SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 15130/89
présentée par B. M.
contre l'Italie

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 19 janvier 1995 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
H. DANELIUS
C.L. ROZAKIS
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
S. TRECHSEL
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
Mme G.H. THUNE
M. F. MARTINEZ
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
J. MUCHA
D. SVÁBY
E. KONSTANTINOV
G. RESS

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 21 mars 1989 par B. M. contre l'Italie et enregistrée le 16 juin 1989 sous le N° de dossier 15130/89 ;

Vu la décision de la Commission, en date du 12 octobre 1992, de communiquer la requête quant aux griefs concernant les articles 6 par. 1 de la Convention et 1 du Protocole No 1 à la Convention en relation à la procédure de saisie et de confiscation des valeurs mobilières appartenant au requérant, et de la déclarer irrecevable pour le surplus;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 18 février 1993 et les observations en réponse présentées par le requérant le 25 octobre 1993 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant italien né en 1924 à San Cataldo. Il est entrepreneur et réside à Rome.

Pour la procédure devant la Commission, il est représenté par Maître Francesco Caroleo Grimaldi, avocat à Rome.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1. Procédure principale

Suite à une enquête conduite par la brigade financière ("Guardia di Finanza") de Caltanissetta auprès de la banque de San Cataldo, le requérant, collaborateur externe de cette banque, fut arrêté le 6 avril 1984 sur ordre du procureur de la République de Caltanissetta pour malversations financières et association de malfaiteurs de type mafieux. Avec d'autres, il était en effet soupçonné d'avoir fait accorder sans garanties, des crédits importants à des sociétés dans lesquelles lui-même, ainsi que ses prétendus complices, occupait des postes de diverse nature.

A l'issue de l'instruction sommaire, le requérant et les autres inculpés furent renvoyés en jugement devant le tribunal de Caltanissetta.

Au terme des interrogatoires des prévenus et des auditions de témoins, le tribunal estima nécessaire d'ordonner une expertise comptable sur la situation patrimoniale, fiscale et financière des sociétés ayant bénéficié des crédits litigieux. Ainsi, par ordonnance du 18 juillet 1984, le tribunal transmit les actes au juge d'instruction pour l'accomplissement de l'expertise.

Le rapport d'expertise déposé, le requérant et les autres accusés furent à nouveau cités à comparaître devant le tribunal de Caltanissetta. Celui-ci, par jugement du 3 juin 1985, condamna le requérant à dix ans de prison et à une amende de 12 millions de lires pour association de malfaiteurs de type mafieux et malversations financières.

Sur appel du requérant, la cour d'appel de Caltanissetta relaxa le requérant par arrêt du 14 novembre 1986 au motif que, s'agissant du délit d'association de malfaiteurs de type mafieux, les faits n'étaient pas constitués et que, s'agissant du délit de malversations financières, il n'avait pas commis les faits. Le 18 novembre 1986, suite à cet arrêt, le requérant fut mis en liberté.

Par arrêt du 16 mars 1988, déposé au greffe le 10 mai 1988, la Cour de cassation rejeta le pourvoi formé par le procureur général près la cour d'appel de Caltanissetta.

2. Procédure relative aux mesures de prévention appliquées à l'encontre du requérant

Parallèlement au déroulement de la procédure pénale, le 9 avril 1984 la préfecture de police de Caltanissetta entama devant la section pour les mesures de prévention du tribunal de cette ville une procédure contre le requérant en vue de l'application des mesures de prévention prévues par la loi No 575 du 31 mai 1965, modifiée par la loi No 646 du 13 septembre 1982.

Les audiences qui avaient été fixées devant ce tribunal aux 3 mai et 2 juin 1984, furent reportées en raison de la nécessité de compléter des constatations patrimoniales.

L'audience du 7 juin 1984 fut reportée car le requérant détenu n'avait pas été conduit à l'audience.

Les audiences des 6 juillet et 4 octobre 1984 furent à leur tour reportées suite aux demandes du requérant, motivées par la nécessité d'attendre l'issue de la procédure pénale principale avant qu'il ne soit décidé sur l'application des mesures de prévention.

Une nouvelle audience fut fixée au 4 juillet 1985, date à laquelle le tribunal prit note du jugement de condamnation du requérant.

L'audience suivante du 25 septembre 1985 fut à son tour reportée en raison de la mutation du président du tribunal.

Le 23 octobre 1985, le ministère public et l'avocat du requérant présentèrent leurs conclusions. Le premier demanda en particulier la mesure de la surveillance spéciale par la police, assortie de l'obligation de séjourner dans une commune ne dépassant pas 5.000 habitants.

Le 12 novembre 1985, le procureur de la République de Caltanissetta sollicita du tribunal de Caltanissetta l'application au requérant de la mesure de prévention requise et demanda en outre la confiscation de ses biens.

Le 30 décembre 1985, la section compétente en matière de mesures de prévention du tribunal de Caltanissetta ordonna la saisie des valeurs mobilières appartenant au requérant.

Le 26 février 1986, la section compétente en matière de mesures de prévention du tribunal de Caltanissetta fit droit aux demandes du procureur de la République et ordonna ainsi la confiscation des valeurs mobilières appartenant au requérant, en lui interdisant en même temps de séjourner dans certaines régions italiennes et dans les communes dépassant 20.000 habitants pour une période de quatre ans. Cette décision, qui se basait en substance sur la condamnation du requérant prononcée le 3 juin 1985 par le même tribunal, était motivée par la dangerosité sociale du requérant en raison de sa participation aux activités mafieuses dans la province de Caltanissetta et axées sur les opérations illicites de la banque de San Cataldo.

Le requérant interjeta appel de cette décision devant la cour d'appel de Caltanissetta, section pour les mesures de prévention, en faisant valoir notamment que sa prétendue dangerosité sociale n'avait pas été démontrée, et en outre que les biens confisqués avaient une provenance légitime. Cette décision resta néanmoins en vigueur, car l'article 4 de la loi No 1423 du 27 décembre 1956, auquel la loi No 575 de 1965 renvoyait, prévoyait que l'appel n'avait pas d'effet suspensif.

Le 14 octobre 1986, le requérant demanda un renvoi car il souhaitait attendre l'issue de l'appel interjeté dans le cadre de la procédure principale.

Le 20 janvier 1987, le ministère public et l'avocat du requérant présentèrent leurs conclusions.

Statuant en chambre du conseil le 10 février 1987, la cour d'appel, section pour les mesures de prévention, rejeta la demande du procureur de la République de Caltanissetta de maintenir les mesures de prévention ordonnées à l'encontre du requérant et révoqua la mesure de la confiscation et les autres mesures de prévention, en ordonnant à la préfecture de police de Caltanissetta d'exécuter sa décision, qui fut déposée au greffe de la cour le 11 mars 1987 et notifiée au requérant le 20 mars 1987. La cour affirma en particulier qu'abstraction faite de l'issue de la procédure pénale principale, l'application éventuelle d'une mesure de prévention aurait pu néanmoins se fonder sur des éléments de fait autonomes par rapport à ceux objet de la procédure du fond, prouvant la réalité de la dangerosité sociale. Mis à part le fait que la cour d'appel elle-même avait exclu la

participation du requérant à une association de type mafieux, aucun autre élément ne pouvait être invoqué en faveur du maintien des mesures contestées, compte tenu en particulier de ce que le requérant avait démontré la provenance licite de toutes ses valeurs mobilières.

Le 19 mars 1987, le procureur de la République de Caltanissetta se pourvut en cassation en arguant du caractère insuffisant et illogique de la décision de la cour d'appel, qui selon lui avait omis d'examiner de manière approfondie les circonstances qui démontraient la dangerosité du requérant en raison de ses enrichissements disproportionnés par rapport à ses revenus. Il fit valoir également que la procédure du fond était toujours pendante devant la Cour de cassation.

Les mesures concernant le requérant restèrent cependant en vigueur, et cela nonobstant le fait que l'article 4 de la loi No 1423 de 1956 ci-dessus mentionné, prévoyait que le pourvoi en cassation à l'encontre du décret de la cour d'appel n'avait pas, lui non plus, d'effet suspensif sur cette décision.

Par arrêt du 6 octobre 1987, déposé au greffe le 18 novembre 1987, la Cour de cassation estima que la décision de la cour d'appel n'était pas dûment motivée et renvoya l'examen de l'affaire à une autre formation de la cour d'appel de Caltanissetta. La Cour de cassation considéra en particulier que même si le requérant avait été relaxé en appel de l'accusation d'association de type mafieux, ses agissements à l'intérieur de la banque de San Cataldo et ses liens personnels extérieurs auraient pu néanmoins constituer des comportements illicites de différente nature. La Cour de cassation considéra donc qu'en l'espèce la cour d'appel n'avait pas pris en considération l'ensemble des données, et qu'en outre en exprimant des réserves à l'égard des dispositions régissant les mesures de prévention elle avait enfreint la loi.

La cour d'appel de Caltanissetta, statuant en chambre du conseil en tant que section pour les mesures de prévention, confirma la décision du 10 février 1987 révoquant la confiscation, conformément d'ailleurs aux conclusions du ministère public, par arrêt du 1er juin 1988, déposé au greffe le 23 septembre 1988 et notifié au conseil du requérant le 3 octobre 1988. Le ministère public ne s'étant pas pourvu en cassation dans le délai prescrit de dix jours, cette décision devint définitive le 3 octobre 1988.

La cour d'appel affirma en particulier que nonobstant le fait que la procédure du fond et celle relative à l'application de mesures de prévention soient autonomes l'une par rapport à l'autre, la première se fondant sur des preuves et la deuxième sur les soupçons concernant le train de vie de la personne concernée, dans certains cas, comme celui de l'accusation d'association de type mafieux, les deux procédures sont étroitement liées, car par sa nature même, ce délit va obliger le juge à prendre en considération la vie menée par le prévenu. Par conséquent, la cour d'appel considéra que le fait d'avoir des contacts ou des liens personnels avec un entourage abstraitement mafieux ne justifiait pas le maintien des mesures de prévention à l'encontre du requérant, puisque ce dernier avait été acquitté.

La cour d'appel rejeta en même temps la demande d'appliquer la mesure de prévention de la surveillance spéciale avec interdiction de séjour présentée par le procureur de la République de Caltanissetta le 12 novembre 1985, révoqua la confiscation des valeurs mobilières du requérant et ordonna à la préfecture de police de Caltanissetta d'exécuter sa décision. La date à laquelle les valeurs mobilières du requérant lui furent effectivement restituées n'est pas connue.

3. Droit interne applicable

La loi No 1423 du 27 décembre 1956 prévoit des mesures de

prévention envers les "personnes dangereuses pour la sécurité et pour la moralité publique". Selon son article 1er, elle s'applique, entre autres, aux personnes qui par leur conduite et leur train de vie, doivent passer pour tirer leurs ressources habituelles, même en partie, de gains d'origine illicite, ou que des éléments extérieurs portent à considérer comme enclins à la délinquance.

L'article 3 de cette loi prévoit notamment la possibilité de placer l'individu concerné sous la surveillance spéciale de la police, assortie au besoin soit de l'interdiction de séjourner dans un ou plusieurs endroits, soit, s'il présente un danger particulier, d'une assignation à résidence dans une commune determinée.

Ces mesures relèvent de la compétence exclusive du tribunal du chef-lieu de la province, lequel les prend sur la base d'une proposition motivée dont le prefet de police saisit son président (article 4, par. 1). Le tribunal statue dans les trente jours, en chambre du conseil et par une décision 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, par. 2). Lorsqu'il adopte l'une de ces mesures, le tribunal en précise la durée (entre un et cinq ans) et fixe les règles à observer par la personne en question.

La loi No 575 du 31 mai 1965 a complété celle de 1956 par des clauses dirigées spécifiquement contre la mafia. Son article 1 stipule qu'elle s'applique aux personnes dont des indices révèlent l'appartenance à des groupes mafieux.

La loi No 646 du 13 septembre 1982 a renforcé la législation qui précède. Elle a notamment introduit dans la loi No 575 de 1965 un article 2ter, qui prévoit différents moyens à utiliser au cours de la procédure relative à l'application des mesures de prévention que la loi No 1423 de 1956 permet de prendre à l'encontre d'une personne soupçonnée d'appartenir à la mafia. Aux termes de cette disposition, le tribunal peut ordonner, au besoin d'office, 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 remploi. En appliquant la mesure de prévention, le tribunal ordonne la confiscation des biens saisis dont la provenance légitime n'a pas été démontrée. 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.

Pour ce qui concerne les recours contre les décisions d'application des mesures en question, l'article 3ter de la loi No 575 de 1965, tel qu'il avait été modifié par la loi No 646 de 1982, renvoyait à l'article 4 de la loi No 1423 de 1956, ci-dessus mentionné, qui prévoyait que les décisions en question devaient être immédiatement exécutées et excluait l'effet suspensif des recours. En particulier, cette dernière disposition prévoyait que le parquet et l'intéressé pouvaient interjeter appel dans les dix jours, sans effet suspensif. La cour d'appel, toujours en chambre du conseil, décidait dans les trente jours par un décret motivé (article 4, par. 5 et 6). Cette décision était à son tour susceptible d'un pourvoi en cassation dans les mêmes conditions, et donc notamment sans effet suspensif quant à la décision de la cour d'appel. La loi No 327 du 3 août 1988 a ensuite modifié la loi No 575 de 1965 dans le sens que les mesures qu'elle vise ne peuvent être exécutées avant que la décision les prévoyant soit devenue définitive, donc après l'épuisement de toutes les voies de recours. Cette loi n'était cependant pas encore entrée en vigueur à l'époque des faits.

Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle italienne a toujours affirmé que l'existence de mesures de prévention n'est pas en

soi contraire à la Constitution italienne, tout en soulignant leur spécificité par rapport aux sanctions pénales, étant donné qu'elles visent à parer au danger d'infractions futures et présupposent un ensemble de comportements constituant la conduite que la loi érige en signe d'un danger social (cf. les arrêts Nos 27 de 1959, 23 de 1964 et 53 de 1968).

Même si 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, la Cour constitutionnelle a néanmoins affirmé que la constitutionnalité des mesures de prévention reste subordonnée au respect du principe de légalité et à l'existence d'une garantie juridictionnelle. En outre, selon elle ces deux conditions sont étroitement liées dans le sens que la loi doit décrire les critères de danger avec suffisamment de précision, faute de quoi le droit à un juge et à une procédure contradictoire n'aurait pas de sens (cf. les arrêts Nos 11 de 1956 et 177 de 1980).

Quant aux mesures de saisie et de confiscation prévues à l'article 2ter de la loi No 575 de 1965 et à leur compatibilité avec le droit au libre exercice des activités économiques privées et au droit au respect de la propriété privée, garantis respectivement par les articles 41 et 42 de la Constitution italienne, la Cour de cassation a affirmé que ces droits ne sont pas absolus et peuvent être limités en fonction de l'intérêt général, comme dans le cas où il s'agit de biens de provenance délictueuse (cf. les arrêts Pipitone du 4 janvier 1985 et Oliveri du 12 mai 1986).

Enfin, dans son avis No 1489/86 du 18 novembre 1986, le Conseil d'Etat a affirmé que la confiscation, bien que par définition elle permette à l'Etat d'acquérir un bien, ne suffit pas à transférer la propriété aux pouvoirs publics. Encore faut-il que la décision l'ordonnant soit irrévocable (en ce qui concerne la législation et la jurisprudence italiennes en la matière, cf. en particulier Cour eur. D.H., arrêts Guzzardi du 6 novembre 1980, série A No 39, pp. 17-19, paras. 46-49, et Raimondo du 22 février 1994, série A No 281-A, pp. 11-14, paras. 16-20).

GRIEFS

Le requérant se plaint en substance du fait que la durée de la procédure pénale le concernant, et par voie de conséquence de celle relative aux mesures de prévention ordonnées à son encontre, s'est répercutée sur la durée de la confiscation de ses valeurs mobilières, dont les effets se seraient ainsi prolongés injustement à son égard. A cet égard, il invoque les articles 6 par. 1 de la Convention et 1 du Protocole No 1 à la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 21 mars 1989 et enregistrée le 16 juin 1989.

Le 12 octobre 1992, la Commission a porté la requête à la connaissance du Gouvernement italien en l'invitant à présenter ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé des griefs concernant les articles 6 par. 1 et 1 du Protocole No 1 à la Convention en relation à la procédure de saisie et de confiscation des valeurs mobilières appartenant au requérant, et l'a déclarée irrecevable pour le surplus.

Les observations du Gouvernement italien sont parvenues à la Commission le 18 février 1993. Le requérant y a répondu le 25 octobre 1993.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint tout d'abord de la durée de la procédure relative aux recours introduits contre les mesures de prévention prises à son encontre, en invoquant l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Aux termes de cette disposition, "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".

Cette procédure a débuté le 30 décembre 1985, date à laquelle le tribunal de Caltanissetta, section pour les mesures de prévention, ordonna la saisie des valeurs mobilières appartenant au requérant, et s'est terminée le 3 octobre 1988, date à laquelle la décision de la cour d'appel de Caltanissetta de révoquer les mesures incriminées devint définitive (cf. Cour eur. D.H., arrêt Raimondo du 22 février 1994, série A No 281-A, p. 20, paras. 41 et 42). Sa durée est donc d'environ deux ans et neuf mois.

Le Gouvernement affirme que la durée de cette procédure ne saurait être considérée comme étant excessive, et cela compte tenu en particulier de la complexité de l'affaire, du comportement du requérant, qui avait demandé que les décisions sur les mesures contestées soient reportées dans l'attente de l'issue de la procédure principale, et enfin du fait que quatre juridictions ont eu à se prononcer.

Le requérant n'a pas pris position à cet égard.

La Commission observe tout d'abord qu'on ne saurait douter de l'applicabilité en l'espèce de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Il est vrai que la surveillance ne peut pas être comparée à une "peine" car elle vise à empêcher l'accomplissement d'actes criminels, la procédure y relative ne portant donc pas sur le "bien-fondé" d'une "accusation en matière pénale" (cf. Cour eur. D.H., arrêt Guzzardi du 6 novembre 1980, série A No 39, p. 40, par. 108). Toutefois, la Commission note que dans la mesure où cette procédure concernait également la confiscation des valeurs mobilières du requérant, celle-ci avait en même temps un objet "patrimonial". Relativement à ce dernier aspect, la procédure litigieuse constitue en conséquence une procédure portant sur des contestations sur des droits et obligations de caractère civil et l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention trouve dès lors à s'appliquer (cf. Cour eur. D.H., arrêts Editions Périscope du 26 mars 1992, série A No 234-B, p. 66, par. 40, et Raimondo, précité, p. 20, par. 43).

Quant au bien-fondé de ce grief, la Commission rappelle que selon la jurisprudence constante des organes de la Convention, le caractère raisonnable de la durée d'une procédure doit s'apprécier suivant les circonstances de la cause et à l'aide des critères suivants : la complexité de l'affaire, le comportement des parties et le comportement des autorités saisies de l'affaire (cf. Cour eur. D.H., arrêt Vernillo du 20 février 1991, série A No 198, p. 12, par. 30). Elle rappelle, en outre, que "seules les lenteurs imputables à l'Etat peuvent amener à conclure à l'inobservation du délai raisonnable" (cf., entre autres, Cour eur. D.H., arrêt H. contre France du 24 octobre 1989, série A No 162, p. 21, par. 55).

La Commission note qu'entre la décision du tribunal du 26 février 1986 et la présentation des conclusions le 20 janvier 1987 par le ministère public et l'avocat du requérant en vue de la décision de la cour d'appel, d'une part, et entre l'arrêt de la Cour de cassation du 6 octobre 1987 cassant cette dernière décision et la deuxième décision de la cour d'appel en date du 1er juin 1988, d'autre part, respectivement environ onze mois et environ huit mois se sont

écoulés sans qu'aucun acte de procédure n'ait été accompli. La Commission considère que ces laps de temps peuvent sembler de prime abord excessifs. Toutefois, si on tient compte du fait que le 14 octobre 1986 le requérant demanda lui-même un renvoi de la décision par la cour d'appel car il souhaitait attendre l'issue de l'appel interjeté dans le cadre de la procédure principale, du fait que quatre juridictions ont eu à connaître du litige, et enfin si on rapproche ces délais, comme il se doit, de la durée totale de la procédure, ceux-ci ne se révèlent pas suffisamment importants pour que l'on puisse conclure à la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention (cf., mutatis mutandis, Cour eur. D.H., arrêt Pretto et autres du 8 décembre 1983, série A No 71, p. 16, par. 37).

Il s'ensuit que ce grief du requérant est manifestement mal fondé et doit être rejeté conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. Le requérant se plaint également d'une violation de l'article 1 du Protocole No 1 (P1-1) à la Convention en raison de la durée de la saisie, puis de la confiscation de ses biens.

Cette disposition prévoit ce qui suit :

"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 Etats 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".

Le Gouvernement soulève tout d'abord une exception d'irrecevabilité, motivée par le fait que le requérant n'aurait pas épuisé les voies de recours internes. En effet, nonobstant le fait que la loi italienne en vigueur à l'époque prévoyait que les recours contre les mesures de prévention n'avaient pas d'effet suspensif, et par conséquent que ces mesures étaient immédiatement exécutoires, il existait néanmoins une jurisprudence contraire à cette conclusion. Le Gouvernement observe que cette divergence de jurisprudence a été ensuite résolue définitivement par la loi No 327 de 1988, qui prévoit désormais que les mesures en question peuvent être exécutées seulement une fois les décisions y relatives devenues définitives, et fait valoir que le requérant aurait pu invoquer la jurisprudence qui lui était favorable. Le Gouvernement affirme en outre que le requérant aurait pu également saisir d'un recours le tribunal en tant que juge pour l'exécution. Enfin, selon le Gouvernement le requérant aurait pu invoquer directement les dispositions pertinentes de la Convention. A cet égard, il se réfère à l'arrêt No 10 des 12-19 janvier 1993 de la Cour constitutionnelle italienne, qui a affirmé la priorité de la Convention sur les lois ordinaires, même postérieures.

Quant au bien-fondé de ce grief, le Gouvernement souligne premièrement que le seul aspect qui entre en jeu en l'espèce est celui relatif à conformité aux prescriptions de l'article 1 du Protocole No 1 (P1-1) à la Convention de la mise en exécution immédiate de la saisie et de la confiscation des biens du requérant, avant qu'elle ne soit devenue définitive.

Le Gouvernement soutient ensuite que la mise en exécution immédiate de la saisie et de la confiscation des valeurs mobilières appartenant au requérant poursuivait un but légitime et a été appliquée d'une façon proportionnée, étant donnée la dangerosité du phénomène mafieux et la nécessité d'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.

Le requérant n'a pas pris position à cet égard.

La Commission estime en premier lieu qu'il y a lieu de distinguer entre deux périodes :

a) celle allant de la saisie ordonnée par le tribunal, le 30 décembre 1985, jusqu'à la révocation des mesures litigieuses par la cour d'appel, le 10 février 1987; pendant cette période la saisie et la confiscation restèrent en vigueur nonobstant l'appel interjeté par le requérant, conformément à la législation en vigueur à l'époque, qui prévoyait que l'appel n'avait pas d'effet suspensif;

b) la période allant de la décision de la cour d'appel du 10 février 1987 jusqu'à sa décision définitive du 1er juin 1988, qui avait fait suite à l'arrêt de la Cour de cassation cassant le décret de la cour d'appel du 10 février 1987, pendant laquelle les mesures incriminées étaient restées en vigueur malgré le fait que le pourvoi en cassation du procureur de la République n'aurait pas pu avoir d'effet suspensif sur le décret de la cour d'appel les révoquant.

Quant à la première période, la Commission considère tout d'abord que l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement ne peut pas être retenue. En effet, la loi en vigueur à l'époque des faits prévoyait expressément que les recours intentés contre les décisions d'application de mesures de prévention n'avaient pas d'effet suspensif. La Commission note que selon le Gouvernement, il existait néanmoins une jurisprudence contraire à cette conclusion. Mis à part le fait que le Gouvernement a été en défaut de fournir des exemples à l'appui de sa thèse, pareil développement jurisprudentiel ne saurait être opposé au requérant, car la loi en vigueur à l'époque, ainsi que la jurisprudence dominante, semblaient exclure l'effet suspensif des recours.

Pour ce qui est de l'invocation directe de la Convention par le requérant afin de contester l'exécution immédiate des mesures en question, cette possibilité ne saurait non plus être considérée comme ayant constitué un recours efficace, compte tenu en particulier de ce que l'arrêt de la Cour constitutionnelle italienne auquel se réfère le Gouvernement date de janvier 1993, alors que les mesures incriminées restèrent en vigueur de 1985 à 1988.

Il échet donc de constater que le requérant a exercé le seul recours apparemment efficace et suffisant dont il disposait en droit interne, c'est-à-dire un appel à l'encontre du décret du tribunal ordonnant les mesures incriminées. Par conséquent, il ne peut être tenu d'avoir aussi exercé d'autres recours, qui lui eussent été ouverts mais dont l'efficacité était improbable (cf., mutatis mutandis, No 11932/86, déc. 9.5.88, D.R. 56, p. 199).

La Commission rappelle ensuite "qu'un seul et même fait peut se heurter à plus d'une disposition de la Convention et des Protocoles" (voir Cour eur. D.H., arrêt Venditteli du 18 juillet 1994, série A No 293-A, par. 34). En l'espèce, la Commission observe que la durée de la procédure concernant les mesures de prévention s'est répercutée directement sur la durée du maintien en vigueur de la saisie, puis de la confiscation des biens du requérant.

La Commission considère donc qu'il y a lieu d'établir tout d'abord si la mesure incriminée relève de la réglementation de "l'usage des biens", au sens du deuxième alinéa de l'article 1 (art. 1), ou si elle s'analyse en une privation de propriété au regard du premier alinéa, et ensuite si son adoption, son exécution immédiate nonobstant l'appel du requérant et son maintien en vigueur jusqu'à sa révocation définitive sont compatibles avec les prescriptions de l'article 1 du

Protocole No 1 (P1-1) à la Convention.

La Commission note que les mesures en question n'ont jamais entraîné un transfert de propriété au profit de l'Etat, qui selon la jurisprudence italienne n'aurait pu intervenir qu'à la suite d'une décision irrévocable. Tel n'était pas le cas en l'espèce, car le requérant avait interjeté appel. Bien qu'elles n'aient donc pas comporté une privation de propriété, ces mesures ont néanmoins eu comme effet principal celui d'empêcher le requérant d'utiliser ses biens. Par conséquent, c'est le second alinéa de l'article 1 du Protocole No 1 (P1-1) qui trouve à s'appliquer en l'espèce.

La Commission observe que la saisie et la confiscation des valeurs mobilières appartenant au requérant s'analysent en des mesures adoptées conformément à la loi et répondant au besoin d'assurer la confiscation de biens qui semblaient "le fruit d'activités illégales au préjudice de la collectivité". Compte tenu "du très dangereux pouvoir économique d'une 'organisation' comme la mafia", l'adoption de ces mesures et leur maintien en vigueur jusqu'à la décision de la cour d'appel du 10 février 1987 ne peuvent pas être considérés comme disproportionnés au but légitime poursuivi (voir Cour eur. D.H., arrêt Raimondo précité, p. 16, par. 27).

La Commission observe en outre que le caractère préventif de la confiscation en justifie l'application immédiate nonobstant tout recours (cf. Cour eur. D.H., arrêt Raimondo précité, p. 17, par. 30).

Par conséquent, la Commission estime que l'application des mesures contestées jusqu'à la décision de la cour d'appel du 10 février 1987 n'a pas dépassé la marge d'appréciation menagée à l'Etat.

La Commission considère dès lors que cette partie du grief est manifestement mal fondée et doit être rejetée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Quant à la deuxième période considérée, la Commission note que les biens du requérant demeurèrent frappés de confiscation nonobstant la décision de la cour d'appel de révoquer cette mesure et nonobstant le fait que le pourvoi en cassation formé par le procureur de la République à l'encontre de cette dernière décision n'eut pas d'effet suspensif. Dans ces conditions, le maintien en vigueur de la confiscation des biens du requérant après le décret de la cour d'appel du 10 février 1987 ne semble avoir eu aucune base légale en droit italien.

Cependant, la Commission note que le requérant n'a introduit aucune instance de main-levée de la saisie de ses biens auprès du tribunal en tant que juge de l'exécution. Il s'ensuit que pour ce qui concerne la deuxième période considérée ci-dessus, l'exception de non-épuisement des voies des recours internes soulevée par le Gouvernement défendeur doit être retenue et cette partie du grief doit être en conséquence rejetée en application de l'article 27 par. 3 (art. 27-3) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à l'unanimité,

DECLARE LE RESTANT DE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la Commission — Le Président de la Commission

(H.C. KRÜGER) — (C.A. NØRGAARD)