

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

COMMISSION EUROPÉENNE
DES DROITS DE L'HOMME

Requête N° 7367/76

Michele GUZZARDI

contre

ITALIE

Rapport de la Commission

(Adopté le 7 décembre 1978)

STRASBOURG

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
I. <u>INTRODUCTION</u> (§§ 1-18)	1 - 6
a) Exposé succinct des griefs du requérant (§ 2)	1 - 2
b) Procédure devant la Commission (§§ 3-18).	2 - 6
II. <u>ETABLISSEMENT DES FAITS</u> (§§ 19 - 66)	7 -22
a) Les poursuites pénales dirigées contre le requérant (§§ 19 - 22)	7
b) La mesure de "surveillance spéciale" prise à l'égard du requérant (§§ 23-46)	7 -15
(aa) Les lois appliquées (§§ 23-32).....	7 -10
(bb) Le cas du requérant (§§ 33-46)	10 -15
c) Le séjour du requérant à Cala Reale, dans l'île de l'Asinara (§§ 47 - 66)	15 -22
(aa) Description des lieux (§§ 48-51) ...	16
(bb) Possibilités de déplacement et de relations avec l'extérieur (§§ 52 - 55)	16 -17
(cc) Aménagement du logement (§§ 56-57) ..	18
(dd) Assistance médicale, conditions hygiéniques et sanitaires (§§ 58-59)	18- 19
(ee) Présence de la famille (§§ 60-61) ...	19 -20
(ff) Possibilités de culte (§§ 62-63)	20
(gg) Possibilités de travail (§ 64)	20
(hh) Possibilités d'activités culturelles et récréatives (§ 65)	21
(ii) Démarches du requérant visant les conditions de vie sur l'île (§§ 66) ..	21 -22

III.	<u>ARGUMENTATION DES PARTIES</u> (§§ 67-78).....	23 - 29
	1. Questions relatives à l'épuisement des voies de recours internes, à la cessation de la situation litigieuse et au pouvoir d'examen de la Commission (§§ 67-68).....	23 - 24
	2. Bien-fondé de la requête (§§ 69-78) ..	24 - 29
	A. Le requérant (§§ 69-73).....	24 - 27
	B. Le Gouvernement (§§ 74-78)	27 - 29
IV.	<u>POINTS EN LITIGE</u> (§ 79).....	30
V.	<u>AVIS DE LA COMMISSION</u> (§§ 80-109) ..:.....	31 - 44
	a) Les conditions du séjour du requérant à Cala Reale (Ile de l'Asinara) ont-elles constitué un traitement contraire à l'article 3 de la Convention ? (§§ 80 - 86)	31 - 33
	b) Le séjour du requérant à Cala Reale (Ile de l'Asinara) a-t-il eu pour effet une atteinte à son droit au respect de la vie familiale, en violation de l'article 8 de la Convention ? (§§ 87-88)	34
	c) Durant son séjour à Cala Reale (Ile de l'Asinara), le requérant a-t-il été privé du droit de manifester sa religion par le culte, en violation de l'article 9 de la Convention ? (§§ 89-90)	35
	d) La mesure de "surveillance spéciale" a-t-elle comporté une violation de l'article 5 de la Convention ? (§§ 91-105)	35 - 42
	aa) Cette mesure a-t-elle comporté pour le requérant une privation de liberté au sens de l'article 5, paragraphe 1 de la Convention ? (§§ 91-99)	35 - 39
	bb) La privation de liberté subie par le requérant était-elle conforme à l'une des dispositions des litt. a) à f) de l'article 5, par. 1 ? (§§ 100-105) ...	40 - 42

e)	Les garanties de l'article 6 de la Convention devaient-elles être observées dans la procédure de mise sous "surveillance spéciale" du requérant ? Si oui, l'ont-elles été ? (§§ 106-109)	43 - 44
ANNEXE I	HISTORIQUE DE LA PROCEDURE	45 - 49
ANNEXE II	DECISION SUR LA RECEVABILITE DE LA REQUETE	50 - 68
ANNEXE III	DOCUMENTATION PHOTOGRAPHIQUE ET TOPOGRAPHIQUE PRODUITE PAR LE GOUVERNEMENT DEFENDEUR	69 - 89
<u>ANNEXE IV</u>	REGLEMENT AMIABLE	document séparé ⁷

I. INTRODUCTION

1. On trouvera ci-après un résumé des faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties à la Commission européenne des Droits de l'Homme, ainsi qu'une description du déroulement de la procédure. Le requérant a été représenté devant la Commission par Me Michele Catalano, avocat à Milan. Le Gouvernement italien a été représenté par son agent, Me G. Manzari, Président de section au Conseil d'Etat et chef du Service du contentieux diplomatique au Ministère des affaires étrangères.

a) Exposé succinct des griefs du requérant

2. Le requérant est un ressortissant italien, né en 1942. En janvier 1975 il a fait l'objet d'une mesure d'assignation à résidence forcée à Cala Reale, dans l'île de l'Asinara (Sardaigne) pour une durée de trois ans, en application de la loi de 1956 sur les personnes dangereuses et de la loi de 1965 sur la mafia. Sur recours du requérant, cette mesure fut confirmée par la cour d'appel de Milan d'abord et par la Cour de cassation ensuite.

Le 14 novembre 1975 le requérant demanda au tribunal de Milan d'être assigné à résidence dans une autre commune. Le 20 janvier 1976 le tribunal rejeta la demande et notifia cette ordonnance au Ministère de l'Intérieur et au Préfet de Sassari.

Toutefois, le même tribunal décida le 22 juillet 1976 le transfert du requérant dans une commune de l'Italie continentale, où il fut assujetti à la mesure de séjour obligatoire jusqu'au 8 février 1978.

Devant la Commission, le requérant s'est plaint des décisions du tribunal de Milan qui ont ordonné et confirmé son assignation à résidence à Cala Reale, dans l'île de l'Asinara. La Commission ayant décidé d'examiner ces griefs sous l'angle des articles 5 et 6 de la Convention, le requérant a ensuite fait valoir expressément une violation de ces dispositions.

./.

Le requérant s'est plaint également de ses conditions de vie à Cala Reale, les estimant contraires à l'article 3 de la Convention. Il a allégué qu'il n'était pas autorisé à y vivre de manière permanente avec sa famille (article 8), et qu'il n'y était pas en mesure de manifester sa religion par le culte (article 9) ni de faire instruire son fils (article 2 du Protocole additionnel).

La requête a été déclarée recevable en tant qu'elle concerne la mesure d'assignation à résidence (articles 5 et 6 de la Convention) et les problèmes soulevés sur le terrain des articles 3, 8 et 9 de la Convention. Par contre, le grief relatif à l'instruction du fils du requérant (article 2 du Protocole additionnel) a été déclaré irrecevable.

b) Procédure devant la Commission

3. La présente requête a été introduite le 17 novembre 1975 et enregistrée le 2 février 1976.

4. Le 10 mars 1977, après avoir reçu des parties des observations et des observations complémentaires écrites sur la recevabilité, ainsi qu'un mémoire additionnel du Gouvernement défendeur, la Commission a estimé que la requête soulevait des problèmes complexes par rapport à différents articles de la Convention (notamment les articles 3, 5, 6, 8 et 9) et devait faire l'objet d'un examen au fond.

La Commission a donc décidé de déclarer la requête recevable pour autant qu'elle vise les aspects précités, tout en déclarant irrecevables les griefs du requérant concernant l'article 2 du Protocole additionnel. (La décision de la Commission sur la recevabilité de la requête figure en Annexe II au présent rapport.)

5. Par lettre du 14 mars 1977, la Commission a invité les parties à lui présenter des offres de preuve concernant les faits de la cause. La Commission a attiré l'attention des parties sur le fait qu'elle attachait une importance particulière aux conditions de vie sur l'île de l'Asinara, telles qu'elles existaient à l'époque où le requérant y a séjourné. Afin d'être éclairée sur ces conditions, la Commission a exprimé le désir de disposer, notamment, de données concernant la population de l'île et l'accessibilité de l'île au public, en particulier de la partie où le requérant a été obligé de séjourner (Cala Reale).

La Commission a également indiqué que les offres de preuve, notamment celles du Gouvernement défendeur, devaient inclure : un plan de l'île, des photographies des lieux affectés au séjour des assignés à résidence et tout autre élément d'information.

En même temps, la Commission a fait savoir aux parties qu'elle se mettait à leur disposition, conformément à l'article 28 b) de la Convention, en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire.

6. Les offres de preuve du Gouvernement sont parvenues à la Commission le 2 juillet 1977. Elles étaient accompagnées de divers documents photographiques et d'une carte géographique concernant l'île de l'Asinara.

7. Le requérant a précisé, par lettre du 28 mars 1977, qu'il ne lui était pas possible de produire des photographies concernant l'île de l'Asinara, étant donné que l'accès des particuliers y est interdit. Toutefois, il a versé au dossier une lettre du maire de Porto Torres décrivant les caractéristiques de l'île et trois articles de presse.

8. Le 12 juillet 1977, la Commission a décidé de demander au Gouvernement défendeur des renseignements complémentaires. A cette fin, elle a fait parvenir au Gouvernement, par lettre du 29 juillet 1977, un questionnaire détaillé.

Les réponses du Gouvernement sont parvenues à la Commission le 9 septembre 1977. Elles étaient accompagnées de treize photographies et d'un plan de Cala Reale.

9. Le 14 octobre 1977, la Commission a décidé de tenir une audience contradictoire sur le fond. Cette audience a eu lieu le 9 février 1978.

Le requérant y était représenté par Maître M. Catalano, avocat à Milan, assisté de Maître G. Fiorella, avocat à Milan.

Le Gouvernement défendeur était représenté par son agent, ainsi que par M. P. Petrizzi, Sous-Préfet au Ministère de l'Intérieur, en qualité de conseil.

10. A la veille de l'audience, le Gouvernement défendeur a soumis à la Commission un mémoire contenant une demande visant à obtenir le rejet de la requête, au sens de l'article 29 de la Convention. Ce mémoire exposait également les thèses du Gouvernement quant au fond de l'affaire.

11. A l'audience, le conseil du requérant a produit certains documents concernant l'affaire (proposition du "Questore" de Milan du 23 décembre 1974 et avis conforme du Parquet de Milan du 14 janvier 1975 ; lettre adressée au "Questore" de Sassari par toutes les personnes assignées à résidence forcée à l'Asinara, le 9 janvier 1976 ; lettre du requérant au "Pretore" de Porto Torres du 11 août 1975; télégramme envoyé par le requérant à son conseil). L'agent du Gouvernement défendeur s'est opposé à la production de ces documents.

Après délibération, la Commission a décidé de les accepter, tout en réservant la question de savoir dans quelle mesure elle en tiendrait compte dans l'examen du fond de l'affaire. L'agent du Gouvernement défendeur a pris acte de cette décision. Copie de ces documents a été aussitôt remise à l'agent du Gouvernement défendeur. Une deuxième copie de ces documents a été adressée au Gouvernement par lettre du Secrétaire de la Commission en date du 15 février 1978.

12. Au cours d'une suspension de l'audience, la Commission a examiné la demande du Gouvernement tendant au rejet de la requête selon l'article 29 de la Convention. Lors de la reprise de l'audience, le Président de la Commission a informé les parties qu'à son avis il était évident, après la discussion qu'avait eue la Commission, que l'unanimité exigée par l'article 29 ne se ferait pas au sein de celle-ci.

13. Par lettre du 15 février 1978, le Gouvernement défendeur a été invité par la Commission à répondre par écrit à la question suivante : "Est-ce qu'une suite a été réservée par les autorités administratives ("Questore" de Sassari) à la demande formulée en date du 9 janvier 1976 par les personnes assignées à résidence forcée sur l'île de l'Asinara, notamment en ce qui concerne le point N° 5".(1)

./.

(1) Au point N° 5, les auteurs de la lettre demandaient que chaque assigné fût autorisé à se rendre à Porto Torres au moins une fois par semaine pour se ravitailler en denrées alimentaires.

Le Gouvernement défendeur a fait parvenir à la Commission un mémoire, daté du 15 mars 1978, contenant sa réponse à la question ci-dessus et divers arguments concernant la procédure et le fond de l'affaire. Ce mémoire était accompagné de plusieurs documents. Le mémoire et ses annexes ont été communiqués au requérant pour information.

Dans ce mémoire, le Gouvernement défendeur s'est notamment élevé contre la communication que lui a faite le Président de la Commission au cours de l'audience, selon laquelle l'unanimité requise par l'article 29 de la Convention ne s'était pas faite au sein de la Commission (cf. par. 12 ci-dessus). A cet égard le Gouvernement défendeur a allégué la violation à son détriment du principe universel de procédure selon lequel toute partie a droit à ce que sa cause soit entendue avant d'être impartialement jugée.

Le Gouvernement défendeur formulait une deuxième réserve, concernant le fait que la Commission n'a pas décidé de joindre, au sens de l'article 29 de son Règlement intérieur, la présente requête avec la requête N° 7960/77 introduite par M. Guzzardi et ayant pour objet son assignation à résidence ultérieure dans une commune continentale. Le Gouvernement fait notamment valoir que la Commission, agissant de la sorte, a porté préjudice à son droit de se défendre.

14. Après avoir pris connaissance de ces objections la Commission a décidé d'établir le présent rapport. Les délibérations et votes ont eu lieu en séance plénière, en présence des membres suivants :

MM. J.E.S. FAWCETT, Président
G. SPERDUTI, premier Vice-Président
C.A. NØRGAARD, second Vice-Président
E. BUSUTTIL
B. DAVER
T. OPSAHL
C.H.F. POLAK
J.A. FROWEIN
G. TENEKIDES
S. TRECHSEL
B. KIERNAN
N. KLECKER

./.

./.

15. Un règlement amiable n'ayant pu intervenir, le présent rapport a donc pour objet, conformément à l'article 31, § 1 :

- (1) d'établir les faits de la cause et
- (2) de formuler un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent de la part du Gouvernement défendeur une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention.

16. Sont joints au présent rapport un tableau retraçant l'historique de la procédure devant la Commission, la décision de la Commission sur la recevabilité, la documentation photographique et topographique produite par le Gouvernement défendeur.

17. Le texte du présent rapport a été adopté par la Commission le 7 décembre 1978 puis transmis au Comité des Ministres, conformément au paragraphe 2 de l'article 31.

18. Le texte intégral de l'argumentation écrite et orale des parties ainsi que les pièces produites par celles-ci sont conservés dans les archives de la Commission et peuvent être mis à la disposition du Comité des Ministres s'il le demande.

II. ETABLISSEMENT DES FAITS

=====

a) Les poursuites pénales dirigées contre le requérant

19. Le requérant a été arrêté le 8 février 1973, placé en détention préventive à la maison d'arrêt de Milan et inculpé par le juge d'instruction de cette ville d'association de malfaiteurs et de complicité de rapt sur la personne de l'industriel Torrielli, enlevé le 18 décembre 1972 à Vigevano (Lombardie) et libéré le 7 février 1973 après paiement d'une rançon considérable.

20. Aux termes des dispositions pertinentes de l'article 272 du code de procédure pénale italien, la détention préventive, dans le cas du requérant, ne pouvait excéder deux ans et devait donc prendre fin le 8 février 1975 au plus tard.

Durant sa détention préventive, le requérant s'est marié. Il a eu un enfant par la suite.

21. Le requérant, qui a toujours protesté de son innocence, a été renvoyé en jugement puis acquitté pour insuffisance de preuves par le tribunal de Milan par jugement du 13 novembre 1976. Le requérant et le ministère public ont interjeté appel de ce jugement et la cause est pendante devant la cour d'appel de Milan.

22. Les faits décrits ci-dessus ne sont rapportés ici que pour situer l'affaire car ils ne font l'objet d'aucun grief du requérant.

b) La mesure de "surveillance spéciale" prise à l'égard du requérant

(aa) Les lois appliquées

23. La mesure prise à l'égard du requérant et qui sera décrite plus loin se fondait, d'une part, sur l'article 3 de la loi italienne du 27 décembre 1956 (N° 1423) sur les personnes dangereuses (1) et, d'autre part, sur les articles 1 et 2 de la loi du 31 mai 1965 (N° 575) sur la mafia (2).

./.

(1) Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità.

(2) Disposizioni contro la mafia.

24. La loi du 27 décembre 1956 prévoit, à l'égard des personnes dangereuses, diverses mesures dont les unes ressortissent à la compétence du préfet de police et les autres à la compétence des tribunaux.

25. L'article 1 de cette loi prévoit en son paragraphe 1, entre autres, que ceux qui par leur conduite et leur train de vie doivent être considérés comme vivant habituellement, même en partie, du produit de délits ou du fait d'avoir favorisé des délits, ou qui par les manifestations auxquelles ils ont donné lieu, peuvent être considérés comme étant portés à enfreindre la loi, peuvent faire l'objet d'un avertissement de la part du préfet de police.

L'article 1 in fine ajoute que "le préfet de police enjoint aux personnes ainsi averties de changer de conduite" et que si elles n'obtempèrent pas à cette injonction il y aura lieu d'appliquer les mesures prévues à cet effet.

26. S'il s'agit de personnes dangereuses pour la sûreté et pour la moralité publiques et qui se trouvent hors du lieu de leur résidence, le préfet peut en outre les renvoyer à leur commune de résidence.

Les personnes qui n'obtempèrent pas à ces injonctions sont passibles d'une peine d'arrêt d'un mois au minimum et de six mois au maximum.

27. Les personnes qui, ayant fait l'objet de l'avertissement prévu à l'article 1, n'ont pas changé de conduite peuvent lorsqu'elles sont dangereuses pour la sûreté et la moralité publiques, être soumises à l'une des trois mesures suivantes :

- surveillance spéciale de la police,
- interdiction de séjour dans une ou plusieurs communes, ou dans une ou plusieurs provinces,
- assignation à résidence dans une commune déterminée.

Ces mesures ressortissent à la compétence exclusive du président du tribunal qui a son siège dans le chef-lieu de la province. Elles sont prises sur proposition motivée du préfet de police.

Le tribunal statue en chambre du conseil par décision motivée, dans un délai de trente jours. Le ministère public et l'intéressé sont entendus. L'intéressé peut présenter des mémoires et se faire assister d'un défenseur.

Si l'intéressé ne comparait pas mais que sa présence s'avère nécessaire aux fins de son interrogatoire, le président du tribunal l'invite à comparaître ; en cas de refus, le président peut décerner à son encontre un mandat d'amener.

28. Tant le ministère public que l'intéressé peuvent interjeter appel. La cour d'appel statue en chambre du conseil par décision motivée dans un délai de trente jours. Contre cette décision, tant le ministère public que l'intéressé peuvent introduire un pourvoi en cassation pour violation de la loi. La Cour de cassation statue en chambre du conseil dans un délai de trente jours.

Dans toutes ces procédures il est fait application des dispositions du code de procédure pénale, dans la mesure où elles sont applicables,

29. La décision du tribunal détermine les mesures auxquelles la personne en question doit être soumise. S'il s'agit d'une mesure de surveillance spéciale, le tribunal enjoint à l'intéressé de trouver du travail, de s'établir, de communiquer son lieu de résidence et de ne pas s'en éloigner sans en aviser au préalable la police (autorità di pubblica sicurezza). La décision énumère en tout cas une série de prescriptions auxquelles l'intéressé doit se conformer (entre autres, interdiction de fréquenter d'autres personnes dangereuses, de rentrer tard le soir, de s'arrêter habituellement dans les cafés, etc..),

S'il s'agit de l'obligation de séjour, on peut aussi enjoindre à la personne intéressée de ne pas s'éloigner de son habitation sans préavis et de se présenter aux jours indiqués à l'autorité préposée à la surveillance.

La durée de la mesure de prévention ne peut pas être inférieure à un an ni supérieure à cinq ans.

L'exécution des mesures ordonnées par le tribunal incombe au préfet de police.

30. La décision par laquelle les mesures ont été ordonnées peut être, sur demande de l'intéressé, révoquée ou modifiée par l'autorité qui l'a prononcée, ou l'autorité de police, dans la mesure où les motifs qui l'ont provoquée ne subsistent plus.

31. Les personnes qui n'obtempèrent pas aux prescriptions contenues dans la décision ordonnant la surveillance spéciale ou l'obligation de séjour sont punies d'emprisonnement pour trois mois à un an.

32. La loi du 31 mai 1965 concerne les personnes soupçonnées d'appartenir à des associations "mafiose" (article 1).

L'article 2 dispose que la mesure de la surveillance spéciale, celle de l'interdiction de résider dans une commune ou celle de l'assignation à résidence peuvent être proposées également par les procureurs de la République, même s'il n'y a pas eu d'avertissement préalable.

L'article 5 dispose que "le fait de s'être éloigné sans droit de la commune d'assignation à résidence est puni de six mois à deux ans d'emprisonnement...".

La compétence d'ordonner lesdites mesures appartient toujours à l'autorité judiciaire.

(bb) Le cas du requérant

33. Le 23 décembre 1974, le préfet de police (questore) de Milan a adressé au procureur de la République de la même ville un rapport dans lequel il proposait que soit appliquée au requérant la mesure de la surveillance spéciale, au sens de l'article 3 de la loi du 27 décembre 1956 et des articles 1 et 2 de la loi du 31 mai 1965. Il mentionnait des indices que le requérant participait à une association de "mafiosi", mais reconnaissait l'absence de preuves formelles.

34. Donnant suite à la proposition du préfet de police, le procureur de la République demanda le 14 janvier 1975 au tribunal de Milan de prendre à l'égard du requérant (qui se trouvait encore en détention préventive ; voir par. 19 et 20 ci-dessus) une mesure de surveillance spéciale, en application des dispositions légales sus-visées.

35. Par décision du 30 janvier 1975, le tribunal de Milan a ordonné que le requérant soit soumis, pour une durée de trois ans, à la mesure de la surveillance spéciale, assortie de l'obligation de résider dans un endroit déterminé, en l'espèce l'île de l'Asinara (proche de la Sardaigne) endroit indiqué par le Ministère de l'Intérieur. La décision prescrivait en outre que le requérant devait :

- dans un délai d'un mois, se mettre à la recherche d'un travail, fixer sa résidence dans le lieu prévu, la faire connaître immédiatement aux autorités chargées de la surveillance et ne pas s'en éloigner sans en avoir avisé préalablement lesdites autorités ;

- se présenter aux autorités chargées de la surveillance deux fois par jour ainsi qu'à toute invitation ;
- vivre honnêtement et dans le respect de la loi et ne pas donner lieu à des soupçons ;
- ne pas fréquenter habituellement d'autres personnes soumises à une mesure de prévention ou de sécurité ;
- être rentré le soir à 22 heures au plus tard et ne pas sortir le matin avant 7 heures, sauf cas de nécessité et avertissement donné en temps utile aux autorités chargées de la surveillance ;
- ne détenir ni ne porter aucune arme ;
- ne pas fréquenter habituellement les cafés ou cabarets et ne pas participer à des réunions publiques ;
- communiquer à l'avance aux autorités chargées de la surveillance le numéro de téléphone et le nom de son correspondant, chaque fois qu'il désirerait demander ou recevoir une communication téléphonique interurbaine.

36. La décision du tribunal étant exécutoire nonobstant recours (1), le requérant fut extrait de la maison d'arrêts de Milan le 8 février 1975 (2) et conduit sous escorte de police sur l'île de l'Asinara,

37. Par son avocat, Me Catalano, le requérant formula un recours auprès de la cour d'appel de Milan le 10 février 1975. Il contesta le bien-fondé de la mesure. Alors que la loi prévoit la résidence forcée dans les limites d'une commune, l'avocat relevait que le requérant était confiné dans une fraction de commune seulement. Il ajoutait que le requérant devait pouvoir recevoir des soins dans une clinique urologique, en raison de son état de santé.

./.

(1) Article 4, alinéa 6, de la loi du 27 décembre 1956

(2) Jour de l'échéance du délai maximum de détention préventive (cf. par. 20 ci-dessus).

38. Le 12 février 1975, la cour d'appel ordonnait, à titre préalable, le transfert du requérant à la clinique urologique de l'hôpital de Sassari, pour examen médical. Toutefois, sur intervention du parquet, qui soulignait qu'au cours de la détention préventive des experts avaient estimé peu probable que le requérant fût atteint d'un mal grave (encore qu'il eût refusé de se soumettre aux examens nécessaires), la cour d'appel suspendit son ordonnance le 14 février.

39. D'autre part, le 14 février également, l'officier commandant l'unité de police judiciaire de "Carabinieri" à Milan signalait par écrit à la cour d'appel ce qui suit :

- Pour les personnes surveillées résidant à l'Asinara, il n'existe que deux appartements permettant le logement d'une famille ; les ménages les occupent à tour de rôle par périodes de 30 ou de 60 jours.

- Il n'existe à l'Asinara aucune possibilité de travail permanent ; une seule entreprise utilise pour de brèves périodes les services de deux résidents à tour de rôle.

- Les forces de police stationnées à l'Asinara sont en mesure d'exercer la surveillance des résidents.

40. Le 17 février 1975, l'avocat du requérant, tout en contestant les affirmations faites le 14 février 1975 par le parquet, demanda à la cour de décider un complément d'information. Il lui adressa un mémoire complémentaire le 21 février 1975.

41. Le 12 mars 1975, la cour d'appel de Milan statua sur le recours du requérant et confirma la décision du tribunal de Milan du 30 janvier 1975. La cour estimait pour l'essentiel que l'état de santé du requérant ne s'opposait pas à ce qu'il fût obligé de résider à l'endroit indiqué dans la décision, que le but de la mesure dont le requérant avait été frappé était de le séparer de son milieu et de rendre plus difficiles les relations qu'il aurait pu entretenir avec ce même milieu. Ces considérations devaient par conséquent prévaloir sur toute autre, telle que l'impossibilité de trouver du travail ou celle de ne pouvoir vivre avec sa famille. La cour relevait que le requérant avait contracté mariage alors qu'il était en détention préventive prévenu d'un crime grave et que, par conséquent, il ne pouvait pas espérer vivre aux côtés de sa femme et de son enfant.

Après avoir observé que la mesure litigieuse était amplement justifiée par le fait que le requérant, compte tenu de ses antécédents, était particulièrement dangereux pour la société, la cour en a conclu que la surveillance d'un tel individu revêtait une importance telle qu'elle "affaiblissait" d'autres situations juridiques subjectives prises en considération par la loi ("infatti, avuto riguardo alla funzione di detta misura, la custodia di un individuo come sopra caratterizzato assume una tale prevalenza da giustificare l'affievolimento di altre situazioni giuridiche soggettive che la legge prende in considerazione").

42. Le requérant - toujours par son avocat, Me Catalano - a introduit un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel de Milan du 12 mars 1975. Si la date exacte de l'acte de pourvoi n'est pas connue, il apparaît que celui-ci a été formé en temps utile (1). Par mémoire ampliatif du 3 avril 1975, le représentant du requérant a fait valoir trois moyens :

i) La loi, prévoyant l'assignation à résidence dans une commune, est violée du fait que l'Ile de l'Asinara n'est pas une commune mais un "morceau de terre". Il s'ensuit une atteinte accrue à la liberté personnelle et au droit au respect de la vie privée et familiale garantis notamment par la Convention européenne des Droits de l'Homme ; il s'ensuit également une violation de la Constitution italienne et le requérant propose que la Cour de cassation défère cette question à la Cour Constitutionnelle.

ii) Il y a eu appréciation fautive des faits, dans la mesure où la cour d'appel de Milan a admis sans faire procéder à un examen que l'état de santé du requérant était compatible avec les conditions prescrites pour son séjour forcé. Il y a eu en outre application erronée de la loi, dans la mesure où la cour d'appel a estimé que la nécessité de la mise sous surveillance "affaiblissait d'autres situations juridiques subjectives prises en considération par la loi".

iii) L'arrêt de la cour d'appel consacre une contradiction en ce sens que cette juridiction considère l'île de l'Asinara comme un lieu approprié à l'exécution de la mesure de surveillance, alors que le requérant n'y trouvera pas

(1) L'article 4, alinéa 7, de la loi du 27 décembre 1956 fixe à dix jours le délai de pourvoi en cassation.

la possibilité de se conformer aux prescriptions qui lui sont imposées, par exemple celle de trouver du travail.

Le représentant du requérant a demandé l'annulation de l'arrêt entrepris et le transfert du dossier à la Cour Constitutionnelle afin que celle-ci se prononce sur la constitutionnalité (par rapport aux articles 13, quatrième alinéa et 27, deuxième et troisième alinéa, de la Constitution) de la loi du 27.12.1956, dans la mesure où elle ne précise pas que l'obligation de séjour dans une commune déterminée doit être comprise comme signifiant que c'est sur l'ensemble du territoire de la commune que l'obligation de séjour doit porter.

43. Par arrêt du 6 octobre 1975, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi. Dans son arrêt, la Cour, se ralliant à l'avis exprimé par le parquet, a estimé que le pourvoi était mal fondé.

Quant au premier des trois moyens, elle a relevé que l'obligation de séjour pouvait concerner une partie déterminée d'une commune si cela était nécessaire, comme en l'espèce, aux fins de la surveillance de l'intéressé. De même, les évidentes limitations qu'implique l'assignation à résidence découlent directement de l'application de mesures reconnues à plusieurs reprises comme conformes aux dispositions de la Constitution.

Quant au deuxième moyen, elle a relevé que c'était à bon droit que la cour d'appel avait estimé que l'état de santé du requérant ne faisait pas obstacle à ce qu'il fût assigné à résidence, étant donné que ce dernier avait par le passé refusé de se soumettre à un examen médical.

Quant au troisième moyen, elle a relevé qu'il ne subsistait aucune contradiction dans la mesure où le but poursuivi par la mesure de l'assignation à résidence était d'éloigner le requérant de Milan et par là-même, des membres d'associations "mafiose" qui y sont très actifs.

La Cour a également considéré que la question de constitutionnalité soulevée par le requérant était manifestement mal fondée.

44. Le 14 novembre 1975, le représentant du requérant a présenté au tribunal de Milan - en sa qualité de juge de l'application des peines (Giudice di sorveglianza) - deux demandes. Dans la première, il a demandé l'annulation de la mesure d'assignation à résidence. Dans la deuxième, il a sollicité le changement du lieu de séjour et demandé que le requérant fût assigné à résidence dans une commune où il pût vivre avec sa femme et son enfant, qui avaient dû quitter l'île de l'Asinara au mois d'octobre 1975 du fait que le permis d'y séjourner avait expiré.

45. Par décision du 20 janvier 1976, le tribunal de Milan a décidé qu'il n'avait aucune compétence en matière d'exécution des mesures de prévention, compétence qui était du ressort de l'autorité de police.

Après avoir relevé que les mesures prévues par la loi étaient justifiées par des exigences de défense sociale, le tribunal a toutefois estimé que de telles exigences n'entraînaient pas que des personnes qui en étaient frappées soient séparées de leurs familles, que ces personnes avaient en outre le droit de travailler et que les autorités administratives auraient dû assurer le respect de ces droits.

Tout en rejetant la demande, le tribunal a décidé de communiquer le texte de sa décision au Ministre de l'Intérieur et au préfet de police de Sassari.

46. Le 21 juillet 1976, le préfet de police de Milan a demandé au tribunal de Milan le transfert du requérant de l'île de l'Asinara à la commune de Force (province d'Ascoli-Piceno). Cette demande était motivée par le fait qu'un autre, accusé du rapt de l'industriel Torrielli, M. Pullara, également assigné à résidence, séjournait aussi à l'Asinara, et que la présence des deux personnes au même endroit pouvait avoir de fâcheuses répercussions pour la suite de la procédure pénale et, surtout, pour les conditions de sécurité sur l'île.

Par décision du 22 juillet 1976, le tribunal de Milan, faisant siens les motifs invoqués par l'autorité de police, a décidé le transfert du requérant dans la localité indiquée dans la demande du préfet de police.

c) Le séjour du requérant à Cala Reale, dans l'île de l'Asinara

47. Pour l'établissement des faits concernant le séjour du requérant, la Commission a pris en considération, d'une part, les documents (cartes géographiques, plan, photographies, rapports d'autorités locales) produits par le Gouvernement défendeur, ainsi que les réponses fournies par lui à diverses questions posées par la Commission et, d'autre part, les indications données par le représentant du requérant, en partie verbalement à l'audience. Ce dernier a en effet souligné qu'il lui était impossible d'établir ou faire établir des éléments de preuve documentaires car l'accès de l'île est interdit au public.

Un certain nombre de points de fait demeurent contestés entre les parties.

(aa) Description des lieux

48. L'île de l'Asinara est située à l'extrémité Nord-Ouest de la Sardaigne. De forme très allongée et de relief accidenté, elle mesure environ 20 km dans sa plus grande dimension, selon un axe orienté approximativement NE-SW. Sa superficie est de 50 km². Le territoire affecté aux personnes assignées à résidence est d'une superficie n'excédant pas 2,5 km²; il est bordé d'un côté par la mer et de l'autre par un établissement pénitentiaire, auquel tout le reste de l'île est réservé. La limite du territoire affecté aux personnes assignées à résidence n'est pas matérialisée par une clôture. Le Gouvernement affirme l'existence de panneaux d'interdiction. Cette circonstance est contestée par le requérant.

49. L'île fait partie, administrativement, de la commune de Porto Torres, petite ville côtière sarde, d'où l'on atteint l'Asinara en une heure de navigation. On peut aussi atteindre l'extrémité de l'île en 15 minutes à partir du petit port de Stintino, sis au Nord de Porto Torres. La navigation doit être interrompue en cas de très gros temps.

50. La localité principale de l'île, Cala d'Oliva, où est concentrée la quasi totalité de la population permanente (environ 200 personnes) est située sur le territoire affecté au pénitencier. Il s'y trouve notamment le bureau de poste. La population est composée des membres du personnel de l'établissement pénitentiaire, de leurs familles, des institutrices, du prêtre et de quelques petits commerçants.

51. Sur le territoire affecté aux personnes assignées à résidence est située la petite localité de Cala Reale, composée principalement d'un ancien établissement sanitaire appartenant au Ministère de la Santé et de quelques autres constructions, dont un poste de "Carabinieri". A Cala Reale il y a également une école primaire et une chapelle.

(bb) Possibilités de déplacement et de relations avec l'extérieur

52. Une divergence subsiste entre les parties quant à la circulation à l'intérieur de Cala Reale. En effet, le Gouvernement défendeur soutient qu'elle était libre, alors que le requérant prétend qu'elle était limitée à un rayon d'environ 800 m. Cette limitation résulte, d'après le requérant, d'un procès-verbal établi par le commandant des Carabinieri.

Le requérant précise que l'école primaire de Cala Reale se trouve au-delà du périmètre destiné aux personnes assignées à résidence : seuls les membres de leurs familles, donc, étaient autorisés à s'y rendre.

53. Les personnes assignées à résidence n'étaient pas autorisées à sortir de Cala Reale et à se rendre dans la partie restante de l'île. L'accès y était interdit pour d'évidentes raisons de sécurité.

La population de la partie restante de l'île (cf. § 50 ci-dessus) pouvait se rendre librement et à tout moment à Cala Reale.

54. Il était loisible aux personnes assignées à résidence de faire une demande pour se rendre aussi bien en Sardaigne que sur le continent italien chaque fois qu'elles avaient des motifs valables, tels que par exemple des soins médicaux, des achats de différentes sortes, des raisons de famille, des exigences judiciaires.

Le Gouvernement affirme que l'autorisation était "normalement accordée" sur présentation de documents, tels que certificats médicaux, actes d'assignation (en tant que témoins ou inculpés), ou bien après une enquête sommaire de police dans les cas de maladies des parents ou d'autres raisons de famille. Il a précisé ce qui suit : "La localité d'assignation à résidence était l'île de l'Asinara et, dans celle-ci, la zone de Cala Reale. Il est donc évident que Guzzardi ne pouvait pas se rendre à Porto Torres chaque fois qu'il le voulait ; il est donc évident que, lorsqu'il lui était permis d'y aller, il devait être assujéti à une stricte surveillance ; il est évident que, comme il devait se présenter deux fois par jour à l'autorité de police (pubblica sicurezza) dans l'île, il ne pouvait pas à son gré ou habituellement quitter la zone (Cala Reale) dans laquelle, selon la loi et l'arrêt, il devait purger la résidence forcée."

Le requérant affirme de son côté, qu'il était très difficile d'obtenir l'autorisation de se rendre tant en Sardaigne que sur le continent. A cet égard il précise que même dans le cas de visite médicale urgente il fallait attendre longtemps, parfois même un mois.

55. Les personnes assignées à résidence pouvaient se rendre à tour de rôle à Porto Torres pour s'approvisionner. Ces déplacements avaient lieu sous une surveillance étroite et constante de la part des Carabinieri.

Des divergences subsistent entre les Parties quant à la fréquence de ces déplacements et quant au nombre de ces assignés qui étaient autorisés à y participer. D'après le requérant l'autorisation n'était accordée qu'à une seule personne par semaine. Le requérant précise qu'il aurait attendu six mois avant de l'obtenir. Le Gouvernement, par contre, soutient que ces déplacements avaient lieu deux fois par semaine et que deux parmi les assignés à résidence étaient autorisés à participer à chaque déplacement,

(cc) Aménagement du logement

56. Les personnes assignées à résidence étaient logées dans deux édifices appartenant à l'ancien établissement sanitaire. Un troisième bâtiment, un petit immeuble nommé "Pagodina", était spécialement destiné à héberger des séjournants accompagnés de leurs familles ; il comprenait deux appartements. Les deux premiers édifices, d'assez vastes dimensions contenaient essentiellement, semble-t-il, des chambres à un ou deux lits. Le petit bâtiment de plein pied contenait deux appartements composés d'une chambre et d'une cuisine.

Le requérant a résidé dans l'un des bâtiments principaux ou dans le pavillon, selon qu'il se trouvait seul ou en compagnie de sa famille.

57. Les bâtiments affectés aux personnes assignées à résidence étaient vétustes. Selon les allégations du requérant, leur état aurait été très mauvais, proche de l'inhabitabilité. Les toits, par exemple, auraient laissé pénétrer la pluie.

D'après le Gouvernement par contre, leur état aurait été "acceptable", jusqu'au moment où certains des séjournants se seraient livrés à des actes de vandalisme. Ils auraient notamment introduit dans les cabinets des chiffons de toutes sortes et même des oreillers qui avaient provoqué de graves occlusions.

Cette circonstance n'est pas contestée par le requérant. Le 5 octobre 1976, à la suite de ces actions, le médecin officiel de la Province de Sassari déclara inhabitables les bâtiments en question. Cette décision fut révoquée le 27 octobre 1976,

Cette révocation était due, d'après le requérant, aux réactions négatives des autorités. Le Gouvernement explique de son côté que la révocation n'intervint qu'après l'exécution des travaux de nettoyage et de remise en état.

(dd) Assistance médicale, conditions hygiéniques et sanitaires

58. Le service médical était effectué par le médecin du pénitencier, qui résidait à Cala d'Oliva et qui, en cas d'urgence, pouvait être appelé par téléphone et intervenir dans l'espace d'environ 30 minutes.

D'après le Gouvernement, une infirmerie, desservie par un infirmier, était installée à Cala Reale. Le requérant conteste la présence d'un infirmier.

En cas d'hospitalisation et de visites auprès d'un médecin spécialiste, les personnes en résidence forcée étaient envoyées à l'hôpital civil et dans les cliniques universitaires de Sassari. Tout déplacement devait être autorisé par le tribunal compétent (dans le cas du requérant : le tribunal de Milan).

Le requérant allègue que, de ce fait, il fallait attendre jusqu'à un mois pour une visite médicale ou pour une hospitalisation.

59. Les conditions hygiéniques et sanitaires à Cala Reale étaient sous le contrôle du médecin officiel de la Province de Sassari.

Des divergences subsistent entre les parties en ce qui concerne la qualité de ces conditions. Selon le requérant, elles étaient toujours tout-à-fait inadéquates. Il souligne que ce fait constituait une source importante de mécontentement des assignés à résidence et l'objet principal de leurs protestations et revendications. D'après le Gouvernement, par contre, un bon niveau de conditions hygiéniques et sanitaires était assuré.

Le requérant affirme notamment qu'il n'y avait à Cala Reale ni système d'élimination des déchets ni service de voirie. Par conséquent les ordures étaient déposées par les séjournants autour des édifices et formaient des amas que personne n'éliminait.

(ee) Présence de la famille

60. Les personnes assignées à résidence à Cala Reale pouvaient demander aux autorités administratives d'autoriser des membres de leur famille à séjourner à Cala Reale dans le petit immeuble dit "Pagodina", pouvant héberger deux familles.

Le requérant précise que les séjournants pouvaient également obtenir l'autorisation de loger leur famille dans la chambre (4m x 4m) assignée à chacun d'entre eux. Cette chambre devait alors être utilisée aussi bien comme cuisine que comme chambre à coucher pour tous les membres de la famille du séjournant.

Le Gouvernement défendeur affirme, de son côté, qu'il y avait lieu de limiter le nombre des personnes autorisées à séjourner sur l'île, en raison du problème posé par le ravitaillement en eau de l'île, qui n'a pas de source ou d'aqueduc (l'eau pour les usages civils est transportée périodiquement par des navires-citernes de la Marine militaire).

61. Le requérant a d'abord cohabité avec sa famille (sa femme et son fils et, occasionnellement, ses beaux-parents et son neveu).

Le 9 octobre 1975 les membres de sa famille reçurent l'ordre de quitter l'île : cet ordre fut notifié au requérant par la légion des Carabinieri de Cagliari, station de l'Asinara.

Le 2 décembre 1975 les membres de sa famille furent autorisés à revenir sur l'île et restèrent avec le requérant jusqu'à son départ, le 22 juillet 1976.

(ff) Possibilités de culte

62. Il existe une chapelle à Cala Reale. D'après le requérant, elle n'était ouverte que pour les services religieux de Noël et de Pâques. Selon le Gouvernement, il aurait été possible d'ouvrir cette chapelle au culte grâce à la bonne volonté des autorités religieuses à n'importe quel moment sur simple demande des personnes intéressées. Cependant, ajoute le Gouvernement, ni le requérant ni les autres séjournants n'ont jamais formulé une telle demande.

63. Selon les allégations du requérant, une messe aurait été célébrée chaque dimanche par l'aumônier de la prison de l'Asinara dans un local situé hors du périmètre ouvert à la libre circulation des personnes en résidence surveillée, de sorte que seuls les membres de leurs familles pouvaient y assister.

(gg) Possibilités de travail

64. Les possibilités de travail à Cala Reale étaient limitées à celles qu'une entreprise locale ("Massidda - Costruzioni edili") pouvait offrir aux séjournants. Ces derniers participaient à tour de rôle aux offres de travail. Selon le Gouvernement défendeur, le requérant n'aurait jamais manifesté d'intérêt pour le travail qui aurait pu lui être proposé. Le requérant conteste cette affirmation du Gouvernement: il déclare, en se référant à une déclaration de l'entreprise susmentionnée, avoir travaillé depuis octobre 1975 jusqu'à mai 1976 et ensuite avoir demandé à maintes reprises et instamment du travail, sans avoir pu obtenir satisfaction.

(hh) Possibilités d'activités culturelles et récréatives

65. Les personnes assignées à résidence pouvaient se procurer à Porto Torres - soit directement soit par l'intermédiaire des personnes qui s'y rendaient à tour de rôle - des livres et des journaux.

Les parties sont en désaccord quant au nombre de récepteurs de télévision à disposition des assignés à résidence. Il y en aurait eu plusieurs selon le Gouvernement, alors que le requérant affirme qu'il n'y en avait qu'un.

En outre des divergences subsistent quant à l'existence - affirmée par le Gouvernement et contestée par le requérant - de services collectifs de cantine et de récréation.

(ii) Démarches du requérant visant les conditions de vie sur l'île

66. Pendant son séjour à Cala Reale le requérant a effectué certaines démarches concernant les conditions de vie sur l'île.

Le 11 août 1975 le requérant adressa une lettre au "Pretore" de Porto Torres, contenant un aveu spontané de non-respect de certaines des obligations qui lui avaient été imposées par la décision du 30 janvier 1975 du Tribunal de Milan, savoir : a) effectuer un travail ; b) rechercher un domicile stable ; c) s'abstenir de fréquenter d'autres personnes assignées à résidence et des repris de justice. Le requérant soulignait qu'il avait en vain essayé de se conformer à ces prescriptions, mais que les conditions de vie à Cala Reale en rendaient objectivement impossible l'observation. Aucune suite n'a été réservée à cette lettre du requérant.

Les conditions de vie à Cala Reale ont fait l'objet d'une protestation collective des assignés à résidence en janvier 1976. Les motifs de cette protestation sont contenus dans une lettre adressée au Préfet de Police le 9 janvier 1976 par tous les assignés, y compris le requérant. Ils demandaient : a) l'attribution d'une maison à chaque personne assignée à résidence ; b) l'accès permanent à Cala Reale des membres des familles des assignés ; c) l'amarrage en permanence, pour cas de nécessité, de l'embarcation destinée au transport des assignés ; d) la possibilité pour chaque assigné à résidence de se rendre à Porto Torres au moins une fois par semaine pour se ravitailler en denrées alimentaires ; e) la réouverture du bureau de poste à Cala Reale ; f) amélioration des conditions hygiéniques et sanitaires dans les zones habitées et les espaces limitrophes ;

g) une assistance médicale sur place et la possibilité d'obtenir promptement l'autorisation de consulter un médecin spécialiste ; h) un traitement plus humain de la part du personnel de police ; i) l'entretien des locaux d'habitation ; j) l'installation d'un deuxième téléphone.

Le Gouvernement défendeur a fait savoir qu'il avait pris, à la suite de cette protestation collective, certaines mesures afin d'accéder à une partie des demandes formulées par les assignés, en ce qui concerne notamment les points indiqués sub a), b), c), e).

./.

III. ARGUMENTATION DES PARTIES

1. Questions relatives à l'épuisement des voies de recours internes, à la cessation de la situation litigieuse et au pouvoir d'examen de la Commission

67. A l'appui de sa demande tendant au rejet de la requête en application de l'article 29 de la Convention (cf. par. 13 ci-dessus), le Gouvernement défendeur a fait valoir les arguments résumés ci-après :

a) Après avoir contesté la légalité de la mesure d'assignation à résidence prise contre lui, le requérant aurait pu demander à l'autorité administrative - compétente en la matière - la désignation d'un autre lieu de résidence. La demande qu'il a présentée à cet effet au Tribunal de Milan le 14 novembre 1975 (cf. par. 44 ci-dessus) était mal adressée. Le requérant n'a donc pas épuisé les voies de recours internes (article 26 de la Convention).

b) La demande présentée par le requérant au Tribunal de Milan le 14 novembre 1975 était pendante au moment de l'introduction de la présente requête. Or, au nombre des principes de droit international généralement reconnus, auxquels se réfère l'article 26 de la Convention, se trouve le principe selon lequel il ne peut y avoir situation de litispendance entre un recours devant une autorité nationale et un recours devant une autorité internationale.

c) La Commission ne saurait se prononcer sur une situation litigieuse qui a pris fin le 22 juillet 1976 par le transfert du requérant dans la commune de Force, sur le continent italien.

d) Le requérant n'ayant pas invoqué les articles 5 et 6 de la Convention dans sa requête introductive, la Commission a excédé ses pouvoirs en examinant d'office la requête sous l'angle de ces articles. En réalité, elle a déclaré recevables des griefs que le requérant n'avait pas formulés.

68. A ces arguments, le requérant a répondu :

a) qu'il contestait la thèse du Gouvernement selon laquelle il aurait dû s'adresser à l'autorité administrative pour être transféré dans une autre commune ;

b) qu'en attaquant devant les tribunaux - en dernier lieu devant la Cour de cassation - la mesure d'assignation à résidence prise contre lui, il s'est adressé aux autorités compétentes et a donc épuisé les recours adéquats dont il disposait ;

c) que, devant la Cour de cassation déjà, il s'est plaint d'une grave limitation de sa liberté et qu'il n'y a pas de différence de nature entre une grave limitation de la liberté et une privation de liberté.

2. Bien fondé de la requête

A. LE REQUERANT

69. Le requérant soutient que la violation la plus frappante commise par les autorités italiennes à son détriment est celle de l'article 5 de la Convention. A son avis, l'assignation à résidence dans l'île de l'Asinara s'identifie à une privation de liberté qui n'est justifiée par aucune des conditions prévues au paragraphe 1 dudit article. Il fait valoir notamment que le rayon de quelque 800 mètres à l'intérieur de Cala Reale, dans lequel il a été forcé de vivre, pouvait être considéré comme une prison en plein-air. Les conditions de vie à Cala Reale étaient même plus difficiles et contraignantes que celles qui existent normalement dans un pénitencier.

Deux éléments font ressortir clairement que les personnes assignées à résidence étaient réellement soumises à une privation de liberté :

a) la surveillance étroite et constante, 24 heures sur 24, par des agents de police ;

./.

b) l'inaccessibilité de l'île aux personnes non autorisées et la facilité avec laquelle les Carabinieri ouvrent le feu contre des bateaux privés qui s'en approchent (le requérant se réfère notamment à un épisode qui s'était déroulé en septembre 1975 : les Carabinieri de l'Asinara ouvrirent le feu à la mitrailleuse contre le yacht d'un touriste suisse qui s'était approché à moins de 55 mètres de la côte de l'île).

Le requérant conteste la thèse soutenue par le Gouvernement défendeur lors de l'audience au fond, selon laquelle, même si l'on devait considérer l'assignation à résidence sur l'île de l'Asinara comme une privation de liberté, celle-ci serait prévue à la lettre e) de l'article 5, § 1, en ce que le requérant devait être considéré comme un vagabond. Il serait absurde, estime le requérant, d'appeler vagabond une personne ayant un travail et un domicile stable et que de plus, s'apprête à se marier.

70. La violation de l'article 5 de la Convention est étroitement liée, selon le requérant à celle de l'article 6. Celui-ci a été violé pour les raisons suivantes :

a) Le requérant a été soumis à une mesure de "surveillance spéciale" s'identifiant à une privation de liberté, sur la base de simples "soupçons" d'appartenir à la mafia. Dans la proposition adressée par le "Questore" de Milan au Tribunal de Milan le 23 décembre 1974, le manque absolu de preuves de culpabilité est clairement admis.

b) Le Tribunal de Milan, dans sa décision, du 30 janvier 1975, s'est borné à accueillir les arguments contenus dans la proposition susmentionnée.

c) Les juges de la cour d'appel de Milan ont refusé d'effectuer une enquête sur place pour vérifier quelles étaient les conditions de vie à l'Asinara.

d) En général, les juges qui ont imposé au requérant, puis confirmé la mesure d'assignation à résidence ont paru s'empresser d'obéir aux desiderata du pouvoir exécutif.

71. En ce qui concerne la violation de l'article 3 de la Convention, le requérant affirme avoir été soumis à des conditions qui doivent être considérées, sinon comme inhumaines, du moins comme dégradantes. Il souligne l'état précaire et malsain des bâtiments où il a été logé et l'absence d'une assistance médicale digne de ce nom. Il se réfère, en général, au contenu de la protestation collective des détenus, du 9 janvier 1976 (cf. par. 66 ci-dessus).

Le requérant ajoute qu'il recevait un subside d'environ 45.000 liras par mois, avec lequel il n'était pas à même de satisfaire aux besoins de sa famille. Il affirme avoir en vain cherché un travail régulier (cf. par. 64 ci-dessus).

Des conditions si dures ont eu inévitablement des répercussions psychologiques très graves sur lui-même et sur les membres de sa famille.

72. En ce qui concerne la violation de l'article 8 de la Convention, le requérant soutient que le fait même qu'un individu a besoin d'une autorisation pour habiter avec sa propre famille est contraire à cette disposition.

La Convention a en tout cas été violée au moment où les Carabinieri, le 9 octobre 1975, ont notifié au requérant un procès-verbal par lequel ils enjoignaient à sa famille de quitter l'île de l'Asinara.

Le requérant reconnaît que l'autorisation de séjour de sa famille avait expiré le 18 août 1975, sans qu'il en ait demandé le renouvellement. Cependant, cette omission n'était pas due à la négligence, ainsi que le Gouvernement le prétend, mais à un sentiment d'égards pour d'autres personnes assignées à résidence qui, jusqu'à ce moment, s'étaient "sacrifiées" pour lui permettre de vivre avec son épouse et son enfant.

73. Le requérant affirme que l'article 9 de la Convention a été violé à son détriment puisqu'il n'avait pas la possibilité, lors de son séjour à Cala Reale, de manifester sa religion par le culte. L'église de Cala Reale n'était ouverte que les jours de Noël et de Pâques.

A l'objection du Gouvernement défendeur selon laquelle le requérant n'aurait jamais demandé aux autorités religieuses de pouvoir accéder à l'église, il répond qu'il n'y a pas d'autorités religieuses à Cala Reale.

Le requérant est d'avis que la mesure d'assignation à résidence a été motivée, en réalité, par l'obligation de le libérer à l'expiration du délai maximum de détention préventive prévu par la loi. Il suggère à la Commission d'examiner ce problème sous l'angle de l'article 18 de la Convention.

B. LE GOUVERNEMENT

74. En ce qui concerne la prétendue violation de l'article 3, le Gouvernement défendeur fait remarquer que le requérant a basé ses allégations presque exclusivement sur des articles parus dans le quotidien "La Nuova Sardegna".

Les documents produits par le Gouvernement italien montrent au contraire l'existence de conditions de vie normale à Cala Reale.

A cet égard le Gouvernement souligne les points suivants :

a) l'île est accessible grâce à un service quotidien de bateau ;

b) elle est dotée de services indispensables à une vie civilisée (eau, électricité, bureau de poste, assistance médicale, église, magasins etc...).

Il est donc inexact de dire, comme le fait le requérant, que les conditions de vie sont telles qu'elles constituent un traitement inhumain et dégradant. Même si l'on admet que les conditions de vie sont difficiles sur l'île de l'Asinara, en ce que, par exemple, la liberté de mouvement est considérablement

./.

limitée et qu'il n'y a ni distractions ni confort, il n'en résulte pas un traitement contraire à l'article 3 de la Convention. Par ailleurs, le Gouvernement défendeur rappelle qu'il s'agit d'une mesure de prévention adoptée à l'encontre de sujets dangereux, qui se sont montrés réfractaires à tout rappel au respect des règles de la vie civilisée. En effet, les autorités administratives italiennes ont choisi l'île de l'Asinara comme localité de résidence forcée pour les sujets les plus dangereux.

D'autre part, il n'est pas contraire à la loi qu'une mesure de restriction à la liberté soit exécutée dans des limites plus restreintes que le territoire d'une commune. En effet, l'article 5 de la loi N° 1423 de 1956 prévoit que le juge peut enjoindre à la personne assignée à résidence de ne pas s'éloigner de son logement sans en avoir prévenu l'autorité préposée à la surveillance. Dans le cas d'espèce, cette injonction a été faite dans la décision du 30 octobre 1975 du Tribunal de Milan.

75. En ce qui concerne l'examen de la requête sous l'angle de l'article 5 de la Convention, le Gouvernement défendeur soutient que même si l'on voulait qualifier de détention la résidence forcée à laquelle le requérant a été assujéti, une telle privation de liberté remplirait les conditions prévues par l'article 5 § 1 e) de la Convention. En effet, les personnes que la loi italienne assujéttit aux mesures de surveillance, y compris la résidence forcée, sont assimilables à des vagabonds. Le Gouvernement estime, en particulier, que la disposition susvisée de la Convention renvoie au droit interne pour déterminer la notion de vagabond. Il se réfère sur ce point à la jurisprudence des organes de la Convention dans les Affaires de vagabondage.

76. En ce qui concerne l'examen de la requête sous l'angle de l'article 6, le Gouvernement défendeur soutient que cet article n'est pas applicable en l'espèce. En effet le requérant n'avait pas qualité d'"accusé d'une infraction pénale, dans le cadre d'une procédure de caractère pénal, mais a fait l'objet d'une mesure adoptée à l'issue d'une procédure administrative.

77. En ce qui concerne l'application de l'article 8 de la Convention, le Gouvernement estime que le requérant n'a pas fourni la moindre preuve de violation de cette disposition. Quoi qu'il en soit, une ingérence dans la jouissance de ce droit, même si elle était prouvée, serait justifiée au sens du paragraphe 2 de l'article 8.

Les autorités compétentes ont autorisé la présence sur l'île des membres de la famille du requérant chaque fois que celui-ci en a fait la demande. Le fait qu'il est resté seul du 9 octobre 1975 au 1er décembre 1975 n'est dû, selon le Gouvernement, qu'à la négligence du requérant qui ne s'est pas soucié de faire renouveler l'autorisation qui avait expiré le 18 août 1975. Entre temps l'appartement qui servait de logement à la famille Guzzardi a été réservé à la famille d'un autre séjournant.

78. En ce qui concerne le grief tiré d'une prétendue violation de l'article 9 de la Convention, le Gouvernement défendeur soutient que cette disposition ne peut être interprétée comme reconnaissant à tout citoyen le droit d'avoir à sa propre disposition un bâtiment pour y pratiquer le culte. Du reste, il existe sur l'île une église dans laquelle les rites sacrés peuvent être célébrés sur demande des intéressés, mais le requérant n'a jamais demandé ni à en bénéficier ni à pouvoir se rendre le dimanche à Porto Torres pour assister à la messe.

IV. POINTS EN LITIGE

79. Les points en litige dans la présente affaire sont les suivants :

- 1) Les conditions du séjour du requérant à Cala Reale (Ile de l'Asinara) ont-elles constitué un traitement contraire à l'article 3 de la Convention ?
- 2) Le séjour du requérant à Cala Reale (Ile de l'Asinara) a-t-il eu pour effet une atteinte à son droit au respect de la vie familiale, en violation de l'article 8 de la Convention ?
- 3) Durant son séjour à Cala Reale (Ile de l'Asinara), le requérant a-t-il été privé du droit de manifester sa religion par le culte, en violation de l'article 9 de la Convention ?
- 4) La mesure de "surveillance spéciale" a-t-elle comporté une violation de l'article 5, § 1, de la Convention ?
 - a) Cette mesure a-t-elle comporté pour le requérant une privation de liberté au sens de l'article 5, § 1 de la Convention ?
 - b) Dans l'affirmative, la privation de liberté subie par le requérant était-elle conforme à l'une des dispositions des litt. a) à f) de l'article 5, § 1 ?
- 5) Les garanties de l'article 6 de la Convention devaient-elles être observées dans la procédure de mise sous "surveillance spéciale" du requérant ? Si oui, l'ont-elles été ?

./.

V. AVIS DE LA COMMISSION

- a) Les conditions du séjour du requérant à Cala Reale (Ile de l'Asinara) ont-elles constitué un traitement contraire à l'article 3 de la Convention ?

80. L'article 3 de la Convention stipule que nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

La Commission constate en premier lieu que le requérant n'a jamais allégué avoir été soumis à des sévices ou à d'autres actes pouvant être qualifiés de torture. En revanche, le requérant a affirmé que les conditions dans lesquelles s'est effectué son séjour à Cala Reale ont constitué un traitement sinon inhumain, du moins dégradant.

La Commission a déclaré dans son Rapport sur l'Affaire grecque (1) et confirmé dans son Rapport sur l'Affaire Irlande c/Royaume-Uni (2) ;

- que la notion de traitement inhumain couvre "pour le moins un traitement qui provoque volontairement de graves souffrances mentales ou physiques et qui, en l'espèce, ne peut se justifier"; et
- "qu'un traitement (ou une peine) appliqué à un individu peut être dit dégradant s'il l'humilie grossièrement devant autrui ou le pousse à agir contre sa volonté ou sa conscience".

C'est à la lumière de ces définitions que la Commission appréciera les éléments de fait pertinents dans la présente affaire.

Elle précise toutefois, comme elle l'a fait dans ses rapports sur l'affaire Tyrer (N° 5856/72, rapport du 14 décembre 1976, par. 33) et sur l'affaire Hilton (N° 5613/72, rapport du 6 mars 1978, par. 80), qu'il n'est pas nécessairement pertinent dans la présente affaire de se référer à des affaires interétatiques nées de situations de danger public et comportant des allégations de tortures ou de traitements proches de la torture. Ainsi, tout traitement violant l'article 3 ne doit pas nécessairement être qualifié d'atroce ou de barbare (Aff. Hilton, loc. cit. par. 81); mais il "doit atteindre un minimum de gravité. L'appréciation de ce minimum est relative par essence" (Cour eur. des Droits de l'Homme, affaire Irlande contre Royaume-Uni, arrêt du 18 janvier 1978, par. 162). Il s'ensuit que la question de savoir si le traitement réservé au présent requérant a contrevenu à l'article 3 dépend d'un examen détaillé des faits de la cause.

81. Sauf autorisation exceptionnelle, le requérant devait se tenir dans les limites d'une zone dont la surface n'excédait pas 2,5 km². Une telle surface est suffisante pour se livrer à un exercice en plein air. La Commission note que, dans leur pétition collective de janvier 1976, les assignés à résidence n'ont pas demandé une extension du territoire où ils peuvent habituellement séjourner et se déplacer. ./.

(1) Annuaire 12, Affaire grecque, p. 186.

(2) Annuaire 19; pp. 749 et 753.

Par ailleurs, les parties s'accordent à dire que les limites du territoire attribué aux assignés à résidence n'étaient pas matérialisées par une clôture. Bien que connaissant les bornes qui leur étaient fixées, les assignés à résidence ne pouvaient éprouver le sentiment de réclusion que provoque la présence de grillages, fils de fer barbelés ou autre forme de barrage.

82. Les bâtiments affectés au logement des assignés à résidence étaient au nombre de trois : deux bâtiments d'assez vastes dimensions comprenant un étage sur rez-de-chaussée et contenant essentiellement, semble-t-il, des chambres à un ou deux lits ; un petit bâtiment de plein-pied contenant deux logements composés d'une chambre et d'une cuisine, réservé aux personnes résidant avec leur famille. Le requérant, selon qu'il se trouvait seul ou en compagnie de sa famille, a résidé dans l'un des bâtiments principaux ou dans le pavillon. Il n'a pas allégué avoir eu à souffrir de la promiscuité de personnes étrangères à sa famille.

Le requérant s'est plaint du mauvais état des locaux et de conditions d'hygiène insatisfaisantes. Dans leur pétition collective de janvier 1976, les assignés à résidence ont souligné ce point.

La Commission admet que les conditions de logement du requérant se caractérisaient par l'absence de confort. Elle ne peut exclure que cette situation puisse être attribuée, pour une part, aux assignés à résidence eux-mêmes. Ceci paraît surtout vrai pour l'obstruction des canalisations sanitaires qui a motivé (après le départ du requérant) l'intervention du médecin officiel de la province de Sassari, ainsi que pour la prétendue accumulation de déchets et ordures à proximité des bâtiments d'habitation.

Dans l'affaire Irlande c/Royaume-Uni, ni la Commission ni la Cour n'ont admis une violation de l'article 3, en face de conditions de logement bien inférieures à celles qui furent imposées au présent requérant ; il est vrai qu'il s'agissait alors d'une durée de quelques jours seulement (cas relatif au camp de Ballykinler ; Rapport de la Commission, Annuaire 19, pp. 927 à 931 ; Arrêt de la Cour, par. 179 à 181).

83. Les assignés à résidence n'étaient pas dépourvus d'assistance médicale. Le requérant n'a pas contesté la présence d'un médecin à Cala d'Oliva et d'un téléphone pour l'appeler en cas de besoin.

D'un autre côté, les assignés à résidence, dans leur pétition collective de janvier 1976, ont réclamé l'amarrage permanent d'une embarcation à Cala Reale pour permettre un transfert d'urgence en territoire sarde en cas de nécessité.

Le requérant a allégué qu'au cas où son affection urologique aurait nécessité son hospitalisation à Sassari, il aurait dû, pour pouvoir faire ce déplacement, obtenir préalablement l'accord du Tribunal de Milan, qui n'aurait jamais été donné en temps utile vu les lenteurs de la procédure. La Commission se bornera à constater qu'il s'agit là d'une simple hypothèse et que lorsque le requérant a allégué devant la cour d'appel de Milan (le 10 février 1975) qu'un séjour à l'Asinara était incompatible avec son état de santé, cette juridiction rendit 48 heures plus tard une ordonnance de transfert à l'hôpital de Sassari (ordonnance qui fut d'ailleurs suspendue par la suite).

En définitive, la Commission estime que le requérant a peut-être éprouvé le sentiment d'insécurité d'une personne qui, vivant en un lieu retiré, a des craintes pour sa santé. Mais il n'est nullement établi qu'il se soit vu privé des soins médicaux nécessaires, ni même qu'il ait demandé de tels soins à aucun moment de son séjour à l'Asinara.

84. Les possibilités d'activités culturelles et récréatives étaient sans doute fort limitées à Cala Reale. Les séjournants pouvaient acheter des livres et des journaux à Porto Torres, en confiant leurs achats à celui d'entre eux qui était autorisé à s'y rendre.

85. La Commission attribue de l'importance au point de savoir dans quelle mesure le requérant a été privé de la possibilité d'accomplir un travail durant son séjour à l'Asinara.

A cet égard, il ressort des allégations des parties que seule l'entreprise Massidda pouvait offrir de modestes possibilités de travail aux habitants de Cala Reale. Selon une déclaration de ladite entreprise, datée du 23 août 1977, qui a été produite par le requérant, celui-ci a travaillé depuis octobre 1975 jusqu'à mai 1976 et, ensuite, a demandé à plusieurs reprises et instamment du travail, mais sans succès.

La Commission constate donc que pendant son séjour à l'île de l'Asinara le requérant n'a pu trouver un travail que pour une période très limitée. Abstraction faite de l'aspect financier, l'inactivité professionnelle a contribué à rendre sa situation difficile.

86. En définitive, la Commission ne doute pas que le requérant a connu, sur l'île de l'Asinara, des conditions de vie qui ont constitué pour lui une épreuve. Ayant cependant à l'esprit la définition des concepts de "traitement inhumain" et de "traitement dégradant" rappelée au paragraphe 80 ci-dessus, elle conclut à l'unanimité que le requérant n'a pas subi un traitement contraire à l'article 3 de la Convention.

- b) Le séjour du requérant à Cala Reale (Ile de l'Asinara) a-t-il eu pour effet une atteinte à son droit au respect de la vie familiale, en violation de l'article 8 de la Convention ?

87. L'article 8 garantit à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

La Commission a constaté (cf. par. 61 ci-dessus) que le requérant a vécu avec son épouse et avec son fils durant tout son séjour à Cala Reale, à l'exception de la période du 9 octobre au 2 décembre 1975.

Cette interruption n'était pas due à un refus de la préfecture de Sassari de prolonger encore l'autorisation de séjour accordée à la famille du requérant, mais à la décision du requérant lui-même de laisser pour un certain temps à d'autres assignés à résidence l'usage de l'appartement qu'il occupait d'habitude dans le pavillon, afin qu'ils puissent y vivre avec leur famille (cf. § 72 ci-dessus).

Certes, le devoir que le requérant peut avoir ressenti de se séparer de sa famille pendant un certain temps était-il dû à l'insuffisance des possibilités de logement. Il n'est toutefois pas possible de le rattacher à une intervention directe des autorités chargées de sa surveillance, lesquelles ne semblent pas s'être jamais opposées au séjour de l'épouse et du fils du requérant et même, occasionnellement, d'autres membres de sa famille, tels ses beaux-parents ou son neveu.

La Commission n'exclut pas, toutefois, que le droit au respect de la vie familiale puisse être violé dans le cas où les autorités imposeraient à une personne et aux membres de sa famille des conditions de vie intolérables.

Mais elle estime qu'en l'espèce les conditions de vie régnant à Cala Reale n'étaient pas difficiles au point qu'il eût été objectivement impossible à la famille du requérant d'y vivre.

La Commission tiendra compte de ces conditions en examinant la présente requête sous l'angle de l'article 5 de la Convention.

88. En considération de ce qui précède, la Commission conclut par onze voix, avec une abstention, qu'il n'y a pas eu, au détriment du requérant, violation du droit au respect de la vie familiale garanti par l'article 8 de la Convention.

- c) Durant son séjour à Cala Reale (Ile de l'Asinara) le requérant a-t-il été privé du droit de manifester sa religion par le culte, en violation de l'article 9 de la Convention ?

89. L'article 9 garantit à toute personne le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. "Ce droit, ajoute l'article 9, implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites."

La Commission a retenu qu'il existe une chapelle à Cala Reale, mais que celle-ci n'est pas ordinairement desservie. D'autre part, un prêtre réside à Cala d'Oliva et le Gouvernement défendeur a affirmé que ce dernier aurait pu célébrer des offices religieux en la chapelle de Cala Reale si les habitants de cette localité, notamment les assignés à résidence, en avaient fait la demande.

Le Gouvernement a encore affirmé sans être contredit que le requérant n'avait jamais demandé à ce qu'un office religieux fût célébré à Cala Reale pour qu'il puisse y assister. En outre, le requérant n'a jamais prétendu qu'il se serait vu refuser par les autorités chargées de sa surveillance une permission de se rendre à Cala d'Oliva pour assister à un office religieux.

La Commission note en passant que, dans leur pétition collective de janvier 1976, les assignés à résidence n'ont pas mis au nombre de leurs revendications l'organisation d'offices religieux à Cala Reale.

90. Pour ces motifs, la Commission conclut à l'unanimité qu'il n'y a pas eu, au détriment du requérant, violation de l'article 9 de la Convention.

- d) La mesure de "surveillance spéciale" a-t-elle comporté une violation de l'article 5 de la Convention ?

- aa) Cette mesure a-t-elle comporté pour le requérant une privation de liberté au sens de l'article 5, paragraphe 1 de la Convention ?

91. L'article 5, paragraphe 1, est ainsi conçu :

"Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent ;

b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi ;

c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ;

d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente ;

e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond ;

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours."

Selon le requérant, l'assignation à résidence à Cala Reale, dans l'île de l'Asinara a comporté une privation de liberté analogue à celle que l'on souffre en état de détention.

De l'avis du Gouvernement défendeur, l'assignation à résidence imposée au requérant, si elle comporte certaines limitations à l'exercice de l'un ou l'autre de ses droits fondamentaux, ne s'analyse pas en une privation de liberté.

92. La notion de privation de liberté a été traitée tant par la Cour que par la Commission.

La Commission rappelle tout d'abord que dans l'affaire Engel et autres, la Cour européenne des Droits de l'Homme s'est exprimée comme suit (Arrêt du 8 juin 1976, par. 58) :

"En proclamant le 'droit à la liberté', le paragraphe 1 de l'article 5 vise la liberté individuelle dans son acception classique, c'est-à-dire la liberté physique de la personne. Il a pour but d'assurer que nul n'en soit dépouillé de manière arbitraire ; ainsi que l'ont relevé Gouvernement et Commission, il ne concerne pas les simples restrictions à la liberté de circuler (article 2 du Protocole N° 4) (1). Cela ressort à la fois de l'emploi des termes 'privé de sa liberté', 'arrestation' et 'détention', qui figurent également aux paragraphes 2 à 5 et les autres dispositions normatives de la Convention et des Protocoles."

La Cour ajoute (ibidem, par. 59) :

"Pour établir si quelqu'un se trouve 'privé de sa liberté' au sens de l'article 5, il faut partir de sa situation concrète."

93. La Commission rappelle ensuite qu'à l'occasion de l'Affaire grecque (Requêtes N° 3321/67, 3322/67, 3323/67 et 3344/67), elle a déjà eu à examiner, sous l'angle de l'article 5, des mesures de mise en résidence surveillée. (Rapport de la Commission, Vol. I, 1ère partie, par. 281 à 285 ; Annuaire 12, The Greek Case, pp. 133 à 135.)

Elle rappelle enfin sa décision du 5 octobre 1977 (2) sur la recevabilité de la requête N° 7960/77, introduite par M. Guzzardi et ayant pour objet l'assignation à résidence du requérant dans la commune de Force (Italie centrale). La Commission a rejeté le grief du requérant selon lequel l'obligation de résider dans ladite commune aurait constitué une privation de liberté. A cet égard elle s'est ainsi exprimée : "... la Commission après avoir examiné les conditions d'exécution de la mesure d'assignation à résidence appliquée au requérant, ainsi que les obligations en découlant, constate qu'elles ne comportent aucune privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention, mais des restrictions à la liberté du requérant de circuler et de choisir sa résidence".

./.

(1) L'Italie n'est pas partie au Protocole N° 4. (Note de la Commission)

(2) Non publiée.

94. Dans l'examen de la situation concrète du requérant durant son séjour à Cala Reale, la Commission attribue une importance particulière à l'espace dont le requérant ne pouvait franchir les limites, à la surveillance à laquelle il était soumis, aux possibilités de contacts sociaux et à la durée des restrictions imposées.

95. Le seul fait de devoir résider dans les limites d'un territoire déterminé ne constitue pas nécessairement, en soi une privation de liberté. Dans le cas du requérant, l'espace dans lequel il pouvait se déplacer avait une superficie n'excédant pas 2,5 km². La localité de Cala Reale est constituée essentiellement par un groupe de bâtiments ayant servi, par le passé, d'établissement sanitaire et peuplée uniquement de personnes faisant l'objet de la même mesure de sécurité que le requérant, certains d'entre eux accompagnés de membres de leur famille. La localité comportait également un poste occupé par des forces de police chargées de la surveillance.

La Commission constate que l'espace dans lequel le requérant était forcé de vivre dépassait largement celui d'une cellule. Toutefois, le concept de privation de liberté ne saurait s'identifier à la détention à l'intérieur d'une cellule. En particulier, la Commission constate que, sauf en ce qui concerne la présence de la famille, la description donnée ci-avant n'est pas sans rappeler celle de maints établissements affectés à l'exécution de peines infligées à des condamnés, établissements dont la superficie peut dépasser celle de Cala Reale. Elle note que la présence ou l'absence d'une clôture matérielle n'est pas un élément déterminant à cet égard, la zone dont il s'agit faisant de toute manière l'objet d'une surveillance. La Commission note également que l'espace dans lequel le requérant était forcé de vivre était limité d'un côté par la mer, de l'autre côté par le territoire appartenant au pénitencier.

Certes, les assignés à résidence pouvaient-ils obtenir de temps à autre, pour un motif précis, l'autorisation de se rendre en un lieu situé hors du périmètre de Cala Reale pour une durée limitée. Toutefois, ces déplacements se faisaient sous surveillance étroite de la police. Cet élément ne serait donc pas, à lui seul, de nature à éliminer tout caractère de privation de liberté. Il suffit de rappeler à cet égard que dans beaucoup de pays, y compris l'Italie, les détenus peuvent même être autorisés à partir en congés non accompagnés.

Le requérant était assujéti à certaines autres limitations : interdiction de sortir de son logement entre 22 heures et 7 heures, obligation de se présenter au poste de surveillance deux fois par jour, obligation d'obtenir une autorisation pour téléphoner à l'extérieur et d'indiquer l'identité de son correspondant.

96. Abstraction faite de ces limitations matérielles, qui laissaient somme toute subsister une certaine marge d'autonomie, la Commission retient comme élément d'appréciation important l'existence d'une surveillance quasi permanente du requérant.

97. Le requérant n'avait pas la possibilité de chercher des contacts sociaux. D'autre part, il n'était pas possible pour d'autres personnes de se rendre à l'Asinara. En fait, hormis sa famille, il ne pouvait pas fréquenter librement des personnes menant une vie exempte de surveillance particulière, ni participer à une vie sociale normale. Les visites occasionnelles de personnes venant de l'extérieur, qui étaient parfois autorisées, ne suffisaient pas à infirmer cette constatation.

98. Enfin, pour ce qui est de l'élément de la durée, la Commission rappelle que pour apprécier la question de savoir si certaines sanctions infligées à des militaires s'analysaient en une privation de liberté, la Cour européenne des Droits de l'Homme a eu égard, notamment, à la durée des restrictions imposées (Aff. Engel et autres, Arrêt du 8 juin 1976, par. 59, 61 à 64).

S'agissant de la mesure d'assignation à résidence à Cala Reale, prise à l'égard du requérant, la Commission est d'avis que cet élément doit être pris en considération. En l'espèce, elle estime que le séjour du requérant à Cala Reale, de plus de seize mois, a été d'une longue durée.

99. Tenant compte des divers éléments d'appréciation retenus ci-avant, la Commission est d'avis que le fait pour le requérant d'avoir été assigné à résidence à Cala Reale durant plus de seize mois dans les conditions susdécrites a constitué une privation de liberté, au sens de l'article 5, par. 1, de la Convention.

bb) La privation de liberté subie par le requérant était-elle conforme à l'une des dispositions des litt. a) à f) de l'article 5, par. 1 ?

100. La Commission n'a rien trouvé qui permette de penser que le requérant n'aurait pas été privé de sa liberté "selon les voies légales", c'est-à-dire conformément aux dispositions pertinentes du droit interne. A cet égard, elle n'accorde pas d'importance particulière au fait que la loi prévoit la possibilité d'imposer l'obligation de résider "dans une commune déterminée" (1), alors que le requérant a été confiné sur un territoire formant seulement partie d'une commune plus étendue.

101. Les hypothèses dans lesquelles une privation de liberté est autorisée sont énumérées par l'article 5, par. 1, litt. a) à f) de manière limitative (Cour eur. D.H., Aff. Engel et autres, arrêt du 8 juin 1976, par. 57).

La Commission estime que les hypothèses visées sub litt. c), d) et f) de l'article 5, par. 1, n'entrent pas en ligne de compte en l'espèce.

102. Les parties se sont accordées à reconnaître que la mesure de "surveillance spéciale" prise à l'encontre du requérant constituait une mesure préventive et non répressive et qu'elle ne constituait pas formellement une peine. La Commission constate que le juge l'a ordonnée non pas après avoir formellement établi que le requérant avait commis une infraction, mais sur la base du soupçon qu'il avait un comportement ou déployait des activités dangereux pour la société.

La Commission en déduit que le requérant n'était pas privé de sa liberté "après condamnation par un tribunal compétent", au sens de l'article 5, par. 1, litt. a).

103. L'article 5, par. 1, litt. b) autorise la privation de liberté dans deux hypothèses :

Premièrement, "pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal". La Commission constate que les décisions relatives à la mise sous "surveillance spéciale" du requérant ne font nulle part mention d'une ordonnance judiciaire à laquelle le requérant aurait omis de se soumettre.

./.

(1) Article 3, alinéa 3 de la Loi du 27 décembre 1956.

Deuxièmement, "en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi". Ainsi que la Cour européenne des Droits de l'Homme l'a reconnu dans les affaires Lawless (arrêt du 1er juillet 1962, par. 64) et Engel et autres (arrêt du 8 juin 1976, par. 69), il ne peut s'agir que d'une obligation "spécifique et concrète".

L'article 1er de la loi du 27 décembre 1956 impose des obligations générales, telles que celle de ne pas "notoirement et habituellement s'adonner à des activités illicites" ou de ne pas "s'adonner habituellement à d'autres7 activités contraires à la morale publique et aux bonnes moeurs", obligations s'imposant d'ailleurs à tout citoyen. Etant donné que le tribunal de Milan, dans sa décision du 30 janvier 1975, s'est référé à l'article 1er dans son ensemble, il ne visait pas l'exécution d'une obligation prescrite par la loi, ainsi que ce membre de phrase doit être interprété.

Quant à la loi du 31 mai 1965, elle impose à toute personne une obligation générale de ne pas s'associer à d'autres en vue d'activités délictueuses.

Il s'ensuit que la privation de liberté imposée au requérant ne pouvait se justifier selon l'article 5, par. 1, litt. b), de la Convention.

104. Le Gouvernement défendeur a soutenu, en ordre subsidiaire, que la privation de liberté subie par le requérant correspondait à l'une des hypothèses visées à l'article 5, par. 1, litt. e), le requérant devant être considéré comme un vagabond.

De l'avis du Gouvernement, dans son mémoire déposé à la veille de l'audience du 9 février 1978, le terme de "vagabond", au sens de la disposition précitée de la Convention, se définirait par référence aux concepts du droit interne de l'Etat en cause. Cela ressortirait de l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme rendu le 18 juin 1971 dans les Affaires De Wilde, Ooms et Versyp (Vagabondage), au paragraphe 58.

La Commission ne suit pas le Gouvernement dans son interprétation de cet arrêt. En effet, après avoir constaté que la Convention ne contient pas de définition du terme "vagabond", la Cour a cité celle que donne l'article 347 du code pénal belge (1) pour déclarer ensuite que celle-ci "ne paraît nullement inconciliable avec l'acceptation usuelle du mot 'vagabond'". La formule utilisée indique clairement que la Cour constatait une coïncidence et qu'elle n'entendait pas opérer un renvoi.

./.

(1) "Les vagabonds sont ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance et qui exercent habituellement ni métier ni profession."

A l'audience même, le Gouvernement défendeur s'est référé à une "notion internationale" du terme "vagabond", qui viserait "une personne d'un caractère socialement dangereux dont le train de vie est alarmant".

La Commission accepte l'idée d'une notion autonome du terme "vagabond", mais ne souscrit pas à la définition proposée par le Gouvernement défendeur. A cet égard, elle observe que si la définition accueillie par la Cour dans les Affaires de vagabondage n'est peut-être pas la seule possible, elle semble correspondre néanmoins étroitement au sens ordinaire du mot "vagabond". La Commission note également que dans le cas du requérant aucun des trois éléments qui ressortent de la définition susmentionnée (absence de domicile certain et de moyens de subsistance, ainsi que le fait de ne pas exercer habituellement un métier ou une profession) n'a été retenu par le tribunal de Milan.

D'ailleurs, il résulte de l'ensemble des motifs de la décision rendue par le tribunal de Milan le 30 janvier 1975 que ce tribunal n'a nullement considéré le requérant comme un vagabond, au sens de l'article 1 a), chiffre 1, de la Loi du 27 décembre 1956 (1), (sans quoi il n'aurait sans doute pas manqué de le dire). Il s'est fondé sur les soupçons qui pesaient sur le requérant de vivre habituellement de gains illicites, de participer à des activités illégales et d'avoir une propension à la délinquance, situation correspondant à l'hypothèse visée au chiffre 3 de l'article 1er de la loi en question. Cette opinion est renforcée par le fait que le tribunal a conjointement - et même principalement - fait application au requérant de la loi du 31 mai 1965 (Dispositions contre la mafia).

La Commission est donc d'avis que la privation de liberté subie par le requérant n'était pas conforme à l'une des hypothèses visées à la litt. e) de l'article 5, par. 1, de la Convention.

o

o o

105. Ayant constaté a) que l'assignation à résidence du requérant à Cala Reale a constitué une privation de liberté et b) que cette privation de liberté ne correspondait à aucune des hypothèses visées à l'article 5, par. 1, de la Convention, la Commission conclut, à l'unanimité, qu'il y a eu, en l'espèce, violation de cette disposition.

./.

(1) Cette disposition vise, entre autres, "les oisifs et vagabonds habituels, qui sont aptes au travail".

- e) Les garanties de l'article 6 de la Convention devaient-elles être observées dans la procédure de mise sous "surveillance spéciale" du requérant ?
Si oui, l'ont-elles été ?

106. En son paragraphe 1, l'article 6 stipule notamment ce qui suit :

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, 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 réponse à cette double question dépend en premier lieu du point de savoir si la procédure qui a abouti à la mesure de "surveillance spéciale" ordonnée à l'encontre du requérant tendait à décider du bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre lui, au sens de l'article 6, par. 1.

107. La Commission est d'avis que le fait que la privation de liberté infligée au requérant avait un caractère préventif et non répressif ne permet pas à lui seul de répondre par la négative. En effet, dans de nombreux Etats, les tribunaux peuvent ordonner certaines mesures de caractère préventif à la suite d'une condamnation pénale.

Le tribunal de Milan a été saisi à la suite d'un rapport qui faisait état de soupçons pesant sur la personne du requérant. Au cours de la procédure, le parquet a fait état, lui aussi, des mêmes soupçons et a proposé que le requérant soit soumis à la mesure de la "surveillance spéciale".

La Commission estime superflu de rechercher si les conclusions alors prises par le parquet pourraient être considérées comme une "accusation". En effet, la procédure dont il s'agit ne ressortissait pas à la "matière pénale". De plus, la Commission relève que le tribunal n'a fait que constater l'existence des soupçons, ceux-ci suffisant à

./.

motiver sa décision, mais qu'il ne s'est pas prononcé et n'était pas appelé à se prononcer sur leur "bien-fondé". Il s'ensuit que la procédure en question ne tendait pas à une décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre le requérant. La Commission se réfère à l'opinion qu'elle a exprimée en présence de procédures analogues à celle qui a été appliquée au requérant (cf. rapport de la Commission dans l'affaire Irlande c/Royaume-Uni, Ann. 19, pp. 581-585).

Il faut souligner que le requérant, par ailleurs, a fait l'objet d'une procédure pénale pour rapt et association de malfaiteurs et qu'il a été acquitté faute de preuve par décision du 13 novembre 1976 du tribunal de Milan.

108. Se référant, mutatis mutandis, à l'opinion qu'elle avait exprimée dans les Affaires de vagabondage (Rapport de la Commission du 19 juillet 1969, par. 181), opinion que la Cour européenne des Droits de l'Homme n'a pas infirmée (arrêt du 18 juin 1971, par. 86), la Commission est d'avis que la procédure en question ne portait pas non plus sur "des droits et obligations de caractère civil".

109. La Commission conclut, à l'unanimité, que la procédure au terme de laquelle le requérant a été soumis à la mesure de la "surveillance spéciale" échappait à l'article 6 de la Convention et qu'il ne peut y avoir, dès lors, violation de cette disposition en l'espèce.

Le Secrétaire
de la Commission

(H.C. KRÜGER)

Le Président
de la Commission

(J.E.S. FAWCETT)

ANNEXE I

HISTORIQUE DE LA PROCEDURE

<u>Objet</u>	<u>Date</u>	<u>Observations</u>
Introduction de la requête	17 novembre 1975	
Enregistrement de la requête	2 février 1976	
<u>Examen de la recevabilité de la requête</u>		
La Commission décide de la porter à la connaissance du Gouvernement défendeur (art. 42 (2) (b) du Règlement intérieur)	20 mai 1976	MM. FAWCETT SPERDUTI KELLBERG DAVER OPSAHL CUSTERS FROWEIN JÖRUNDSSON TRECHSEL KIERNAN KLECKER
Demande de prorogation du délai imparti au Gouvernement défendeur	16 juillet 1976	
Les observations sur la recevabilité sont transmises au Secrétariat de la Commission	16 septembre 1976	
Les observations sur la recevabilité sont communiquées pour réponse au conseil du requérant	22 septembre 1976	
Demande de prorogation par le conseil du requérant du délai imparti	29 septembre 1976	
Les observations en réponse du conseil du requérant sont transmises au Secrétariat de la Commission	9 novembre 1976	

Objet	Date	Observations
Nouvel examen de la recevabilité. La Commission décide d'inviter le Gouvernement à lui soumettre des observations complémentaires sur la recevabilité	17 décembre 1976	MM. FAWCETT SPERDUTI OPSAHL CUSTERS FROWEIN TRECHSEL JÖRUNDSSON KIERNAN DUPUY
Les observations complémentaires du Gouvernement défendeur sont transmises au Secrétariat	24 janvier 1977	
Réponse du conseil du requérant aux observations complémentaires du Gouvernement défendeur	8 février 1977	
Un mémoire additionnel du Gouvernement défendeur est transmis au Secrétariat	24 février 1977	
Décision de la Commission de déclarer la requête partiellement recevable	1er mars 1977	MM. FAWCETT SPERDUTI KELLBERG CUSTERS POLAK FROWEIN DAVER JÖRUNDSSON KIERNAN TRECHSEL
<u>Examen du fond de l'affaire</u>		
Les parties sont invitées à présenter les offres de preuves avant le 2 mai 1977	14 mars 1977	
La décision sur la recevabilité est communiquée aux parties	28 mars 1977	
Le représentant du requérant fait savoir que, l'accès de l'île de l'Asinara étant interdit au public, seul le Gouvernement défendeur peut fournir des éléments de preuve.	28 mars 1977	

Objet	Date	Observations
Le Gouvernement défendeur demande que le délai imparti pour la présentation des offres de preuves commence à courir le jour de la communication de la décision sur la recevabilité	29 mars 1977	
Le requérant verse au dossier plusieurs documents à titre de moyens de preuve	4, 14 et 26 avril 1977	
Sur demande du Gouvernement défendeur, le Président de la Commission proroge au 1er juillet 1977 le délai imparti pour l'envoi de ses offres de preuves	16 juin 1977	
Les offres de preuves du Gouvernement défendeur sont transmises au Secrétariat	2 juillet 1977	
Délibérations de la Commission et décision d'adresser au Gouvernement défendeur un questionnaire détaillé concernant les faits de la cause	12 juillet 1977	MM. NØRGAARD SPERDUTI TRIANAFYLLIDES BUSUTTIL KELLBERG DAVER OPSAHL CUSTERS FROWEIN DUPUY TENEKIDES TRECHSEL KIERNAN KLECKER
La réponse du Gouvernement défendeur au questionnaire de la Commission est transmise au Secrétariat	13 septembre 1977	

Objet	Date	Observations
La Commission décide d'inviter les parties à une audience sur le fond	14 octobre 1977	MM. FAWCETT SPERDUTI TRIANAFYLLIDES BUSUTTIL OPSAHL POLAK FROWEIN JÖRUNDSSON TRECHSEL KIERNAN KLECKER
Le Gouvernement défendeur dépose un mémoire	8 février 1978	
La Commission entend les parties au cours d'une audience contradictoire sur le fond	9 février 1978	MM. FAWCETT SPERDUTI KELLBERG DAVER OPSAHL CUSTERS FROWEIN JÖRUNDSSON TENEKIDES TRECHSEL KIERNAN KLECKER
Délibérations de la Commission sur le fond	10 février 1978	MM. FAWCETT SPERDUTI KELLBERG DAVER OPSAHL CUSTERS FROWEIN JÖRUNDSSON TENEKIDES TRECHSEL KIERNAN KLECKER
Le Gouvernement défendeur est invité par la Commission à répondre par écrit à certaines questions se rapportant à l'audience contradictoire	15 février 1978	
La réponse du Gouvernement défendeur aux questions qui lui ont été posées est transmise au Secrétariat	21 mars 1978	

Objet	Date	Observations
Examen par la Commission du projet de rapport prévu à l'article 31 de la Convention	6 octobre 1978	MM. FAWCETT SPERDUTI BUSUTTIL DAVER OPSAHL CUSTERS FROWEIN JÖRUNDSSON TENEKIDES TRECHSEL KIERNAN KLECKER
Adoption par la Commission du rapport prévu à l'article 31	7 décembre 1978	MM. FAWCETT SPERDUTI BUSUTTIL DAVER OPSAHL CUSTERS FROWEIN JÖRUNDSSON TENEKIDES TRECHSEL KIERNAN KLECKER