



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

QUATRIÈME SECTION

**AFFAIRE MUSUMECI c. ITALIE**

*(Requête n° 33695/96)*

ARRÊT

STRASBOURG

11 janvier 2005

**DÉFINITIF**

*06/06/2005*

*Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Musumeci c. Italie,**

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

Sir Nicolas BRATZA, *président*,

MM. J. CASADEVALL,

R. MARUSTE,

V. ZAGREBELSKY,

S. PAVLOVSKI,

J. BORREGO BORREGO,

J. ŠIKUTA, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 17 décembre 2002 et 7 décembre 2004,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 33695/96) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Carmelo Musumeci (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 18 avril 1993 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant, qui a été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représenté par M<sup>e</sup> V. Burani, avocat à Reggio Emilia. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I.M. Braguglia, et par son coagent, M. F. Crisafulli.

3. Le requérant alléguait en particulier une violation de son droit à un tribunal pour contester les mesures prévues à l'article 41 *bis* de la loi n° 354/1975 et la soumission au régime de surveillance d'un niveau élevé. Il se plaignait également d'une violation du droit au respect de sa correspondance.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1<sup>er</sup> novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 du Protocole n° 11).

5. La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

6. Le 1<sup>er</sup> novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la quatrième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

7. Par une décision du 17 décembre 2002, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

8. Le Gouvernement a déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire, mais non le requérant (article 59 § 1 du règlement).

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Le requérant, né en 1955, est un ressortissant italien et il est actuellement détenu auprès de la prison de Nuoro (Sardaigne).

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

#### **A. Les conditions de détention du requérant**

11. Pendant que le requérant était détenu à la prison de Pianosa, par arrêté du 21 juillet 1992, le ministère de la Justice soumit celui-ci, pour la première fois, au régime de détention spéciale prévu par l'article 41 *bis* de la loi sur l'administration pénitentiaire (loi n° 354 du 26 juillet 1975), jusqu'au 20 juillet 1993. A cette époque, le requérant avait déjà fait l'objet de trois mandats d'arrêt, émis respectivement par les autorités compétentes de La Spezia, Lucca et Massa. En effet, il était soupçonné de diriger une organisation de type mafieux, active en Toscane du nord et livrée au trafic de stupéfiants, à des extorsions et au jeu de hasard.

12. Le ministère considéra que pareille mesure s'imposait, notamment pour de graves raisons d'ordre et de sûreté publique, compte tenu de l'action de plus en plus agressive et impitoyable de la *mafia*, qui venait d'ailleurs d'assassiner trois magistrats et huit policiers et de commettre des attentats à la voiture piégée dans de grandes villes italiennes. La situation rendait dès lors nécessaire de couper les contacts de certains détenus avec leur milieu d'origine. Le requérant était visé par la mesure en question en considération de sa personnalité et dangerosité, qui laissaient présumer qu'il avait en fait gardé des contacts avec le milieu criminel dont il était issu et qu'il aurait pu les utiliser pour impartir des directives ou instaurer des liens avec le monde extérieur, pouvant porter atteinte à l'ordre public et à la sûreté des établissements pénitentiaires. En outre, il était raisonnable de penser que de tels détenus pouvaient recruter des adeptes chez les autres détenus ou établir avec ces derniers, dans la prison, un rapport de suprématie et de vexation semblable à celui existant dans une organisation criminelle.

A l'égard du requérant, la mesure en question entraînait en particulier:

- la suppression de toute conversation téléphonique ;
- la suppression de tout entretien ou correspondance épistolaire ou télégraphique avec un autre détenu, même s'il s'agissait d'un membre de la famille ou de la concubine ;
- toute la correspondance au départ ou en arrivée devait être toujours soumise à contrôle ;
- interdiction d'entrevues avec des tierces personnes ;
- limitation des entrevues avec les membres de la famille au nombre de une seule par mois d'une durée d'une heure, indépendamment du nombre de personnes admises à l'entrevue ;
- interdiction de recevoir ou d'envoyer des sommes d'argent supérieures à un certain montant ;
- interdiction de recevoir des paquets de l'extérieur, sauf ceux contenant des vêtements ;
- interdiction d'organiser des activités culturelles, récréatives et sportives ;
- interdiction de participer à la nomination ou aux activités de représentation des détenus ;
- interdiction d'exercer des activités artisanales ;
- interdiction d'acheter des aliments destinés à la cuisson ;
- limitation de la promenade à deux heures par jour.

13. L'application dudit régime au requérant fut par la suite prorogée systématiquement par intervalles de six mois.

Par ordonnance du 24 septembre 1993, la cour d'assises de Massa et Carrare exprima un avis favorable à la soumission du requérant au traitement pénitentiaire ordinaire. Par la suite, le parquet de Lucca s'exprima dans le même sens. Cependant, le 21 juillet 1993 et le 30 janvier 1994, le ministère de la Justice ordonna la prorogation du régime spécial prévu par l'article 41 *bis* chaque fois pour six mois.

14. Le requérant saisit le tribunal de l'application des peines de Florence d'un recours dirigé en particulier contre l'arrêté du ministère de la Justice de prorogation du régime spécial daté du 30 janvier 1994. Dans sa décision du 24 mai 1994, le tribunal considéra justifiée l'application au requérant du régime spécial prévu par l'article 41 *bis* susmentionné, compte tenu des lourds soupçons pesant sur lui en relation avec des délits de *mafia*. Laisse libre de communiquer avec l'extérieur ou les autres détenus, le requérant en aurait profité, selon toute vraisemblance, pour maintenir ou renouer des contacts en vue de poursuivre, depuis la prison, les activités délictueuses que lui étaient reprochées.

15. Cependant, le tribunal estima que certaines mesures ne se justifiaient nullement. En effet :

- a) il n'avait aucun sens d'interdire les conversations téléphoniques avec les membres de sa famille, étant donné que le requérant pouvait de toute

façon les rencontrer et que ces conversations auraient pu être aisément contrôlées ou enregistrées ;

b) il n'était pas non plus justifié de limiter les visites des membres de sa famille à une seule fois par mois ; en effet, si on estimait ces visites risquées, on aurait tout simplement dû les interdire; mais une fois admises, il n'y avait aucune raison d'en limiter le nombre, d'autant plus qu'on aurait pu les soumettre à un contrôle à la fois auditif et visuel ;

c) l'interdiction d'acheter des aliments destinés à la cuisson n'était pas non plus justifiée ;

d) enfin, devait être considérée également injustifiée la limitation de deux heures de promenade par jour ; avec un modeste effort d'organisation il devait être possible de permettre au requérant cinq heures de promenade par jour, éventuellement en deux tranches, de sorte que tout contact avec d'autres détenus pourrait être évité.

16. L'arrêté du ministère de la Justice fut ensuite prorogé par décision du 2 août 1994, du 6 février 1995, du 5 août 1995 ainsi que du 8 février 1996. Lesdits arrêtés considéraient également que certaines des mesures en question ne se justifiaient plus. Toutefois, il semblerait que le ministère de la Justice continua néanmoins à les appliquer, au moins pendant un certain temps. Le requérant introduisit un recours devant le tribunal de l'application des peines dirigé contre chacun desdits arrêtés. Le tribunal de l'application des peines rejeta ces recours par ordonnance émises respectivement le 24 octobre 1994, le 2 mai 1995, le 19 octobre 1995 et le 18 avril 1996.

17. A une date non précisée, le requérant débuta une grève de la faim au motif qu'en un an, il n'avait pu à voir ses enfants que trois fois. Par la suite, le requérant fut transféré à la prison de l'Asinara, où, après sa condamnation définitive pour meurtre, il se vit infliger également, en mai 1996, la mesure de l'isolement de jour pendant dix-huit mois comme peine résultant d'un cumul des peines au sens de l'article 72 du code pénal.

18. Par un arrêté du 5 août 1996, le ministre de la Justice prorogea à nouveau l'application du régime prévu par l'article 41 bis. Le 10 août 1996, le requérant saisit le tribunal de l'application des peines de Sassari.

Le 30 septembre 1996, le tribunal de l'application des peines de Sassari rejeta le recours du requérant concernant en particulier la soumission à l'isolement cellulaire diurne en même temps que l'application de l'article 41 bis, ainsi que l'interdiction d'acheter des aliments destinés à la cuisson. Quant au premier point, le tribunal considéra que, bien que de la combinaison de l'application de l'article 41 bis et de l'isolement pendant la journée, il découlait un régime de détention particulièrement sévère, cela se justifiait pleinement en raison des graves délits pour lesquels le requérant avait été condamné. Quant au deuxième point, le tribunal rappela que dans ses arrêts n° 4541/96 et 4542/96, la Cour de cassation avait finalement établi que le pouvoir des tribunaux de l'application des peines de lever certaines mesures prises à l'égard des détenus dans le cadre de l'application de l'article 41 bis valait uniquement à l'égard de mesures entraînant une peine

inhumaine ou la lésion de droits de l'homme garantis par la Constitution, ce qui n'était pas le cas quant à l'interdiction d'acheter des aliments destinés à la cuisson. Le 10 octobre 1996, le requérant se pourvut en cassation contre l'ordonnance du 30 septembre 1996.

19. A une date non précisée, toutes les mesures imposées à l'origine à l'encontre du requérant en vertu de l'article 41 *bis* furent à nouveau prorogées jusqu'au 5 février 1997.

20. Le 4 février 1997, le ministère de la Justice autorisa notamment une conversation téléphonique par mois avec les membres de la famille, au cas où le détenu n'aurait pas eu la possibilité de bénéficier d'un entretien.

Cependant, par arrêté du 10 février 1997 le ministère de la Justice considéra pleinement justifiées les limitations imposées au requérant, en particulier quant aux relations de ce dernier avec les membres de sa famille et le nombre d'heures de promenade. En effet, tout en autorisant deux entretiens par mois pendant une heure avec les membres de la famille et une conversation téléphonique avec ces derniers, le ministère estima que la dangerosité du requérant ne permettait pas d'exclure le risque qu'il puisse profiter de tout contact avec des personnes de l'extérieur pour envoyer en dehors de la prison ou recevoir des informations de nature criminelle. Selon le ministère, la possibilité pour le requérant de bénéficier de plus de visites ou entretiens téléphoniques augmentait le risque d'utiliser ces occasions pour communiquer avec le milieu criminel situé à l'extérieur de la prison. En outre, le risque découlant des contacts avec d'autres détenus, qui dans la pratique avaient parfois lieu fût-ce par voie visuelle d'une fenêtre à l'autre, était trop grand pour que le requérant puisse être autorisé à bénéficier d'un plus grand nombre d'heures de promenade. Le requérant introduisit un recours à l'encontre de ce dernier arrêté devant le tribunal de l'application des peines de Sassari.

21. Par la suite, le 25 février 1997, la Cour de cassation rejeta le recours du requérant concernant l'ordonnance du 30 septembre 1996. Elle constata que la période de l'application de l'arrêté avait expiré et que, de ce fait, le requérant avait perdu tout intérêt à son examen.

22. Le 14 avril 1997, le tribunal de l'application des peines de Sassari annula les effets de l'arrêté contesté. Le tribunal considéra en effet que, comme le ministère de la Justice l'avait lui-même reconnu dans l'arrêté en question, le requérant ne semblait pas tenir un rôle de direction important et les liens avec le milieu criminel d'origine paraissaient moins forts, compte tenu également du temps qui s'était écoulé depuis son incarcération. En réalité, le requérant semblait avoir été lié plus à la criminalité commune qu'à celle mafieuse et avait été condamné pour meurtre, alors que les juridictions du fond avaient exclu sa participation à des actions de commando qu'on lui avait initialement reprochées. Dès lors, compte tenu également de la nécessité que la peine poursuive aussi un but de rééducation, le tribunal considéra que l'application de l'article 41 *bis* ne se justifiait plus.

23. Il ne ressort pas clairement du dossier si cette décision du tribunal de l'application des peines de Sassari a reçu pleine exécution.

24. Dans un courrier parvenu au greffe le 25 septembre 2000, le conseil du requérant indiqua que son client avait été soumis au régime appelé *Elevato Indice di Vigilanza* (E.I.V.) (Niveau de Surveillance Élevé) dans la prison de Voghera. En février 2000, le requérant saisit le tribunal de l'application des peines de Turin en demandant à pouvoir expier la peine sous le régime de détention normal. Par une décision du 7 mars 2000, communiquée à l'intéressé le 12 avril suivant, la juridiction rejeta la demande au motif que, la soumission au régime E.I.V. ne s'analysant pas en une décision d'assigner un détenu à un régime de surveillance spéciale mais en une manifestation du pouvoir discrétionnaire de l'administration dans le cadre de l'organisation de la vie au sein des pénitentiaires.

### **B. La censure de la correspondance du requérant**

25. La correspondance du requérant, à l'arrivée comme au départ, a été soumise à contrôle de juillet 1992 jusqu'en mai 1997.

26. Il ressort du dossier qu'au moins les courriers suivants ont fait l'objet d'un contrôle :

- a) deux courriers de nature privée, non-datés ;
- b) courrier de nature privée du 12 décembre 1996 ;
- c) courrier de nature privée du 21 avril 1997 ;
- d) courrier à la Commission du 21 novembre 1996.

## **II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS**

### **A. L'article 41 *bis* de la loi n° 354 de 1975 et les dispositions pertinentes en matière de contrôle de la correspondance**

27. L'article 41 *bis* de la loi n° 354 de 1975 et les dispositions pertinentes en matière de contrôle de la correspondance sont décrits dans l'arrêt *Ospina Vargas c. Italie* n° 40758/98 du 14 octobre 2004.

### **B. Le régime E.I.V. (*Elevato Indice di Vigilanza* / Niveau de Surveillance Élevé)**

28. Le régime E.I.V. est prévu par la circulaire D.A.P. n° 3479/5929 du 9 juillet 1998, qui décrit, sur la base du principe de l'individualisation du traitement pénitentiaire prévu aux articles 13 et 14 de la loi sur l'administration pénitentiaire et par son règlement d'exécution, trois niveaux de détention regroupant certaines catégories de détenus.

29. Le « circuit de haute sécurité » est destiné aux accusés ou condamnés pour délits d'association de malfaiteurs de type mafieux, de séquestration à des fins d'extorsion ou de trafic de stupéfiants. En raison de la dangerosité de ces personnes et de leur capacité de prosélytisme ou de vexation, des mesures particulièrement strictes visant à les séparer des autres détenus et à veiller à leur surveillance sont mises en place. En outre, les activités des détenus, telles que les promenades, les entretiens, la formation professionnelle ou les activités sportives, se déroulent à l'intérieur d'une zone préétablie.

30. Le « circuit de sécurité moyenne » vise les détenus qui sont accusés ou condamnés pour des délits commis afin de faciliter les activités des associations de malfaiteurs de type mafieux et présentent, de ce fait, un niveau de dangerosité important.

31. Le « circuit dit E.I.V. » concerne les détenus qui présentent un niveau de dangerosité tel que le circuit de sécurité moyenne résulterait inefficace à garantir l'ordre et la sécurité publics. La dangerosité de ces détenus se rapporte notamment à l'appartenance à la criminalité terroriste, à la nature ou au nombre des faits commis, aux tentatives d'évasion ou aux faits de violence grave commis contre les autres détenus ou les gardiens. Aux termes de la circulaire n° 3479/5929, en l'absence de dispositions spécifiques réglant la matière, le circuit E. I. V. est organisé sur le modèle de celui de haute sécurité. Les contacts avec les détenus des autres sections sont interdits et le régime de surveillance est particulièrement strict.

## EN DROIT

### I. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

#### **A. Droit d'accès à un tribunal dans le cadre de l'application de l'article 41 bis de la loi pénitentiaire**

32. Le requérant se plaint de l'application de l'article 41 *bis* laquelle est décidée par un organe administratif et de ne pas avoir disposé d'un recours efficace contre ladite application. La Cour relève que la situation dénoncée par le requérant pose des questions sur le terrain du droit à un tribunal

garanti par l'article 6 § 1 de la Convention ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...) »

### *1. Les arguments des parties*

#### **a) Le requérant**

33. Le requérant fait valoir que les recours aux tribunaux de l'application des peines seraient inefficaces dans la mesure où les arrêtés ministériels successifs prorogeant le régime spécial ne tiennent pas compte des décisions antérieures de ces tribunaux annulant certaines limitations.

#### **b) Le Gouvernement**

34. Le Gouvernement observe que le requérant a disposé d'un recours efficace au tribunal de l'application des peines et, contre l'ordonnance de ce dernier, d'un recours devant la Cour de cassation. Ces voies de recours ont été, d'ailleurs, utilisées à plusieurs reprises par le requérant, parfois avec succès. Le Gouvernement fait aussi remarquer que la Cour constitutionnelle a plusieurs fois reconnu que le tribunal de l'application des peines dispose du pouvoir de contrôler la légitimité de l'arrêté ministériel appliquant l'article 41 *bis* aussi bien que le contenu et les modalités de chaque restriction prévue par ce dernier.

35. Le Gouvernement relève ensuite qu'avec l'entrée en vigueur de la loi n° 279 de 2002, la législation italienne a prévu que le ministère de la Justice, lorsqu'il envisage de proroger la soumission du détenu au régime prévu par l'article 41 *bis*, doit tenir compte des nouveaux éléments qui n'ont pas été évalués devant le juge de l'application des peines.

### *2. L'appréciation de la Cour*

36. La Cour rappelle qu'elle a déjà considéré que l'article 6 § 1 s'applique, sous son volet civil, à la procédure de réclamation litigieuse (voir *Ganci c. Italie*, n°41576/98, §§ 20-26, CEDH 2003-XI) et considère que la situation dénoncée par le requérant pose des questions sur le terrain du droit à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

37. La Cour relève que l'arrêté du ministre de la Justice imposant le régime spécial peut faire l'objet d'une réclamation sans effet suspensif devant le tribunal de l'application des peines dans un délai de dix jours à compter de la date de la communication de l'arrêté à l'intéressé. Le tribunal doit en décider dans un délai de dix jours. La décision du tribunal de l'application des peines est susceptible d'un pourvoi en cassation.

38. La Cour note que nul ne conteste que les tribunaux de l'application des peines sont compétents pour contrôler les décisions du ministre de la

Justice imposant le régime spécial et pour annuler de telles décisions s'ils admettent le bien-fondé des griefs des détenus, ni que ces tribunaux ont usé de leur compétence en plusieurs occasions. Le requérant soutient en revanche que le recours devant ledit tribunal serait inefficace en raison du dépassement du délai légal pour rendre la décision.

39. En l'occurrence, le requérant a été l'objet de neuf arrêtés lui imposant le régime spécial ; il a attaqué chacun d'eux, et aucune des décisions sur ces recours n'est intervenue dans le délai légal ; en effet, ses réclamations ont été décidées aux dates suivantes :

- celle formée contre l'arrêté du 30 janvier 1994 : le 24 mai 1994 (trois mois et 24 jours plus tard) ;
- celle formée contre l'arrêté du 1<sup>er</sup> août 1994 : le 24 octobre 1994 (environ deux mois et vingt-trois jours plus tard) ;
- celle formée contre l'arrêté du 6 février 1995 : le 2 mai 1995 (environ deux mois et vingt-six jours plus tard) ;
- celle formée contre l'arrêté du 5 août 1995 : le 19 octobre 1995 (environ deux mois et quatorze jours plus tard) ;
- celle formée contre l'arrêté du 8 février 1996 : le 18 avril 1996 (environ deux mois et dix jours plus tard) ;
- celle formée contre l'arrêté du 5 août 1996 : le 30 septembre 1996 (environ deux mois et une semaine plus tard) ;
- celle formée contre l'arrêté du 10 février 1997 : le 14 avril 1997 (environ deux mois et quatre jours plus tard) ;
- le pourvoi en cassation formé contre l'ordonnance du 30 septembre 1996 : rejeté pour défaut d'intérêt (voir le paragraphe 21 ci-dessus) le 25 février 1997 (quatre mois et vingt-cinq jours plus tard).

L'issue des réclamations formées contre les arrêtés des 21 juillet 1992 (paragraphe 11 ci-dessus) et 21 juillet 1993 (paragraphe 13 ci-dessus) n'est pas connue.

40. La Cour reconnaît que le temps nécessaire à l'examen d'un recours peut mettre en cause son efficacité ; cela n'implique pas pour autant que le simple dépassement d'un délai légal constitue une méconnaissance du droit garanti (voir *Messina c. Italie (n° 2)*, n° 25498/94, § 94, CEDH 2000-X).

41. Afin d'évaluer si le retard apporté à statuer sur les réclamations formées par le requérant a privé d'efficacité le recours en question, la Cour doit tenir compte en particulier de deux éléments : la durée limitée (six mois) de chaque arrêté imposant le régime spécial, et le fait que le ministre de la Justice n'est pas lié par une éventuelle décision du tribunal de l'application des peines révoquant une partie ou la totalité des restrictions imposées par l'arrêté précédent et peut dès lors émettre, immédiatement après l'expiration du délai de validité d'un de ces arrêtés, un nouvel arrêté réintroduisant les restrictions levées par le tribunal. Si la loi applicable prévoit un délai de décision de dix jours seulement, c'est, de l'avis de la Cour, en raison, d'une part, de la gravité de l'impact du régime spécial sur

les droits du détenu et, d'autre part, de la validité temporelle limitée de la décision attaquée.

42. Or la Cour se doit de constater que le non-respect systématique du délai légal de dix jours a sensiblement réduit, voire annulé l'impact du contrôle exercé par les tribunaux sur les arrêtés du ministre de la Justice. Par exemple, le tribunal de l'application des peines a révoqué en quatre occasions les restrictions aux visites familiales (paragraphe 14, 15 et 16 ci-dessus), mais en raison du retard dans ces décisions, le requérant a subi lesdites restrictions plus longtemps qu'il n'était nécessaire. De plus, au moins un fois, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi en cassation car la période d'application de l'arrêté avait expiré et donc, de ce fait, le requérant avait perdu tout intérêt à son examen (voir paragraphe 21 ci-dessus).

43. Dans ces circonstances, la Cour estime que la réclamation devant le tribunal de l'application des peines ne constituait pas un recours effectif et que le retard avec lequel ce tribunal a statué sur les recours déposés contre les différents arrêtés du ministre de la Justice a porté atteinte au droit du requérant à ce que sa cause soit entendue par un tribunal.

Il y a donc eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

## **B. Droit d'accès à un tribunal dans le cadre de l'application du régime E.I.V.**

44. Le requérant relève également que l'application du régime E.I.V. ne lui a pas été communiquée et qu'il n'a pas, de ce fait, disposé de la possibilité de la contester.

### *1. Les arguments des parties*

#### **a) Le requérant**

45. Le requérant allègue que le tribunal de l'application des peines n'aurait aucun pouvoir réel dans le contrôle de l'application de ce régime.

#### **b) Le Gouvernement**

46. Le Gouvernement souligne tout d'abord que le placement d'un détenu sous le régime E.I.V. est l'expression du pouvoir d'organisation de l'administration pénitentiaire adopté sur la base du comportement de la personne concernée. Il souligne que le régime E.I.V. est prévu par la circulaire D.A.P. n° 3479/5929 du 9 juillet 1998 et note que ce régime est appliqué aux détenus sur la base du principe de l'individualisation du traitement pénitentiaire prévu aux articles 13 et 14 de la loi pénitentiaire.

Le Gouvernement observe que le régime E.I.V. se limitant à prévoir une surveillance plus importante vis à vis des détenus et ne touchant pas aux droits de la personne garantis par la Constitution, le requérant n'aurait aucun intérêt à bénéficier d'une voie de recours visant à contester l'application de

cette mesure. De toute manière, il note qu'un recours administratif peut être introduit contre l'arrêté prévoyant ce régime et affirme également qu'à l'encontre de toute mesure concernant les modalités d'exécution d'une peine un recours peut être introduit devant le tribunal de l'application des peines. Le Gouvernement relève aussi que les conditions d'application de ce régime font l'objet d'une révision automatique, tous les six mois, indépendamment d'une demande du détenu en ce sens.

47. Il souligne enfin que ce régime n'a pas comme conséquence une limitation à l'octroi des bénéfices prévus par la loi pénitentiaire ; il comporte seulement le placement du détenu concerné dans des sections séparées des établissements pénitentiaires. De plus, des mesures particulièrement strictes visant à séparer les détenus concernés des autres détenus et à veiller à leur surveillance sont mises en place. Par ailleurs, les activités des détenus, telles que les promenades, les entretiens, la formation professionnelle ou les activités sportives, se déroulent à l'intérieur d'une zone préétablie.

## 2. L'appréciation de la Cour

48. La Cour relève tout d'abord qu'elle a déjà considéré, dans sa décision sur la recevabilité de la requête que l'article 6 § 1 s'appliquait à la procédure litigieuse en ce que les limitations à la liberté personnelle du requérant résultant de l'application du régime E.I.V. touchaient des droits de caractère civil (*Musumeci c. Italie* (déc.) n° 33695/96 du 17 décembre 2002). Partant, elle doit examiner si le requérant a eu la possibilité de contester devant un tribunal sa soumission au régime E.I.V.

49. La Cour rappelle que, le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès constitue un aspect particulier, n'est pas absolu; il se prête à des limitations implicitement admises car il « appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat. En élaborant pareille réglementation, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation. Il appartient pourtant à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention; elle doit se convaincre que les limitations appliquées ne restreignent pas l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, pareille limitation ne se concilie avec l'article 6 § 1 que si elle tend à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Fayed c. Royaume-Uni* du 21 septembre 1994, série A n° 294-B, pp. 49-50, § 65). Par ailleurs, « l'effectivité du droit d'accès demande qu'un individu jouisse d'un possibilité claire et concrète de contester un acte constituant une ingérence dans ses droits » (*Bellet c. France*, arrêt du 4 décembre 1995, série A n° 333-B, § 36).

50. La Cour constate que le requérant a saisi en février 2000 le tribunal de l'application de peines de Turin demandant à purger sa peine sous le régime de détention normale et elle note que cette instance a rejeté le recours au motif que la soumission au régime E.I.V. s'analyserait en une

manifestation du pouvoir discrétionnaire de l'administration dans le cadre de l'organisation de la vie au sein des pénitenciers (paragraphe 24 ci - dessus). De plus, elle fait remarquer que, par arrêt n° 26 du 11 février 1999, la Cour constitutionnelle italienne a déclaré que les articles 35 et 69 de la loi pénitentiaire étaient inconstitutionnels dans la mesure où, en dehors des hypothèses de réclamations concernant le travail des détenus et la matière disciplinaire, ils ne prévoyaient aucun recours judiciaire concernant les actes de l'administration pénitentiaire portant une atteinte éventuelle aux droits de ceux qui sont soumis à une limitation de leur liberté personnelle et aboutissant à une décision judiciaire contraignante en la matière (*Ospina Vargas c. Italie*, précité § 31).

51. Au vu de ces circonstances, la Cour ne peut que constater que le requérant n'a pas joui de la possibilité de contester sa soumission au régime E.I.V., acte constituant une ingérence dans ses droits de caractère civil.

52. Il y a donc eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

53. Le requérant se plaint de ce que sa correspondance a été soumise au visa de censure. Il invoque l'article 8 ainsi libellé :

« 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. »

### 1. *Les arguments des parties*

#### a) **Le requérant**

54. Le requérant se borne à observer que les limitations subies au droit au respect de sa correspondance ont été « supérieures à celles inhérentes à la détention ».

#### b) **Le Gouvernement**

55. Le Gouvernement observe que les contrôles de la correspondance du requérant sont prévus par la loi, notamment aux articles 41 *bis* et 18 de la loi sur l'administration pénitentiaire, poursuivent le but légitime de lutter contre la criminalité mafieuse, sont nécessaires dans une société démocratique et proportionnés aux buts poursuivis. Partant, les limitations alléguées du droit au respect de la correspondance seraient justifiées au sens du paragraphe 2

de l'article 8. Le Gouvernement note également que, le 20 novembre 1996, la direction générale des affaires pénales auprès du ministère de la Justice a sollicité du département de l'administration pénitentiaire (« D.A.P. ») qu'il prenne des mesures pour résoudre le problème de la censure de la correspondance avec la Commission européenne. Le 18 avril 1997, le D.A.P. a informé le ministère de la Justice qu'une proposition de modification de l'article 35 de la loi avait été présentée, afin d'inclure les organes de Strasbourg parmi les autorités auxquelles les détenus pouvaient adresser des plis scellés.

## 2. L'appréciation de la Cour

56. De toute évidence, il y a eu « ingérence d'une autorité publique » dans l'exercice du droit du requérant au respect de sa correspondance garanti par l'article 8 § 1 de la Convention. 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 (*Calogero Diana c. Italie*, du 15 novembre 1996 *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, § 28, *Domenichini c. Italie*, du 15 novembre 1996, *Recueil* 1996-V, § 28, et *Petra c. Roumanie* du 28 septembre 1998, *Recueil* 1998-VII, p. 2853, § 36 ; *Labita c. Italie* [GC], du 6 avril 2000, § 179, *Recueil* 2000-IV).

57. La Cour relève que le contrôle de la correspondance du requérant a toujours été ordonné par le juge de l'application des peines conformément à l'article 18 de la loi sur l'administration pénitentiaire. Or, la Cour a déjà jugé à maintes reprises que le contrôle de correspondance fondé sur l'article 18 méconnaît l'article 8 de la Convention car il n'est pas « prévu par la loi » dans la mesure où il ne réglemente ni la durée des mesures de contrôle de la correspondance des détenus, ni les motifs pouvant les justifier et 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 (voir, entre autres, l'arrêt *Labita c. Italie*, précité, §§ 175-185, *Calogero Diana c. Italie* précité, § 33). Elle ne voit pas aucune raison de s'écarter en l'espèce de cette jurisprudence.

58. À la lumière de ce qui précède, la Cour constate que le contrôle de la correspondance du requérant n'était pas « prévu 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 la même disposition. La Cour prend acte, au demeurant, de l'entrée en vigueur de la loi n° 95/2004 qui modifie la loi sur l'administration pénitentiaire et souligne que ladite loi ne permet toutefois pas de redresser les violations ayant eu lieu antérieurement à son entrée en vigueur.

59. Il y a donc eu violation de l'article 8 de la Convention.

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

## 60. 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. »

61. Le requérant n'a présenté aucune demande de satisfaction équitable. Partant, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de lui octroyer de somme à ce titre (voir, entre autres, *Nasri c. France*, arrêt du 13 juillet 1995, série A n° 320-B, p. 26, § 49 et, plus récemment, *Steuer c. Pays-Bas*, n° 39657/987, § 48, 16 décembre 2003 et *Madonia c. Italie*, n° 55927/00, du 6 juillet 2004, § 16).

## PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention quant au droit à un tribunal pour contester les mesures prévues à l'article 41*bis* de la loi pénitentiaire ;
2. *Dit*, par 5 voix contre 2, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention quant au droit à un tribunal pour contester la soumission au régime E.I.V ;
3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention quant au droit du requérant au respect de sa correspondance;
4. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu de faire application de l'article 41 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 11 janvier 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE  
Greffier

Nicolas BRATZA  
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente de M. V. Zagrebelsky à laquelle se rallie M. J. Borrego Borrego.

N.B.  
M. O'B.

## OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE ZAGREBELSKY A LAQUELLE SE RALLIE M. LE JUGE BORREGO BORREGO

Mon désaccord avec l'opinion de la majorité de la Chambre porte sur le grief touchant à l'application du régime dit de E.I.V. (*Elevato Indice di Vigilanza*).

Au stade de la recevabilité la Chambre a unanimement décidé que l'art.6 était applicable dans son volet civil puisque la question posée par le requérant concerne des limitations de droits qui peuvent tomber dans le domaine de la «matière civile». Par la suite, l'orientation de cette décision a été confirmée par l'arrêt de la Cour dans l'affaire Ganci c. Italie du 9 octobre 2003.

La présente affaire est cependant différente puisque la base légale des prétendues limitations n'est pas l'article 41bis de la loi n.354 de 1975, mais plutôt les articles 13, 14, 59-65 de la même loi et les articles 31, 32 du décret du président de la République n. 431 de 1986. La procédure concernant le régime de l'art.41bis cité ci-dessus prévoit un contrôle judiciaire (qui dans le cas du requérant Ganci n'a pas dûment opéré), tandis que le régime de E.I.V. ne le prévoit pas.

Mais aux fins de la Convention il s'agit d'une différence insignifiante, puisque la Cour doit se prononcer au regard des effets quant à la protection des droits conventionnels du requérant. Je partage donc la position de principe adoptée par la Chambre dans sa décision de recevabilité. Je note en outre que l'attitude de la Cour dans l'affaire Ganci et dans la présente affaire est tout à fait en accord avec celle exprimée par la Cour Constitutionnelle italienne dans son arrêt n.26 de 1999.

Cela étant, quant au fond de l'affaire je regrette dans le cas d'espèce, de ne pas pouvoir partager la solution adoptée par la majorité de la Chambre. Il va sans dire que la recevabilité de l'affaire (qui, comme on lit dans la décision du 17 décembre 2002 «soulève des questions de fait et de droit complexes qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête») n'entraîne pas *ipso facto* une évaluation de son fondement. Or l'arrêt dont il est question me paraît procéder d'un amalgame entre la question de la recevabilité et celle de la résolution du fond de l'affaire.

En effet, le régime dit de E.I.V. n'a rien à voir avec celui de l'article 41bis tel qu'il est décrit dans l'arrêt de la Cour dans l'affaire Ospina Vargas c.Italie du 14 octobre 2004.

Sur la base de l'exigence d'individualisation de l'exécution des peines et de la nécessité de sûreté (prévention des violences, prévention des évasions, prévention de contact dangereux avec l'extérieur de la prison ou avec d'autres détenus, etc.) l'administration pénitentiaire assigne les détenus à l'une ou à l'autre prison, à l'une ou à l'autre section d'une même prison, en tenant compte des caractéristiques des bâtiments et des dispositifs de sûreté. De même, elle définit les aires destinées aux mouvements des détenus

pour permettre ou empêcher les contacts avec les autres détenus, organise la surveillance des détenus et, le cas échéant, leur transfert aux tribunaux, hôpitaux etc. La dangerosité des détenus concernés justifie la règle de la centralisation de la compétence pour les décisions qui les concernent.

Mais, comme il ressort de la circulaire de l'administration pénitentiaire n.3479/5929 du 9 juillet 1998 et à la différence du régime basé sur l'article 41bis, le régime de E.I.V ne modifie en rien le régime commun de détention. Sur le plan du droit interne, il s'agit uniquement d'une réglementation visant à assurer la sécurité dans l'exécution de la peine et qui n'entraîne aucune limitation des droits des détenus. Du reste le requérant n'a nullement fait valoir et prouvée une éventuelle soumission *de facto* à un traitement comparable à celui qui est autorisé par l'article 41bis.

A cet égard, le soupçon d'une utilisation du régime de E.I.V. par l'administration pénitentiaire pour obtenir les mêmes résultats de l'application de l'article 41bis (tout en évitant le contrôle judiciaire) est donc arbitraire et dépourvu de tout fondement.

Cela dit, il me semble évident qu'une conclusion dans le sens de la violation du droit à l'accès à un juge au sens du volet civil de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention aurait requis avant tout une indication très claire des droits du requérant qui auraient été violés ainsi qu'un examen attentif pour en évaluer la nature «civile».

Or l'arrêt de la Chambre se borne à une simple affirmation (pour ne pas dire par conséquent à une pure pétition de principe) au paragraphe 51, à la différence de ce qu'on lit dans l'arrêt Ganci cité ci-dessus. En effet, au paragraphe 25 de l'arrêt Ganci -qui concerne le plus grave régime de l'article 41bis- on peut noter la prudence de la Cour qui implicitement exclut qu'une dérogation quelconque au régime commun de détention puisse poser des problèmes de violation des droits de caractère civil du détenu et indique par contre quelques exemples de limitations qui tombent dans le domaine des droits de nature civile («certaines au moins des sérieuses limitations établies par les arrêtés du ministre de la justice au regard du requérant – comme celle visant ses contacts avec la famille et celles ayant une retombée patrimoniale- relève assurément des droits de la personne et, partant, revêtent un caractère civil »).

En conclusion et à mon sens dans le cas d'espèce, la preuve qu'un droit du requérant, qualifiable de droit ayant un caractère civil, a été violé du fait de l'application du régime de E.I.V fait totalement défaut.

En outre et surtout, une jurisprudence comme celle qui découle du présent arrêt est de nature à soumettre à un contrôle judiciaire toute décision relevant de l'organisation à l'intérieur des prisons et toute initiative de l'administration dans le cadre du traitement des détenus. A mon sens, il s'agit d'une démarche dénuée de fondement dans le cadre de l'article 6 de la Convention, et qui comporte des retombées de caractère général particulièrement graves dans le domaine de l'exécution des peines privatives de la liberté.