

APPLICATION/REQUÊTE N° 7367/76

Michele GUZZARDI* v/ITALY

Michele GUZZARDI* c/ITALIE

DECISION of 10 March 1977 on the admissibility of the application

DÉCISION du 10 mars 1977 sur la recevabilité de la requête

Article 26 of the Convention : *The person, who has raised in substance, before the highest competent national authority the complaint he makes before the Commission, has exhausted domestic remedies. Even in a State, where the Convention is directly applicable, the applicant may, instead of invoking a precise provision of the Convention, raise equivalent arguments before the national authority.*

Article 26 de la Convention : *A épuisé les voies de recours internes celui qui a fait valoir, en substance, devant la plus haute autorité nationale compétente le grief qu'il formule devant la Commission. Même dans un Etat où la Convention est d'application directe, le requérant peut, au lieu d'invoquer une disposition précise de la Convention faire valoir devant l'autorité nationale des arguments équivalents.*

EN FAIT

(English : see p. 198)

Les faits de la cause peuvent se résumer comme suit :

1. Le requérant, ressortissant italien né en 1942, ouvrier, réside actuellement à Force (Ascoli Piceno).
2. Le 8 février 1973, le requérant a été arrêté comme prévenu de complicité dans le rapt d'un industriel italien, libéré le 7 février 1973 après le paiement d'une rançon (plus d'un milliard de Lires)** et d'association de malfaiteurs. Le Ministère public et le juge d'instruction ont demandé le renvoi en jugement du requérant de ce chef. Le procès a eu lieu en octobre-novembre 1976 et s'est conclu par l'acquiescement du requérant pour « manque de preuve ».

Le requérant, qui protestait de son innocence, avait été placé en détention préventive dans la maison d'arrêt de Milan.

Au cours de sa détention, le requérant a épousé sa fiancée, de laquelle il a eu par la suite un enfant.

* The applicant is represented before the Commission by Mr Michele Catalano, a lawyer practising in Milan.

Le requérant est représenté devant la Commission par Me Michele Catalano, avocat à Milan.

** Il s'agit du rapt de l'industriel Torrielli, qui eut lieu le 18 décembre 1972 à Vigevano (Lombardie).

3. Peu avant que n'expire le délai maximum prévu pour le maintien en détention préventive (qui dans le cas d'espèce était de deux ans)*, le 14 janvier 1975 le Procureur de la République de Milan, sur la base également d'un rapport du préfet de police (Questore) daté du 23 décembre 1974, demanda au tribunal de Milan de prendre à l'encontre du requérant la mesure de prévention de la « surveillance spéciale », en vertu de la loi de 1956 et de celle de 1965. La première de ces lois (celle de 1956) concerne les mesures de prévention à prendre à l'encontre de personnes dangereuses pour la sécurité et la moralité publiques. La deuxième (celle de 1965) se réfère plus spécialement aux personnes soupçonnées d'appartenir à des associations « mafiose »**.

La mesure dont le requérant a fait l'objet consiste en une assignation à résidence forcée. L'individu qui en est frappé est obligé de résider dans une commune déterminée. La décision par laquelle cette mesure est ordonnée énumère une série de prescriptions auxquelles l'intéressé doit se conformer.

4. Le 30 janvier 1975, le tribunal de Milan décida de soumettre le requérant à la mesure de la « surveillance spéciale » assortie de l'obligation de résider dans l'île de l'Asinara, pour une durée de trois ans.

Dans sa décision, le tribunal de Milan a rejeté les arguments développés par le requérant, qui avait notamment contesté le bien-fondé de la mesure envisagée en soutenant que celle-ci ne se fondait que sur de simples présomptions. Le requérant avait également allégué ses graves conditions de santé.

Le tribunal a estimé que les antécédents pénaux du requérant, qualifié de « personne dangereuse » pour la sécurité publique, et les liens qu'il entretenait avec des milieux « mafiosi », spécialisés dans le rapt en vue d'extorsions de fonds, justifiaient la mesure envisagée.

Quant aux conditions de santé invoquées par le requérant, le tribunal, tout en admettant que ce dernier souffrait d'une grave affection qui aurait pu nécessiter une intervention chirurgicale, a estimé que celle-ci ne s'avérait toutefois pas urgente et que de toute façon, si le besoin s'en faisait sentir, les autorités compétentes auraient pu transférer le requérant pour qu'il puisse être soigné convenablement.

En prenant la mesure susvisée, le tribunal a enjoint au requérant, entre autres, de chercher un travail dans l'endroit fixé, de ne pas s'en éloigner et d'observer certaines règles de conduite.

5. En application de cette décision, le 8 février 1975, après expiration du délai de maintien en détention préventive, le requérant fut conduit par la police à l'endroit indiqué dans la décision.

6. Le 10 février 1975, le requérant attaqua la décision du tribunal de Milan en faisant valoir notamment que la mesure n'était pas justifiée et que de toute façon il n'aurait pu trouver à l'endroit indiqué dans la décision ni travail ni un logement pour sa famille. Il a également soutenu que son état de santé nécessitait son transfert dans une commune dotée d'une clinique urologique.

Le 12 février 1975, la cour d'appel de Milan, à la demande également d'un substitut du Procureur de la République, ordonna que le requérant fût transféré dans l'hôpital de Sassari pour y être soumis à un examen médical et décida de demander à l'autorité de police compétente d'être renseigné sur la possibilité de trouver dans l'île de l'Asinara un logement pour la famille du requérant et un travail pour ce dernier.

* Article 272 du code de procédure pénale.

** Un résumé de ces lois se trouve annexé à l'exposé des faits.

7. Le 14 février 1975, un autre substitut du Procureur de la République demanda à la cour d'appel de révoquer cette ordonnance en soutenant notamment que le requérant avait refusé de se soumettre à des analyses cliniques dans l'hôpital de Milan, qu'au demeurant l'endroit choisi pour la « surveillance spéciale » est en puissance un des meilleurs d'Italie pour le climat et pour le séjour touristique et que de toute façon le but non avoué de la demande du requérant était celui de s'évader.

Le même jour, la cour d'appel de Milan, statuant en chambre de conseil, révoqua l'ordonnance du 12 février et fixa au 12 mars 1975 l'audience contradictoire.

Toujours le 14 février 1975, l'autorité de police avait communiqué à la cour d'appel de Milan qu'il n'y avait que deux appartements réservés aux familles de ceux qui séjournaient dans l'île pour des périodes de un ou deux mois et qu'il n'y avait pas la possibilité de trouver un travail stable.

Le 17 février 1975 l'avocat du requérant, tout en contestant les affirmations faites le 14 février 1975 par le substitut du Procureur de la République, demanda à la cour de décider un complément d'information.

Le 21 février 1975, l'avocat, dans un mémoire adressé à la cour d'appel, réitéra ses allégations.

8. Le 12 mars 1975 la cour d'appel de Milan statua sur le recours du requérant et confirma la décision du 30 janvier 1975. La cour a estimé 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 liens qu'il aurait pu entretenir avec ce même milieu. Ces considérations devaient par conséquent prévaloir sur toute autre considération, telle que l'impossibilité de trouver du travail ou celle de ne pouvoir vivre avec sa famille. La cour a estimé par ailleurs 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 revêt une importance telle qu'elle justifie l'affaiblissement 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 »).

9. Le 3 avril 1975, l'avocat du requérant se pourvut en cassation. L'avocat a contesté le bien-fondé des affirmations contenues dans l'arrêt de la cour d'appel et reproduites ci-dessus. Il a particulièrement mis l'accent sur le fait que la mesure litigieuse viole le droit du requérant, qui au demeurant n'avait pas encore été jugé, à la vie privée et familiale protégé par la Convention européenne.

Le 6 octobre 1975 la Cour de cassation rejeta le pourvoi. Se ralliant à l'avis exprimé par le Procureur Général, la cour a estimé que la mesure litigieuse était justifiée par les circonstances de fait. Quant aux droits subjectifs revendiqués par le requérant, elle a soutenu que « les évidentes limitations apportées à la condition d'assigné à résidence dépendent directement de l'application de mesures reconnues à plusieurs reprises comme étant conformes à la Constitution, étant donné que ces limitations en constituent l'aspect corrélatif (« le indubbie limitazioni allo 'status' di

soggiornante obbligato direttamente dipendono dall'applicazione di misure ripetutamente riconosciute conformi ai precetti costituzionali costituendone l'aspetto correlativo »).

10. Le 14 novembre 1975, l'avocat demanda au tribunal de Milan, en tant que juge compétent (giudice di sorveglianza), que son client fût assigné à résidence dans une commune où il pût vivre avec sa famille et y travailler. Dans cette demande, l'avocat s'était référé à une décision du Préfet de Police de Sassari, notifiée au requérant le 9 octobre 1975, par laquelle il avait été enjoint à la famille du requérant de quitter l'île de l'Asinara, car le permis de séjour avait expiré dès le 18 septembre 1975.

Le 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 par contre 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 aient 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 la décision au Ministre de l'Intérieur et au Préfet de Police de Sassari.

Le 22 juillet 1976, le tribunal de Milan a disposé la mutation de la localité du « séjour forcé » du requérant qui a été transféré dans la commune de Force (Ascoli Piceno). Cette décision du tribunal de Milan a fait suite à des propositions conformes des autorités administratives compétentes.

Le 13 novembre 1976, le tribunal de Milan acquitta le requérant pour manque de preuve (« assoluzione per insufficienza di prove ») des accusations de rapt de l'industriel Torrielli et d'association de malfaiteurs.

Les **griefs** du requérant peuvent se résumer comme suit :

11. Le requérant se plaint des décisions qui l'ont assigné à résidence. Il allègue la violation des articles 3, 8, 9 de la Convention et 2 du Protocole N° 1.

Quant à son assignation à résidence il fait valoir :

- que l'île de l'Asinara, inaccessible au public, n'est pas une commune, mais un « morceau de terre » ;
- qu'il ne peut pas y trouver du travail ni un logement pour sa famille ;
- qu'il ne lui est pas permis de vivre avec sa famille ;
- qu'au demeurant sa femme et son enfant qui s'y étaient rendus en ont été éloignés ;
- qu'il y « végète » dans des conditions inhumaines et dégradantes ;
- qu'il ne peut pas manifester sa religion par le culte ;
- qu'à supposer même qu'il puisse vivre avec sa famille, il ne pourrait pas se voir reconnaître le droit à faire instruire son fils, car il n'y a dans l'île ni jardin d'enfants ni école.

Le requérant se plaint également d'une violation du droit à une bonne administration de la justice. Il précise que la mesure dont il a été frappé, et qui engendre toutes les violations dénoncées, résulte du seul fait qu'il est « soupçonné » d'appartenir

à une association « mafiosa » alors qu'il a déjà fait l'objet, en tant que prévenu du même crime (association de malfaiteurs), d'une détention préventive jusqu'à l'expiration du délai maximum prévu par la loi.

Le requérant ajoute que toute infraction doit être établie et non présumée et que toute limitation de liberté consécutive à une détention préventive présuppose que la culpabilité soit prouvée.

PROCÉDURE SUIVIE

La requête a été communiquée par la Commission le 24 mai 1976 au Gouvernement défendeur. Le 16 septembre 1976 le Gouvernement italien a fait parvenir ses observations sur la recevabilité de la requête. Ces observations ont été aussitôt communiquées au conseil du requérant pour réponse.

Le 16 novembre 1976, le conseil du requérant a fait parvenir ses observations (datées du 8 novembre 1976) en réponse à celles du Gouvernement défendeur. Ces observations ont été aussitôt communiquées au Gouvernement défendeur. Le 20 décembre 1976 la Commission a invité le Gouvernement italien à lui transmettre des observations complémentaires sur la recevabilité. Ces observations datées du 21 janvier 1977, ont été communiquées au conseil du requérant, lequel a fait parvenir sa réponse le 18 février 1977.

Le 28 février 1977 le Gouvernement défendeur a fait parvenir à la Commission un mémoire additionnel concernant la recevabilité de la requête.

ARGUMENTATION DES PARTIES

I. Cessation de la matière du contentieux

A. Le *Gouvernement défendeur* soutient que la décision du tribunal de Milan du 22 juillet 1976, par laquelle le requérant a été transféré à la commune de Force (Ascoli Piceno), où il devra continuer à être assujéti à la mesure de séjour obligatoire, a fait radicalement cesser la matière du contentieux. Le Gouvernement en déduit que les griefs du requérant n'ont plus aucune raison d'exister et que, partant, l'examen de la requête par la Commission doit être exclu.

B. Le *requérant* fait valoir que les graves violations de ses droits, dont il a été victime pendant une période de presque un an et six mois, ont entraîné des répercussions négatives durables et ineffaçables à l'encontre de toute sa famille.

II. Epuisement des voies de recours internes

A. Le *Gouvernement défendeur* estime que la requête est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes. Cette thèse s'appuie sur deux arguments distincts :

a. Le Gouvernement défendeur se réfère en premier lieu à la jurisprudence de la Commission, et notamment à la décision N° 6452/74, *Sacchi c/Italie**, pour affirmer que le requérant a manqué d'épuiser les voies de recours internes, puisqu'il n'a pas soulevé la question de légitimité constitutionnelle à l'égard des lois appliquées dans son cas (Loi du 27 décembre 1956, N° 1423 et Loi du 31 mai 1965, N° 575). Le requérant se serait borné, selon le Gouvernement, à opposer des motifs de fond. En outre, il aurait renoncé, lors de l'audience du 12 février 1975 devant la cour d'appel de Milan,

* cf. D.R. 5/43.

« aux motifs d'opposition relatifs à la légitimité de son assujettissement aux mesures de surveillance spéciale ... pour insister uniquement sur les déductions relatives à l'incapacité de l'île de l'Asinara en tant que séjour obligatoire ».

Le Gouvernement défendeur ajoute qu'il est vrai que le requérant a soulevé, devant la Cour de cassation, la question de la légitimité constitutionnelle, mais cette question ne concernait que l'interprétation et les modalités d'application de la loi. Le Gouvernement fait valoir que le requérant aurait dû utiliser le remède du prononcé préventif de la Cour constitutionnelle, eu égard aux articles 13 et 16 de la Constitution, dont les dispositions correspondent à celles de l'article 8 de la Convention.

D'après le Gouvernement, il ne suffirait pas de se référer à de précédents prononcés négatifs de la Cour constitutionnelle, car le système juridique italien admet que l'on puisse proposer de nouveau à la Cour la question de légitimité constitutionnelle d'une loi que cette Cour a déjà proclamée légitime. « Par ailleurs, estime le Gouvernement, l'article 26 de la Convention met les voies de recours internes à la charge du requérant, sans que ce dernier puisse s'y soustraire en invoquant d'éventuelles décisions précédentes non opposables au requérant ».

Le Gouvernement défendeur fait aussi observer que le requérant n'a pas invoqué une violation des articles 5 et 6 de la Convention (et des articles 13 et 27 de la Constitution italienne, qui y correspondent). Il estime, à cet égard, que l'on se trouve en présence de l'alternative suivante : ou bien l'on est d'avis que le requérant a lui-même implicitement déduit la violation des normes des articles 5 et 6, cités ci-dessus, à tel point que la Commission a demandé un examen d'office sur cette partie du recours et dans ce cas les observations précédentes sur l'irrecevabilité de celui-ci gardent toute leur valeur, ou bien la question soulevée d'office ne ressort pas de la matière du recours proposé ; dans ce cas l'examen en est exclu aux termes de l'article 26.

b. En deuxième lieu, le requérant n'aurait pas non plus épuisé les voies de recours internes, d'après le Gouvernement italien, en ce qu'il a omis d'attaquer la décision du 20 janvier 1976 par laquelle le tribunal de Milan affirmait son incompétence en matière d'exécution des mesures de prévention. Le Gouvernement fait valoir que c'est à tort que le requérant soutient, dans sa requête introductive, que ladite décision était sans recours. Il fait valoir, au contraire, qu'elle était susceptible d'appel et, par la suite, de recours en cassation, ainsi qu'un principe du système juridique italien le reconnaît pour toutes les décisions émises en premier ressort.

B. Le *requérant*, dans sa réponse aux observations du Gouvernement défendeur, conteste les deux arguments résumés :

a. Il affirme, en premier lieu, avoir toujours fait valoir l'illégitimité de la mesure de « surveillance spéciale » prise à son encontre, face aussi bien à la Constitution italienne qu'aux lois appliquées.

Il nie avoir renoncé aux motifs d'opposition relatifs à la légitimité de son assujettissement à ladite mesure lors de l'audience du 12 février 1975. Il rappelle que la Cour de cassation a considéré la question d'illégitimité constitutionnelle comme étant manifestement mal fondée.

Le requérant semble d'ailleurs soutenir qu'en principe la procédure engagée devant la Cour constitutionnelle ne constituait pas une voie de recours interne qu'il lui appartenait d'épuiser. Il fait valoir, à ce propos, que la saisine de la Cour relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité judiciaire.

b. Le requérant, en deuxième lieu, souligne qu'il avait épuisé les voies de recours internes en formant son pourvoi en cassation et que, partant, son recours du 14 novembre 1975 devant le tribunal de Milan était superfluetatoire. Dès lors, il serait absurde de prétendre, comme le fait le Gouvernement défendeur, qu'il aurait dû se pourvoir contre la décision du tribunal de Milan du 20 janvier 1976.

Le requérant fait remarquer, par ailleurs, que le tribunal de Milan avait reconnu le principe que les mesures de « surveillance spéciale » ne doivent pas violer les droits de l'homme et qu'il avait transmis sa décision à l'autorité administrative.

III. Bien-fondé de la requête

A. a. Le *Gouvernement défendeur* examine d'abord le problème sous l'angle des articles 5 et 6, soulevés ex officio par la Commission.

Il affirme notamment : « On ne voit donc pas dans quel sens les mesures de surveillance spéciale appliquées au requérant doivent et peuvent être évaluées en rapport avec le disposé des articles 5 et 6 de la Convention, étant donné qu'elles ne donnent pas lieu — même dans l'hypothèse plus grave de séjour obligatoire dans une commune déterminée au cas où le sujet est particulièrement dangereux (article 3, loi 1423/1956) — à l'emprisonnement et qu'elles ne constituent donc pas une peine de détention infligée à la suite d'une condamnation pour un crime constaté ».

Le Gouvernement n'admet pas l'existence d'un lien entre l'accusation d'« association de malfaiteurs » et la mesure de « surveillance spéciale » qui a été appliquée au requérant. Il fait observer que cette dernière a trouvé son « fondement » dans le soupçon que le requérant appartenait à une association de « mafia » et que l'on a tenu compte de façon tout à fait marginale de son inculpation dudit délit.

b. En ce qui concerne la violation de l'article 8 de la Convention, alléguée par le requérant, le Gouvernement défendeur fait remarquer que le « séjour forcé » constitue une mesure de prévention, une limitation du droit individuel à la liberté de domicile, dont la légitimité doit être jugée à la lumière du paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention. Le Gouvernement estime, à cet égard, que la mesure appliquée au requérant était pleinement conforme aux critères énoncés par ladite disposition. En général, il fait observer que les lois en question « entraînent des limitations temporaires, nécessaires dans une société démocratique, à l'égard de personnes adonnées à des activités illicites, mais suffisamment habiles (et par conséquent particulièrement dangereuses) pour échapper aux poursuites pénales ». Il fait remarquer qu'en l'espèce le requérant s'était mis dans une situation de rupture et de rébellion à l'égard de la société.

Par ailleurs, le Gouvernement estime que la sauvegarde des intérêts de la société à travers la fixation de limitations aux droits individuels constitue un problème de politique législative, rentrant dans le cadre de l'appréciation souveraine de chaque Etat. Il se réfère, à cet égard, à la jurisprudence de la Commission.

c. En ce qui concerne l'article 3 de la Convention, le Gouvernement estime qu'il est tout à fait déplacé de parler de tortures et de traitements inhumains, dans l'hypothèse d'un individu que l'on oblige à séjourner en un lieu qui, quoique présentant des difficultés relatives à l'environnement, est néanmoins une localité entrant dans un système de vie civilisée et moderne.

d. Le Gouvernement défendeur estime qu'on ne peut pas invoquer une violation de l'article 9 car le séjour forcé n'empêche pas au requérant de garder et de professer sa religion.

e. Quant à l'article 2 du Protocole, le Gouvernement nie que la mesure en question puisse empêcher au requérant d'assurer à son fils l'instruction nécessaire. Néanmoins, il fait remarquer que l'enfant du requérant n'aura même pas atteint l'âge de la scolarité, à l'expiration de la période de séjour forcé.

B. Le requérant conteste les observations du Gouvernement défendeur.

a. Quant aux articles 5 et 6 il fait remarquer que l'assignation à « séjour forcé » dans l'île de l'Asinara constitue une privation de liberté qui est bien pire que celle que l'on souffre dans les prisons. Le fait d'être obligé de vivre dans un « morceau de terre », inaccessible aux particuliers, rendrait cette mesure tout à fait comparable à une peine de détention. C'est en vain, ajoute le requérant, que le Gouvernement nie le rapport direct entre l'inculpation d'« association de malfaiteurs » et la mesure en question. Il rappelle, à ce propos, que le préfet de police (Questore) de Milan avait demandé l'application de cette mesure à l'encontre du requérant justement peu avant que n'expire le délai prévu pour le maintien en détention préventive.

b. Le requérant estime qu'il est déplacé, de la part du Gouvernement défendeur, de se référer au paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention. Premièrement parce que ledit paragraphe n'autoriserait en aucun cas des violations si graves des droits garantis par la Convention. Deuxièmement, le requérant se réfère à l'affirmation, du Gouvernement selon laquelle les mesures en question seraient appliquées aux personnes « suffisamment habiles ... pour échapper aux poursuites pénales ». Il fait valoir que de cette façon l'on affirme « le principe aberrant suivant lequel, si la justice échoue, en étant incapable d'établir la responsabilité pénale, l'individu vainement poursuivi doit être considéré — en tout cas — comme dangereux (même s'il est innocent) et donc être objet de toute sorte de violence ... légale ».

c. Quant à l'article 3, le requérant conteste radicalement l'affirmation du Gouvernement selon laquelle l'île de l'Asinara serait insérée dans un système de vie civilisée et moderne. Il fait, au contraire, valoir que sur ce « morceau de terre » aucun système de vie n'est possible. Il rappelle que l'île est totalement inaccessible au public, à tel point que les policiers ont même ouvert le feu à la mitrailleuse contre un bateau privé qui s'approchait de l'île. Il ajoute qu'à cause d'une telle situation, ceux qui sont assignés à séjour forcé sur l'île y végètent dans des conditions inhumaines et dégradantes.

d. Quant à l'article 9, le requérant fait valoir que le droit à la religion se réfère au culte, à l'enseignement, aux pratiques et à l'accomplissement des rites. Le séjour dans l'île de l'Asinara empêcherait, selon le requérant, toutes ces manifestations.

e. Quant à l'article 2 du Protocole, le requérant affirme que l'instruction, à n'importe quel niveau, est impossible dans l'île.

IV. Réparation

A. Le Gouvernement défendeur affirme que le requérant ne pourrait pas avancer de prétentions de dédommagement, qu'il n'a jamais fait valoir sur le plan du droit interne.

B. Le requérant fait remarquer qu'il n'aurait pu formuler des demandes de réparation à l'égard de mesures considérées par les instances judiciaires internes comme étant parfaitement constitutionnelles et légitimes. Le requérant s'en remet, donc, à l'équitable avis de la Commission.

V. Observations complémentaires

A. Dans ses observations complémentaires sur la recevabilité de la requête, le Gouvernement défendeur souligne les points principaux qui ont déjà fait l'objet d'un exposé détaillé dans le cadre des observations du 3 septembre 1976.

Le Gouvernement affirme que le requérant « tente ... d'échapper à cette distinction que nous avons clairement établie entre la réclamation qu'il avait originairement déposée *contre un acte d'application de la loi* (assignation au séjour obligatoire à l'île de l'Asinara) et la réclamation qu'il prétendrait à présent accréditer *contre la loi elle-même* qui prévoit l'institution du séjour obligatoire ».

Le Gouvernement fait donc valoir :

1. que pour autant que le requérant s'élève contre l'acte d'application de la loi, la requête est irrecevable pour non-épuisement parce qu'il n'a pas attaqué la décision du tribunal de Milan du 20 janvier 1976, statuant sur sa demande d'être transféré de l'île de l'Asinara à une autre localité.

La requête serait en outre et en premier lieu irrecevable à cause de la cessation de la matière litigieuse.

Le Gouvernement affirme notamment : Si l'application des recours intérieurs a eu pour conséquence, comme cela est hors de doute, l'élimination de la situation dont se plaint le requérant, moyennant son transfert dans une autre commune, où des conditions de vie normale sont tout à fait possibles, on ne voit pas comment on peut nier la cessation de la matière du contentieux.

2. Le Gouvernement fait encore valoir que pour autant que le requérant se plaint de la loi elle-même, la requête doit être rejetée comme irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes.

Le requérant aurait dû, selon le Gouvernement, avoir recours à la question d'illégitimité constitutionnelle. Le Gouvernement reconnaît que le requérant a soulevé cette question devant la Cour de cassation, mais il souligne qu'il a attaqué non pas la loi elle-même, mais l'interprétation de cette dernière qui en étendait l'application au séjour sur un « morceau de terre » comme l'île de l'Asinara.

« Tout le monde sait, conclut le Gouvernement, que l'examen de la constitutionnalité d'un aspect particulier de la loi n'est pas déterminant aux fins de la constitutionnalité d'un autre aspect de cette même loi ».

En ce qui concerne la demande de réparation adressée à la Commission par le requérant, le Gouvernement fait valoir que cette partie de la requête doit aussi être rejetée pour non-épuisement, puisque le requérant n'a jamais formulé sur le plan interne une telle demande.

B. *Le requérant*, dans ses observations en réponse, conteste les thèses du Gouvernement défendeur.

1. Il nie que l'on puisse parler d'une cessation de la matière litigieuse, puisque le remède interne n'a pas permis d'effacer les graves conséquences de la violation de ses droits et puisqu'il estime qu'une telle violation persiste à l'heure actuelle.

2. Il affirme avoir épuisé toutes les voies de recours internes. A cet égard il fait valoir :

a. qu'il est absurde de soutenir qu'il aurait dû se pourvoir contre la décision du tribunal de Milan du 20 janvier 1976 : une demande visant tout simplement à améliorer les conditions de vie du requérant ne pourrait pas être considérée comme l'obligeant à parcourir les trois étapes de la procédure ;

b. que la Cour constitutionnelle ne peut être saisie directement par les particuliers. Tout ce qu'un particulier peut faire, c'est de soulever l'exception devant une instance

judiciaire, lorsqu'il est question d'appliquer la norme visée. C'est précisément ce que le requérant a fait devant la Cour de cassation.

3. Quant à la réparation, il affirme qu'il n'y a pas de moyens de la demander sur le plan interne.

VI. Mémoire additionnel du Gouvernement défendeur

Le Gouvernement défendeur réaffirme la thèse du non-épuisement des voies de recours internes. Ses principaux arguments sont les suivants :

1. Le Gouvernement propose à la Commission l'alternative suivante :

– ou bien la requête est introduite dans le but de dénoncer une violation persistante et continue de la Convention et donc elle vise à l'élimination de la situation illégitime ;

– ou bien la requête consiste dans la dénonciation d'une violation qui a déjà eu lieu et qui a pris terme et ce dans le seul but d'obtenir la seule forme possible de réparation, c'est-à-dire le dédommagement.

Dans la première hypothèse la requête serait irrecevable pour cessation de la matière litigieuse ; dans la deuxième hypothèse, elle serait irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes.

2. Le Gouvernement affirme que la détermination de la localité de séjour forcé revêt une nature administrative et non pas judiciaire. Le requérant aurait dû, par conséquent, exercer des « recours administratifs ».

3. En ce qui concerne la réparation, le Gouvernement affirme que le requérant aurait dû se prévaloir, sur le plan interne, de l'article 2043 du Code civil, qui donne droit à une réparation à tout individu ayant subi des dommages illégitimes.

VII. Résumé du contenu de la loi du 27 décembre 1956 M. 1423 sur les personnes dangereuses (Misura di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) et de la loi du 31 mai 1965 M. 575 sur la mafia (Disposizioni contro la mafia).

1. La loi de 1956 se caractérise d'une part par la *graduation* des mesures prévues à la charge des personnes dangereuses et d'autre part par l'*intervention*, à côté de l'autorité de police, de l'autorité judiciaire.

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, ou même en partie, des gains 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 (Possono essere diffidati dal questore). 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 prescription il y aura lieu d'appliquer les mesures prévues à cet effet.

a. Graduation des mesures

Les mesures de préventions ressortissent à la compétence du préfet de police et des tribunaux.

2. Le préfet de police peut lancer un avertissement (cf. supra). S'il s'agit de personnes, dangereuses pour la sûreté et pour la moralité publiques, et qui se trouvent hors de leur résidence, le préfet peut en outre les renvoyer à leur commune de résidence.

Les personnes qui n'obtempèrent pas à ces prescriptions sont passibles d'une peine (arresto) de prison d'un mois au minimum et de six mois au maximum.

3. 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, d'autres mesures qui sont au nombre de trois : 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.

b. *Intervention de l'autorité judiciaire*

4. Le *tribunal* statue en chambre du conseil par décision motivée, dans un délai de trente jours. Le Ministère Public et l'intéressé doivent intervenir et il est observé, dans la mesure où elles sont applicables, les règles prévues aux articles 630 et 637 du code de procédure pénale. L'intéressé peut présenter des mémoires et se faire assister d'un défenseur (*avvocato o procuratore*).

Si l'intéressé ne comparaît pas et au cas où sa présence s'avère nécessaire aux fins de son interrogatoire, le président du tribunal l'invite à comparaître ; en cas de refus il peut décerner à son encontre un mandat d'amener. La durée de la mesure de prévention ne peut pas être inférieure à un an ni supérieure à cinq ans.

5. *Voies de recours*

Tant le Ministère Public que l'intéressé peuvent interjeter appel même sur le fond (*anche per il merito*). 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 (*per violazione di legge*). La cour statue en chambre du conseil dans un délai de trente jours.

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

6. *Contenu des mesures*

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.

7. *Exécution des mesures*

L'exécution des mesures susvisées incombe au préfet de police.

Il est prévu que 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 engendrée ne subsistent plus.

8. Sanctions

Les personnes qui n'obtempèrent pas aux prescriptions contenues dans le décret de surveillance spéciale et dans celui de l'obligation de séjour sont punies d'arrêts (de trois mois à un an).

9. *La loi de 1965* concerne ceux qui sont soupçonnés d'appartenir à des associations « mafiose » (article 1).

L'article 2 dispose que les mesures 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'injonction (« diffida ») 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'arrêts ... ».

La compétence de décider desdites mesures relève toujours de l'autorité judiciaire, ainsi que le prescrit l'article 4 de la loi de 1956.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de son assignation à résidence forcée à l'île de l'Asinara, du 30 janvier 1975 au 22 juillet 1976. Il affirme que les conditions de vie sur l'île constituaient un traitement inhumain et dégradant, au sens de l'article 3 de la Convention.

Il se plaint qu'il ne lui était pas permis de vivre de façon continue avec sa famille. Il allègue, à cet égard, une violation de l'article 8 de la Convention. Il se plaint qu'il ne lui était pas possible de manifester sa religion par le culte. Il allègue, à cet égard, une violation de l'article 9 de la Convention. Le requérant invoque aussi l'article 2 du Protocole additionnel, en ce qu'il n'avait pas la possibilité de faire instruire son fils.

En outre, la Commission décide d'examiner ex officio la requête sous l'angle des articles 5 et 6 de la Convention.

2. Le Gouvernement défendeur soutient la thèse selon laquelle le requérant n'aurait pas épuisé les voies de recours internes.

3. Il affirme en premier lieu que, pour autant que le requérant se plaint de la mesure d'application de la loi par laquelle il a été assigné à résidence forcée à l'île de l'Asinara, il aurait dû se pourvoir contre la décision du tribunal de Milan du 20 janvier 1976 rejetant sa demande de transfert à une autre localité.

Le requérant conteste cette thèse. Il affirme qu'il avait épuisé les voies de recours internes en formant son pourvoi en cassation et que, partant, son recours du 14 novembre 1975 devant le tribunal de Milan était superfétatoire.

La Commission constate que le requérant s'est en effet pourvu en cassation contre la mesure d'assignation à résidence forcée à l'île de l'Asinara. Elle remarque que la décision du 20 janvier 1976 statuait sur une demande du requérant postérieure à l'arrêt de la Cour de cassation et visant à obtenir la mutation de la localité d'assignation à résidence forcée. Ladite décision constituait donc le résultat d'une deuxième tentative du requérant devant les instances nationales, tentative que l'on ne saurait exiger de lui sous l'angle de l'article 26 de la Convention.

4. Le Gouvernement défendeur soutient que le requérant, pour autant qu'il se plaint de la loi en elle-même, aurait dû soulever la question de légitimité constitutionnelle à

l'encontre des normes appliquées à son égard. Le Gouvernement se réfère à la décision de la Commission dans la requête N° 6452/74, Sacchi c/Italie. Il admet que le requérant a soulevé cette question devant la Cour de cassation, mais il fait remarquer qu'il n'a visé que les modalités d'application et d'interprétation de la loi.

Le requérant fait valoir que la saisine de la Cour constitutionnelle relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité judiciaire et que, par ailleurs, il a contesté au moins devant la Cour de cassation la mesure qui lui était appliquée.

La Commission estime que le requérant n'avait pas de raisons de soulever la question de légitimité constitutionnelle à l'encontre des lois en question. En effet, il contestait uniquement la conformité avec les lois de la mesure à laquelle il avait été assujéti : il demandait d'être assigné à résidence dans une « commune normale » et non dans un « morceau de terre » dans des conditions de vie extrêmement difficiles.

5. Le Gouvernement défendeur attire l'attention de la Commission sur la circonstance que le requérant n'a pas invoqué l'article 5 de la Convention devant les juridictions internes. Il en conclut que la Commission ne pourrait pas envisager ex officio la requête sous l'angle de cet article, puisque le requérant n'aurait pas épuisé les voies de recours internes sur ce point.

La Commission rappelle, à ce propos, que selon sa jurisprudence constante il suffit que le requérant ait articulé « en substance » devant les instances nationales le grief qu'il soumet à la Commission (cf. par exemple décision N° 1203/61, Recueil 8, p. 112). La Commission se réfère, en outre, à sa décision N° 1661/62 (Ann. 6, pp. 361 et 367), dans laquelle elle avait établi que même lorsque la Convention est directement applicable dans l'ordre interne d'un Etat (tel est le cas de l'Italie), l'intéressé peut aussi invoquer devant les juridictions internes « d'autres arguments d'un effet équivalent ».

Or, la Commission constate qu'il ressort du dossier que le requérant s'est plaint devant les instances nationales et notamment devant la Cour de cassation que l'assignation à résidence forcée était, en fait, exécutée comme une privation de liberté, ce qui équivaut à dire qu'il s'est plaint en substance d'une privation de liberté au sens de l'article 5, plutôt que de l'assignation à résidence forcée.

6. La Commission parvient donc à la conclusion que le requérant a rempli la condition de l'épuisement préalable des voies de recours internes, au sens de l'article 26 de la Convention.

7. La Commission a examiné les différentes allégations du requérant sous l'angle de l'article 27, § 2, de la Convention.

Elle a pris en considération dans son ensemble la situation dénoncée par le requérant, à savoir son séjour forcé à l'île de l'Asinara du 30 janvier 1975 au 22 juillet 1976.

8. En ce qui concerne le grief du requérant tiré de la prétendue violation de l'article 2 du Protocole N° 1, la Commission décide de le rejeter pour défaut manifeste de fondement. En effet, la Commission estime que la Convention ne garantit pas le droit de faire instruire les enfants dans une localité précise. En plus, la Commission remarque que le fils du requérant, au temps de son séjour à l'île de l'Asinara, n'avait pas encore atteint l'âge scolaire.

9. Quant aux autres aspects de la requête, la Commission constate qu'ils soulèvent des problèmes complexes sous l'angle de différents articles de la Convention, notamment des articles 3, 5, 6, 8 et 9, et doivent faire l'objet d'un examen au fond.

Par ces motifs, la Commission

1. DÉCLARE IRRECEVABLE les griefs concernant l'article 2 du Protocole additionnel ;
2. DÉCLARE RECEVABLE et retient la requête, tout moyen de fond étant réservé, pour autant qu'elle vise les autres aspects de la situation dénoncée par le requérant.

(TRANSLATION)

THE FACTS

The facts of the case may be summarised as follows :

1. The applicant, an Italian national born in 1942, is a workman and at present resides at Force (Ascoli Piceno).
2. On 8 February 1973, the applicant was arrested on the charge of being accomplice to the kidnapping of an Italian industrialist who was freed on 7 February 1973 after the payment of a ransom (more than a thousand million Lire*), and criminal conspiracy. The prosecution and the investigating judge applied for the applicant to be committed for trial on this account. The trial was held in October - November 1976 and ended in an acquittal of the applicant for "lack of proof".

The applicant who alleged his innocence had been immediately placed in detention on remand in Milan Prison.

During his imprisonment he married his fiancée of whom he has since had a child.

3. Shortly before the expiration of the maximum period provided for detention remand (which in present case was two years)**, on 14 January 1975 the Attorney-General in Milan applied to the Milan Regional Court on the basis of a report from the Chief of Police (Questore) of 23 December 1974 to order the preventive measures of "special supervision" against the applicant by virtue of the Acts of 1956 and 1965. The first of these Acts (that of 1956) relates to preventive measures to be taken with respect to persons who constitute a danger to public morality and safety. The second (that of 1965) refers more especially to persons suspected of belonging to associations connected with the Mafia***.

The measure to which the applicant was subjected was a compulsory residence order. Persons to whom such an order applies are obliged to reside in a specified district. The order in question sets out a series of directions with which the person concerned is required to comply.

* The case concerns the kidnapping of the industrialist TORRIELLI which occurred on 18 December 1972 at Vigevano (Lombardy).

** Article 272 of the Code of Criminal Procedure.

*** A summary of these Acts is annexed to the statement of the facts.

4. On 30 January 1975 the Milan Regional Court decided to subject the applicant to "special supervision" coupled with an obligation to reside in the island of Asinara for a period of 3 years.

In its decision the Milan Regional Court rejected the applicant's submission disputing that the measure in question was well founded and maintaining that it was based on mere presumptions. He also relied on his serious state of health.

The Regional Court considered that the penal record of the applicant, who was described as a person constituting a danger "to the safety of the public", and the links he maintained with members of the Mafia "specialised in kidnapping with a view to extorting money" justified the measure in question.

With respect to his state of health relied on by the applicant the court admitted that he suffered from a serious condition which might require surgical treatment but held that this was not urgent and that in any case, should it become necessary, the competent authorities could transfer the applicant in order that he might receive suitable treatment.

In making the above-mentioned order the court instructed the applicant (*inter alia*) to look for work in the place fixed, not to leave it and to observe certain rules of behaviour.

5. Under this decision on 8 February 1975 after the period during which he could be kept in detention on remand had expired, the applicant was taken by the police to the place specified in the order.

6. On 10 February 1975 the applicant appealed against the decision of the Milan Regional Court arguing in particular that the measure was not justified and that in any case it would be impossible for him to find work or accommodation for his family at the place specified in the order. He also maintained that this state of health required him to be transferred to a district with a urological hospital.

On 12 February 1975, the Milan Court of Appeal on an application by the prosecution ordered that the applicant should be transferred to Sassari hospital for a medical examination and decided to ask the competent police authority to provide it with information on the possibility of finding work for the applicant and accommodation for his family in the island of Asinara.

7. On 14 February 1975 another representative of the prosecution applied to the Court of Appeal to cancel this order on the grounds (*inter alia*) that the applicant had refused to submit to clinical analyses in the Milan hospital and that the place chosen for the "special supervision" was potentially one of the best in Italy as regards climate and as a tourist resort; in any case the unavowed purpose of the applicant's application was to escape.

On the same day the Milan Court of Appeal, sitting in Chambers, annulled the order of 12 February and fixed the hearing of the parties for 12 March 1975.

On 14 February too, the police authorities had informed the Milan Court of Appeal that there were only two flats reserved for the families of persons staying on the island for periods of one or two months and that there was no possibility of finding regular work.

On 17 February 1975 the applicant's counsel denied the statements made by the prosecution representative on 14 February 1975 and requested the court to call for further information.

On 21 February 1975 the applicant repeated his allegations in a memorial addressed to the Court of Appeal.

8. On 12 March 1975 the Milan Court of Appeal heard the applicant's appeal and confirmed its decision of 30 January 1975. The court considered essentially that the applicant's state of health did not prevent his being required to reside at the place specified in the order and that the purpose of the measure ordered against the applicant was to separate him from his milieu and make his contacts with it more difficult. These considerations should therefore prevail over all others such as the impossibility of finding work or living with his family. Moreover the applicant had married when in detention on remand pending trial for a serious offence and he therefore could not expect to live with his wife and child.

After observing that the measure complained of was amply justified by the fact that the applicant by virtue of his record was particularly dangerous to society the Appeal Court concluded that the supervision of such a person is a matter of such importance that it justifies a reduction of other legal advantages conferred on him by law ("infatti, avuto riguardo alla funzione di detta misura, la custodia di un individuo come sopra caratterizzato assume una tale prevalenza di giustificare l'affievolimento di altre situazioni giuridiche soggettive che la legge prende in considerazione").

9. On 3 April 1975, the applicant's counsel appealed to the Court of Cassation. He disputed the cogency of the statements contained in the Court of Appeal's judgment set out above. He insisted particularly on the fact that the measure complained of violated the right of the applicant, who had not yet been tried, to private and family life as protected by the European Convention.

On 7 October 1975, the Court of Cassation rejected the appeal. Adopting the opinion expressed by the Attorney General the court considered that the measure complained of was justified by the circumstances of the case. With regard to the rights claimed by the applicant it stated that "the obvious restrictions imposed on the status of a person subject to compulsory residence depended directly on the application of measures which have been repeatedly recognised as being in accordance with the Constitution seeing that these restrictions are inherent therein". (le indubbie limitazioni allo 'status' di soggiornante obbligato direttamente dipendono dall'applicazione di misure ripetutamente riconosciute conformi ai precetti costituzionali costituendone l'aspetto correlativo.)

10. On 14 November 1975 the applicant's counsel applied to the Milan Regional Court as responsible for supervising the applicant (giudice di sorveglianza) for his client to be required to reside in a district where he could live with his family and work. In this application counsel referred to a decision of the Head of Police in Sassari served on the applicant on 9 October 1975 whereby his family had been required to leave the island of Asinara as their residence permit had expired on 18 September 1975.

On 20 January 1976 Milan Regional Court decided that it had no jurisdiction in respect of the execution of preventive measures, which was a matter for the police authorities.

After noting that the measures prescribed by the Act were justified by the need to defend society the court nevertheless considered that this requirement did not imply that persons affected by such orders should be separated from their families; moreover such persons had the right to work and the administrative authorities should have assured that these rights were respected.

Although it rejected the application the court decided to send the text of the decision of the Minister of the Interior and the Head of Police at Sassari.

On 22 July 1975 the Milan Regional Court ordered that the applicant's place of compulsory residence be transferred to the district of Force (Ascoli Piceno). This decision of the Milan District Court was based on a proposal to this effect from the competent administrative authorities.

On 13 November 1975 the Milan Regional Court acquitted the applicant for lack of proof (*assoluzione per insufficienza di prove*) on the charges of kidnapping the industrialist Torrielli and criminal conspiracy.

The applicant's complaints may be summarised as follows :

11. The applicant complains of the decisions imposing compulsory residence. He alleges violations of Articles 3, 8 and 9 of the Convention and Article 2 of the First Protocol.

With respect to his compulsory residence he submits :

- that the island of Asinara, which is inaccessible to the public, is not a district but a mere tract of land.
- that he could not find work there or accommodation for his family ;
- that he was not permitted to live with his family ;
- that moreover his wife and child, who had come there had been sent away ;
- that he was "vegetating" there in inhuman and degrading conditions ;
- that he was not able to manifest his religion in worship ;
- even if he could live there with his family, he could not exercise his right of having his son educated as there was neither a kindergarten nor a school on the island.

The applicant also complains of violation of the right to the proper administration of justice. He states that the measure ordered against him and which was the cause of all the violations complained of was based on the sole fact that he was "suspected" of belonging to an association connected with the mafia when in fact he had already been subjected to the maximum period of detention on remand provided for by law under an accusation of the same offence (criminal conspiracy).

The applicant adds that every offence must be proved and not merely presumed and that any restriction of freedom following detention on remand requires guilt to have been proved.

The Proceedings

The application was brought to the knowledge of the respondent Government by the Commission on 24 May 1976. On 16 September 1976 the Italian Government lodged their observations on the admissibility of the application. These observations were immediately sent to the applicant's counsel for reply.

On 16 November 1976 the applicant's counsel lodged his observations (dated 8 November 1976) in reply to those of the respondent Government. These observations were immediately sent to the respondent Government. On 20 December 1976 the

Commission requested the Italian Government to send supplementary observations on admissibility. These observations, dated 21 January 1977, were sent to the applicant's counsel, who lodged his reply on 18 February 1977.

On 28 February 1977 the respondent Government lodged with the Commission a further memorial on the admissibility of the application.

Submissions of the Parties

I. *Litigation now without purpose*

a. The respondent Government maintain that the Milan Regional Court's decision of 22 July 1976 transferring the applicant to the district of Force (Ascoli Piceno) where he continued to be subject to compulsory residence had fundamentally disposed of the matter. The Government argued from this that his complaints had no longer any foundation and that it followed that the application should not be examined by the Commission.

B. The applicant argues that the serious violations of his rights for a period of nearly 18 months have had lasting and irremediable negative effects on his whole family.

II. *Exhaustion of the domestic remedies*

a. The respondent Government consider that the application is inadmissible for failure to exhaust the domestic remedies. This contention is based on two distinct arguments.

a. The respondent Government refer in the first place to the Commission's previous decisions and in particular that in Application No. 6452/74 *Sacchi v. Italy** and maintain that the applicant has failed to exhaust the domestic remedies since he has not raised the question of the constitutionality of the laws applied in his case (Act of 27 December 1956 (No. 1423) and Act of 31 May 1965 (No. 575)). According to the Government the applicant had only made objections on the merits. Moreover he had at the hearing of 12 February 1975 before the Milan Court of Appeal abandoned "his grounds of objection relating to the legality of his being subjected to measures of special supervision ... and insisted only on the inferences relating to the unsuitability of the island as a place for compulsory residence".

The respondent Government add that it is true that the applicant raised before the Court of Cassation the question of constitutionality but only as regards the interpretation and details of the application of the Act. They argue that the applicant should have availed himself of remedy of preliminary reference to the Constitutional Court with respect to Articles 13 and 16 of the Constitution, the provisions of which correspond to Article 8 of the Convention.

It was not sufficient to refer to previous negative decisions of the Constitutional Court as the Italian legal system permits raising again with the court the question of the constitutionality of an Act which the court has already pronounced constitutional. Moreover "Article 26 of the Convention requires the applicant to exhaust the domestic remedies and does not permit him to avoid this requirement by relying on earlier decisions not directly binding on him".

* See D.R. 5/43.

Moreover the applicant had not relied on a violation of Articles 5 and 6 of the Convention (and the corresponding Articles 13 and 27 of the Italian Constitution). In this connection they consider that one is faced with the following alternatives : either one considers that the applicant himself impliedly inferred violations of the rules in Articles 5 and 6 quoted above which caused the Commission to call for an ex officio examination of this part of the application and in that case the preceding observations on its inadmissibility retain their full force ; or the question raised ex officio does not arise out of the subject matter of the proposed application and in this case its examination is excluded by the terms of Article 26.

b. Secondly the applicant had not exhausted the domestic remedies because he had failed to appeal against the decision of 20 January 1976 by which the Milan Regional Court decided it had no jurisdiction with regard to the execution of preventive measures. The Government argue that the applicant is mistaken in maintaining in his original application that the decision in question was not subject to appeal. On the contrary, it was subject to appeal and further appeal to the Court of Cassation as was the case of all decisions at first instance under a rule of Italian law.

B. Replying to the respondent Government's observations the applicant disputes the two arguments summarised above :

a. he states firstly that he always argued that the measure of special supervision ordered against him was illegal both under the Italian Constitution and under the legislation applied.

He had not abandoned his grounds of objection to the legality of his subjection to the measure in question at the hearing of 12 February 1975. He recalls that the Court of Cassation had considered the ground based on unconstitutionality as manifestly ill-founded.

The applicant moreover seems to maintain that in principle the procedure before the Constitutional Court did not constitute a domestic remedy he was required to exhaust. He argues on this question that whether a matter is brought before that court depends on the discretionary power of the ordinary courts.

b. Secondly, he points out that he had exhausted the domestic remedies in appealing to the Court of Cassation and that accordingly his appeal of 14 November 1975 to the Milan Regional Court was superfluous. This being so, it would be absurd to claim, as did the respondent Government, that he should have appealed against the Milan Regional Court's decision of 20 January 1976.

He further points out that the Milan Regional Court recognised the principle that measures of special supervision must not violate human rights and had sent its decision to the administrative authority.

III. *Merits of the application*

a. a. The respondent Government begin by examining the question from the point of view of Articles 5 and 6 which were raised ex officio by the Commission.

They maintain in particular : "It is not clear in what way the measures of special supervision applied to the applicant must and can be appreciated in relation to the content of Articles 5 and 6 of the Convention seeing that—even in the most serious case of compulsory residence in a specified district i.e. where the person concerned is

particularly dangerous (Section 3 of Act 1423 of 1956)—they do not give rise to imprisonment and thus do not constitute a sentence of imprisonment imposed on conviction for an offence which has been proved”.

The Government do not admit the existence of a connection between the charge of criminal conspiracy and the measure of special supervision applied to the applicant. They point out that the latter was based on the suspicion that the applicant belonged to an association connected with the “Mafia” and only marginally was account taken of the fact that he was charged with this offence.

b. As regards the violation of Article 8 of the Convention alleged by the applicant the respondent Government point out that compulsory residence is a preventive measure and a limitation of the individual’s right to the freedom of residence the legality of which must be assessed in the light of paragraph 2 of Article 8 of the Convention. The measure applied to the applicant was entirely in accordance with the criteria specified in that provision. In general the Acts in question “entailed temporary restrictions necessary in a democratic society on persons habitually practising illegal activities but who are sufficiently skilful to escape criminal prosecution and therefore particularly dangerous”. In the present case the applicant had placed himself in a position of separation and rebellion with regard to society.

Moreover, the protection of the interests of society by imposing restrictions on individual rights was a question of legislative policy falling within the sovereign appreciation of each state. They referred in this connection to the Commission’s previous decisions.

c. As regards Article 3 of the Convention the Government consider that it is entirely ill-conceived to speak of torture and inhuman treatment in the case of a person compelled to reside in a place which, though living there does entail certain difficulties nevertheless forms part of a system of modern civilised life.

d. The respondent Government consider that the applicant cannot rely on a violation of Article 9 since compulsory residence does not prevent him from observing and professing his religion.

e. As to Article 2 of the Protocol, the Government deny that the measure in question prevents the applicant from giving his son the necessary education. Nevertheless they point out that the applicant’s child will not have reached school age on the expiration of the period of compulsory residence.

B. The applicant disputes the respondent Government’s observations.

a. As to Articles 5 and 6 he states that compulsory residence in the island of Asinara constitutes a deprivation of freedom much worse than that experienced in prison. The fact of being obliged to live on a “tract of land” not accessible to private individuals made this measure in all respects comparable to a sentence of imprisonment. It was in vain for the Government to deny the direct relationship between the charge of “criminal conspiracy” and the measure in question. The Head of Police (Questore) of Milan had called for this measure to be applied to the applicant just shortly before the expiration of the statutory period of detention on remand.

b. It was irrelevant for the respondent Government to refer to paragraph 2 of Article 8 of the Convention. Firstly because that paragraph would in no case authorise such serious violations of the rights guaranteed by the Convention. Secondly the applicant refers to the Government’s statement that the measure in question was

applied to persons "sufficiently skilful to escape criminal prosecution". He argues that this amounts to affirming "the untenable principle that if the prosecution fails to establish a person's guilt the individual who has been unsuccessfully prosecuted, should—in any case—be considered dangerous (even if he is innocent) and thus be exposed to all sorts of legalised violence".

c. As to Article 3 the applicant strongly denies the Government's assertion that the island of Asinara formed part of a civilised modern system of life. On the contrary, on this tract of land no system of life was possible. The island was totally inaccessible to the extent that the police even opened fire with machine guns on a private boat approaching the island. This meant that persons compulsorily resident on the island vegetated in inhuman and degrading conditions.

d. With regard to Article 9, the applicant argues that the right to freedom of religion refers to worship, teaching practice and observance. Residence on the island of Asinara made these impossible.

e. As to Article 2 of the Protocol the applicant states that education at all levels is impossible on the island.

IV. *Compensation*

A. The respondent Government maintain that the applicant is not entitled even to put forward claims to compensation which he had never advanced under domestic law.

B. The applicant points out that he could not have claimed compensation for measures considered by the domestic courts as perfectly constitutional and legal. He therefore relies on the Commission's equitable discretion on this point.

V. *Supplementary observations on admissibility*

A. In its supplementary observations on admissibility the respondent Government emphasise the principal points already set out in detail in its observations of 3 September 1976.

The Government state that the applicant "is trying to escape from the distinction which we clearly established between the claim he originally made against the measure applying the Act (compulsory residence on the island of Asinara) and the claim which he is now seeking to establish against the Act itself i.e. the Act which makes provision for compulsory residence".

They thus argue :

1. In so far as the applicant complains of the measure taken in application of the law, his application is inadmissible for failure to exhaust the domestic remedies because he did not appeal against the Milan Regional Court's decision of January 1976 on his application to be transferred elsewhere away from the island of Asinara.

The application was besides and above all inadmissible because the subject matter had already been disposed of.

The Government state in particular : If the application of the domestic remedies has, as is beyond doubt, resulted in the removal of the situation of which the applicant complains by his transfer to a different district where the conditions of normal life are perfectly possible one cannot see how it can be denied that the subject matter of the dispute has been disposed of.

2. In so far as the applicant complained of the Act itself the application must be rejected as inadmissible for non-exhaustion of the domestic remedies.

The applicant should have used the remedy of raising the question of unconstitutionality. It is true that he had raised this question before the Court of Cassation, but there he attacked not the Act itself but the interpretation by which its application was extended to residence on a "tract of land" like the island of Asinara.

"Everyone knows—argued the Government—that the consideration of the constitutionality of a particular aspect of an Act is not decisive as regards the constitutionality of a different aspect of the same Act".

The claim for compensation submitted to the Commission by the applicant should also be rejected for non-exhaustion of the domestic remedies since the applicant had never raised this claim in Italy.

B. In his observations in reply, the applicant disputes the respondent Government's arguments.

1. He denies that one can properly speak of the matter having been disposed of since the internal remedy did not remove the serious consequences of the violation of his right and indeed this violation was still continuing.

2. He states that he has exhausted all the domestic remedies and argues in this connection :

a. it was absurd to maintain that he should have appealed against the Milan Regional Court's decision of 20 January 1976 : an application merely intended to improve his conditions of life could not be considered as requiring him to resort once again to three levels of jurisdiction ;

b. that private individuals could not bring matters before the Constitutional Court. All that a private individual could do was to raise an objection before a court when the legislation in question was being applied. This is exactly what the applicant had done before the Court of Cassation.

3. With regard to compensation, he states that there is no possibility of applying for it in internal law.

VI. *Supplementary memorial from the respondent Government*

The respondent Government restate their argument based on the failure to exhaust the domestic remedies. Their principal submissions are as follows :

1. The Government put the following alternative to the Commission :

– either the application is brought for the purpose of denouncing a persistent and continuing violation of the Convention and thus aims to eliminate the illegal situation ;

– or it complains of the violation that has already taken place and ceased to exist and in this case its sole object is to obtain the only possible form of reparation i.e. compensation.

In the first case the application would be inadmissible because the matter was already disposed of ; in the second case it will be inadmissible for non-exhaustion of the domestic remedies.

2. The Government state that the decision determining the place of compulsory residence is of an administrative and not a judicial nature. The applicant should therefore have made use of the "administrative remedies".

3. As regards compensation the Government state that the applicant should have made use in domestic law of Article 2043 of the Civil Code which gives a right to compensation to everyone who has suffered illegal damage.

VII. **Summary of the contents of the Dangerous Persons Act of 27 December 1956 (No. 1423)** (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) **and of the Mafia Act of 31 May 1965 (No. 575)** (disposizioni contro la mafia)

1. The Act of 1956 is characterised firstly by the graduated measures provided for against dangerous persons and secondly by the fact that functions are conferred on the courts as well as the police authorities.

Section 1 (1) of the Act provides (inter alia) that persons whose conduct and style of life shows that they live habitually, even in part from the proceeds of crime or from having abetted offences or who by their public conduct may be considered inclined to infringe the law, may be sent a warning by the Head of Police (Possono essere diffidati dal questore). Section 1 in fine adds that "the Head of Police shall call on the persons so warned to change their conduct" and provides that if they do not act accordingly, they shall be subjected to the measures prescribed for this purpose.

a. Graduated measures

The preventive measures fall within the jurisdiction of the head of police and the courts.

2. The head of police may issue a warning (cf. above). Moreover he may send persons constituting a danger to public safety and morality back to the district where they reside.

Persons who do not comply with these instructions are liable to imprisonment (arresto) for a minimum period of one and a maximum period of 6 months.

3. Persons who have received the warning specified in section 1 and have not changed their conduct may, if they constitute a danger to public safety and morality, be subjected to three other measures: special police supervision, prohibition of residence in one or more districts or in one or more provinces or compulsory residence in a specified district.

These measures fall within the exclusive jurisdiction of the president of the regional court situated in the chief town of the province. They are ordered on a reasoned application submitted by the head of police.

b. Function of the court

4. The court makes a reasoned decision in chambers within 30 days. The prosecution and the person concerned take part in the proceedings and the rules contained in Articles 630 and 637 of the Code of Criminal Procedure are followed in so far as they are applicable. The person concerned may submit memorials and be assisted by counsel (avvocato o procuratore).

If the person concerned does not appear and he is required to be present for questioning the President of the Court summons him to appear : in the case of refusal a warrant may be issued. The length of the preventive measure shall not be less than one nor more than 5 years.

5. Appeals

Both the prosecution and the person concerned may appeal on the merits (anche per il merito). The court of appeal decides in chambers by a reasoned decision within 30 days. Both the prosecution and the person concerned may appeal law to the Court of Cassation (perviolazione di legge). The Court decides in chambers within 30 days.

In all these proceedings the provisions of the Code of Criminal Procedure are followed in so far as they are applicable.

6. Content of the measures

The court's decision specifies the measures to which the person in question shall be submitted. In the case of special supervision the court directs the person concerned to find work, to establish a residence, inform the authorities of his place of residence and not to leave it without first informing the police (autorita di pubblica sicurezza). The decision sets out in every case a series of directions with which the person concerned is required to comply (inter alia a prohibition of frequenting other dangerous persons, coming home late at night or remaining habitually in public houses, etc.).

In the case of compulsory residence the person concerned may also be directed not to leave his house without notice and to report on stated days to the authority responsible for his supervision.

7. Execution of the measures

The head of police is responsible for the execution of the above measures.

Provision is made for a decision ordering such measure to be revoked or modified by the authority by which it was made, after hearing the police, to the extent that the grounds on which it was based no longer exist.

8. Sanctions

Persons who do not obey the directions contained in the order for a special supervision or compulsory residence are punished by imprisonment (from 3 months to a year).

9. The Act of 1965 relates to persons suspected of belonging to associations connected with the Mafia (Section 1).

Section 2 provides that the measures of special supervision, prohibition of residing in a district or compulsory residence in a district may be applied for by the prosecution even if there has been no previous warning ("diffida").

Section 5 provides that "improperly leaving the district of compulsory residence shall be punished by imprisonment from 6 months to 2 years ...".

Jurisdiction to decide on the above measures is always exercised by the court as prescribed by Section 4 of the Act of 1956.

THE LAW

1. The applicant complains of his compulsory residence on the island of Asinara from 30 January 1975 to 22 July 1976. He maintains that the conditions of life on the island amounted to inhuman and degrading treatment within the meaning of Article 3 of the Convention.

He complains that he was not allowed to live continuously with his family, and alleges a violation of Article 8 of the Convention in this connection. He also complains that it was not possible for him to manifest his religion in worship alleging a violation of Article 9 of the Convention. He also relies on Article 2 of the First Protocol as it was impossible for him to provide for his son's education.

The Commission decided to examine the application ex officio from the point of view of Article 5 and 6 of the Convention.

2. The respondent Government maintain that the applicant did not exhaust the domestic remedies.

3. They argue that in so far as the applicant is complaining of the measure taken in application of the Act, i.e. his compulsory residence on the island of Asinara, he should have appealed against the decision of the Milan Regional Court of 20 January 1976 which rejected his application for transfer to another place.

The applicant disputes this argument. He states that he exhausted the domestic remedies by appealing to the Court of Cassation from which it follows that his application of 14 November 1975 to the Milan Regional Court was superfluous.

The Commission finds that the applicant did in fact enter appeals up to the Court of Cassation against the order requiring him to reside on the island of Asinara. The decision of 20 January 1976 related to an application to have the place of compulsory residence changed which was subsequent to the Court of Cassation's decision. The decision in question thus constituted the result of a second attempt by the applicant to proceed before the national authorities which could not be held against him from the point of view of Article 26 of the Convention.

4. The respondent Government maintain that in so far as the applicant is complaining of the Act itself he should have raised the question of constitutionality with respect to the provisions applied to him. They refer to the Commission's decision in Application No. 6452/74, *Sacchi v. Italy*. They concede that the applicant raised this question before the Court of Cassation but point out that he only complained of the manner in which the Act was applied and interpreted.

The applicant argues that the power to bring a matter before the Constitutional Court depends on the discretion of the ordinary courts and that, moreover, he had complained of the measure which was applied to him at least before the Court of Cassation.

The Commission considers that the applicant had no grounds for raising the question of constitutionality with respect to the Acts in question. In fact he was only disputing the compatibility of the measure to which he had been subjected with the Acts: he was applying for his place of compulsory residence to be "an ordinary district" and not a "mere tract of land" where the conditions of life were extremely difficult.

5. The respondent Government draw the Commission's attention to the fact that the applicant had not relied on Article 5 of the Convention before the domestic courts.

They draw the conclusion that the Commission could not examine the application *ex officio* from the point of view of this article as the applicant had not exhausted the domestic remedies on this point.

The Commission recalls in this connection that according to its established doctrine it was sufficient that the applicant should have stated "in substance" before the national authorities the complaint he is submitting to the Commission (cf. e.g. Decision No. 1203/61, Collection 8, p. 112). The Commission also refers to its decision No. 1661/62 (Yearbook 6, pp. 361 and 367) in which it held that even where the Convention is directly applicable in the domestic law of a state (as is the case in Italy), the person concerned may also rely before the domestic courts on "other arguments to the same effect".

However, the Commission notes that it appears from the files that the applicant complained before the national courts including the Court of Cassation that the compulsory residence order was in fact executed like a sentence of imprisonment which amounts to saying that in substance he was complaining of a deprivation of liberty within the meaning of Article 5 rather than of a compulsory residence order.

6. The Commission thus reaches the conclusion that the applicant has fulfilled the requirement of the previous exhaustion of the domestic remedies within the meaning of Article 26 of the Convention.

7. The Commission has examined the applicant's various allegations from the point of view of Article 27 (2) of the Convention.

It has taken into consideration the whole situation complained of by the applicant i.e. his compulsory residence on the island of Asinara from 30 January 1975 to 22 July 1976.

8. The Commission decides to reject the applicant's complaint concerning the alleged violation of Article 2 of the First Protocol as manifestly ill-founded. The Convention does not guarantee the right to educate one's children in a particular place. Moreover at the time of his stay on the island of Asinara the applicant's son had not yet reached school age.

9. The Commission considers that the other aspects of the application raise complex problems in relation to various articles of the Convention, in particular Articles 3, 5, 6, 8 and 9 and should be examined on the merits.

Now therefore the Commission

1. **DECLARES INADMISSIBLE** the complaint relating to Article 2 of the first Protocol ;

2. **DECLARES** the application **ADMISSIBLE**, without prejudice to the merits, in so far as it relates to the other aspects of the situation complained of by the applicant.