



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE NATOLI c. ITALIE

(Requête n° 26161/95)

ARRÊT

STRASBOURG

9 janvier 2001

En l'affaire Natoli c. Italie,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

M^{mes} E. PALM, *présidente*,
W. THOMASSEN,

MM. L. FERRARI BRAVO,

R. TÜRMEŖ,

J. CASADEVALL,

B. ZUPANČIČ,

T. PANȚIRU, *juges*,

et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 14 décembre 2000,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour, conformément aux dispositions qui s'appliquaient avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales (« la Convention »), par M. Vincenzo Natoli (« le requérant »), le 8 avril 1999.

2. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 26161/95) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 14 septembre 1994, en vertu de l'ancien article 25 de la Convention. Le requérant soulevait plusieurs griefs portant sur les conditions de sa détention et alléguait la violation des articles 3, 5 § 4, 6, 8, 9 et 60 de la Convention ainsi que de l'article 2 du Protocole n° 1. La Commission a déclaré la requête partiellement recevable le 18 mai 1998 quant au grief tiré du contrôle de la correspondance du requérant et a déclaré la requête irrecevable pour le surplus. Dans son rapport du 20 octobre 1998 (ancien article 31 de la Convention)¹, elle formule l'avis unanime qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention en raison du contrôle de la correspondance du requérant.

3. Devant la Cour, le requérant, qui a été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représenté par M^{es} Silvia Egidi et Antonietta Confalonieri, avocates au barreau de Perugia. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Umberto Leanza, et son co-agent, M. Vitaliano Esposito.

4. Le 7 juillet 1999, le collège de la Grande Chambre a décidé que l'affaire devait être examinée par une des sections de la Cour (article 100 du règlement de la Cour (« le règlement »)). Le Président de la Cour a attribué

1. Une copie du rapport de la Commission est disponible auprès du greffe de la Cour

l'affaire à la première section. M. B. Conforti, juge élu au titre de l'Italie, qui avait pris part à l'examen de la cause au sein de la Commission, s'est déporté (article 28 du règlement). En conséquence, le Gouvernement a désigné M. L. Ferrari Bravo, juge élu au titre de Saint-Marin, pour siéger à sa place (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

5. La Cour ayant décidé, après consultation des parties, qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience (article 59 § 2 *in fine* du règlement), les parties ont soumis des mémoires écrits.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Le requérant a été arrêté en date du 27 octobre 1984. Il purge actuellement une peine d'emprisonnement à perpétuité qui concerne notamment les condamnations qui lui ont été infligées par la cour d'appel de Milan le 11 juillet 1989 et le 11 juin 1991 pour association de malfaiteurs, meurtres, enlèvement, violation de domicile, trafic de stupéfiants. L'ensemble des peines qui lui ont été infligées a fait l'objet d'une décision de cumul des peines par le procureur général près la cour d'appel de Milan en date du 5 décembre 1994.

7. Le décret-loi n° 306 du 8 juin 1992, converti en la loi n° 356 du 1er août 1992, a introduit dans la loi sur l'administration pénitentiaire (loi n° 354 de 1975) l'article 41 *bis*. Cette disposition prévoit un régime spécial pour les détenus ayant été condamnés pour des infractions graves, qui déroge aux conditions fixées par la loi sur l'administration pénitentiaire.

8. Le 20 juillet 1992, le ministre de la Justice prit un arrêté imposant au requérant, jusqu'au 20 juillet 1993, le régime spécial de détention prévu par l'article 41 *bis* de la loi sur l'administration pénitentiaire. Le ministre considéra que pareille mesure s'imposait notamment pour des raisons d'ordre public et de sécurité compte tenu de la dangerosité du phénomène mafieux, de celle du requérant dans la mesure où celui-ci, selon des rapports de police, était présumé maintenir un lien permanent avec le milieu criminel d'origine et compte tenu du prosélytisme exercé par le requérant auprès d'autres détenus. A l'égard du requérant, la mesure en question entraînait en particulier l'interdiction de correspondre avec d'autres détenus et la censure sur toute la correspondance.

9. Le régime spécial de détention fut prorogé de six mois en six mois jusqu'au 12 février 1997.

10. L'interdiction de correspondre avec d'autres détenus ne fut plus ordonnée à partir du 1er août 1994.

11. Quant à la censure de la correspondance du requérant, à partir du 30 janvier 1994, les arrêtés ministériels soumièrent l'application de cette mesure à l'autorisation préalable de l'autorité judiciaire compétente.

12. Il ressort du dossier que, par un décret du 13 janvier 1995, le juge d'application des peines de Spoleto ordonna que toute la correspondance du requérant fût soumise au visa de censure, au sens de l'article 18 de la loi sur l'administration pénitentiaire.

13. Après la fin de la période d'application de l'article 41 *bis* à l'égard du requérant, à savoir après le 12 février 1997, la censure de sa correspondance a été maintenue. En effet, le juge d'application des peines de Spoleto n'a pas révoqué sa décision du 13 janvier 1995.

14. Les lettres ainsi que les observations que le requérant a adressées au Secrétariat de la Commission, pendant et après l'application de l'article 41 *bis* à l'égard de celui-ci, sont décachetées et ont un visa de censure de l'administration pénitentiaire.

15. Il ressort du dossier que deux courriers envoyés au requérant par sa fille respectivement les 31 octobre 1995 et 12 juillet 1996 ont un visa de censure de la prison de Spoleto. Enfin, un visa de censure apparaît sur deux courriers, datés respectivement des 5 et 14 octobre 1999, que le requérant a échangés avec les avocates qui le représentent devant la Cour.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Le régime spécial de détention et son incidence sur le contrôle de la correspondance

16. L'article 41 *bis* de la loi sur l'administration pénitentiaire (loi n° 354 du 26 juillet 1975), dans sa teneur modifiée par la loi n° 356 du 7 août 1992, attribue au ministre de la Justice le pouvoir de suspendre complètement ou partiellement l'application du régime pénitentiaire ordinaire, tel que prévu par la loi n° 354 de 1975, par arrêté motivé et contrôlable par l'autorité judiciaire, pour des raisons d'ordre et de sûreté publics, lorsque le régime ordinaire de détention serait en conflit avec ces dernières exigences.

17. Le régime spécial découlant de l'article 41 *bis* peut être appliqué uniquement à l'égard des détenus poursuivis ou condamnés pour les délits visés à l'article 4 *bis* de la même loi, parmi lesquels figurent des délits liés aux activités de la mafia.

18. Il est prévu que l'article 41 *bis* demeure en vigueur jusqu'au 31 décembre 2000.

19. L'article 41 *bis* ne contient aucune liste des restrictions autorisées, celle-ci devant être établie par arrêté du ministre de la Justice. Au début de son application, cette disposition a été interprétée comme attribuant

également, au ministre de la Justice, le pouvoir d'ordonner le contrôle de la correspondance du détenu.

20. Toutefois, la Cour constitutionnelle italienne (voir les arrêts n° 349 et 410 de 1993), se fondant sur l'article 15 de la Constitution - qui prévoit notamment que les restrictions à la correspondance peuvent avoir lieu uniquement sur décision motivée de l'autorité judiciaire - a précisé que le pouvoir de soumettre la correspondance d'un détenu à un visa de censure appartient exclusivement à l'autorité judiciaire. Par conséquent, l'article 41 *bis* ne peut être interprété comme incluant le pouvoir, pour le ministre de la Justice, de prendre des mesures à l'égard de la correspondance des détenus. De ce fait, il revient à l'autorité judiciaire d'ordonner le contrôle de la correspondance, mesure qui est prévue par l'article 18 de la loi sur l'administration pénitentiaire.

B. Dispositions pertinentes en matière de contrôle de la correspondance

21. Selon l'article 18 de la loi n° 354 du 26 juillet 1975, tel que modifié par l'article 2 de la loi n° 1 du 12 janvier 1977, l'autorité habilitée à décider de soumettre la correspondance des détenus à un visa de censure est le juge saisi de l'affaire (qu'il s'agisse de la juridiction d'instruction ou de la juridiction de jugement) jusqu'à la décision de première instance, et le juge d'application des peines pendant le déroulement ultérieur de la procédure. Cette disposition prévoit également que le magistrat compétent peut ordonner le contrôle de la correspondance d'un détenu par décision motivée, mais ne précise pas les cas dans lesquels une telle décision peut être prise.

22. Le visa de censure en question consiste concrètement en l'interception et la lecture par l'autorité judiciaire qui l'a ordonnée, par le directeur de la prison ou par le personnel pénitentiaire désigné par ce dernier, de toute la correspondance du détenu qui fait l'objet d'une telle mesure, ainsi qu'en l'apposition d'un cachet sur les lettres, qui sert à prouver la réalité dudit contrôle (voir également l'article 36 du décret du président de la République n° 431 du 29 avril 1976, d'application de la loi n° 354 ci-dessus). Cette mesure de contrôle ne peut pas résulter en l'effacement de mots ou de phrases mais, après le contrôle, l'autorité judiciaire peut ordonner qu'une ou plusieurs lettres ne soient pas remises. Dans ce cas, le détenu doit en être aussitôt informé. Cette dernière mesure peut également être ordonnée provisoirement par le directeur de la prison, qui doit toutefois en informer l'autorité judiciaire.

23. Enfin, quant aux recours disponibles contre la mesure incriminée, la Cour de cassation a indiqué dans plusieurs décisions que la mesure litigieuse constitue un acte de nature administrative. Elle a par ailleurs affirmé, dans une jurisprudence constante et bien établie, que la loi italienne ne prévoit pas de voies de recours à cet égard, la mesure en question ne

pouvant pas non plus faire l'objet d'un pourvoi en cassation, car elle ne concerne pas la liberté personnelle du détenu (Cour de cassation : arrêts n° 3141 du 14 février 1990 et n° 4687 du 4 février 1992).

24. L'article 35 de la loi sur l'administration pénitentiaire prévoit que les détenus peuvent adresser des demandes ou réclamations sous pli scellé aux autorités suivantes :

- le directeur du pénitencier, les inspecteurs, le directeur général des établissements pénitentiaires et le ministre de la Justice ;
- le juge d'application des peines ;
- les autorités judiciaires et sanitaires qui inspectent le pénitencier ;
- le président du conseil régional ;
- le président de la République.

25. Dans le souci de rendre la législation italienne conforme aux principes développés par la Cour dans les affaires Diana et Domenichini (arrêts Diana c. Italie du 15 novembre 1996, *Recueil* 1996-V, pp. 1765-1779, et Domenichini c. Italie du 15 novembre 1996, *Recueil* 1996-V, pp. 1789-1803), le 23 juillet 1999, le ministre de la Justice a présenté au Sénat un projet de loi visant la modification de la loi sur l'administration pénitentiaire sur deux points.

26. En premier lieu, le projet de loi proposait une modification de l'article 35 de cette loi, dans le sens d'inclure la Cour parmi les autorités auxquelles les détenus peuvent adresser des plis scellés.

27. En deuxième lieu, ce projet de loi prévoyait l'insertion d'un article (18 *ter*) disposant que toute correspondance des détenus, mise à part celle adressée aux autorités mentionnées à l'article 35, pouvait être soumise à un visa de censure, pour des périodes non supérieures à six mois, dans le but d'éviter la commission d'infractions ou de protéger la sûreté des établissements pénitenciers ou le secret des investigations judiciaires.

28. Selon les informations dont la Cour dispose à ce jour, le projet de loi en cause n'a pas été approuvé par le Parlement italien.

29. Par ailleurs, par un décret entré en vigueur le 6 septembre 2000, le Président de la République a adopté un nouveau règlement des établissements pénitenciers. A son article 38, ce décret prévoit notamment que la correspondance adressée par un détenu à des organisations internationales visant la protection des droits de l'homme ne peut être soumise à visa de censure.

EN DROIT

I. SUR L'OBJET DU LITIGE

30. Dans sa requête à la Cour et dans son mémoire, le requérant réitère l'ensemble des griefs qu'il avait déjà soumis à la Commission.

31. Le Gouvernement fait observer que le seul grief déclaré recevable par la Commission est celui qui porte sur le contrôle de la correspondance du requérant. Par conséquent, le Gouvernement soutient que la Cour ne pourra pas examiner les griefs déclarés irrecevables.

32. La Cour rappelle que l'objet du litige qui lui est déféré se trouve délimité par la décision de la Commission sur la recevabilité. Dès lors, elle n'a pas compétence pour faire revivre des doléances déclarées irrecevables (arrêt *Süssmann c. Allemagne* du 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, p. 1169, § 29 ; arrêt *Leutscher c. Pays-Bas* du 26 mars 1996, *Recueil* 1996-II, p. 434, § 22).

33. Or, la Commission a retenu, le 18 mai 1998, « tous moyens de fond réservés », le grief du requérant concernant le contrôle de sa correspondance (article 8 de la Convention), puis elle a formulé, le 20 octobre 1998, l'avis qu'il y avait eu violation de cette disposition.

34. Par conséquent, la Cour peut connaître uniquement du grief tiré du contrôle de la correspondance du requérant.

II. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

35. Le requérant se plaint au titre de l'article 8 de la Convention du contrôle que les autorités pénitentiaires ont exercé sur sa correspondance avec sa famille, avec la Commission et avec l'avocate qui le représente devant la Cour.

36. L'article 8 de la Convention dispose :

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

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

37. Le requérant observe que sa correspondance a été censurée pendant et après la période d'application du régime spécial. Il soutient qu'à aucun moment cette ingérence ne s'est fondée sur une base légale, dans la mesure où, au début de la période d'application du régime spécial de détention, le

contrôle de la correspondance a été ordonné par le ministre et non pas par l'autorité judiciaire, et cela a été reconnu comme étant illégal par la Cour constitutionnelle. Ensuite, le requérant fait observer que l'article 18 de la loi sur l'administration pénitentiaire a déjà été jugé par la Cour comme ne constituant pas une base légale précise et suffisante. Enfin, se référant à l'arrêt Campbell, le requérant indique que sa correspondance avec la Commission et l'avocate qui le représente devant la Cour a été décachetée et soumise au visa de censure. De surcroît, le requérant soutient que cette ingérence n'est pas justifiée au sens de l'article 8 § 2 de la Convention et n'est pas nécessaire dans une société démocratique.

38. Le Gouvernement, sans reconnaître une violation de la Convention, a indiqué que, le 23 juillet 1999, un projet visant la modification des articles 18 et 35 de la loi sur l'administration pénitentiaire a été présenté au Sénat (§§ 25-27 ci-dessus). En outre, des circulaires, dont la plus récente date du 19 juillet 1999, ont été diffusées auprès des administrations pénitentiaires, afin d'éviter que le courrier adressé à la Cour soit décacheté et soumis à un visa de censure. Le Gouvernement estime par conséquent que des mesures opportunes pour résoudre les affaires concernant la correspondance des détenus ont été adoptées.

39. La Commission a exprimé à l'unanimité l'avis que l'article 8 de la Convention avait été violé en l'espèce, au motif que le contrôle de la correspondance du requérant n'était pas « prévu par la loi ».

40. La Cour estime qu'il y a eu « ingérence d'une autorité publique » dans l'exercice du droit du requérant au respect de sa correspondance garanti par le paragraphe 1 de l'article 8.

41. Pareille ingérence méconnaît cette disposition sauf si, « prévue par la loi », elle poursuit un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et, de plus, est « nécessaire, dans une société démocratique » pour les atteindre (*Labita c. Italie* [GC], n° 26772/94, § 179, à paraître dans ECHR 2000).

42. Quant à la légalité de l'ingérence, dans la période initiale d'application du régime spécial de détention, à savoir du 20 juillet 1992 au 30 janvier 1994, la Cour constate que le contrôle de la correspondance du requérant se fondait sur l'arrêté du ministre de la Justice pris en application de l'article 41 *bis* de la loi sur l'administration pénitentiaire (§§ 8-11 ci-dessus).

43. La Cour note que la Cour constitutionnelle italienne a dit que le ministre de la Justice n'est pas compétent pour prendre des mesures concernant la correspondance des détenus, et avait donc dépassé ses compétences au sens du droit italien (§ 20 ci-dessus). Le contrôle de la correspondance du requérant dans la période en question n'était donc pas « prévu par la loi » au sens de l'article 8 de la Convention.

44. Pour ce qui est de la période postérieure, la Cour relève que le contrôle de la correspondance a été ordonné par le juge d'application des peines de Spoleto (§§ 12-13 ci-dessus), au sens de l'article 18 de la loi sur

l'administration pénitentiaire. Or, la Cour a déjà dit que ledit article 18, qui ne réglemente ni la durée des mesures de contrôle de la correspondance des détenus, ni les motifs pouvant les justifier, n'indique pas avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes dans le domaine considéré (arrêts *Diana c. Italie*, précité, pp. 1775-1776, §§ 32-33 et *Domenichini c. Italie*, précité, pp. 1799-1800, §§ 32-33).

45. La Cour souligne qu'à ce jour, le projet de loi présenté au Sénat par le ministre de la Justice et visant une modification de la loi sur l'administration pénitentiaire en vue de se conformer aux arrêts de la Cour dans les affaires *Diana* et *Domenichini* précitées ne semble pas avoir abouti (§ 28 ci-dessus). Il est vrai que le nouveau règlement des établissements pénitenciers entré en vigueur le 6 septembre 2000 prévoit l'interdiction de censurer le courrier adressé à la Cour (§ 29 ci-dessus). Il en demeure néanmoins que cette modification législative ne touche pas à l'article 18 de la loi sur l'administration pénitentiaire, disposition jugée par la Cour comme constituant une base légale insuffisante. Plusieurs autres requêtes concernant également le contrôle de la correspondance des détenus sont d'ailleurs pendantes devant la Cour.

46. En conclusion, à aucun moment les mesures de contrôle de la correspondance du requérant n'étaient « prévues par la loi » au sens de l'article 8 de la Convention. Cette conclusion rend superflu de vérifier en l'espèce le respect des autres exigences du paragraphe 2 de l'article 8. Il y a donc eu violation de cet article.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

47. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

48. Le requérant réclame une somme de 60 000 000 liras italiennes, tout préjudice confondu.

49. Le Gouvernement n'a pas présenté d'observations sur ce point.

50. La Cour considère que dans les circonstances de l'affaire le constat de violation de la Convention constitue en soi une satisfaction équitable (arrêt *Diana c. Italie*, précité, p. 1778, § 44 ; arrêt *Domenichini* précité, p. 1802, § 45 ; arrêt *Messina c. Italie* (n° 2) du 28 septembre 2000, § 101).

B. Frais et dépens

51. Le requérant a été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire devant la Commission et devant la Cour. Les représentantes du requérant réclament la différence entre la somme perçue au titre de l'assistance judiciaire dans la procédure devant la Commission et devant la Cour (respectivement 4 100 FF et 2 000 FF, pour un total de 6 100 FF, soit 1 800 613 ITL) et le coût réel de la défense, calculé selon le barème national (13 703 000 ITL, soit 46 422,14 FF), plus TVA (taxe sur la valeur ajoutée) et CAP (contribution à la caisse de prévoyance des avocats).

52. Le Gouvernement n'a pas présenté de commentaires sur ce point.

53. La Cour a apprécié la demande à la lumière des principes se dégageant de sa jurisprudence (arrêts *Nikolova c. Bulgarie* [GC], n° 31195/96, § 79, CEDH 1999-II ; *Scozzari et Giunta c. Italie*, [GC], n° 39221/98 et 41963/98, § 258, CEDH 2000).

Appliquant ces principes, elle juge raisonnable d'allouer aux représentantes du requérant la somme de 4 000 000 ITL pour frais et dépens, moins les 6 100 francs français déjà perçus au titre de l'assistance judiciaire accordée par le Conseil de l'Europe.

C. Intérêts moratoires

54. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux d'intérêt légal applicable en Italie à la date de l'adoption du présent arrêt était de 2,5 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention ;
2. *Dit* que le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par le requérant ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux avocates du requérant, dans les trois mois, 4 000 000 (quatre millions) liras italiennes pour frais et dépens, moins le montant versé par le Conseil de l'Europe dans le cadre de l'assistance judiciaire ;
 - b) que cette somme sera à majorer d'un intérêt simple de 2,5 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ainsi que tout montant dû au titre de la TVA et de la CAP ;

4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 9 janvier 2001 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement de la Cour.

Michael O'BOYLE
Greffier

Elisabeth PALM
Présidente