
Président

Marc-André EISSEN  
Greffier