



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

Note d'information sur la jurisprudence de la Cour 204

Février 2017

---

***De Tommaso c. Italie [GC] - 43395/09***

Arrêt 23.2.2017 [GC]

**Article 2 du Protocole n° 4**

**Article 2 al. 1 du Protocole n° 4**

**Liberté de circulation**

Manque de précision de la législation italienne sur le placement d'une personne sous régime de « surveillance spéciale » en raison de sa dangerosité sociale : *violation*

**Article 5**

**Article 5-1**

**Privation de liberté**

Imposition de mesures de prévention restreignant la liberté de mouvement d'une personne en considération de sa dangerosité sociale : *article 5 non applicable*

**Article 6**

**Procédure civile**

**Article 6-1**

**Droits et obligations de caractère civil**

**Audience publique**

Imposition de mesures de prévention sans audience publique : *article 6 applicable ; violation*

*En fait* – Le droit italien prévoit la possibilité d'appliquer aux « personnes dangereuses pour la sécurité et pour la moralité publique » des mesures de « prévention », emportant restriction de diverses libertés (loi n° 1423 du 27 décembre 1956).

Le requérant avait autrefois fait l'objet de plusieurs condamnations pénales, notamment pour trafic de drogue et détention d'armes. En 2007, estimant que sa conduite et l'origine de ses moyens de subsistance restaient suspects, le parquet demanda à son encontre l'application d'une « mesure de surveillance spéciale de police » sur le fondement de la loi précitée. En 2008, un tribunal lui imposa pour une durée de deux ans la mesure demandée, qui emportait le faisceau d'obligations suivant : se présenter une fois par semaine à l'autorité de police chargée de la surveillance ; rechercher du travail dans le délai d'un mois ; ne pas changer de lieu de résidence ; vivre honnêtement

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

Sept mois plus tard, cette décision fut annulée par la cour d'appel, qui estima qu'au moment de l'application de la mesure la dangerosité du requérant n'était démontrée par aucune activité délictuelle persistante.

#### *En droit*

Article 5 § 1 : L'article 5 ne concerne pas les simples restrictions à la liberté de circuler : celles-ci obéissent à l'article 2 du Protocole n° 4. Par exception, dans l'affaire *Guzzardi c. Italie* ([7367/76](#), 6 novembre 1980), la Cour avait néanmoins estimé que de telles mesures pouvaient être assimilées à une privation de liberté au vu de l'exiguïté de la zone où le requérant était demeuré confiné, de la surveillance quasi permanente exercée sur lui et de l'impossibilité presque complète dans laquelle il s'était trouvé de nouer des contacts sociaux. Dans toutes les affaires postérieures, la Cour n'a jamais estimé être en présence de circonstances particulières comparables, y compris en cas d'interdiction de sortir la nuit.

En l'espèce, les motifs suivants conduisent la Cour à refuser d'assimiler les mesures litigieuses à une privation de liberté : a) le requérant n'a pas été contraint de vivre dans un endroit exigu ; b) conservant la liberté de sortir pendant la journée, il a eu la possibilité de mener une vie sociale et d'entretenir des relations avec l'extérieur ; c) l'interdiction des sorties nocturnes sans nécessité (entre vingt-deux heures et six heures) ne peut être assimilée à une assignation à domicile ; et d) le requérant n'a jamais demandé aux autorités la permission de s'éloigner de son lieu de résidence.

L'article 5 est dès lors inapplicable.

*Conclusion* : irrecevable (majorité).

Article 2 du Protocole n° 4 : Les mesures litigieuses avaient bien une base légale, en l'occurrence la loi n° 1423 de 1956, interprétée à la lumière des arrêts de la Cour constitutionnelle.

Aux yeux de la Cour européenne, toutefois, l'application des mesures de prévention au requérant n'était pas suffisamment prévisible et n'a pas été entourée de garanties adéquates contre les divers abus possibles. En effet, la loi en question était libellée en termes vagues et excessivement généraux : clarté et précision lui manquaient aussi bien quant aux personnes auxquelles les mesures de prévention pouvaient être appliquées (article 1 de la loi) que quant au contenu de certaines de ces mesures (articles 3 et 5 de la loi).

a) *Les destinataires des mesures* – Par les considérations ci-après, la Cour parvient à la conclusion que, faute de définition claire de l'étendue et des modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation considérable conféré aux tribunaux, la loi n'offrait pas une protection suffisante contre les ingérences arbitraires et ne pouvait permettre au requérant de régler sa conduite et de prévoir avec un degré suffisant de certitude l'application des mesures de prévention.

i. Dans sa jurisprudence récente, la Cour constitutionnelle italienne a répondu au reproche d'imprécision adressé aux dispositions litigieuses que, pour justifier l'application d'une mesure de prévention, la simple appartenance à l'une des catégories de sujets visées à l'article 1 de la loi ne suffisait pas ; et que les mesures de prévention ne pouvaient donc pas être adoptées sur la base de simples soupçons.

Nonobstant ces indications, il reste que ni la loi ni la Cour constitutionnelle n'ont identifié clairement les « éléments factuels » ou les comportements spécifiques à prendre en compte pour évaluer la dangerosité sociale de l'individu.

ii. En l'espèce, le tribunal s'est fondé sur l'existence d'une tendance « active » du requérant à la délinquance, sans pour autant lui imputer un comportement ou une activité délictueuse spécifique.

De plus, le tribunal a mentionné comme motif d'application de la mesure de prévention le fait que le requérant n'avait pas « d'emploi stable et légal » et que sa vie se caractérisait par une fréquentation assidue de criminels importants au niveau local (*malavita*) et par la commission de délits.

En d'autres termes, le tribunal a fondé son raisonnement sur le postulat d'une « tendance à la délinquance », critère pourtant déjà identifié comme insuffisant par la Cour constitutionnelle.

#### b) *Le contenu des mesures*

i. *La définition imprécise de certaines obligations* – Outre la possibilité laissée aux tribunaux d'imposer par ailleurs « toute mesure nécessaire » eu égard aux exigences de la défense sociale, la loi prévoit l'imposition d'obligations vagues et manquant de clarté, comme celles de « vivre honnêtement et dans le respect des lois » ou de « ne pas prêter à soupçon ».

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle n'a pas suppléé ces carences : en renvoyant à des notions tout aussi imprécises, voire à l'ensemble de l'ordre juridique italien, celle-ci n'a apporté aucun éclaircissement sur les normes spécifiques dont le non-respect serait un indice supplémentaire de la dangerosité sociale de l'intéressé.

ii. *L'interdiction de participer à des réunions publiques* – Les mesures prévues par la loi et appliquées au requérant comportaient également l'interdiction de participer à des réunions publiques. En l'occurrence, cette interdiction a revêtu un caractère absolu. La loi n'indiquait aucune limite temporelle ou spatiale à la possibilité de restreindre cette liberté fondamentale, s'en remettant entièrement à l'appréciation du juge, sans indiquer avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice de ce pouvoir.

*Conclusion* : violation (unanimité).

Article 37 § 1 : Le Gouvernement a présenté une déclaration unilatérale reconnaissant que le requérant a subi une violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison du défaut de publicité des audiences, et s'engageant à lui verser une certaine somme au titre des frais de procédure (mais aucune pour préjudice moral).

Toutefois, à la différence des mesures de prévention « patrimoniales », les mesures de prévention « personnelles », comme celles de l'espèce, n'ont encore fait l'objet d'aucune jurisprudence sur la question de l'applicabilité de l'article 6 § 1 aux procédures les concernant et, dans l'affirmative, sur la question de la publicité des audiences en la matière.

*Conclusion* : demande de radiation rejetée (unanimité).

## Article 6 § 1

a) *Applicabilité* – Le volet pénal de l’article 6 § 1 n’entre pas en jeu, car la surveillance spéciale ne saurait se comparer à une peine dès lors que la procédure dont le requérant a fait l’objet ne concernait pas le bien-fondé d’une « accusation en matière pénale ».

En revanche, la jurisprudence de la Cour a évolué vers l’application du volet civil de l’article 6 à des affaires ne portant pas à première vue sur un droit civil mais pouvant avoir des répercussions directes et importantes sur un droit de caractère privé d’un individu (*Alexandre c. Portugal*, 33197/09, 20 novembre 2012, [Note d’information 157](#) ; *Pocius c. Lituanie*, [35601/04](#), 6 juillet 2010).

En l’espèce, l’obligation de ne pas s’éloigner de la commune de résidence, de ne pas sortir entre vingt-deux heures et six heures du matin, de ne pas participer à des réunions publiques et de ne pas utiliser de téléphones portables et d’appareils radioélectriques pour communiquer, relèvent assurément des droits de la personne et, partant, revêtent un caractère civil (voir, *mutatis mutandis*, *Enea c. Italie* [GC], 74912/01, 17 septembre 2009, [Note d’information 122](#), et *Ganci c. Italie*, 41576/98, 30 octobre 2003, [Note d’information 57](#)).

Une « contestation réelle et sérieuse » a surgi à leur sujet lorsque le tribunal a appliqué la mesure de surveillance spéciale au requérant en rejetant ses moyens. Cette contestation a ensuite été définitivement tranchée par l’arrêt de la cour d’appel, qui a reconnu que la mesure de prévention appliquée au requérant était irrégulière.

*Conclusion* : recevable (unanimité).

b) *Fond (absence de publicité des audiences)* – Le requérant n’a pas pu bénéficier d’une audience publique pour contester la mesure. La Cour rappelle que l’obligation de tenir une audience publique n’est pas absolue, les circonstances qui permettent de s’en dispenser dépendant essentiellement de la nature des questions dont les tribunaux internes se trouvent saisis.

En l’espèce, les circonstances exigeaient la tenue d’une audience publique, compte tenu de ce que les juridictions internes ont dû apprécier des éléments tels que la personnalité du requérant, son comportement ainsi que sa dangerosité, lesquels ont été décisifs pour l’application de la mesure de prévention.

*Conclusion* : violation (unanimité).

Par ailleurs, la Cour conclut, par quatorze voix contre trois, à la non-violation de l’article 6 § 1 sous l’angle de l’équité du procès, notamment quant à l’appréciation des preuves en première instance et, par douze voix contre cinq, à la non-violation de l’article 13 combiné avec l’article 2 du Protocole n° 4.

Article 41 : 5 000 EUR pour préjudice moral ; demande pour dommage matériel rejetée.