

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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE GARAGOUNIS c. ITALIE

(Requête nº 37642/23)

ARRÊT

STRASBOURG

13 novembre 2025

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

En l'affaire Garagounis c. Italie,

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant en un comité composé de :

Frédéric Krenc*, président*,
Raffaele Sabato,
Alain Chablais*, juges*,

et de Liv Tigerstedt, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête (n° 37642/23) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant allemand et grec, M. Nikolas Garagounis (« le requérant »), né en 1970 et résidant à Rome, représenté par Me L. Coraggio, avocat à Rome, a saisi la Cour le 5 octobre 2023 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

la décision de porter à la connaissance du gouvernement italien (« le Gouvernement »), représenté par son agent, L. D'Ascia, avocat d'État, les griefs, sous l'angle de l'article 8 de la Convention puis, séparément, sous celui de l'article 6, concernant l'impossibilité pour le requérant de participer au processus décisionnel ayant débouché sur une mise en garde et l'insuffisance de raisons ayant justifié ladite mesure, et de déclarer la requête irrecevable pour le surplus,

les observations des parties,

la décision des gouvernements allemand et grec de ne pas se prévaloir de leur droit d'intervenir dans la procédure (article 36 § 1 de la Convention),

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 16 octobre 2025,

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

OBJET DE L'AFFAIRE

1. La requête concerne l'étendue des garanties procédurales de la mise en garde (*ammonimento*) qui a été imposée au requérant par le chef de la police de Rome (*questore*).

2. Le 17 mars 2015, M.F. formula une demande auprès du *questore* de Rome pour qu'une mise en garde fût émise à l'égard du requérant, sur le fondement de l'article 8 du décret-loi n° 11 du 23 février 2009 portant mesures urgentes en matière de sécurité publique et de lutte contre la violence sexuelle et le harcèlement (« décret-loi n° 11/2009 »), converti en loi n° 38 du 23 avril 2009.

3. Le 24 avril 2015, le *questore* émit une mise en garde à l'égard du requérant. Celle-ci lui fut personnellement notifiée le 19 mai 2015. Les parties pertinentes du procès-verbal rédigé par le *questore* étaient libellées dans les termes suivants :

> « CONSIDÉRANT les raisons particulières liées à la célérité de la mesure administrative et à la nécessité et l'urgence d'adopter la mesure *de quo*, en vue de

protéger l'intégrité de la partie lésée, l'ouverture de la procédure n'a pas fait l'objet d'une notification [à M. GARAGOUNIS], conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la loi nº 241/90.

(...)

Met en garde GARAGOUNIS Nikolas, en l'invitant à adopter une conduite conforme à la loi et en lui enjoignant de s'abstenir de tout comportement persécutoire à l'égard de la partie lésée et de ses proches. »

4. À la suite d'un recours hiérarchique formé par le requérant par lequel celui-ci contestait notamment le fait de n'avoir pas été entendu avant l'adoption par le *questore* de la mesure de mise en garde, le préfet confirma, par un décret du 28 septembre 2015, ladite mesure. Quant à la contestation du requérant selon laquelle il n'avait pas été entendu, le préfet déclara ce qui suit :

« CONSIDÉRANT que l'adoption de la mesure contestée visait à répondre à l'urgence et à la nécessité de protéger la partie lésée et donc de préserver son intégrité et sa tranquillité et d'éviter que M. GARAGOUNIS ne puisse continuer à commettre des actes de persécution du même type que ceux déjà commis (...) »

5. Le 7 décembre 2015, le requérant fit appel de la mesure litigieuse devant le tribunal administratif régional (« le TAR ») de Rome. Il se plaignait, en particulier, de la violation alléguée de son droit de participation à la procédure administrative garanti par l'article 7 de la loi nº 241 du 7 août 1990 (« loi nº 241/1990 »), au motif qu'il n'avait été ni informé de l'ouverture de la procédure administrative, ni entendu. Par un jugement nº 3200 de 2022, le TAR confirma la mesure contestée et, quant au moyen soulevé par l'intéressé, il établit ce qui suit :

« (...) Les délais de la procédure doivent donc être compatibles avec la possibilité pour la personne lésée de porter plainte, et une durée excessive pourrait compromettre cette possibilité (...), en plus de ne pas garantir la réalisation de l'objectif (...) consistant à dissuader l'auteur du comportement préjudiciable de poursuivre son acte.

Les conséquences dont il est question ont une incidence sur la santé psychique et physique de la victime qui subit les actes de persécution et l'emportent donc raisonnablement sur le droit à un débat contradictoire de la personne visée par une mise en garde orale, qui doit faire l'objet d'un report. »

6. Le 21 octobre 2022, le requérant fit appel du jugement devant le Conseil d'État. Il répéta qu'il n'avait été ni informé de l'ouverture de la procédure administrative, ni entendu.

7. Dans son arrêt nº 2496 du 9 mars 2023, devenu définitif le 10 octobre 2023, le Conseil d'État confirma la mesure de mise en garde et, concernant l'exigence selon laquelle le requérant devait être entendu, il statua en ces termes :

« Dans les procédures administratives visant à l'émission d'une mesure de mise en garde (...), [eu égard à] la nature éminemment préventive (...) de cet acte [il n'est pas utile] d'informer [l'auteur d'un comportement préjudiciable] de l'ouverture de la procédure, au sens de l'article 7 de la loi nº 241/1990 (Conseil d'État, nº 2419, arrêt de

2016) et encore moins de procéder à son audition préalable (Conseil d'État., nº 10211, arrêt de 2022). D'ailleurs, dans la présente affaire, les raisons d'urgence – contrairement à ce qui est soutenu dans l'acte d'appel – ressortent clairement de la mesure en question, dans la partie où elle fait référence aux comportements persécutoires avérés, répétés et continus adoptés par l'appelant, ainsi que dans la partie où elle justifie expressément le choix de ne pas informer [celui-ci] de l'ouverture de la procédure « en vue de protéger l'intégrité de la partie lésée ».

Ces observations suffisent à affirmer le caractère raisonnable et proportionné de la décision adoptée sur ce point.

(...) le fait que l'appelant n'ait pas été entendu par l'autorité inférieure au cours de la procédure n'a pas d'importance, car l'administration jouit d'un large pouvoir discrétionnaire dans la conduite de l'enquête.

L'article 8 du décret-loi nº 11/2009 prévoit que le choix des instruments à utiliser pour mener l'instruction est laissé à la libre appréciation de l'autorité de sécurité publique (Conseil d'État, nº 2620, arrêt de 2020).

Enfin, en ce qui concerne le laps de temps écoulé entre l'accomplissement du dernier acte d'instruction et la date à laquelle la mise en garde orale a été communiquée à l'appelant, ce laps de temps peut être imputé sans doute aux besoins de collecte, d'appréciation et comparaison des preuves obtenues au cours de l'instruction, lesquelles peuvent être composées de diverses informations sommaires de témoins, ainsi que de courriels, de lettres et de déclarations. »

8. Invoquant les articles 6 et 13 de la Convention, le requérant allègue que la procédure interne, qui a débouché sur l'adoption par le *questore* de la mesure de mise en garde, n'a pas garanti sa participation au processus décisionnel dans une mesure suffisante pour assurer la protection requise de ses intérêts. En outre, il estime que les raisons invoquées par les autorités nationales pour justifier la mesure contestée n'étaient ni pertinentes ni suffisantes.

APPRÉCIATION DE LA COUR

I. SUR LE GRIEF TIRÉ DU DÉFAUT DE PARTICIPATION DU REQUÉRANT AU PROCESSUS DÉCISIONNEL

9. Eu égard à sa jurisprudence et à la nature du grief du requérant, la Cour, maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause (voir, par exemple, *Radomilja et autres c. Croatie* [GC], nºs 37685/10 et 22768/12, §§ 114 et 126, 20 mars 2018, et *M.G. c. Lituanie*, nº 6406/21, §§ 78-79, 20 février 2024), considère qu'il convient d'examiner le grief formulé sous l'angle de l'article 8 de la Convention (*Giuliano Germano c. Italie*, nº 10794/12, §§ 57-58, 22 juin 2023). Le Gouvernement fait valoir que les arguments qu'il a développés sur le fond sont également pertinents au regard des deux dispositions.

A. Sur la recevabilité

10. En s'appuyant sur l'affaire *Zanola c. Italie* (n° 59963/21, § 33, 14 décembre 2023), le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes, reprochant au requérant de n'avoir invoqué explicitement devant les juridictions internes ni l'article 8, ni le droit à la vie privée. La Cour note que le requérant a contesté à tout stade de la procédure interne le fait de ne pas avoir été informé de l'ouverture de la procédure ayant abouti à l'adoption de la mesure de mise en garde le concernant (paragraphes 4-6 ci-dessus). Compte tenu du fait que les requérants ne sont pas tenus de formuler leurs griefs, que ce soit devant les instances internes ou devant la Cour, en des termes particuliers ou en suivant un raisonnement juridique reflétant l'approche suivie par la Cour sur les différentes questions pouvant être soulevées au regard de la Convention, étant suffisant qu'ils expriment leur grief en substance (*Yüksel Yalçınkaya c. Türkiye* [GC], n° 15669/20, § 280, 26 septembre 2023, *Radomilja et autres*, précité, §§ 116 et 117, et comparer avec *Farzaliyev c. Azerbaïdjan*, n° 29620/07, §§ 55-56, 28 mai 2020), la Cour estime qu'il y a lieu de rejeter l'exception soulevée par le Gouvernement.

11. En réitérant les arguments avancés dans le cadre de l'affaire *Giuliano Germano* (précité, § 71), le Gouvernement soulève également une exception tirée d'une incompatibilité *ratione materiae* avec la disposition litigieuse. Il s'appuie notamment sur le caractère isolé de l'interprétation retenue dans l'arrêt précité *Giuliano Germano*, dans lequel la Cour applique pour la première fois l'article 8 à une mesure de mise en garde et sur le fait que cette mesure n'est pas de nature pénale et n'a pas d'effet stigmatisant. En outre, selon le Gouvernement, contrairement à l'affaire précitée *Giuliano Germano*, le droit à la vie familiale n'entre pas en jeu dans la présente affaire. Pour les raisons exposées dans l'arrêt *Giuliano Germano* (précité, § 79), la Cour rejette également cette exception.

12. Constatant que ce grief n'est pas manifestement mal fondé ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour le déclare recevable.

B. Sur le fond

13. Les principes généraux concernant la protection du droit à la vie privée et notamment ceux portant sur les garanties procédurales en matière d'avertissement et le cadre juridique pertinent ont été récemment résumés dans l'arrêt *Giuliano Germano* (précité, §§ 23-58, 73-82 et 90-145).

14. Le requérant allègue que la procédure interne n'a pas permis de garantir sa participation au processus décisionnel dans une mesure suffisante pour lui assurer la protection requise de ses intérêts.

15. Le Gouvernement conteste les conclusions auxquelles est parvenue la Cour dans l'affaire *Giuliano Germano* (précitée). En outre, il note que, selon la jurisprudence suivie le plus souvent du Conseil d'État, le droit de se voir notifié un acte et celui d'être entendu au cours de la procédure administrative ne sont pas applicables à la procédure conduisant à l'adoption d'une mise en garde, car une exigence d'urgence est inhérente à ce type de mesure. En tout état de cause, il considère qu'en l'espèce le *questore* a fourni, bien que de façon succincte, une motivation suffisante de la décision qu'il a prise de ne pas entendre le requérant. Enfin, il précise que celui-ci a pu exposer ses arguments *ex post*, d'abord en exerçant un recours hiérarchique devant le préfet et, ensuite, devant les juridictions administratives.

16. En l'espèce, la Cour relève que le requérant n'a pas été entendu par le *questore* avant que celui-ci adopte la mesure litigieuse. Par conséquent, il n'a pas eu la possibilité de faire valoir des arguments à l'appui de sa position. La Cour observe en outre que le procès-verbal de la mise en garde n'énonçait pas les circonstances pressantes qui auraient rendu nécessaire une mesure urgente. Le procès-verbal se contentait de mentionner qu'il existait une « nécessité » et une « urgence » de « protéger l'intégrité de la partie lésée » (paragraphe 3 ci-dessus). Le préfet, le TAR et le Conseil d'État, en partant du principe que la mise en garde en question, en tant que mesure préventive, était en soi caractérisée par la nécessité d'intervenir en cas d'urgence, ont estimé que le *questore* jouissait d'un large pouvoir discrétionnaire et que le choix des modalités d'enquête devait être laissé à sa libre appréciation (paragraphes 4-7 ci-dessus).

17. La Cour observe que l'approche jurisprudentielle des juridictions administratives susmentionnée en l'espèce est en contradiction avec l'approche jurisprudentielle que la Cour avait notée dans l'affaire *Giuliano Germano* (précitée, §§ 37-40 et 115-117), laquelle était majoritairement suivie par la jurisprudence nationale. De plus, elle relève qu'en s'appuyant également sur une jurisprudence récente du Conseil d'État (arrêt n° 3420 de 2023), le Gouvernement soutient que, selon la jurisprudence aujourd'hui suivie majoritairement, les procédures de prévention du harcèlement, en raison de leur nature préventive, doivent toujours être considérées comme urgentes : cela signifie que l'article 7 de la loi n° 241/1990, qui prévoit une obligation de notifier à la personne visée par la mise en garde l'ouverture d'une procédure administrative, ne s'applique pas et que ladite obligation n'est généralement pas respectée dans le cadre des procédures portant sur l'avertissement.

18. La Cour note que cette approche est en contradiction avec le principe que la Cour avait estimé compatible avec l'article 8 de la Convention, selon lequel le *questore* peut décider s'il peut être dérogé au droit de l'intéressé d'être entendu lorsqu'il existe un cas d'urgence, à condition qu'il motive et justifie une telle dérogation et sous réserve que la mesure litigieuse soit soumise au contrôle juridictionnel des juridictions administratives

compétentes (*Giuliano Germano*, précité, §§ 115-117). La Cour considère que revenir sur cette approche consacrée dans l'affaire *Giuliano Germano* pourrait poser problème au regard de la qualité de la base légale et des garanties contre l'arbitraire. Toutefois, elle n'a pas besoin d'en tirer des conclusions dans la présente affaire compte tenu des considérations ci-dessous.

19. En effet, il appert que le *questore* n'a pas dûment motivé sa décision et que les autorités internes n'ont pas procédé à un examen indépendant de l'existence d'un risque imminent ou d'autres raisons censées justifier une dérogation au droit du requérant d'être entendu. Quant à l'affirmation selon laquelle « les raisons d'urgence (...) ressortent clairement de la mesure en question, dans la partie où elle fait référence aux comportements persécutoires avérés, répétés et continus adoptés par l'appelant », la Cour estime qu'elle est très générique et ne s'appuie sur aucune base factuelle pouvant l'étayer.

20. En outre, la Cour note que le fait que la mesure litigieuse n'ait été notifiée que près de deux mois après la saisine du *questore*, la notification proprement dite ayant quant à elle pris plus de trois semaines (paragraphes 2-3 ci-dessus), est suffisant pour réfuter l'argument des autorités nationales et du Gouvernement quant au caractère urgent de la mesure en cause.

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

II. SUR LE GRIEF TIRÉ DE L'ABSENCE DE RAISONS SUFFISANTES POUR JUSTIFIER LA MISE EN GARDE

22. Eu égard aux faits de l'espèce, aux arguments des parties et aux conclusions ci-dessus, la Cour estime qu'elle a statué sur la principale question juridique soulevée dans la présente affaire et qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief concernant l'insuffisance de raisons ayant justifié l'imposition de la mesure litigieuse (*Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* [GC], n° 47848/08, § 156, CEDH 2014).

APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

23. Le requérant n'a pas présenté de demande au titre de la satisfaction équitable. En conséquence, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de lui octroyer de somme à ce titre.

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

1. *Déclare* le grief concernant le droit d'être entendu au cours de la procédure administrative recevable ;

2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention ;

3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief concernant l'absence de raisons suffisantes pour justifier l'imposition de la mesure litigieuse.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 13 novembre 2025, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Liv Tigerstedt Greffière adjointe	Frédéric Krenc Président