



## Atteinte à la liberté de circulation suite à des mesures de surveillance spéciale et d'assignation à résidence

Dans son arrêt de **Grande Chambre**<sup>1</sup>, rendu ce jour dans l'affaire de **Tommaso c. Italie** (requête n° 43395/09), la Cour européenne des droits de l'homme dit :

- à l'unanimité, qu'il y a eu **violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (liberté de circulation)** à la Convention européenne des droits de l'homme en raison du manque de prévisibilité de la loi litigieuse, **et violation de l'article 6 § 1** de la Convention en raison du défaut de publicité des audiences devant le tribunal et la cour d'appel de Bari ;

- par quatorze voix contre trois, qu'il y a eu **non-violation de l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable)** ;

- par douze voix contre cinq, qu'il y a eu **non-violation de l'article 13 (droit à un recours effectif)**.

L'affaire concerne des mesures de prévention appliquées pour une durée de deux ans au requérant qui se plaint d'une atteinte aux articles 5 (droit à la liberté et à la sûreté), 6 § 1 (droit à un procès équitable), 13 (droit à un recours effectif) et à l'article 2 du Protocole n° 4 (liberté de circulation) de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour juge tout d'abord que les obligations imposées à M. de Tommaso n'ont pas entraîné une privation de liberté au sens de l'article 5 § 1 de la Convention mais qu'elles ont impliqué de simples restrictions à sa liberté de circulation.

La Cour observe ensuite que la loi n° 1423 de 1956, disposition juridique qui a servi de fondement aux mesures de prévention personnelles appliquées à M. de Tommaso, répondait à la condition de l'accessibilité. Cependant, la Cour estime que cette loi laissait aux juridictions un large pouvoir d'appréciation, sans indiquer avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice de ce pouvoir. L'application des mesures de prévention n'était pas suffisamment prévisible et n'a pas été entourée de garanties adéquates contre les divers abus possibles. Libellée en des termes vagues et excessivement généraux, cette loi ne remplissait pas les conditions de prévisibilité qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour.

En ce qui concerne l'équité de la procédure, la Cour considère que la procédure dans son ensemble s'est déroulée conformément aux exigences d'un procès équitable, mais note cependant que le Gouvernement reconnaît qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 en raison du défaut de publicité des audiences devant le tribunal et la cour d'appel de Bari. Elle observe également que la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnels les articles de loi qui ne permettaient pas aux justiciables de demander la publicité des débats dans le cadre des procédures relatives à l'application des mesures de prévention.

### Principaux faits

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

<sup>1</sup> Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).

Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Pour plus d'informations sur la procédure d'exécution, consulter le site internet : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Le 22 mai 2007, le procureur de la ville de Bari proposa au tribunal de soumettre M. de Tommaso, pour une période de deux ans, à une mesure de surveillance spéciale de la police, fondée sur la loi n° 1423 de 1956, assortie d'une assignation à résidence. Le procureur souligna que M. de Tommaso qui avait été condamné pour trafic de drogue, évasion et détention d'armes fréquentait des criminels et qu'il était une personne dangereuse.

M. de Tommaso s'opposa à la proposition du procureur. Il alléguait une erreur sur la personne et plaida qu'il n'avait plus fait l'objet de poursuites depuis une condamnation prononcée en 2002.

Par une décision du 11 avril 2008, le tribunal de Bari ordonna l'application de la mesure de surveillance spéciale pour une durée de deux ans. Le tribunal estima que les conditions requises par la loi étaient bien remplies, dès lors que la dangerosité de l'intéressé ne faisait pas de doute. Pour le tribunal, M. de Tommaso présentait une tendance active à la délinquance et les pièces du dossier montraient qu'il avait tiré la plupart de ses moyens de subsistance d'une activité délictueuse.

Le 14 juillet 2008, M. de Tommaso forma un recours devant la cour d'appel de Bari. Par une décision rendue le 28 janvier 2009, la cour d'appel fit droit au recours et annula intégralement la mesure de prévention. Selon la cour d'appel, la dangerosité de M. de Tommaso n'était pas fondée. Il avait été condamné en mars 2003, pour des faits de trafic de stupéfiants avec détention et port d'armes clandestines, à une peine de quatre ans d'emprisonnement qu'il avait exécutée. Pour la cour d'appel, la dernière activité illicite en matière de stupéfiants était donc antérieure de plus de cinq ans à l'adoption de la mesure de prévention. Contre M. de Tommaso la cour d'appel releva seulement un délit d'évasion commis le 14 décembre 2004, pendant une période d'assignation à résidence. La cour d'appel remarqua également que les infractions des 25 et 29 avril 2007 à lui imputées par le tribunal de Bari ne le concernaient pas, mais visaient une autre personne portant le même nom. Enfin, d'après la cour d'appel, le tribunal avait omis d'évaluer l'incidence de la fonction rééducative que la peine avait remplie sur la personnalité de M. de Tommaso.

### Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 5 (droit à la liberté et à la sûreté) et l'article 2 du Protocole n° 4 (liberté de circulation), le requérant alléguait que la mesure de prévention dont il avait fait l'objet avait un caractère arbitraire et une durée excessive. Invoquant l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable), il se plaignait du défaut de publicité de l'audience devant le tribunal et la cour d'appel ainsi que d'un défaut d'équité de la procédure. Enfin invoquant l'article 13 (droit à un recours effectif), il avançait ne disposer d'aucun recours pour demander réparation devant les juridictions nationales.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 28 juillet 2009. Le 25 novembre 2014 la chambre s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre. Une audience a eu lieu le 20 mai 2015.

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

András Sajó (Hongrie), *président*,  
Guido Raimondi (Italie),  
Josep Casadevall (Andorre),  
Işıl Karakaş (Turquie),  
Mark Villiger (Liechtenstein),  
Boštjan M. Zupančič (Slovénie),  
Ján Šikuta (Slovaquie),  
Ledi Bianku (Albanie),  
Nebojša Vučinić (Monténégro),  
Kristina Pardalos (Saint-Marin),  
Paulo Pinto de Albuquerque (Portugal),  
Helen Keller (Suisse),

Ksenija Turković (Croatie),  
Dmitry Dedov (Russie),  
Egidijus Kūris (Lituanie),  
Robert Spano (Islande),  
Jon Fridrik Kjølbro (Danemark),

ainsi que de Johan Callewaert, *Greffier adjoint de la Grande Chambre*.

## Décision de la Cour

### Article 5

Au regard des effets de la surveillance spéciale et de ses modalités d'exécution, il apparaît pour la Cour que les obligations imposées à M. de Tommaso n'ont pas entraîné une privation de liberté au sens de l'article 5 § 1 de la Convention. Elles ont impliqué de simples restrictions à sa liberté de circulation. Le grief tiré de l'article 5 doit donc être rejeté.

### Article 2 du Protocole n° 4

La Cour relève que la loi n° 1423 de 1956 est la disposition juridique qui a servi de fondement aux mesures de prévention personnelles appliquées à M. de Tommaso. Lesdites mesures avaient donc une base légale en droit interne.

Tout d'abord, la Cour considère que la loi n° 1423 de 1956 répondait à la condition de l'accessibilité. Analysant la prévisibilité de cette loi quant aux destinataires des mesures de prévention, la Cour constate que l'application desdites mesures restait liée à une appréciation prospective des juridictions internes, car ni la loi, ni la Cour constitutionnelle n'ont identifié clairement les « éléments factuels » ou les comportements spécifiques qui devaient être pris en compte pour évaluer la dangerosité sociale de l'individu et qui pouvaient donner lieu à l'application de telles mesures. Dès lors, la Cour estime que la loi en cause ne prévoyait pas de manière suffisamment détaillée quels comportements étaient à considérer comme socialement dangereux. La Cour note que le tribunal s'est fondé sur l'existence d'une tendance « active » de M. de Tommaso à la délinquance, sans pour autant lui imputer un comportement ou une activité délictueuse spécifique. De plus, comme motif d'application de la mesure de prévention, le tribunal a mentionné le fait que M. de Tommaso n'avait pas « d'emploi stable et légal » et que sa vie se caractérisait par la fréquentation assidue de criminels importants et par la commission de délits. Autrement dit, le tribunal a fondé son raisonnement sur le postulat d'une « tendance à la délinquance », critère que la Cour constitutionnelle avait précédemment jugé insuffisant pour définir une certaine catégorie de personne. La Cour considère donc que, faute d'avoir clairement défini l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation considérable ainsi conféré aux juridictions internes, la loi en vigueur à l'époque des faits n'était pas formulée avec une précision suffisante pour offrir une protection contre les ingérences arbitraires et permettre à M. de Tommaso de régler sa conduite et prévoir avec un degré suffisant de certitude l'application des mesures de prévention.

Concernant les mesures qui ont été appliquées à M. de Tommaso, la Cour observe que certaines d'entre elles étaient libellées de façon très générale, avec un contenu extrêmement vague et imprécis. Cela vaut en particulier pour les obligations de « vivre honnêtement et dans le respect des lois » et de « ne pas prêter à soupçon ». Il était dès lors impossible à M. de Tommaso d'établir la teneur précise de certaines des obligations auxquelles il était soumis dans le cadre de la surveillance spéciale.

La Cour est d'avis que la loi n° 1423/1956 laissait aux juridictions un large pouvoir d'appréciation, sans indiquer avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice de ce pouvoir. Il s'ensuit que

l'application des mesures de prévention à M. de Tommaso n'était pas suffisamment prévisible et qu'elle n'a pas été entourée de garanties adéquates contre les divers abus possibles.

Dès lors, la Cour estime que la loi, libellée en des termes vagues et excessivement généraux, ne remplissait pas les conditions de prévisibilité qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour. Ni les personnes auxquelles les mesures pouvaient être appliquées, ni le contenu de certaines de ces mesures n'étaient définis avec une clarté et une précision suffisantes. La Cour conclut qu'on ne saurait considérer que l'atteinte à la liberté de circulation de l'intéressé se fondait sur des dispositions juridiques respectant les exigences de légalité posées par la Convention. Il y a donc eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention en raison du manque de prévisibilité de la loi litigieuse.

### Article 6 § 1

En ce qui concerne l'absence de publicité des audiences, la Cour rappelle que si la tenue d'une audience publique constitue un principe fondamental consacré par l'article 6 § 1, l'obligation de tenir une audience publique n'est pas pour autant absolue. La Cour note que le Gouvernement reconnaît qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 en raison du défaut de publicité des audiences devant le tribunal et la cour d'appel de Bari. Elle observe également que la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnels les articles 4 de la loi n° 1423 de 1956 et 2 ter de la loi n° 575 de 1965, dans la mesure où ils ne permettaient pas aux justiciables de demander la publicité des débats dans le cadre des procédures relatives à l'application des mesures de prévention patrimoniales.

De plus, selon la Cour, les circonstances de l'espèce exigeaient la tenue d'une audience publique, compte tenu du fait que les juridictions internes ont dû apprécier des éléments tels que la personnalité, le comportement et la dangerosité du requérant, éléments qui ont été décisifs pour la décision et l'application de la mesure de prévention. La Cour estime dès lors qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1.

En ce qui concerne enfin le grief suivant lequel la procédure aurait été inéquitable, la Cour observe que M. de Tommaso se plaint pour l'essentiel d'une appréciation arbitraire des preuves par le tribunal de Bari. Elle souligne cependant que M. de Tommaso a obtenu gain de cause devant la cour d'appel, laquelle a annulé la mesure de prévention. La Cour considère que la procédure dans son ensemble s'est déroulée conformément aux exigences d'un procès équitable et qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 de ce chef.

### Article 13 combiné avec l'article 2 du Protocole n° 4

La Cour observe que M. de Tommaso a pu former un recours devant la cour d'appel de Bari en plaissant que la mesure de surveillance spéciale assortie d'une assignation à résidence avait été appliquée irrégulièrement. La cour d'appel, après avoir réévalué les conditions d'application et la proportionnalité de la mesure de surveillance spéciale, a décidé de son annulation.

La Cour estime que M. de Tommaso a disposé en droit italien d'un recours effectif qui lui a permis d'exposer les violations qu'il alléguait. Il n'y a donc pas eu violation de l'article 13 combiné avec l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

### Satisfaction équitable (article 41)

La Cour dit que l'Italie doit verser au requérant 5 000 euros (EUR) pour dommage moral, et 11 525 EUR pour frais et dépens.

### Opinions séparées

Les juges Raimondi, Villiger, Šikuta, Keller et Kjølbros ont exprimé une opinion concordante commune ; le juge Dedov a exprimé une opinion concordante ; les juges Sajó, Vučinić, Pinto de

Albuquerque et Kūris ont chacun exprimé une opinion en partie dissidente. Le texte de ces opinions est joint à l'arrêt.

*L'arrêt existe en français et en anglais.*

---

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : [www.echr.coe.int/RSS/fr](http://www.echr.coe.int/RSS/fr) ou de nous suivre sur Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

### **Contacts pour la presse**

[echrpress@echr.coe.int](mailto:echrpress@echr.coe.int) | tel: +33 3 90 21 42 08

**Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)**

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Inci Ertekin (tel: + 33 3 90 21 55 30)

George Stafford (tel: + 33 3 90 21 41 71)

**La Cour européenne des droits de l'homme** a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.