SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 12541/86
présentée par Vito CIANCIMINO
contre l'Italie

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 27 mai 1991 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
J.A. FROWEIN
S. TRECHSEL
E. BUSUTTIL
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
Sir Basil HALL
MM. F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
J.C. GEUS
A.V. ALMEIDA RIBEIRO
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER

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 23 mai 1986 par Vito CIANCIMINO contre l'Italie et enregistrée le 6 novembre 1986 sous le No de dossier 12541/86 ;

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

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 28 juin 1990 ;

Vu les observations en réponse présentées par le requérant le 3 octobre 1990 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Les faits, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, sont les suivants.

Le requérant, Vito Ciancimino, est un ressortissant italien, né le 2 avril 1924 à Corleone (Palerme).

Pour la procédure devant la Commission, il est représenté par Me Giorgio GHIRON, avocat à Rome.

Le requérant est un homme politique dont la carrière s'est surtout déroulée en Sicile où il a été successivement conseiller municipal de Palerme, puis adjoint au maire chargé des entreprises municipales de Palerme (entre 1956 et 1959) et des travaux publics

(entre 1959 et 1964), enfin maire de Palerme en 1970.

Dès la fin des années soixante le requérant a été mis en cause par la commission d'enquête parlementaire (instituée conformément à l'article 81 de la Constitution italienne) sur la "mafia" comme appartenant à cette organisation criminelle.

Le requérant fait l'objet d'une série de poursuites au plan pénal et a été soumis à des mesures de prévention personnelles et patrimoniales.

Quant aux poursuites

Les poursuites diligentées contre le requérant ne forment pas l'objet de griefs. Elles constituent néanmoins la toile de fond de l'affaire et il convient donc de les exposer brièvement.

A l'origine d'une première procédure (identifiée sous le n° 660/85 PM - 2395/88 R.G.) se trouve l'enquête menée par les autorités judiciaires de Palerme sur les adjudications des services d'éclairage public et d'entretien des routes et égouts de la ville de Palerme.

Le requérant fut accusé au début de l'année 1985 d'avoir, en concours avec d'autres personnes, soustrait au profit de la société adjudicataire des services d'éclairage public de la ville de Palerme (ICEM - SPA), les deniers de l'administration communale (art. 314 du Code pénal - C.P.), au moyen de la signature abusive d'un contrat concernant l'actualisation des coûts de ce service ; il fut accusé également d'avoir agi par intérêt privé dans l'exercice de ses fonctions (art. 328 du C.P.), en ce qui concerne l'adjudication des travaux d'entretien des routes et égouts confiés à une société privée (LESCA-FARSURA, SPA).

Le requérant fut par ailleurs accusé d'omission d'actes de sa fonction pour avoir omis de renouveler les adjudications concernant les services d'entretien des routes et égouts de la ville de Palerme conformément aux directives approuvées par le Conseil communal.

Le 16 mai 1988, le requérant a été renvoyé en jugement pour l'ensemble de ces chefs d'accusations devant le tribunal de Palerme en même temps que 11 autres personnes.

Par jugement du 20 juillet 1990, déposé au greffe le 14 août 1990, le tribunal de Palerme a condamné le requérant du chef des délits qui lui étaient reprochés, à trois ans et deux mois d'emprisonnement et à 2.200.000 lires d'amende, ainsi qu'à la réparation des dommages causés à la ville de Palerme, solidairement avec les autres accusés, enfin à l'interdiction pour 5 ans des charges publiques. Le requérant a interjeté appel du jugement. La procédure est pendante.

A l'occasion d'une seconde procédure (identifiée sous le n° 4155/88 PM - 1588/89 R.G.U.I.), le requérant a également été accusé, à une date qui n'a pas été précisée, en même temps que huit autres personnes et en concours avec plusieurs centaines d'autres accusés, dont le procès a été disjoint, d'association de malfaiteurs (art. 416 du C.P.) et d'association de type "mafieux" (art. 416bis du C.P.), pour son appartenance à l'association "Cosa nostra" ayant pour objectifs de commettre des délits contre la vie et l'intégrité physique des personnes, d'attenter aux libertés individuelles et au patrimoine des personnes, de se livrer à la contrebande de tabac, au trafic d'armes et de devises.

Dans cette même procédure, il a aussi été accusé d'exportation de devises et de constitution d'importantes réserves d'argent à l'étranger, enfin de corruption (art. 319 du C.P.).

Le requérant a été renvoyé en jugement du chef de ces délits devant le tribunal de Palerme par décision du 30 juin 1990. Le procès n'a pas encore eu lieu.

Enfin, le requérant fait l'objet d'une troisième procédure (identifiée sous le n° 378/90 N.C.) pour répondre d'association de malfaiteurs et abus de fonctions. Cette procédure se trouve au stade de l'enquête judiciaire.

Arrêté et placé en détention provisoire à une date qui n'a pas été précisée, le requérant fut remis en liberté le 22 novembre 1985, à l'expiration des délais maxima de détention préventive.

Quant aux mesures de prévention

Parallèlement aux poursuites, le requérant a fait l'objet de deux procédures séparées visant à établir s'il présentait un caractère socialement dangereux conduisant à l'application à son encontre de mesures de prévention personnelle et patrimoniale.

a. Législation interne

Les mesures de prévention ont été instituées par la loi 1423 du 27 décembre 1956 - loi de 1956 - et concernent "les personnes dangereuses pour la sécurité et pour la moralité publique". L'article 3 de la loi permet de placer ces personnes sous la surveillance spéciale de la police (sorveglianza speciale della pubblica sicurezza), assortie au besoin soit de l'interdiction de séjourner dans telle(s) commune(s) ou province(s) soit, si elles présentent un danger particulier (particolare pericolosità), d'une assignation à résidence dans une commune déterminée (obbligo del soggiorno in un determinato comune).

Ces mesures ressortissent à la compétence exclusive du tribunal du chef-lieu de la province. Le tribunal statue dans les trente jours, en chambre du conseil et par une décision (provvedimento) 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, deuxième alinéa).

Le parquet et l'intéressé peuvent interjeter appel dans les dix jours, sans effet suspensif ; siégeant en chambre du conseil, la cour d'appel tranche dans les trente jours par une décision (decreto) motivée (article 4, cinquième et sixième alinéas). Celle-ci est à son tour susceptible, dans les mêmes conditions, d'un pourvoi sur lequel la Cour de cassation se prononce en chambre du conseil dans les trente jours (article 4, septième alinéa).

Lorsqu'il adopte l'une des mesures énumérées à l'article 3, le tribunal en précise la durée - ni moins d'un an ni plus de cinq (article 4, quatrième alinéa) - et fixe les règles à observer par la personne en question (article 5, premier alinéa).

La loi n° 575 du 31 mai 1965 - loi de 1965 - amendée en 1982, complète la loi de 1956 par des dispositions particulières dirigées contre les personnes dont des indices révèlent l'appartenance à des groupes "mafieux".

La loi n° 327 du 3 août 1988 - loi de 1988 - a supprimé la possibilité d'incarcérer l'intéressé pendant l'examen de la demande d'assignation à résidence. En outre, la mesure d'assignation à résidence doit désormais être exécutée dans la commune où l'intéressé a son domicile ou sa résidence.

Enfin, la loi n° 55 du 19 mars 1990 - loi de 1990 - prévoit que le juge a la faculté de suspendre le procès relatif à

l'application de mesures de prévention lorsqu'un procès pénal est pendant et jusqu'à l'issue de ce dernier.

Sur le plan patrimonial la loi de 1982 renforce cet arsenal législatif par des dispositions intégrées dans la loi de 1965, qui visent à frapper les patrimoines des associations de type mafieux.

Ainsi, conformément à l'article 2 ter de la loi de 1965, au cours de la procédure pour l'application des mesures de prévention prévues par la loi de 1956 à l'encontre d'une personne soupçonnée d'appartenir à de telles associations, le tribunal, même d'office, ordonne par décision motivée la saisie des biens dont la personne concernée dispose directement ou indirectement, quand il y a lieu d'estimer, sur la base d'indices suffisants, telle que la disproportion considérable entre le train de vie et les revenus apparents ou déclarés, que ces biens constituent le profit d'activités illicites ou son réemploi.

Ce même article prévoit, ensuite, qu'"avec l'application de la mesure de prévention, le tribunal ordonne la confiscation des biens saisis dont la provenance légitime n'a pas été démontrée".

b. Les mesures de prévention appliquées au requérant

aa. L'assignation à résidence

Le requérant a fait l'objet tout d'abord d'une mesure de prévention personnelle. C'est sur cette mesure de prévention que portent ses griefs. La procédure suivie en l'espèce est la suivante.

Le 4 octobre 1984, le procureur de la République de Palerme déposa auprès de la section du tribunal de Palerme compétente en matière de mesures de prévention, une demande tendant à appliquer au requérant une mesure de surveillance spéciale de police et d'assignation à résidence. Il demanda également que soit émis à l'encontre du requérant un mandat d'arrêt afin de garantir l'exécution de cette mesure.

Le 8 octobre 1984, le président du tribunal rejeta la demande d'émission du mandat d'arrêt, se limitant à imposer provisoirement au requérant de résider dans la commune de Patti. Il fixa la première audience pour l'examen de la demande du procureur de la République au 30 octobre 1984.

Dans le cadre de la procédure, le requérant demanda que soient recueillis divers moyens de preuve. Il demanda également que la procédure se déroule publiquement. Il souleva des exceptions concernant l'utilisation dans cette procédure du dossier préparé par la commission parlementaire d'enquête sur la mafia. Enfin, il excipa de l'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 1 de la loi de 1965, concernant l'application des mesures de prévention aux personnes soupçonnées d'appartenir à la mafia, eu égard aux articles 24 (droits de la défense) et 25 (principe de légalité des peines et mesures de sûreté) de la Constitution italienne. Par ordonnance du 9 avril 1985 le tribunal de Palerme rejeta demandes et exceptions.

Quant aux problèmes soulevés par le requérant sur la constitutionnalité de l'article 1 de la loi de 1965, examiné à la lumière de l'article 25 de la Constitution, dans la mesure où elle visait les personnes soupçonnées d'appartenir à des association de type mafieux, le tribunal releva que les dispositions légales définissant l'association de type "mafieux" étaient suffisamment précises compte tenu notamment de la jurisprudence qui s'était développée à cet égard et de la définition qui était contenue à l'article 416bis du C.P.

Le tribunal réfuta par ailleurs l'objection du requérant selon

laquelle dans le cadre de la procédure d'application des mesures de prévention, le jugement relatif à son caractère socialement dangereux se fonderait sur des éléments identiques à ceux qui lui étaient reprochés dans le cadre du procès pénal dont il faisait l'objet pour le délit d'association de malfaiteurs de type mafieux (articles 416 et 416bis du C.P.), si bien qu'il y avait lieu de suspendre la procédure d'application des mesures de prévention en attendant que soit rendu un jugement sur le bien-fondé des accusations portées contre lui. Il souligna en effet que la procédure de prévention [avait] pour objet d'établir le caractère socialement dangereux d'un individu, alors que la procédure pénale [visait] à établir la responsabilité pénale d'un prévenu. La circonstance que les faits établis dans le cadre d'une procédure pénale puissent être appréciés de façon autonome dans le cadre de la procédure de prévention ... [n'entraînait] pas l'ajournement nécessaire de la procédure de prévention dont l'autonomie par rapport à la procédure pénale réside à la fois dans la diversité des conditions d'application (presupposti), de l'objet et des critères d'appréciation appliqués. Le tribunal ajouta que cette appréciation "autonome" ne saurait constituer une violation des droits de la défense lorsque le prévenu et ses défenseurs ont été mis en mesure de connaître les faits "historiques" et les "comportements symptomatiques" sur lesquels se fonde le jugement sur la "dangerosité" sociale.

Quant aux auditions de témoins demandées par la défense, le tribunal les refusa estimant que les points sur lesquels le requérant désirait que soient entendus les témoins constituaient "une inadmissible expression d'opinions personnelles dont il ne pourrait tirer aucun élément de jugement".

Comme le tribunal avait refusé de convoquer les témoins dont il avait demandé la citation et avait rejeté conformément à la loi de 1956 sa demande de publicité de l'audience, le requérant renonça à comparaître au cours de cette procédure et révoqua le mandat donné à ses défenseurs.

Par décision (decreto) du 5 juillet 1985, déposé au greffe le 22 et notifié au requérant le 25 juillet 1985, le tribunal de Palerme décida d'appliquer au requérant la mesure de surveillance spéciale prévue à l'article 3 de la loi de 1956, telle que modifiée par la loi de 1965 et autres lois successives, assortie de l'obligation de résider dans la commune de Rotello, dans la province de Campobasso, pour une durée de quatre ans. Le tribunal précisait dans son ordonnance : "Il apparaît opportun de prescrire au requérant que dans la commune d'assignation à résidence, il ne s'éloigne pas de l'habitation choisie sans en aviser au préalable l'autorité de surveillance ...; de ne pas rentrer le soir après 20 heures et ne pas sortir de chez lui avant sept heures du matin sans nécessité attestée".

Le requérant arriva à Rotello le 24 novembre 1985. Il ressort du procès-verbal de police établi le 26 novembre 1985, concernant la communication au requérant des prescriptions relatives à l'exécution de la mesure de prévention, qu'il était enjoint au requérant :

"- de ne pas s'éloigner de la commune de Rotello, sauf autorisation préalable à demander dans chaque cas à l'autorité judiciaire compétente, exclusivement pour des raisons professionnelles, d'études, de famille ou de santé ;

- de se présenter chaque jour à la police de Rotello à 11 heures ;

- de ne pas rentrer chez lui le soir après 20 heures et de ne pas sortir le matin avant 7 heures sans nécessité attestée et, en tous cas, sans en avoir dûment avisé l'autorité chargée de sa surveillance."

Le 3 août 1985, le requérant se pourvut en appel de la décision du tribunal de Palerme conformément à l'article 4 de la loi de 1956. Dans ses motifs d'appel, le requérant faisait valoir que la décision prise à son égard, se fondait sur des allégations dont le tribunal aurait omis de vérifier le bien-fondé, puisqu'il avait rejeté les moyens de preuve proposés.

Il ressort des documents relatifs à la procédure que du 20 janvier 1986, date fixée pour la première audience devant la cour d'appel, au 22 mai 1990, la cour d'appel de Palerme a tenu 25 audiences concernant cette affaire.

Mis à part quelques retards ayant fait suite à des remises d'audience demandées par la défense (du 20 janvier 1986 au 3 juin 1986 et du 5 octobre 1987 au 9 novembre 1987, soit environ 5 mois et demi), ou à un empêchement de la défense et du tribunal (du 30 mai 1988 au 15 novembre 1988 et du 13 mars 1989 au 3 avril 1989, soit environ 6 mois), la procédure s'est déroulée sans interruption. Le 27 décembre 1988, la cour d'appel joignit l'examen des appels concernant les mesures de prévention personnelle et patrimoniale (voir plus loin) imposées au requérant, sans que la défense de ce dernier s'y opposât. Par la suite, compte tenu de la complexité des questions soulevées par l'application des mesures à caractère patrimonial, elle décida le 4 juillet 1989 de disjoindre à nouveau l'examen des deux appels.

La cour d'appel ordonna que soit versée au dossier une importante documentation, notamment certaines pièces faisant partie des dossiers d'autres procédures pénales concernant des personnes accusées, comme le requérant, d'appartenir à une association mafieuse.

La procédure d'examen de l'appel du requérant s'est déroulée devant la 5e section pénale sur les mesures de prévention de la cour d'appel de Palerme, en chambre du conseil. La procédure prévoit la présence de l'intéressé et l'assistance des défenseurs. Le requérant était présent à Palerme à l'occasion de la plupart des audiences. A diverses reprises cependant, la cour a procédé en sa contumace - estimant que l'absence du requérant à l'audience n'était pas justifiée. Les audiences se sont toujours déroulées en présence des défenseurs du requérant.

Enfin, il y a lieu de noter que par décret du 12 septembre 1988, faisant application de la loi de 1988, le président du tribunal de Palerme remplaça la mesure d'assignation à résidence par une interdiction de séjour dans les communes de Palerme, Trapani, Agrigente, Caltanissetta et Catane.

Le requérant a terminé l'exécution de la mesure de prévention de l'assignation à résidence, transformée en interdiction de séjour, le 25 octobre 1989.

bb. Les mesures de prévention patrimoniales

A la demande du procureur de la République près le tribunal de Palerme, en date du 26 juin 1985, le requérant fut également soumis à une seconde procédure de prévention visant l'application de mesures patrimoniales. A l'issue de la procédure, par décret du 3 novembre 1986, le tribunal de Palerme ordonna la confiscation des nombreux biens qui étaient au nom du requérant et de certains biens qui étaient au nom de sa femme et de deux de ses enfants.

Les intéressés interjetèrent appel de cette décision.

L'examen de l'appel est encore pendant. A la demande du requérant, cet examen a été suspendu compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi n° 55 du 19 mars 1990 qui prévoit que la procédure de prévention doit être mise en mouvement dès qu'une personne fait

l'objet d'une inculpation pour association de type mafieux (article 416bis du C.P.) mais que la procédure doit être suspendue jusqu'à l'issue de la procédure principale si le jugement pénal a des répercussions sur la procédure de prévention (la cognizione del reato influisce sulla decisione del procedimento di prevenzione).

GRIEFS

Le requérant se plaint que la mesure de surveillance spéciale assortie d'une assignation à résidence qui lui a été appliquée constitue une privation de liberté contraire à l'article 5 par. 1 de la Convention.

Le requérant se plaint que la procédure relative à l'application de la mesure de surveillance, vu les effets qu'elle comporte pour l'intéressé, aboutit à un jugement pénal et doit donc respecter les garanties prévues par l'article 6 de la Convention en matière de publicité de l'audience, du droit de faire interroger des témoins et des droits de la défense.

Le requérant considère que cette mesure porte une atteinte injustifiée à sa vie privée et familiale. Il invoque les dispositions de l'article 8 de la Convention.

Il se plaint également de n'avoir pas de recours contre la décision de lui appliquer une mesure de surveillance spéciale et invoque l'article 13 de la Convention.

Il se plaint enfin que son fils ait été exclu du concours du notariat en raison des charges qui pesaient contre son père.

PROCEDURE

La requête a été introduite le 23 mai 1986 et enregistrée le 6 novembre 1986.

Par décision du 6 février 1990, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et d'inviter ce dernier à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

Le Gouvernement défendeur a présenté ses observations le 28 juin 1990.

Le requérant a présenté ses observations en réponse le 3 octobre 1990.

Le 10 décembre 1990, le Gouvernement italien a fait parvenir à la Commission un certain nombre de pièces et documents annoncés dans ses observations.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de la mesure de surveillance spéciale assortie d'une assignation à résidence qui lui a été infligée par le tribunal de Palerme, par décision (decreto) du 5 juillet 1985.

a. La Commission relève tout d'abord que la mesure incriminée a fait l'objet d'un appel du requérant et que l'examen de cet appel est encore pendant à ce jour devant la cour d'appel de Palerme. Elle constate cependant, avec le requérant, que le Gouvernement italien n'a pas excipé du non-épuisement des voies de recours internes au sens de l'article 26 (art. 26) de la Convention.

Pour le requérant, le Gouvernement a implicitement renoncé à se prévaloir de cette exception.

La Commission considère quant à elle que le Gouvernement n'ayant pas soulevé l'exception d'épuisement des voies de recours internes dans ses observations sur la recevabilité de la requête, elle ne saurait la relever ex officio.

Elle constate ainsi qu'aucun obstacle découlant de l'application de l'article 26 (art. 26) de la Convention ne s'oppose à l'examen du grief du requérant.

b. La Commission est ensuite appelée à se prononcer sur la question de savoir si l'assignation à résidence infligée au requérant a constitué une atteinte au droit à la liberté et à la sûreté du requérant, tel que le lui reconnaît l'article 5 (art. 5) de la Convention aux termes duquel ..."nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales".

Le Gouvernement se réfère à cet égard à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et soutient que le droit à la liberté protégé par l'article 5 (art. 5) est le droit à la liberté dans son acception classique, c'est-à-dire le droit à la liberté physique, si bien que l'article 5 (art. 5) ne concerne pas les simples restrictions à la liberté de circuler. Or, dans l'arrêt Guzzardi la Cour a admis que l'assignation à résidence, prévue par la législation italienne, ne constitue pas en tant que telle une privation de liberté, au sens de l'article 5 (art. 5) de la Convention, mais doit s'analyser comme une restriction à la liberté de circuler entrant dans le domaine d'application de l'article 2 du protocole n° 4 (P4-2) à la Convention.

Il est vrai, ajoute le Gouvernement italien, que dans les arrêts Engel, Guzzardi, Van Droogenbroek et Ashingdane, la Cour a affirmé que même une mesure limitant la liberté de mouvement peut, compte tenu de ses modalités d'exécution, se révéler être une véritable mesure de privation de liberté, si bien qu'on ne saurait se dispenser d'un examen concret du cas d'espèce pour apprécier si l'on se trouve devant une véritable privation de liberté.

Mais selon le Gouvernement, dans la présente affaire, un tel examen ne fait apparaître aucun des facteurs significatifs qui, cumulés et combinés entre eux, ont permis à la Cour de conclure dans l'affaire Guzzardi que l'on se trouvait devant une véritable privation de liberté.

Le Gouvernement souligne d'emblée que le lieu d'exécution de l'assignation à résidence est une commune de 1.500 habitants située à 65 km du chef-lieu de province. Cette commune est dotée de tous les services publics essentiels, de lieux de culte, et est parfaitement reliée au reste du territoire national. Enfin, le requérant a pu y mener une vie normale de relation avec ses proches.

Quant aux obligations qui découlaient pour lui de l'assignation à résidence, le Gouvernement indique que le requérant était tenu de ne pas quitter son domicile entre vingt heures du soir et sept heures du matin, sauf nécessité attestée, et il lui était enjoint de ne pas s'éloigner du territoire de la commune sans en avoir informé au préalable les autorités de surveillance (cf. Cour de cassation du 20 novembre 1972 - Argento - Mass-Cass. par. 196). Il lui appartenait d'informer les autorités de surveillance de simples "débordements" du territoire, sans que soit nécessaire une autorisation préalable à cet égard (Cass. 16 XI-1962 - Maisto in Cass. pen. mass. 1963, p. 582 n° 991, Cass. 15.1.1965, Piscopia, in Giustizia pen. 1966, c. 696, Cass. 27 V 1980 Scardarilli in Riv. pen, 1981, p. 360).

Pour le Gouvernement, toutes ces limitations s'expliquent par le fait que la personne assignée à résidence fait l'objet, avant toute chose, d'une mesure de "surveillance spéciale de police".

Pour le requérant, il ressort clairement de la jurisprudence des organes de la Convention que les mesures de prévention d'assignation à résidence sont des mesures de privation de liberté au sens de l'article 5 (art. 5) de la Convention. Compte tenu des critères utilisés par la Cour européenne des Droits de l'Homme pour déterminer concrètement la qualification d'une mesure d'assignation à résidence - soit la limitation de l'espace de libre circulation dont dispose l'intéressé, la surveillance à laquelle il est soumis, la limitation des contacts sociaux, de son activité politique - le requérant considère qu'il a été victime d'une véritable privation de liberté.

Il souligne également qu'il a fait l'objet d'une surveillance permanente. Sa présence à son domicile était contrôlée chaque jour et parfois même aux heures les plus diverses de la nuit. Le requérant allègue également qu'on lui aurait refusé l'autorisation de se rendre hors de la commune de résidence pour des consultations médicales auprès de spécialistes.

Le requérant réfute les affirmations du Gouvernement qui affirme qu'il pouvait s'éloigner de son domicile pendant la journée sans autorisation préalable ; il cite à cet égard la jurisprudence de la Cour de cassation (Cass. pen. 11.1.1989 in Riv. pen. 1989, 1233, Cass. pen. 23.11.1984). Il estime que l'assignation à résidence était dans son cas en fait une assignation à domicile.

Par ailleurs, compte tenu de son envergure sociale, politique et culturelle, son confinement dans la commune de Rotello a porté une atteinte particulièrement grave à sa vie de relation et à son travail.

La Commission rappelle que l'article 5 (art. 5) de la Convention vise la liberté physique d'une personne et non de simples restrictions à la liberté de circuler, qui relèvent de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2) (Cour eur. D.H., arrêt Guzzardi du 6 novembre 1980, série A N° 39, par. 92, p. 33). Telle que l'a instaurée la loi de 1956, la surveillance spéciale avec assignation à résidence dans une commune donnée, ne tombe pas en elle-même sous le coup de l'article 5 par. 1 (art. 5-1) de la Convention. La Cour a rappelé cependant qu'"entre privation et restriction de liberté il n'y a ... qu'une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence" (arrêt Guzzardi précité par. 93 p. 33) et qu'il y a donc lieu de s'assurer qu'une privation de liberté ne résulte pas des modalités d'exécution de pareille mesure (arrêt Guzzardi précité, par. 94, pp. 33 et 34).

A cet égard, la Commission constate tout d'abord que l'assignation à résidence a été effectuée dans une commune où le requérant était soumis aux mêmes conditions de vie que les autres habitants de la commune (voir a contrario arrêt Guzzardi par. 94 in fine, pp. 33 et 34). Il apparaît par ailleurs de la lecture combinée du décret du 5 juillet 1985 et du procès-verbal de police du 26 novembre 1985, que le requérant pouvait circuler librement à l'intérieur de la commune pendant la journée.

Quant à la surveillance exercée sur le requérant par les autorités, le requérant n'a pas établi qu'elle ait dépassé les limites de ce qui était raisonnable, compte tenu de la nature et du but de la mesure de prévention, qui était de soumettre le requérant à une surveillance spéciale de police. Dès lors, la Commission estime que la durée d'application de la mesure de prévention, qui a été en l'espèce de près de 2 ans et 10 mois, puisque l'assignation à résidence dans la commune de Rotello initialement prévue pour 4 ans a été remplacée dès le 12 septembre 1988 par une interdiction de séjour dans certaines provinces de Sicile, n'est pas à elle seule de nature à conférer à cette mesure le caractère d'une privation de liberté au sens de l'article 5 (art. 5) de la Convention (cf. décision n° 7960/77 du 5 octobre 1977 (Guzzardi c/Italie) et par. 94 in fine, p. 34 de l'arrêt Guzzardi).

La Commission considère qu'en l'occurrence la mesure de surveillance spéciale appliquée au requérant n'a pas constitué une privation de liberté au sens de l'article 5 (art. 5) de la Convention. Cette disposition n'est donc pas applicable au cas d'espèce et le grief du requérant est à cet égard manifestement mal fondé au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. S'agissant toutefois d'une mesure de restriction à la liberté de circuler, garantie à l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2) à la Convention, la question se pose alors de savoir si la mesure litigieuse a porté atteinte au droit à la liberté de circuler reconnu au requérant. Aux termes de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2) à la Convention :

> "1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.
>
> ...
>
> 3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, 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.
>
> ..."

A cet égard, le Gouvernement a soutenu que les restrictions à la liberté de circuler imposées au requérant par la décision du tribunal de Palerme du 5 juillet 1985 étaient prévues par la loi, et nécessaires à la sûreté publique et à la prévention des infractions pénales. Il souligne à cet égard que la mesure litigieuse a été décidée par le tribunal de Palerme à l'issue d'une procédure qui répond aux principes fondamentaux qui gouvernent le procès pénal, c'est-à-dire le respect du contradictoire et la garantie des droits de la défense. Cette procédure a permis d'établir que le requérant était une personne socialement dangereuse en raison de ses liens supposés avec une association mafieuse.

Le requérant n'a pas présenté d'observations à cet égard.

La Commission constate que la mesure litigieuse impose au requérant d'importantes restrictions à la liberté de circuler et constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit tel qu'il est défini au paragraphe 1 de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2-1). Elle relève que ces restrictions sont prévues par la loi de 1956 telle que modifiée par des lois successives et ont été ordonnées par un tribunal en application de cette loi.

Il ressort du titre même des dispositions légales que les restrictions envisagées ont pour but la prévention du crime et la protection de l'ordre public, ce qui constitue un but légitime au regard de cette disposition de la Convention.

La Commission considère que compte tenu de la gravité particulière de la menace que représentent pour l'ordre public les associations criminelles et l'importance que revêt la prévention criminelle en ce qui concerne les personnes soupçonnées d'appartenir à la mafia, les mesures d'assignation à résidence peuvent être considérées en principe comme étant des mesures nécessaires dans une société démocratique à la poursuite des buts indiqués plus haut.

Dans le cas d'espèce, la Commission relève que la question de "la dangerosité" du requérant a fait l'objet d'une appréciation au cours d'une procédure judiciaire, encore pendante, qui s'est déroulée

devant le tribunal de Palerme dans le respect des garanties essentielles des droits de la défense. Elle note par ailleurs, qu'en l'espèce l'application de telles mesures, qui forment l'objet d'une procédure autonome, s'inscrit toutefois également dans un contexte pénal concernant le requérant : ce dernier est en effet poursuivi pour diverses infractions formant l'objet de trois procès distincts.

Dans ces circonstances la Commission estime que le rapport de proportionnalité entre le but poursuivi et la mesure adoptée n'a pas été rompu dans le cas du requérant. Il s'ensuit que le grief du requérant examiné sous l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2) à la Convention est manifestement mal fondé et doit être rejeté conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. Le requérant se plaint que la mesure de surveillance spéciale de police et d'assignation à résidence a de surcroît porté une atteinte injustifiée à son droit au respect de sa vie privée et familiale, tel que le protège l'article 8 (art. 8) de la Convention.

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."

La Commission admet que la mesure litigieuse constitue une ingérence dans le droit du requérant au respect de sa vie privée et familiale. Elle constate cependant qu'une telle ingérence est inhérente à l'exécution de la mesure de surveillance en tant que telle et qu'il ne ressort pas des faits de l'affaire qu'elle ait dépassé en l'espèce ce qui était nécessaire, compte tenu de la nature et du but de la mesure de prévention critiquée. Or, la Commission vient de constater que la mesure de prévention appliquée au requérant était prévue par la loi et pouvait être considérée en l'espèce comme étant nécessaire dans une société démocratique à la prévention du crime et à la protection de l'ordre public.

Compte tenu de cette conclusion, la Commission estime que l'ingérence dans la vie privée et familiale du requérant, dans la mesure où elle découle de l'application de la mesure de surveillance spéciale de police et d'assignation à résidence, doit également être considérée comme étant prévue par la loi et nécessaire dans une société démocratique à la prévention du crime et à la protection de l'ordre public.

Il s'ensuit que le grief tiré par le requérant d'une violation de l'article 8 (art. 8) de la Convention est manifestement mal fondé et doit être rejeté conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

4. Le requérant se plaint également que la procédure relative à l'application de la mesure de surveillance ne respecte pas les garanties de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, en particulier la publicité des audiences, le droit de faire interroger des témoins, les droits de la défense en général.

La Commission relève cependant qu'en assignant le requérant à résidence, le tribunal de Palerme n'a pas décidé du "bien-fondé" d'une "accusation en matière pénale" (cf. arrêt Guzzardi précité, p. 40

par. 108). Le requérant ne saurait donc invoquer quant à cette procédure les garanties énoncées à l'article 6 (art. 6).

Ce grief est donc incompatible avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de celle-ci.

5. Le requérant se plaint de n'avoir pas eu de recours contre la décision le soumettant à la mesure de surveillance spéciale et d'assignation à résidence et allègue une violation de l'article 13 (art. 13) de la Convention.

Cet article dispose :

> "Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles."

En l'espèce, la Commission constate que l'article 4 de la loi de 1956 prévoit expressément que la mesure de sûreté édictée par le tribunal peut faire l'objet d'un recours devant la cour d'appel, le cas échéant devant la Cour de cassation. Elle constate que le requérant a interjeté appel devant la cour d'appel de Palerme, section des mesures de surveillance, et que l'examen de l'appel est toujours pendant. Elle constate également, sur la base des indications du dossier, que la procédure d'appel s'est déroulée de façon continue et qu'elle a été finalement ajournée - à la demande du requérant - compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi de 1990.

Il s'ensuit que les griefs du requérant sont à cet égard manifestement mal fondés, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

6. Enfin, le requérant se plaint que son fils ait été injustement exclu d'un concours du notariat.

La Commission relève que le requérant n'étant pas lui-même victime d'une telle mesure au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention, ce grief doit être rejeté comme étant manifestement mal fondé au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la Commission	Le Président de la Commission
(H.C. KRÜGER)	(C.A. NØRGAARD)