SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 21439/93
présentée par Maurizio BOTTA
contre l'Italie

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 15 janvier 1996 en présence de

MM. S. TRECHSEL, Président
H. DANELIUS
C.L. ROZAKIS
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
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
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
J. MUCHA
E. KONSTANTINOV
D. SVÁBY
G. RESS
A. PERENIC
C. BÎRSAN
P. LORENZEN
K. HERNDL

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 30 juillet 1992 par Maurizio BOTTA contre l'Italie et enregistrée le 25 février 1993 sous le N° de dossier 21439/93 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 13 février 1995 et les observations en réponse présentées par le requérant le 28 juillet 1995 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, citoyen italien né à Milan en 1939, réside à Trezzano sul Naviglio (province de Milan). Il est handicapé physique et exerçait la profession d'expert comptable. Actuellement il est au chômage et des bénévoles pourvoient à domicile à sa subsistance.

Devant la Commission, le requérant est représenté par Me Bruno Nascimbene, professeur de droit international et avocat au barreau de Milan.

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

Les circonstances de l'espèce

Pour la deuxième fois consécutive, en août 1990 le requérant se rendit à la station balnéaire du Lido degli Estensi, située près de Comacchio (province de Ferrara), pour y passer ses vacances en compagnie d'une femme, elle aussi handicapée physique.

Le requérant se rendit bientôt compte qu'aucun établissement de bains n'était doté des dispositifs et des services nécessaires à permettre aux personnes handicapées l'accès à la plage et à la mer (en particulier, des parcours et des locaux hygiéniques spécialement aménagés), et cela nonobstant le fait que la législation italienne en la matière prévoyait l'insertion obligatoire dans les contrats de concession d'une clause imposant aux établissements de bains d'aménager ces dispositifs et aux administrations locales compétentes de contrôler son respect. Selon la municipalité de Comacchio, des clauses de ce type furent insérées uniquement dans les contrats de concession conclus après l'adoption des dispositions pertinentes.

Après avoir accédé pendant un laps de temps avec sa voiture privée à des plages domaniales non équipées, cette possibilité fut interdite au requérant par la suite, car l'entrée avait été barrée sur ordre de la capitainerie de port.

Le 26 mars 1991, le requérant envoya une lettre au maire de Comacchio, en le sollicitant à prendre les mesures nécessaires à remédier aux défaillances constatées l'année précédente. Cette lettre resta sans réponse.

En août 1991, le requérant retourna au Lido degli Estensi et constata qu'aucune des mesures qu'il avait sollicitées, et pourtant imposées par les lois en vigueur, n'avait été prise. Le requérant fut donc obligé de présenter au bureau maritime local une demande d'autorisation à accéder avec son véhicule privé à une plage publique non équipée.

En même temps, le requérant s'adressa à de différentes autorités. Le président de la coopérative des établissements des bains du Lido degli Estensi lui répondit qu'aucune clause obligeant ces derniers à se doter des structures réclamées par le requérant n'était prévue dans les contrats de concession. D'autre part, le bureau maritime local affirma qu'afin d'autoriser l'aménagement de parcours spéciaux sur les plages, il devait recevoir une demande officielle. Pour sa part, le maire soutint qu'il revenait aux établissements de bains de se doter des structures ci-dessus mentionnées et offrit au requérant la possibilité d'accéder avec sa voiture à une plage publique. Deux gardiens de la paix lui proposèrent une rencontre avec le maire. Enfin, un brigadier des carabiniers lui conseilla de porter plainte.

Par une note non datée, le bureau maritime local autorisa le requérant à accéder à une plage publique non équipée avec sa voiture pendant une période échéant le 31 août 1991.

Le 9 août 1991, le requérant décida de porter plainte auprès des carabiniers contre le ministre de la Marine marchande, le responsable de la capitainerie de port de Ravenna, et le maire ainsi que l'adjoint au maire de Comacchio. En effet, le requérant estimait qu'en omettant de prendre une quelconque mesure afin d'obliger les établissements de bains à se doter des structures pour les personnes handicapées, prescrites par la loi sous peine de révocation de leur licence, ces

autorités s'étaient rendues responsables du délit de manquement à un devoir de leur charge ("omissione d'atti d'ufficio"), prévu par l'article 328 du Code pénal italien.

Le 20 décembre 1991, le requérant demanda au parquet de Ferrara des renseignements sur l'état de la procédure.

Le 5 mai 1992, le ministère public demanda le classement sans suite de la plainte déposée par le requérant. Le requérant ne fut pas informé de cette demande, et cela nonobstant les dispositions contenues dans l'article 408 par. 2 et 3 du Code de procédure pénale.

Par décret du 12 mai 1992, le juge des investigations préliminaires ("giudice per le indagini preliminari") près le tribunal de Ferrara ordonna le classement sans suite de la procédure. Cette décision était motivée par le fait que suite à l'enquête, aucun élément constituant le délit prévu par l'article 328 du Code pénal n'avait pu être relevé, étant donné que tous les contrats de concession des plages contenaient une clause prévoyant l'obligation pour les établissements de bains de rendre les plages accessibles aux personnes handicapées, ainsi que d'aménager au moins une cabine de bains et un local hygiénique destinés à être utilisés par ces dernières.

Le 1er septembre 1992, le requérant s'adressa à nouveau au parquet de Ferrara afin de connaître l'état de la procédure.

En réponse, le 16 septembre 1992 le requérant fut informé par téléphone par le parquet de Ferrara que sa plainte avait été classée sans suite. Par lettre du 18 septembre 1992, il demanda alors au parquet de lui envoyer une copie du décret de classement, et à cette fin il annexa à sa lettre des timbres fiscaux qui étaient nécessaires pour l'envoi de ladite copie, bien que le fonctionnaire du parquet n'eût pas été en mesure de lui en communiquer le montant.

Le 3 octobre 1992, le requérant reçut une copie de ce décret.

Droit interne applicable

a) Dispositions de droit matériel

La loi n° 13 du 9 janvier 1989 prévoit des dispositions visant à garantir aux personnes handicapées l'accessibilité effective des bâtiments et établissements privés et l'élimination des entraves de nature architecturale (les soi-disant "barriere architettoniche"). L'article 1 par. 2 de cette loi dispose en particulier que dans un délai de trois mois à compter de son entrée en vigueur, le ministre des Travaux publics devait établir par décret les prescriptions techniques à suivre dans la construction de bâtiments privés ou d'habitations à loyer modéré. Cette même loi attribue également certaines tâches aux maires, notamment celle d'assurer la réalisation d'oeuvres d'adaptation en faveur des handicapés sur demande de ces derniers. En particulier, l'article 11 dispose qu'après avoir reçu les demandes des intéressés, le maire établit les besoins financiers de la municipalité pour réaliser ces oeuvres et en informe la région, qui à son tour établit ses propres besoins et demande au ministère des Travaux publics les financements nécessaires, qui sont prélevés du fond ad hoc constitué en application de l'article 10 de cette même loi.

En faisant application de l'article 1 par. 2 de ladite loi, le 14 juin 1989 le ministère des Travaux publics adopta un décret (n° 236), prévoyant que tous les futurs contrats de concession au bénéfice d'établissements de bains devaient contenir une clause imposant à ces derniers l'obligation de se doter d'au moins une cabine de bains et un local hygiénique spécialement conçus pour être utilisés par des personnes handicapées, et en outre d'aménager un parcours spécial permettant à ces dernières d'accéder à la plage et à la mer.

Le 23 janvier 1990, le ministère de la Marine marchande attira

l'attention de toutes les capitaineries de port italiennes sur ces dispositions.

Par ailleurs, l'article 23 par. 3 de la loi n° 104 du 5 février 1992 subordonne les concessions domaniales, ainsi que leur renouvellement, à l'adoption de ces mesures par les établissements concernés. En outre, la loi n° 118 du 30 mars 1971 prévoit des dispositions analogues en ce qui concerne l'élimination des "barriere architettoniche" dans les édifices publics ou ouverts au public.

b) Jurisprudence et dispositions procédurales

En ce qui concerne les voies de recours pénales disponibles, il existe un seul précédent en la matière, à savoir le jugement du 13 décembre 1989 du juge d'instance ("pretore") de Florence. Dans cette décision, le juge considéra qu'un maire ayant omis de faire approuver par les organes municipaux compétents et dans le délai prévu à cet effet par la loi le plan d'élimination des "barriere architettoniche" pour les personnes handicapées dans les bâtiments publics, était responsable de l'infraction de manquement à un devoir de sa charge (article 328 du Code pénal).

Sur le plan de la procédure, l'article 408 par. 2 et 3 du Code de procédure pénale italien (C.P.P.) prévoit que l'avis de la demande de classement présentée par le ministère public est signifié, aux soins de ce dernier, au plaignant, qui au moment de la présentation de la plainte ou successivement, avait déclaré vouloir être informé d'un classement éventuel ("... circa l'eventuale archiviazione"). Cet avis doit contenir l'indication que dans un délai de dix jours la partie lésée peut examiner les pièces versées au dossier et faire opposition par une demande motivée de continuation de l'enquête préliminaire, au sens de l'article 410 C.P.P.

Selon la jurisprudence, seule une demande "explicite et formelle" d'être informé sur un éventuel classement donne le droit de recevoir l'avis d'information d'une demande de classement du ministère public. Il doit s'agir donc d'un acte formel qui ne peut être remplacé par voie d'analogie par aucun autre acte (Cour de cassation, arrêt du 30 mai 1990).

Quant à la possibilité pour le plaignant de s'opposer à la demande du ministère public de classement sans suite, l'article 410 C.P.P. dispose que par l'opposition à la demande de classement le plaignant demande la continuation de l'enquête préliminaire en indiquant, sous peine de déchéance, l'objet de l'enquête supplémentaire et les éléments de preuve y relatifs. La jurisprudence de la Cour de cassation a interprété cette disposition de façon très restrictive et a établi que l'opposition est irrecevable si le plaignant se borne à indiquer des moyens de preuve manifestement superflus ou non pertinents (voir notamment l'arrêt de la Cour de cassation du 23 mars 1992; dans cette affaire, le plaignant s'était borné, dans son opposition, à critiquer l'enquête menée par le ministère public et à solliciter son approfondissement, notamment par l'acquisition de documents et l'accomplissement d'ultérieures expertises techniques et médico-légales).

Contre un décret ou une ordonnance de classement sans suite aucun recours n'est possible, sauf un pourvoi en cassation aux termes de l'article 409 par. 6 C.P.P. Cette dernière disposition renvoie à l'article 127 par. 5 C.P.P., qui prévoit des cas de nullité bien précis. Selon la jurisprudence, ces cas de nullité incluent l'hypothèse où le plaignant n'ait pas reçu l'avis de la demande de classement du ministère public nonobstant sa demande d'être informé sur un éventuel classement au sens de l'article 408 par. 2 C.P.P.

Par ailleurs, l'article 413 C.P.P. prévoit la possibilité pour le plaignant de demander au procureur général d'évoquer l'enquête au

sens de l'article 412 par. 1 C.P.P. Or, la jurisprudence a interprété cette dernière disposition dans le sens de limiter la faculté, ou l'obligation dans certains cas, pour le procureur général d'évoquer l'enquête à des cas précis où l'on est confronté à une véritable impasse de l'enquête. Par exemple, cette possibilité est prévue pour les cas où le ministère public sollicitant le classement ne se conforme pas à la demande du juge des investigations préliminaires de poursuivre l'enquête, dans le cas où le ministère public ne se conforme pas au décret de classement de la procédure et poursuit l'enquête, ou encore dans le cas d'une divergence entre le ministère public demandant le classement et le juge, rendant injustifiée la demande de classement.

Dans le domaine civil, le seul précédent spécifique en la matière est l'ordonnance du juge d'instance de Rome du 4 juin 1980. Dans cette affaire, des personnes handicapées s'étaient plaintes du fait que lors de la réalisation de la métropolitaine de Rome aucune mesure permettant l'accès et l'utilisation aux handicapés n'avait été prévue, contrairement aux dispositions législatives pertinentes. Le juge d'instance estima que des droits fondamentaux étaient en cause en l'espèce et par une mesure d'urgence au sens de l'article 700 du Code de procédure civile, ordonna à l'administration concernée d'aménager un moyen de transport alternatif de surface, doté de dispositifs permettant son utilisation par des personnes handicapées et suivant le même parcours que la métropolitaine. En effet, l'article 700 du Code de procédure civile prévoit que la personne ayant des raisons fondées de croire que pendant le temps nécessaire pour faire valoir un droit selon les voies de procédure ordinaires, ce droit serait menacé par un préjudice imminent et irréparable, peut demander au juge compétent des mesures d'urgence pouvant assurer, selon les cas, provisoirement les effets de la décision sur le fond.

Dans le cadre de la protection des droits fondamentaux, il convient de citer également la décision de la Cour de cassation n° 5172 du 6 octobre 1979, par laquelle celle-ci admit la possibilité pour des privés d'invoquer l'article 700 du Code de procédure civile face au projet d'une administration publique d'installer des usines d'épuration qui risquaient de provoquer des préjudices pour la santé des riverains.

GRIEFS

Le requérant se plaint tout d'abord d'avoir été soumis à un traitement inhumain et dégradant et de ce que l'absence de services lui permettant d'accéder à la plage et à la mer, en violation des dispositions législatives et administratives en vigueur, a de fait limité son droit à la liberté et à la sécurité. Il allègue de ce fait une violation des articles 3 et 5 de la Convention.

Il se plaint ensuite d'avoir été discriminé dans la jouissance de ces droits en raison de sa condition physique, en invoquant à cet égard l'article 14 de la Convention.

Le requérant allègue également une violation de l'article 13 de la Convention en raison du fait qu'il n'a pas disposé d'un recours effectif devant une instance nationale.

Enfin, il se plaint de ce que la procédure qui a fait suite à sa dénonciation n'a pas été examinée équitablement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, conformément à l'article 6 par. 1 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 30 juillet 1992 et enregistrée le 25 février 1993.

Le 17 octobre 1994, la Commission a décidé, en application de l'article 48 par. 2 b) de son Règlement intérieur, de porter la requête

à la connaissance du Gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 13 février 1995, après prorogation du délai imparti.

Le 3 mars 1995, la Commission a décidé d'accorder au requérant le bénéfice de l'assistance judiciaire.

Les observations présentées par le représentant du requérant au nom de ce dernier sont parvenues le 28 juillet 1995, après prorogation du délai imparti.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint tout d'abord d'avoir été soumis à un traitement inhumain et dégradant et de ce que l'absence de services lui permettant d'accéder à la plage et à la mer, en violation des dispositions législatives et administratives en vigueur, a de fait limité son droit à la liberté et à la sécurité. Il allègue de ce fait une violation des articles 3 et 5 (art. 3, 5) de la Convention.

La Commission estime que les griefs tirés par le requérant d'une violation des articles 3 et 5 (art. 3, 5) de la Convention doivent être examinés uniquement sous l'angle de l'article 8 (art. 8) de la Convention. En effet, le requérant se plaint en substance de l'atteinte à sa vie privée et au développement de sa personnalité résultant de la non-adoption de la part de l'Etat des mesures nécessaires à remédier aux omissions imputables aux établissements de bain privés.

Aux termes de l'article 8 (art. 8) de la Convention,

"1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et 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."

Le requérant se plaint également d'avoir été discriminé dans la jouissance des droits susmentionnés en raison de sa condition physique, et invoque à cet égard l'article 14 (art. 14) de la Convention.

Selon l'article 14 (art. 14) de la Convention,

"La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation."

Le Gouvernement fait valoir en premier lieu que selon la jurisprudence constante des organes de la Convention, la Convention ne garantit pas en tant que tel le droit à ce que des poursuites pénales soient engagées contre des tiers.

Le Gouvernement soulève ensuite une exception d'irrecevabilité, fondée sur le non-épuisement des voies de recours internes. En effet, il fait valoir en premier lieu que le requérant n'a pas demandé à être informé sur un éventuel classement sans suite de sa plainte, en application de l'article 408 par. 2 C.P.P., afin de pouvoir faire opposition en application de l'article 410 C.P.P. A cet égard, le

Gouvernement fait valoir également que le requérant n'a même pas demandé au procureur général auprès de la cour d'appel, en application de l'article 413 C.P.P., d'évoquer l'enquête au sens de l'article 412 par. 1 C.P.P.

Le Gouvernement soutient en outre qu'en tout état de cause, le requérant aurait pu faire valoir son droit de façon plus efficace à la fois devant les autorités administratives compétentes au sens des lois n° 13 du 9 janvier 1989 et 118 du 30 mars 1971, et devant les juridictions civiles.

En particulier, quant aux remèdes civils dont disposait le requérant, le Gouvernement soutient que la jurisprudence italienne protège désormais d'une manière efficace les droits de la personne, par le biais notamment de l'article 2 de la Constitution italienne, tels que le droit à la libre circulation, au travail, à la santé, à la protection des invalides et, de façon plus ample, le droit à la plénitude de la vie de relation. Selon le Gouvernement, le requérant était dès lors titulaire d'un véritable droit ("diritto soggettivo"), qu'il aurait pu invoquer devant le juge civil, en se fondant entre autres sur les nombreuses dispositions législatives qui aujourd'hui prescrivent les mesures nécessaires à éliminer les entraves pour les personnes handicapées. A cet égard, le Gouvernement se réfère en particulier à l'ordonnance du juge d'instance de Rome du 4 juin 1980, qui constitue un précédent fondamental en matière de protection des personnes handicapées. Bien que cette décision ait fait l'objet de critiques, le Gouvernement y voit l'expression d'une jurisprudence bien établie, développée par la Cour de cassation depuis son arrêt du 6 octobre 1979 à protection des droits fondamentaux, en l'occurrence le droit à la santé.

Pour sa part, le requérant fait valoir qu'il a bien demandé à maintes reprises d'être informé sur un éventuel classement de sa plainte. Néanmoins, il n'a pas été informé de la demande de classement du ministère public et il n'a pas, dès lors, été mis en condition de s'y opposer. Il est vrai qu'il aurait pu se pourvoir en cassation pour faire valoir cette omission. Mais selon la jurisprudence, l'article 408 par. 2 exige un acte formel pour qu'un plaignant puisse être considéré comme ayant demandé à être informé d'une éventuelle demande de classement. Ses demandes ne pouvant apparemment pas être considérées comme telle d'après la jurisprudence, comme le Gouvernement implicitement suggère, le requérant comprend mal comment la Cour de cassation aurait pu accueillir son pourvoi. Un tel formalisme rend donc cette voie de recours difficilement accessible. En tout état de cause, le requérant soutient qu'il l'a épuisée pour autant qu'elle était accessible.

Quant aux autres voies de recours indiquées par le Gouvernement, le requérant soutient d'abord que ni la loi n° 13 de 1989, relative à l'élimination des entraves dans les édifices privés, ni la loi n° 118 de 1971, relative aux édifices publics et ouverts au public, ne prévoient d'organes chargés d'en contrôler l'application. Aucun précédent en matière de justice administrative n'existe en la matière, et le requérant aurait pu uniquement solliciter les autorités administratives compétentes à révoquer le contrat de concession.

Le requérant souligne ensuite que le précédent en matière civile auquel se réfère le Gouvernement est le seul existant, et fait valoir par ailleurs qu'un seul précédent existe aussi dans le domaine pénal, à savoir la décision du juge d'instance de Florence du 13 décembre 1989, ce qui militerait en faveur de sa thèse.

Quant à un possible recours devant les juridictions ordinaires, le requérant observe que jusqu'à l'arrêt de la Cour de cassation du 20 février 1992, la jurisprudence excluait la possibilité de recours visant à obliger l'administration à des actions positives, sauf si l'administration avait agi comme sujet de droit privé ou si elle s'y

était obligée par un contrat. En effet, selon cette jurisprudence, que l'on pourrait considérer comme étant actuellement bien établie, une décision de condamner l'administration publique à des actions positives se serait substituée de facto à la décision administrative et aurait interféré dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Après l'arrêt de la Cour de cassation susmentionné, la jurisprudence a admis la possibilité d'obliger l'administration à éliminer les conséquences d'un comportement nuisible pour certains droits fondamentaux de l'individu, mais il est douteux que l'autorité judiciaire puisse obliger l'administration à remédier à une omission, étant donné que dans ce cas la juridiction devrait dicter à l'administration les modalités du comportement positif à suivre, se substituant ainsi à son pouvoir d'appréciation discrétionnaire. La décision du juge d'instance de Rome reste donc unique dans son genre.

A titre liminaire, quant à l'absence dans la Convention d'un droit à l'engagement de poursuites à l'encontre de tiers, à laquelle se réfère le Gouvernement, la Commission observe que l'issue de la procédure pénale engagée par le requérant n'est pas, dans cette partie de la requête, mise en cause en tant que telle, mais uniquement dans la mesure où elle a eu des conséquences sur la possibilité de redresser la violation alléguée d'autres droits garantis par la Convention, donc dans le cadre de l'article 26 (art. 26) de la Convention.

Or, en ce qui concerne l'exception du Gouvernement fondée sur le non-épuisement des voies de recours internes, la Commission rappelle en premier lieu que la règle de l'épuisement prévue par l'article 26 (art. 26) de la Convention n'impose l'exercice des recours que pour autant qu'il en existe qui soient accessibles aux intéressés et adéquats, c'est-à-dire de nature à porter remède à leurs griefs. Par ailleurs, il incombe au Gouvernement qui soulève l'exception d'indiquer les moyens qui, à son avis, étaient à la disposition des intéressés et auraient dû être utilisées par eux jusqu'à épuisement (voir Cour eur. D.H., arrêt De Wilde, Ooms et Versyp c/Belgique du 18 juin 1971, série A n° 12, p. 33, par. 60).

La Commission rappelle ensuite que l'article 26 (art. 26) doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif (voir, entre autres, Cour eur. D.H., arrêts Cardot c/France du 19 mars 1991, série A n° 200, p. 18, par. 34, et Geouffre de la Pradelle c/France du 16 décembre 1992, série A n° 253-B, p. 40, par. 26), et que les voies de recours indiquées par le Gouvernement doivent exister avec un degré suffisant de certitude, en pratique et en théorie, sans quoi leur manquent l'accessibilité et l'efficacité voulues (voir par exemple Cour eur. D.H., arrêt De Jong, Baljet et Van den Brink c/Pays Bas du 22 mai 1984, série A n° 77, p. 19, par. 39).

La Commission observe que la présente affaire se situe dans un domaine du droit italien en pleine évolution. Ceci explique de toute évidence la grande incertitude qui règne quant aux voies de recours à suivre pour obtenir une protection des situations telles que celle mise en cause. Ces incertitudes sont d'ailleurs celles qui caractérisent tout système juridique confronté à une situation nouvelle et à la recherche de nouvelles formes de sauvegarde. C'est tout particulièrement dans des situations pareilles que la Commission est appelée à faire preuve d'une certaine flexibilité, afin de ne pas rendre la tâche d'un requérant excessivement lourde.

Dans un tel contexte, un requérant n'est pas dispensé d'épuiser toute voie de recours, car, comme en l'espèce, il peut y exister des précédents qui, bien qu'isolés, montrent qu'une sauvegarde n'est pas totalement exclue, bien que difficile à obtenir et avec une efficacité incertaine. A ce propos, il échet de rappeler que même s'il existe un doute sur l'efficacité d'un recours interne, ce recours doit être néanmoins tenté (voir par exemple n° 10148/82, déc. 14.3.85, D.R. 42, p. 98). En l'occurrence, le requérant n'était donc pas dispensé de tenter au moins l'une des voies de recours que l'existence de certains

précédents avait révélées.

A l'époque des faits, les deux voies de recours principales indiquées par le Gouvernement, la voie civile et la voie pénale, avaient la même probabilité d'efficacité, toutes les deux étant fondées sur un seul précédent, analogue à la situation de l'espèce. Face à plusieurs voies de recours alternatives caractérisées par une efficacité et une accessibilité probables équivalentes, le requérant n'était donc pas obligé d'épuiser la voie de recours civile plutôt que la voie pénale ou en sus de cette dernière (voir, mutatis mutandis, n° 11932/86, déc. 9.5.88, D.R. 56, p. 199, et 11471/85, déc. 19.1.89, D.R. 59, p. 67).

Par ailleurs, aucune des autres voies de recours indiquées par le Gouvernement ne semble avoir une incidence quelconque en l'espèce.

En particulier, en ce qui concerne la possibilité pour le requérant d'entamer une action devant les autorités administratives visées par les lois n° 13 de 1989 et 118 de 1971, la Commission relève que ces lois imposent certaines obligations aux autorités administratives y indiquées, mais elles ne disposent pas quant aux recours visant à en assurer le respect.

En outre, quant à la possibilité pour le requérant de demander au procureur général d'évoquer l'enquête, la Commission note que l'article 413 C.P.P. renvoie à cet égard à l'article 412 par. 1 C.P.P., qui précise les cas dans lesquels le procureur général peut exercer cette faculté. Or, aucun de ces cas de figure ne semble s'être produit en l'espèce.

Or la question pourrait se poser de savoir si le requérant n'aurait dû se pourvoir en cassation une fois qu'il avait appris du classement sans suite de sa plainte, étant donné qu'il n'a pas été informé de la demande de classement du ministère public, nonobstant sa demande d'être tenu au courant de l'état de la procédure. A ce propos, la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de trancher cette question, puisqu'à supposer même que le requérant eût eu la possibilité, d'une façon ou d'une autre, de faire opposition à la demande de classement du ministère public, dans les circonstances de l'espèce ce remède n'avait aucune chance d'aboutir.

En effet, la Commission note que la jurisprudence italienne a interprété ce remède d'une façon très restrictive : ne peut être admis à faire opposition à une demande de classement que le plaignant qui soit en mesure d'indiquer des moyens de preuve précis à l'appui de ses allégations, pertinents et surtout de nature à apporter au dossier des éléments de preuve nouveaux. Or, dans le cas d'espèce on voit mal quels autres éléments aurait pu produire le requérant, ou quelles autres activités d'instruction auraient pu fournir de nouveaux éléments utiles pour l'enquête, étant donné que les faits de la cause, tels que le requérant les avait exposés dans sa plainte, étaient clairs et évidents. Ceci ressort d'ailleurs du contenu du décret de classement lui-même, car le juge des investigations préliminaires n'a pas contesté l'existence des faits litigieux, se bornant à en donner une qualification juridique qui excluait toute responsabilité pénale des personnes mises en cause par le requérant. Le requérant était donc en tout cas dispensé de faire opposition.

Par conséquent, le Gouvernement défendeur n'ayant indiqué aucune autre voie de recours alternative ou concurrente qui puisse paraître efficace et conforme aux exigences de l'article 26 (art. 26), la Commission considère que l'exception du Gouvernement ne peut pas être retenue.

Quant au fond, le Gouvernement estime que le domaine de la vie privée est étroitement lié au domaine affectif de la personne. Il souligne que selon la jurisprudence des organes de la Convention et

d'après la doctrine, la protection de la vie privée est fonctionnelle à assurer la possibilité de développer sa propre personnalité dans les relations avec d'autres personnes, sans qu'il y ait immixtion de l'extérieur, dans les cas où les liens juridiques indispensables à l'existence d'une vie familiale proprement dite font défaut, mais il existe des relations de fait étroites analogues à celles de nature familiale (par exemple, relation entre homosexuels, entre une mère nourricière et un mineur, etc.). Selon le Gouvernement, dans le cas du requérant le domaine affectif est inexistant. On ne saurait donc étendre le champ d'application de l'article 8 (art. 8) de façon si imprécise. D'autant plus, poursuit le Gouvernement, que comme l'a affirmé la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire B. c/France (arrêt du 25 mars 1992, série A n° 232-C), la formulation de la norme en question manque de netteté et exige dès lors une délimitation précise et rigoureuse de son champ d'application, surtout en ce qui concerne la définition d'obligations positives à la charge de l'Etat.

En tout état de cause, le Gouvernement se réfère aux éléments qui lui ont été fournis par la municipalité de Comacchio, selon lesquels à l'époque des faits, les dispositions de droit italien sur lesquelles s'était appuyé le requérant venaient d'entrer en vigueur. Il avait donc été extrêmement difficile, pour les établissements privés concernés, d'en faire application immédiatement. Il a fallu en effet attendre l'écoulement d'une période transitoire et aujourd'hui tous les établissements se sont conformés à la loi. Par ailleurs, l'administration de Comacchio a tout fait pour permettre au requérant l'accès à une plage publique et pour rendre son séjour aussi agréable que possible.

Le requérant soutient, pour sa part, que le domaine de la "vie privée" est certainement plus ample que celui restreint du domaine affectif. En effet, le requérant observe que contrairement à l'opinion du Gouvernement à cet égard, la jurisprudence des organes de la Convention elle-même laisse penser que la vie privée ne se limite pas au seul domaine affectif et que cette notion doit être interprétée avec une certaine flexibilité et en fonction des circonstances de l'espèce.

Selon le requérant, l'élément essentiel de cette notion est la possibilité pour l'individu d'établir et d'épanouir des liens avec d'autres êtres humains, possibilité qui est fonctionnelle au développement de la personnalité.

Quant aux obligations positives à la charge de l'Etat, s'il est vrai, reconnaît le requérant, que l'existence et l'étendue de ces obligations dépendent des résultats de la recherche d'un équilibre entre les intérêts de la collectivité et les intérêts de l'individu, cette appréciation est exclue en cas de non-respect de la part des autorités publiques d'obligations déjà existantes en vertu de la loi, ce qui est le cas en l'espèce.

Enfin, le requérant fait valoir que si une discrimination se produit quand un individu appartenant à une certaine catégorie reçoit un traitement différent par rapport à d'autres catégories en l'absence de toute justification, le requérant a été certainement discriminé dans la jouissance de ses droits. Peu importe, conclut le requérant, que l'Etat prévoie des dispositions "formelles" visant à éliminer certaines discriminations, si l'Etat lui-même ne respecte pas ces dispositions dans la pratique.

La Commission estime que sur ce point la requête soulève des questions de fait et de droit complexes qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond. Dès lors, cette partie de la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

La Commission constate, par ailleurs, que ce grief ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

2. Le requérant allègue également une violation de l'article 13 (art. 13) de la Convention en raison du fait qu'il n'a pas disposé d'un recours effectif devant une instance nationale.

L'article 13 (art. 13) prévoit notamment que "toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale".

Le Gouvernement juge ce grief manifestement irrecevable.

La Commission constate que le requérant a pu saisir une instance nationale d'un recours, à savoir une plainte pénale, visant les griefs qu'il fait valoir devant la Commission. Ce recours n'était pas dépourvu de toute chance de succès, compte tenu en particulier de l'existence d'un précédent spécifique, c'est-à-dire la décision du juge d'instance de Florence du 13 décembre 1989. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. Le requérant se plaint enfin de ce que la procédure qui a fait suite à sa dénonciation n'a pas été examinée équitablement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, conformément à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Cette disposition garantit notamment le droit de toute personne "à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) et 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".

La Commission rappelle à cet égard que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention ne peut pas être invoqué par le plaignant au pénal ne s'étant pas constitué partie civile (voir, parmi beaucoup d'autres, n° 10877/84, déc. 16.5.85, D.R. 43, p. 184).

Ce grief doit être donc rejeté comme étant incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention, conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission,

- à la majorité,

DECLARE LA REQUETE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, quant aux griefs concernant l'atteinte alléguée à la vie privée du requérant, ainsi que le traitement discriminatoire en découlant;

- à l'unanimité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

Le Secrétaire de la Commission	Le Président de la Commission
(H.C. KRÜGER)	(S. TRECHSEL)