



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE RAIMONDO c. ITALIE

(Requête n°12954/87)

ARRÊT

STRASBOURG

22 février 1994

En l'affaire Raimondo c. Italie*,

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*,

R. BERNHARDT,

F. MATSCHER,

C. RUSSO,

Mme E. PALM,

MM. I. FOIGHEL,

F. BIGI,

L. WILDHABER,

D. GOTCHEV,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 23 septembre 1993 et 24 janvier 1994,

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 18 janvier 1993, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 12954/87) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet État, M. Giuseppe Raimondo, avait saisi la Commission le 23 avril 1987 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration italienne reconnaissant 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 un manquement de l'État défendeur aux exigences des articles 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, 1 du Protocole n° 1 (P1-1), et 2 du Protocole n° 4 (P4-2).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, Mme Pittelli, épouse de M. Raimondo, et ses trois fils ont informé le greffier, le 7 juin 1993, du décès de leur mari et père; ils ont manifesté le

* Note du greffier: L'affaire porte le n° 1/1993/396/474. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

souhait de voir la procédure se poursuivre et d'y participer en se faisant représenter par l'avocat qu'ils avaient nommé (article 30). Pour des raisons d'ordre pratique, le présent arrêt continuera d'appeler M. Raimondo le "requérant" bien qu'il faille aujourd'hui attribuer cette qualité à sa veuve et à ses trois fils (voir notamment l'arrêt Pandolfelli et Palumbo c. Italie du 27 février 1992, série A n° 231-B, p. 16, par. 2).

Les intéressés ont, en outre, consenti à la divulgation de l'identité de M. Raimondo, désigné à l'origine par les initiales G. R.

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. C. Russo, juge élu de nationalité italienne (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 27 février 1993, M. le vice-président Bernhardt a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. R. Bernhardt, M. F. Matscher, Mme E. Palm, M. I. Foighel, M. F. Bigi, M. L. Wildhaber et M. D. Gotchev, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier l'agent du gouvernement italien ("le Gouvernement"), l'avocat du requérant et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu, les 12 et 30 juillet 1993, les mémoires du requérant et du Gouvernement. Le délégué de la Commission n'en a pas présenté.

5. Le 6 septembre 1993, la Commission a produit le dossier de la procédure suivie devant elle; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

6. Ainsi qu'en avait décidé ce dernier - qui avait autorisé le requérant à employer la langue italienne (article 27 par. 3 du règlement) -, les débats se sont déroulés en public le 20 septembre 1993, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

MM. G. RAIMONDI, magistrat

détaché au Service du contentieux diplomatique du

ministère des Affaires étrangères,

coagent,

E. SELVAGGI, directeur des droits de l'homme,

direction générale des affaires pénales du ministère de la

Justice,

conseil;

- pour la Commission

M. E. BUSUTTIL,

délégué;

- pour le requérant

Me M. MELLINI, avocat,

conseil.

La Cour les a entendus en leurs déclarations et plaidoiries ainsi qu'en leurs réponses à ses questions.

Le 14 octobre 1993, le Gouvernement a fourni des renseignements complémentaires; la Commission les a commentés par écrit le 11 décembre.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Entrepreneur en bâtiment, M. Giuseppe Raimondo habitait Davoli (Catanzaro) jusqu'à son décès, le 11 juillet 1992.

Soupçonné d'appartenir à une association de malfaiteurs de type mafieux enracinée dans la région de Soverato, il avait fait l'objet à la fois de poursuites et de mesures de prévention.

A. La procédure pénale

8. Le 24 juillet 1984, le procureur de la République de Catanzaro décerna un mandat d'arrêt contre dix-sept personnes dont le requérant. Après s'être soustrait à l'exécution dudit mandat, ce dernier se présenta aux autorités le 7 novembre 1984 et fut aussitôt placé en détention provisoire.

9. L'instruction fut close le 24 juillet 1985 et M. Raimondo renvoyé en jugement devant le tribunal de Catanzaro avec quatorze coaccusés. Une assignation à domicile (*arresti domiciliari*) remplaça la détention provisoire.

10. Le 8 octobre 1985, lors de la première audience, le tribunal décida de joindre la cause avec deux autres et ordonna de verser certaines pièces au dossier, puis renvoya l'affaire au 16 janvier 1986.

Le 30 janvier 1986, il relaxa l'inculpé au bénéfice du doute (*assoluzione per insufficienza di prove*) et leva l'assignation à domicile.

11. Statuant le 16 janvier 1987 sur recours du ministère public et de M. Raimondo, la cour d'appel de Catanzaro acquitta ce dernier au motif que l'élément matériel de l'infraction faisait défaut (*perchè il fatto non sussiste*). Il n'y eut pas de pourvoi en cassation.

B. La procédure relative aux mesures de prévention

1. Devant le tribunal de Catanzaro

12. Le 16 janvier 1985, le procureur de la République de Catanzaro demanda au tribunal d'imposer à M. Raimondo la mesure de surveillance spéciale par la police et de procéder à la saisie conservatoire de plusieurs

biens en vue d'une éventuelle confiscation (loi n° 1423 du 27 décembre 1956 et loi n° 575 du 31 mai 1965, telle que l'a modifiée la loi n° 646 du 13 septembre 1982 - paragraphes 16-18 ci-dessous). Il se fondait sur un rapport de la gendarmerie (carabinieri) de Soverato, du 27 décembre 1984.

13. Le 13 mai 1985, le tribunal décida la saisie de seize immeubles (dix terrains et six constructions) et de six véhicules dont le requérant paraissait avoir la jouissance. L'inscription de la mesure dans les registres publics eut lieu le 15 mai 1985.

Le 16 octobre, le tribunal révoqua la saisie des biens appartenant à des tiers; il ordonna en revanche la confiscation de certains immeubles saisis et dont l'intéressé et son épouse étaient propriétaires, ainsi que de quatre véhicules, au motif que leur "provenance légitime" n'avait pas été prouvée. La confiscation fut transcrite le 9 novembre 1985.

La même décision plaça M. Raimondo sous la surveillance spéciale de la police, laquelle ne s'appliqua pourtant qu'à partir du 30 janvier 1986, jour de sa relaxe par le tribunal (paragraphe 10 ci-dessus); elle lui enjoignit en outre de verser une caution de 2 000 000 liras en garantie du respect des obligations accompagnant ladite mesure: ne pas s'éloigner de son domicile sans l'avoir annoncé à la police; se présenter à celle-ci aux jours indiqués par elle; ne pas rentrer chez lui après 21 h, ni sortir avant 7 h, sans justes motifs et sans avoir averti au préalable les autorités.

2. Devant la cour d'appel de Catanzaro

14. Saisie par le requérant, la cour d'appel de Catanzaro statua en chambre du conseil le 4 juillet 1986; elle annula la mesure et ordonna la restitution de la caution ainsi que des biens saisis et confisqués. Sa décision (decreto) relevait "la déconcertante légèreté avec laquelle on avait adopté à l'égard de M. Raimondo les mesures de prévention personnelles et patrimoniales attaquées et l'on avait décrété en substance la mort civile et économique" de celui-ci.

Déposée au greffe le 2 décembre 1986, la décision fut visée par le ministère public le 10. Toujours le 2 décembre, le greffe de la cour la notifia à la préfecture de police (questura) compétente qui, le 5, la communiqua aux carabinieri du lieu de résidence du requérant. Ils informèrent ce dernier le 20.

La décision devint définitive le 31 décembre 1986.

15. La révocation de la saisie des immeubles et de la confiscation des véhicules fut transcrite respectivement les 2 février (immeubles), 10 février (deux voitures et une fourgonnette) et 10 juillet 1987 (un camion).

La caution fut restituée le 24 avril de la même année.

Quant aux immeubles confisqués, les demandes d'inscription de la levée de la mesure portent la date du 9 août 1991.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La législation en vigueur à l'époque

1. La loi du 27 décembre 1956

16. La loi n° 1423 du 27 décembre 1956 ("la loi de 1956") prévoit diverses mesures de prévention envers les "personnes dangereuses pour la sécurité et pour la moralité publique". Elle se trouve pour l'essentiel résumée dans l'arrêt Guzzardi du 6 novembre 1980 (série A n° 39, pp. 17-19, paras. 46-49):

"46. Aux termes de son article 1, elle s'applique entre autres (...) à ceux qui, par leur conduite et leur train de vie (tenore di vita), doivent passer pour tirer leurs ressources habituelles, même en partie, de gains d'origine délictueuse ou du prix de leur complicité (con il favoreggiamento), ou que des signes extérieurs portent à considérer comme enclins à la délinquance (che, per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere).

Le chef de la police [(questore)] peut leur adresser une sommation (diffida) (...)

(...)

47. (...)

48. (...) l'article 3 permet de placer [un tel individu] sous la surveillance spéciale de la police (sorveglianza speciale della pubblica sicurezza), assortie au besoin soit de l'interdiction de séjourner dans telle(s) commune(s) ou province(s) soit, s'il présente un danger particulier (particolare pericolosità), d'une assignation à résidence dans une commune déterminée (obbligo del soggiorno in un determinato comune).

Ces mesures ressortissent à la compétence exclusive du tribunal du chef-lieu de la province, lequel les prend sur la base d'une proposition motivée dont le [questore] saisit son président (article 4, premier alinéa). Le tribunal statue dans les trente jours, en chambre du conseil et par une décision (provvedimento) motivée, après avoir entendu le ministère public et l'intéressé qui peut présenter des mémoires et se faire assister par un avocat ou avoué (article 4, deuxième alinéa).

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

49. Lorsqu'il adopte l'une des mesures énumérées à l'article 3, le tribunal en précise la durée - ni moins d'un an ni plus de cinq (article 4, quatrième alinéa) - et fixe les règles à observer par la personne en question (article 5, premier alinéa).

(...)"

2. La loi du 31 mai 1965

17. Quant à la loi n° 575 du 31 mai 1965 ("la loi de 1965"), elle complète celle de 1956 par des clauses dirigées contre la mafia (disposizioni contro la mafia). Selon son article 1, elle vaut pour les personnes - tel M. Raimondo - dont des indices révèlent l'appartenance à des groupes "mafieux" (indiziati di appartenere ad associazioni mafiose).

18. La loi n° 646 du 13 septembre 1982 ("la loi de 1982") a renforcé la législation qui précède. Elle a notamment introduit dans la loi de 1965 un article 2 ter. Il prévoit différents moyens à utiliser au cours de la procédure relative à l'application des mesures de prévention que la loi de 1956 permet de prendre à l'encontre d'une personne soupçonnée d'appartenir à de telles associations:

"(...) le tribunal, au besoin d'office, ordonne par décision motivée la saisie des biens dont la personne contre laquelle la procédure a été engagée dispose directement ou indirectement, quand il y a lieu d'estimer, sur la base d'indices suffisants, tels que la disproportion considérable entre le train de vie et les revenus apparents ou déclarés, que ces biens constituent le produit d'activités illicites ou son emploi.

En appliquant la mesure de prévention, le tribunal ordonne la confiscation des biens saisis dont la provenance légitime n'a pas été démontrée. Dans le cas d'enquêtes complexes, la mesure peut également être prise ultérieurement, mais pas au-delà d'un an à compter de la date de la saisie.

Le tribunal révoque la saisie lorsque la demande d'application de la mesure de prévention est rejetée ou que la provenance légitime des biens est démontrée."

B. La jurisprudence relative à l'application des mesures de prévention, notamment patrimoniales

19. Dans son rapport (paragraphe 43), la Commission donne un aperçu de la jurisprudence en la matière:

"(...) L'existence de mesures de prévention n'est pas en soi contraire à la Constitution italienne. La Cour constitutionnelle a indiqué que leur fondement réside dans le besoin de garantir le déroulement ordonné et pacifique des rapports sociaux, non seulement par le système des normes réprimant les actes illicites, mais aussi par des dispositions destinées à prévenir le risque de tels actes (Cour constitutionnelle [C.C.], arrêts n° 27 de 1959 et n° 23 de 1964).

En raison de la finalité qui leur est propre, les mesures de prévention ne se rapportent pas à l'accomplissement d'un acte illicite déterminé, mais à un ensemble de comportements constituant la conduite que la loi érige en signe d'un danger social (C.C., arrêt n° 23 de 1964).

Il en résulte que, dans l'ordre juridique italien, la sanction pénale et la mesure de prévention diffèrent substantiellement: l'une constitue une réaction contre un acte qui a violé le droit et a produit ses conséquences; l'autre consiste en un moyen d'éviter qu'un tel acte n'ait lieu.

En d'autres termes, la sanction correspond à une infraction déjà commise, alors que la mesure de prévention vise à parer le danger d'infractions futures (voir, *mutatis mutandis*, C.C., arrêt n° 53 de 1968, concernant les mesures de sûreté).

(...)

La différence de nature entre sanctions pénales et mesures de prévention a pour conséquence que les principes constitutionnels dont les premières doivent s'inspirer, ne s'appliquent pas forcément tous aux secondes. Ainsi, la présomption de non-culpabilité établie par l'article 27 de la Constitution ne concerne pas les mesures de prévention, qui ne se fondent pas sur la responsabilité pénale ou sur la culpabilité de l'intéressé (C.C., arrêt n° 23 de 1964).

De même, ces mesures ne relèvent pas du domaine de l'article 25 alinéa 2 de la Constitution, qui prévoit la non-rétroactivité des dispositions pénales. La violation de ce dernier principe a été alléguée plusieurs fois devant la Cour de cassation en relation avec la mesure de confiscation prévue à l'article 2 ter de la loi de 1965. [Ladite] cour a, d'une part, affirmé que [le] principe n'est pas applicable aux mesures de prévention (voir, par exemple, Cour de cassation - [Cass.] -, arrêt Piraino du 30 janvier 1985). D'autre part, elle n'a pas manqué de souligner qu'en réalité la disposition critiquée n'est pas rétroactive, car elle se rapporte aux biens dont la personne visée dispose au moment où la confiscation est ordonnée (Cass., arrêt Oliveri du 12 mai 1986) et à l'usage illicite de ces biens après son entrée en vigueur (Cass., arrêt Pipitone du 4 janvier 1985).

Malgré ces limites, les mesures de prévention n'échappent pas à un contrôle de constitutionnalité étendu.

Dès 1956, la Cour constitutionnelle avait affirmé qu'en aucun cas une restriction du droit à la liberté ne peut avoir lieu si elle n'est pas prévue par la loi, si une procédure régulière n'a pas été engagée à cette fin et s'il n'y a pas une décision judiciaire qui en donne les motifs (C.C., arrêt n° 11 de 1956).

Elle avait, par la suite, souligné que les mesures de prévention ne peuvent pas être adoptées sur la base de simples soupçons et ne se justifient que si elles reposent sur l'établissement et l'appréciation objectifs de faits dont ressortent le comportement et le train de vie de la personne visée (C.C., arrêt n° 23 de 1964).

Elle a, plus récemment, confirmé que la constitutionnalité des mesures de prévention reste subordonnée au respect du principe de légalité et à l'existence d'une garantie juridictionnelle. Les deux conditions sont, en outre, étroitement liées. Ainsi, la loi ne peut pas se limiter à indiquer des critères de danger vagues; elle doit les décrire avec suffisamment de précision, sans quoi le droit à un juge et à une procédure contradictoire n'aurait pas de sens (C.C., arrêt n° 177 de 1980).

La jurisprudence de la Cour de cassation est, à cet égard, tout à fait en accord avec celle de la Cour constitutionnelle et affirme très clairement que la procédure pour l'application des mesures de prévention doit se dérouler de manière contradictoire et

dans le respect des droits de la défense, la violation de ces droits emportant la nullité de la procédure (voir par exemple Cass., arrêt n° 1255 du 29 juin 1984 dans l'affaire Santoro).

Quant aux mesures de saisie et de confiscation prévues à l'article 2 ter de la loi de 1965, la Cour de cassation a rejeté divers griefs d'inconstitutionnalité. Elle a notamment constaté que la présomption concernant la provenance illicite des biens des personnes soupçonnées d'appartenir aux groupes de type mafieux ne se heurte pas à l'article 24 de la Constitution, qui garantit les droits de la défense, car la confiscation ne peut avoir lieu qu'en présence d'indices suffisants concernant la provenance illicite des biens visés et en l'absence d'allégations les infirmant (Cass., arrêt Pipitone précité).

(...)

Quant à la compatibilité des mesures de saisie et de confiscation avec le droit au libre exercice des activités économiques privées et au droit au respect de la propriété privée (articles 41 et 42 de la Constitution), la Cour de cassation n'a pas manqué de souligner que ces droits ne sont pas absolus et peuvent être limités en fonction de l'intérêt général. Il en va ainsi lorsqu'il s'agit de biens de provenance illicite ou de leur usage (Cass., arrêts Oliveri et Pipitone précités).

(...)"

20. Dans un avis n° 1489/86 du 18 novembre 1986, le Conseil d'État a affirmé que "la confiscation, bien que par définition elle permette à l'État d'acquérir un bien (...), ne suffit pas à transférer la propriété aux pouvoirs publics (...)" . Encore faut-il que la décision l'ordonnant soit irrévocable (tribunal de Palerme, ordonnance du 19 avril 1989).

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

21. M. Raimondo a saisi la Commission le 23 avril 1987. Il se plaignait: a) de l'illégalité et de la durée de sa détention (article 5 paras. 1 et 3 de la Convention) (art. 5-1, art. 5-3); b) de la longueur de diverses procédures le concernant et notamment des poursuites pénales (article 6 par. 1) (art. 6-1); c) de la méconnaissance du droit à la présomption d'innocence du fait de l'application de mesures de prévention (article 6 par. 2) (art. 6-2); d) de l'obligation de verser une caution pour garantir le respect desdites mesures (article 1 du Protocole n° 4) (P4-1); e) d'une atteinte à ses biens causée par la saisie et la confiscation de certains d'entre eux (article 1 du Protocole n° 1) (P1-1); et f) de la privation de son droit de circuler librement (article 2 du Protocole n° 4) (P4-2).

22. Le 6 décembre 1991, la Commission a retenu la requête (n° 12954/87) quant aux griefs tirés du droit du requérant au respect de ses biens, à la liberté de circulation et à une décision dans un délai raisonnable sur l'application de mesures de prévention; elle l'a déclarée irrecevable pour

le surplus. Dans son rapport du 21 octobre 1992 (article 31) (art. 31), elle conclut:

- à la non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) quant à la saisie (dix-huit voix contre une) et la confiscation (seize voix contre trois) des biens de l'intéressé jusqu'au 31 décembre 1986, ainsi qu'aux dommages résultant de la gestion des biens en question jusqu'à cette date (dix-huit voix contre une);

- à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) en ce que la confiscation de neuf immeubles et d'un camion avait déployé ses effets au-delà du 31 décembre 1986 (unanimité);

- à la violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2), à cause de la privation du droit de circuler librement subie par le requérant du 4 juillet au 20 décembre 1986 (unanimité);

- à la non-violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) du chef de la durée de la procédure de saisie et de confiscation (unanimité).

Le texte intégral de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt*.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

23. Dans son mémoire, le Gouvernement a prié la Cour "de bien vouloir dire et juger qu'il n'y a eu infraction ni à la Convention ni aux Protocoles nos 1 et 4".

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 (P1-1)

24. M. Raimondo se plaint de la saisie, le 13 mai 1985, de seize immeubles et six véhicules, ainsi que de la confiscation de plusieurs d'entre eux, ordonnée le 16 octobre 1985 (paragraphe 13 ci-dessus). Il invoque l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), ainsi libellé:

* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 281-A de la série A des publications de la Cour), mais on peut se le procurer auprès du greffe.

"Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes."

25. Pour déterminer si les mesures incriminées relèvent de la réglementation de "l'usage des biens", au sens du second alinéa, ou s'analysent en une privation de propriété au regard du premier, la Cour examinera d'abord la question de leur application jusqu'au 31 décembre 1986, quand la décision de la cour d'appel de Catanzaro devint définitive (paragraphe 14 ci-dessus), puis celle du maintien ultérieur de leur inscription dans les registres publics (paragraphe 15 ci-dessus).

A. L'application des mesures de prévention patrimoniales jusqu'au 31 décembre 1986

26. Le Gouvernement ne conteste pas qu'il y ait eu ingérence dans le droit de l'intéressé au respect de ses biens. Il soutient toutefois que la saisie et la confiscation puissent leur justification dans les exceptions que l'article 1 (P1-1) permet d'apporter au principe énoncé dans sa première phrase.

1. La saisie

27. Avec la Commission, la Cour constate que la saisie était prévue par l'article 2 ter de la loi de 1965 (paragraphe 18 ci-dessus) et cherchait non pas à priver le requérant de ses biens, mais seulement à l'empêcher d'en user; par conséquent, c'est le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) qui s'applique ici.

En outre, M. Raimondo ne prétend pas qu'il ait été déraisonnable pour le tribunal de conclure, le 13 mai 1985, à l'existence d'indices suffisants pour montrer que les biens saisis constituaient le produit d'activités illégales ou son emploi; il se plaint plutôt qu'une mesure aussi radicale ait été prise à ce stade de la procédure. Toutefois, la saisie autorisée par l'article 2 ter de la loi de 1965 s'analyse manifestement en une mesure provisoire répondant au besoin d'assurer la confiscation éventuelle de biens qui semblent le fruit d'activités illégales au préjudice de la collectivité. L'intérêt général justifiait donc l'ingérence litigieuse que l'on ne pouvait à l'époque, compte tenu du très dangereux pouvoir économique d'une "organisation" comme la mafia, considérer comme disproportionnée au but poursuivi.

Partant, aucune violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) ne se trouve établie sur ce point.

2. *La confiscation*

28. D'après le requérant, même si l'on admet que la confiscation ne le privait pas de la propriété de ses biens, l'inscription dans les registres publics représentait une forme d'exécution de la mesure avant toute décision sur son appel.

29. Bien qu'elle comporte une privation de propriété, la confiscation de biens ne relève pas nécessairement de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) (arrêts *Handyside* et *AGOSI* c. Royaume-Uni des 7 décembre 1976 et 24 octobre 1986, série A n° 24, p. 30, par. 63, et n° 108, p. 17, par. 51).

Selon la jurisprudence italienne, une confiscation du genre dont il s'agit ne pouvait du reste entraîner un transfert de propriété au profit de l'État qu'à la suite d'une décision irrévocable (paragraphe 20 ci-dessus). Or il n'y en avait pas en l'occurrence puisque M. Raimondo avait attaqué l'ordonnance du tribunal de Catanzaro, du 16 octobre 1985 (paragraphe 13 ci-dessus). Là aussi, c'est donc le second alinéa de l'article 1 (P1-1) qui entre en jeu.

30. Avec le Gouvernement et la Commission, la Cour note que la confiscation - prévue elle aussi par l'article 2 ter de la loi de 1965 - servait un but d'intérêt général: empêcher que l'usage des biens concernés ne procurât au requérant, ou à l'association de malfaiteurs à laquelle on le soupçonnait d'appartenir, des bénéfices au détriment de la collectivité.

La Cour ne méconnaît pas les difficultés rencontrées par l'État italien dans la lutte contre la mafia. Grâce à ses activités illégales, notamment le trafic de stupéfiants, et à ses liens internationaux, cette "organisation" brasse d'énormes quantités d'argent investies ensuite, entre autres, dans le secteur immobilier. Destinée à bloquer de tels mouvements de capitaux suspects, la confiscation constitue une arme efficace et nécessaire pour combattre le fléau. Elle apparaît donc proportionnée à l'objectif recherché, d'autant plus qu'elle ne comporte en réalité aucune restriction additionnelle par rapport à la saisie.

Enfin, le caractère préventif de la confiscation en justifie l'application immédiate nonobstant tout recours.

En conclusion, l'État défendeur n'a pas dépassé la marge d'appréciation ménagée par le second alinéa de l'article 1 (P1-1).

3. *La surveillance des biens saisis ou confisqués*

31. S'appuyant toujours sur l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), M. Raimondo allègue que faute d'une véritable surveillance par la police municipale, les biens frappés par les mesures de prévention patrimoniales subirent toutes sortes d'actes de vandalisme.

32. Le Gouvernement le conteste. Compte tenu de leur statut - il s'agirait d'agents de ladite police désignés par l'autorité judiciaire -, les gardiens ne mériteraient aucun reproche de négligence. En outre, le législateur serait

intervenu en 1989 pour régler la matière, d'une part en protégeant les intérêts des individus dont les biens saisis sont restitués, d'autre part en indiquant la destination d'utilité publique des biens saisis définitivement confisqués.

33. Avec la Commission, la Cour relève que toute saisie ou confiscation entraîne par nature des dommages. D'après la Commission, les allégations du requérant ne fournissent pas une base assez claire pour que l'on puisse rechercher si le préjudice effectivement subi en l'espèce a dépassé les limites de l'inévitable. Le requérant ne lui ayant pas communiqué de données plus précises, la Cour ne peut que suivre la Commission et conclure qu'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) ne se trouve pas davantage établie sur ce point.

B. Le maintien de l'inscription des mesures litigieuses dans les registres publics au-delà du 31 décembre 1986

34. Selon le requérant, les autorités compétentes tardèrent à mettre à exécution la décision de la cour d'appel de Catanzaro, du 4 juillet 1986.

35. Le Gouvernement affirme que les biens meubles et immeubles furent rendus le 2 février 1987, deux mois seulement après le dépôt de ladite décision au greffe. Certes, les formalités relatives à l'inscription dans les registres publics de la levée des mesures litigieuses demandèrent un certain temps, mais M. Raimondo aurait pu et dû s'adresser au service compétent en produisant une copie de l'acte de révocation. L'article 619 de l'ancien code de procédure pénale, invoqué à l'audience par son conseil, ne s'appliquerait pas car il concernait exclusivement la levée, par le ministère public, d'hypothèques ou saisies ordonnées pour garantir le paiement des dettes d'un inculpé après sa condamnation (frais de justice, amende et frais de séjour en prison).

36. La Cour note d'emblée que la restitution des biens s'opéra le 2 février 1987, deux mois après le dépôt au greffe de la décision de la cour d'appel. Elle doit toutefois déterminer si le maintien de l'inscription constitua une atteinte au droit protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

La question appelle une réponse négative pour les immeubles saisis le 13 mai 1985 et trois des véhicules confisqués le 16 octobre 1985, car l'inscription eut lieu dès les 2 et 10 février 1987 (paragraphe 15 ci-dessus). Il n'en va pas de même du camion et des neuf immeubles confisqués le 16 octobre 1985: l'inscription ne se fit que le 10 juillet 1987 pour le premier, et après le 9 août 1991 pour les seconds (paragraphe 15 ci-dessus).

Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier qui aurait dû en l'espèce prendre des mesures ou des initiatives. Cependant, et nonobstant les raisons avancées par le Gouvernement, la responsabilité de l'autorité publique se trouvait engagée; on aperçoit mal pourquoi on dut attendre, respectivement,

plus de sept mois (2 décembre 1986 - 10 juillet 1987) et de quatre ans et huit mois (2 décembre 1986 - 9 août 1991) pour voir régulariser le statut juridique d'une partie des biens de M. Raimondo, alors que la cour d'appel de Catanzaro avait ordonné la restitution de tous les avoirs aux ayants droit "après radiation des inscriptions effectuées" (previa cancellazione delle formalità concernenti le eseguite trascrizioni).

De plus, l'ingérence en question n'était ni "prévues par la loi", ni nécessaire "pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général", au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

Partant, il y a eu violation de ce texte.

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 2 DU PROTOCOLE N° 4 (P4-2)

37. D'après le requérant, son placement sous la surveillance spéciale de la police a méconnu l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2), aux termes duquel

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

(...)

3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

(...)"

38. Le Gouvernement combat cette thèse. Adoptée en chambre du conseil, la décision révoquant la surveillance spéciale n'aurait acquis une valeur juridique, aux termes de la loi, qu'avec son dépôt au greffe, le 2 décembre 1986; jusque-là, elle demeurerait un "fait purement interne". On ne saurait reprocher à la cour d'appel de Catanzaro de ne pas l'avoir prise dans le délai de trente jours, fixé par l'article 4 de la loi de 1956: il ne revêtirait pas un caractère impératif.

39. La Cour constate d'abord qu'en dépit de l'affirmation contraire du requérant, la mesure litigieuse n'entraîna pas une privation de liberté au sens de l'article 5 par. 1 (art. 5-1) de la Convention; les simples restrictions à la liberté de circuler résultant de la surveillance spéciale obéissent à l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2) (arrêt *Guzzardi c. Italie* précité, p. 33, par. 92).

Compte tenu de la menace représentée par la mafia pour la "société démocratique", cette même mesure était en outre nécessaire "au maintien de l'ordre public", ainsi qu'"à la prévention des infractions pénales", et notamment proportionnée au but poursuivi, jusqu'au moment où la cour

d'appel de Catanzaro résolut, le 4 juillet 1986, de la révoquer (paragraphe 14 ci-dessus).

Reste la période allant du 4 juillet au 20 décembre 1986, date de la notification au requérant (*ibidem*). Même en admettant que ladite décision, adoptée à huis clos, ne pouvait avoir de valeur juridique avant son dépôt au greffe, la Cour discerne mal pourquoi il fallut près de cinq mois pour rédiger les motifs d'un acte immédiatement exécutoire et concernant un droit fondamental, la liberté d'aller et venir du requérant; celui-ci ne fut d'ailleurs informé de la révocation qu'au bout de dix-huit jours.

40. La Cour conclut qu'au moins du 2 au 20 décembre 1986 l'ingérence en question n'était ni prévue par la loi ni nécessaire, de sorte qu'il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2).

III. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 6-1) DE LA CONVENTION

41. M. Raimondo se plaint enfin de la durée de la procédure relative à son recours contre la confiscation et la surveillance spéciale. Il invoque l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, ainsi libellé:

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...)"

42. La période à considérer a commencé le 16 octobre 1985, date à laquelle le tribunal de Catanzaro ordonna les mesures incriminées (paragraphe 13 ci-dessus), pour s'achever le 31 décembre 1986, quand la décision de la cour d'appel devint définitive. Elle s'étend ainsi sur un an, deux mois et deux semaines.

43. Avec le Gouvernement et la Commission, la Cour estime que la surveillance spéciale ne saurait se comparer à une peine car elle vise à empêcher l'accomplissement d'actes criminels; la procédure y relative ne porte donc pas sur le "bien-fondé" d'une "accusation en matière pénale" (arrêt *Guzzardi* précité, p. 40, par. 108).

Quant à la confiscation, il échet de relever que l'article 6 (art. 6) s'applique à toute action ayant un objet "patrimonial" et se fondant sur une atteinte alléguée à des droits eux aussi patrimoniaux (arrêt *Editions Périscope c. France* du 26 mars 1992, série A n° 234-B, p. 66, par. 40). Or tel était le cas en l'espèce.

44. Eu égard toutefois au fait que deux juridictions eurent à connaître du litige, la Cour ne trouve pas déraisonnable la durée totale de la procédure (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Salerno c. Italie* du 12 octobre 1992, série A n° 245-D, p. 56, par. 21).

Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50) DE LA CONVENTION

45. 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."

A. Dommage

46. M. Raimondo réclame, sans la chiffrer, une indemnité pour dommage matériel et moral. L'arrêt de ses chantiers, consécutif à la confiscation de ses biens, et les modalités défectueuses de la garde de ceux-ci auraient causé d'importantes détériorations aux immeubles et aux véhicules. L'application de la surveillance spéciale aurait rendu malaisés ses déplacements et impossible le suivi de son entreprise. En outre, le retard à inscrire la levée de la confiscation aurait voué à l'échec toute tentative d'aliénation des biens concernés, contribuant de la sorte à aggraver un endettement déjà lourd.

47. Selon le Gouvernement, l'intéressé n'a pas démontré l'existence d'un préjudice matériel découlant des violations alléguées. Quant au prétendu tort moral, un simple constat de manquement fournirait le cas échéant une satisfaction équitable suffisante.

48. Le délégué de la Commission estime que le requérant a certainement subi un dommage matériel et moral. Il trouve pourtant difficile de se prononcer, faute de demande précise.

49. La Cour écarte les prétentions pour préjudice matériel car elles sont formulées en termes trop vagues et les éléments du dossier ne permettent pas d'éclaircir la question. Elle considère en revanche que M. Raimondo a souffert un certain tort moral pour lequel elle lui octroie 10 000 000 liras italiennes.

B. Frais et dépens

50. A l'audience, le conseil du requérant a sollicité le remboursement de 10 552 325 liras (taxe sur la valeur ajoutée comprise) au titre des frais et dépens exposés devant les organes de la Convention.

51. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour, mais selon lui la somme à accorder devrait être proportionnée au pourcentage de succès éventuel de la requête de l'intéressé.

Quant au délégué de la Commission, il n'exprime pas d'opinion.

52. Compte tenu du rejet de certains des griefs de M. Raimondo, la Cour, sur la base des autres données en sa possession et de sa jurisprudence en la matière, alloue à celui-ci 5 000 000 liras.

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

1. Dit que nulle violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) ne se trouve établie quant à la saisie et à la confiscation de biens du requérant jusqu'au 31 décembre 1986 ni quant aux dommages entraînés par lesdites mesures;
2. Dit qu'il y a eu méconnaissance du même article (P1-1) pour autant que la confiscation, le 16 octobre 1985, d'un camion et de neuf immeubles demeura inscrite dans les registres publics au-delà du 31 décembre 1986 et que nulle autre violation de ce texte ne se trouve établie;
3. Dit qu'il y a eu infraction à l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2) pour autant au moins que la surveillance spéciale de l'intéressé par la police a continué après le 2 décembre 1986;
4. Dit que l'article 6 (art. 6) de la Convention ne s'applique pas à ladite surveillance spéciale;
5. Dit qu'il n'y a pas eu violation de cette disposition quant à la durée de la procédure de confiscation;
6. Dit que l'État défendeur doit verser à M. Raimondo, dans les trois mois, 10 000 000 (dix millions) liras italiennes pour tort moral et 5 000 000 (cinq millions) pour frais et dépens;
7. Rejette les demandes de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 22 février 1994.

Rolv RYSSDAL
Président

Marc-André EISSEN
Greffier