



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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE GALLICO c. ITALIE

(Requête n° 53723/00)

ARRÊT

STRASBOURG

28 juin 2005

DÉFINITIF

28/09/2005

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 Gallico 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,

G. BONELLO,

R. MARUSTE,

V. ZAGREBELSKY,

S. PAVLOVSCHI,

L. GARLICKI, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 7 juin 2005,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 53723/00) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Domenico Gallico (« le requérant »), a saisi la Cour le 18 juin 1999 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est désormais représenté par M^e E. Lo Giudice, avocat à Paola. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I.M. Braguglia, par son coagent, M. F. Crisafulli, et par son coagent adjoint, M. N. Lettieri.

3. Le requérant alléguait en particulier la méconnaissance des articles 3 et 8 de la Convention à cause de l'application prolongée de mesures de restriction pendant sa détention, et de l'article 6 de la Convention en raison du retard des juridictions de surveillance à statuer sur ses recours.

4. 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.

5. Par une décision du 23 septembre 2004, la Cour a déclaré la requête partiellement recevable.

6. Le 1^{er} novembre 2004, 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. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Le requérant est né en 1958 à Palmi (Reggio de Calabre). Détenu depuis le 8 février 1990, il a été condamné à la prison à perpétuité le 15 décembre 1994.

9. Le requérant est assujetti depuis le 20 juillet 1992 au régime de détention spéciale prévu à l'article 41 *bis* de la loi sur l'organisation pénitentiaire, qui déroge aux conditions fixées par la loi sur l'administration pénitentiaire.

10. Au cours de la période allant du 20 juillet 1992 à décembre 2001, le ministre de la Justice a adopté au moins dix-neuf arrêtés introduisant chacun des limitations aux droits des détenus durant un an dans le premier cas et six mois dans les autres pour les périodes suivantes :

- 20 juillet 1992 – 20 juillet 1993 (arrêté n° 1, concernant 243 détenus)
- 21 juillet 1993 – 31 janvier 1994 (arrêté n° 2, concernant 243 détenus)
- 1^{er} février 1994 – 31 juillet 1994 (arrêté n° 3, concernant 231 détenus)
- 1^{er} août 1994 – 31 janvier 1995 (arrêté n° 4, décision *ad personam*)
- 4 février 1995 – expiration loi n° 356 de 1992 (arrêté n° 5, *ad personam*)
- 5 août 1995 – 5 février 1996 (arrêté n° 6, *ad personam*)
- 2 février 1996 – 2 août 1996 (arrêté n° 7, *ad personam*)
- 31 juillet 1996 – 31 janvier 1997 (arrêté n° 8, *ad personam*)
- 4 février 1997 – 4 août 1997 (arrêté n° 9, *ad personam*)
- 31 juillet 1997 – 31 janvier 1998 (arrêté n° 10, *ad personam*)
- 4 février 1998 – 4 août 1998 (arrêté n° 11, *ad personam*)
- 30 juillet 1998 – 30 janvier 1999 (arrêté n° 12, *ad personam*)
- 27 janvier 1999 – 27 juillet 1999 (arrêté n° 13, *ad personam*)
- 22 juillet 1999 – 31 décembre 1999 (arrêté n° 14, *ad personam*)
- 28 décembre 1999 – 28 juin 2000 (arrêté n° 15, *ad personam*)
- 21 décembre 2000 – 21 juin 2001 (arrêté n° 16, *ad personam*)
- 18 juin 2001 – à une date non précisée mais sans doute pour un délai de six mois (arrêté n° 17, *ad personam*)
- 10 juin 2002 – à une date non précisée mais sans doute pour un délai de six mois (arrêté n° 18, *ad personam*)
- 28 décembre 2002 – 28 décembre 2003 (arrêté n° 19 *ad personam*)
- 23 décembre 2003 – 23 décembre 2004 (arrêté n° 20 *ad personam*).

11. Aucune indication n'a été fournie pour les périodes comprises entre le 28 juin 2000 (fin de validité du arrêté n° 15) et le 21 décembre 2000 (début de validité du arrêté n° 16) et entre le 18 décembre 2001 (fin probable de validité du arrêté n° 17) et le 10 juin 2002 (début de validité du arrêté n° 18).

12. Les dérogations que les quatorze premiers arrêtés appliquaient au requérant étaient les suivantes :

- a. interdiction d'utiliser le téléphone (seulement les arrêtés n^{os} 1 à 8 ; à partir du arrêté n^o 9, interdiction d'utiliser le téléphone, sauf un appel – à enregistrer – par mois avec les membres de la famille si le requérant n'a pas eu d'entrevue) ;
- b. interdiction des entretiens et du courrier avec d'autre détenus même s'il s'agit de membres de la famille (seulement les arrêtés n^{os} 1 à 3) ;
- c. interdiction de la correspondance, sauf si elle est soumise à la censure du directeur de la prison ou d'une personne déléguée par lui (seulement les arrêtés n^{os} 1 et 2) ;
- d. interdiction des entrevues avec des tiers ;
- e. limitation des entrevues avec des membres de la famille : au maximum une par mois d'une durée d'une heure ;
- f. interdiction de recevoir ou d'envoyer vers l'extérieur des sommes d'argent au-delà d'un montant déterminé, à l'exception du paiement des frais de défense et des amendes ;
- g. interdiction de recevoir des colis sauf un certain nombre contenant du linge ;
- h. interdiction d'organiser des activités culturelles, récréatives et sportives ;
- i. interdiction d'élire des représentants de détenus et d'être élu à ce titre ;
- j. interdiction d'exercer des activités artisanales ;
- k. interdiction d'acheter des denrées alimentaires nécessitant cuisson (seulement les arrêtés n^{os} 1 à 8) ;
- l. limitation de la promenade à deux heures par jour (seulement les arrêtés n^{os} 1 à 10) ou quatre heures par jour (arrêté n^o 19).

Les arrêtés n^{os} 15 à 18 contenaient vraisemblablement les mêmes restrictions que les arrêtés antérieurs.

13. En ce qui concerne la justification de la prorogation des mesures de restriction, à partir de l'arrêté n^o 4 et jusqu'à l'arrêté n^o 14, chaque décision renvoyait à des rapports récents des autorités judiciaires ou de police affirmant que le requérant demeurerait dangereux. Les arrêtés 15 à 18 n'ont pas été portés à la connaissance de la Cour.

14. Le requérant attaqua certains de ces arrêtés devant le tribunal de surveillance. Il soumit les éléments de fait suivants :

Arrêté n^o 14 : le requérant introduisit son recours le 31 juillet 1999. Le 12 février 2000, le président du tribunal de surveillance de Pérouse déclara le recours irrecevable. En effet, il constata que la période d'application de l'arrêté avait expiré le 31 décembre 1999 et que, de ce fait, le requérant avait perdu tout intérêt à son examen ;

Arrêté n^o 15 : le requérant introduisit un recours le 4 janvier 2000. Le 20 juillet 2000, le président du tribunal de surveillance de Pérouse déclara le recours irrecevable. En effet, il constata que la période d'application de l'arrêté avait expiré le 28 juin 2000 et que, de ce fait, le requérant avait perdu tout intérêt à son examen ;

Arrêté n^o 16 : le requérant introduisit son recours le 4 janvier 2001. Le 11 juillet 2001, le président du tribunal de surveillance de Pérouse le déclara irrecevable pour défaut d'intérêt, car le délai d'efficacité de l'arrêté attaqué avait expiré le 21 juin 2001.

Arrêté n° 17 : le requérant ayant introduit son recours à une date non précisée, le 15 novembre 2001, le tribunal de surveillance de Pérouse tint une audience. Par une ordonnance du même jour, déposée au greffe le 20 novembre 2001, le tribunal accepta le recours quant à la limitation relative à la possibilité pour le requérant de recevoir des colis de linge et le rejeta pour le surplus. Dans ses attendus, le tribunal estima que l'arrêté attaqué ne portait pas atteinte aux droits fondamentaux du requérant mais à d'autres droits, sans toutefois annuler les autres restrictions. Plus particulièrement, il estima que la limitation concernant les colis de linge n'était pas compatible avec les exigences de protection de l'ordre et de la sûreté publique et ne satisfaisait pas aux besoins en matière d'hygiène du requérant.

Arrêté n° 19 : le requérant ayant introduit un recours à une date non précisée, le 25 juillet 2003, le tribunal de surveillance de Pérouse tint une audience. Par une ordonnance du même jour, déposée au greffe le 29 juillet 2003, le tribunal accepta le recours quant à la limitation relative de la possibilité pour le requérant de recevoir des colis de linge et le rejeta pour le surplus. Dans ses attendus, le tribunal estima que l'arrêté attaqué ne portait pas atteinte aux droits fondamentaux du requérant mais à d'autres droits, sans toutefois annuler les autres restrictions. Plus particulièrement, il estima que la limitation concernant les colis de linge n'était pas compatible avec les exigences de protection de l'ordre et de la sûreté publique et ne satisfaisait pas aux besoins en matière d'hygiène du requérant.

Arrêté n° 20 : le requérant ayant introduit un recours à une date non précisée, le 7 octobre 2004, le tribunal de surveillance de Pérouse tint une audience. Par une ordonnance du même jour, déposée au greffe le 28 octobre 2004, le tribunal accepta le recours quant à la limitation relative à la possibilité pour le requérant de recevoir des colis de linge et le rejeta pour le surplus. En particulier, il estima que la restriction annulée n'était pas compatible avec les exigences de protection de l'ordre et de la sûreté publique visées par le régime des restrictions.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

15. Dans son arrêt *Ospina Vargas*, la Cour a résumé le droit et la pratique internes pertinents quant au régime de détention spéciale appliqué en l'espèce et quant au contrôle de la correspondance (*Ospina Vargas c. Italie*, n° 40750/98, §§ 23-33, 14 octobre 2004).

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DE LA CONVENTION

16. Le requérant se plaint de la prorogation depuis 1992 de l'application de l'article 41 *bis*. Il estime que cette prorogation a changé le caractère de ladite disposition qui, d'exceptionnelle, est devenue « normale ». Le requérant soutient qu'il y a là un élément à prendre en considération quant à la conformité de l'article 41 *bis* avec l'article 3 de la Convention, ainsi libellé :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

17. Le Gouvernement fait remarquer que tout nouveau décret de renouvellement des restrictions est adopté après avoir recueilli de nouveaux éléments d'information auprès des autorités judiciaires et de police. De ce fait, sa motivation est basée sur les informations mises à jour par ces organes. Par ailleurs, les juridictions de surveillance ont confirmé la régularité des restrictions imposées par les arrêtés, à l'exception de celle visant la possibilité de recevoir des colis.

18. Dans sa décision du 23 septembre 2004 sur la recevabilité de la requête, la Cour a rappelé qu'elle n'a pas pour tâche d'examiner *in abstracto* si une disposition de droit interne est en conformité avec la Convention, mais qu'elle doit décider si dans un cas donné les droits garantis par la Convention ont été respectés.

19. Selon la jurisprudence de la Cour, pour tomber sous le coup de l'article 3 un mauvais traitement doit atteindre un minimum de gravité. L'appréciation de ce minimum est relative par essence ; elle dépend de l'ensemble des données de la cause, notamment de la durée du traitement et de ses effets physiques ou mentaux ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge, de l'état de santé de la victime, etc. (*Irlande c. Royaume-Uni*, arrêt du 18 janvier 1978, série A n° 25, p. 65, § 162).

20. Dans cette optique, elle doit se poser la question de savoir si l'application prolongée de l'article 41 *bis* – qui, par ailleurs, après la réforme de 2002, est devenue une disposition permanente de la loi sur l'administration pénitentiaire – pendant plus de douze années dans le cas du requérant constitue une violation de l'article 3. Pour ce faire, elle doit cependant faire abstraction de la nature de l'infraction reprochée au requérant, car la « prohibition de la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants est absolue, quels que soient les agissements de la victime (*Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 119, CEDH 2000-IV).

21. La Cour admet que l'application prolongée des restrictions peut placer un détenu dans une situation qui pourrait constituer un traitement inhumain ou dégradant, au sens de l'article 3. Cependant, elle ne saurait retenir une durée précise comme le moment à partir duquel est atteint le seuil minimum de gravité pour tomber dans le champ d'application de l'article 3 de la Convention. En revanche, elle se doit de contrôler si, dans un cas donné, la prolongation des sanctions se justifiait ou si, au contraire, elle constituait la réitération de restrictions ne se justifiant plus.

22. Or il appert qu'à chaque fois le ministre de la Justice s'est référé, pour justifier la prorogation des restrictions, à la persistance des conditions qui justifiaient la première application, et les tribunaux de surveillance ont contrôlé la réalité de ces constatations.

Pour sa part, la Cour note que les arguments invoqués pour justifier le maintien des limitations n'étaient pas disproportionnés par rapport aux faits précédemment reprochés au requérant, qui avait été condamné à de lourdes peines pour des faits très graves. De ce fait la souffrance ou l'humiliation que le requérant a pu ressentir ne sont pas allées au-delà de celles que comporte inévitablement une forme donnée de traitement – en l'espèce prolongé – ou de peine légitime (*arrêt Labita* précité, § 120).

En outre, le requérant n'a pas fourni à la Cour d'éléments qui lui permettraient de conclure que la prorogation des restrictions ne se justifiait manifestement pas en l'espèce.

Par ailleurs, la Cour s'est déjà penchée sur les effets d'une longue application de l'article 41 *bis* et a conclu au caractère manifestement mal fondé du grief (*Bastone c. Italie* (déc.), n° 59638/00, 18 janvier 2005). Elle ne voit pas en l'espèce de motifs pour s'écarter de ce constat.

23. En conclusion, il n'y a pas eu violation de l'article 3 de la Convention.

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

24. Dans sa requête, le requérant se plaint aussi de ce que l'application prolongée de l'article 41*bis* pendant plus de douze ans constitue une violation de l'article 8 de la Convention, 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. »

25. Le requérant se plaint qu'il ne lui est permis de rencontrer sa famille qu'une heure par mois et des modalités de visite (vitre de séparation).

26. Le Gouvernement affirme que l'ingérence litigieuse était conforme aux exigences requises au paragraphe 2 de l'article 8. Il ajoute que celle-ci était justifiée en raison de la position élevée du requérant dans l'association criminelle à laquelle il appartenait et du prestige dont il jouissait.

27. La Cour a déjà eu à se prononcer sur la compatibilité du régime en question avec l'article 8. Elle s'est ainsi exprimée (*Messina c. Italie* (n° 2), n° 25498/94, § 66, CEDH 2000-X) :

« Or la Cour relève que le régime prévu à l'article 41 *bis* tend à couper les liens existant entre les personnes concernées et leur milieu criminel d'origine, afin de minimiser le risque qu'elles ne maintiennent des contacts personnels avec les structures des organisations criminelles. En effet, la Cour note en particulier, comme le Gouvernement l'indique, qu'avant l'introduction du régime spécial, les membres de la mafia incarcérés réussissaient à garder leur position au sein de l'organisation criminelle, à échanger des informations avec les autres détenus et avec l'extérieur, et à organiser et faire exécuter des crimes à l'intérieur et à l'extérieur des établissements pénitentiaires concernés. Dans ce contexte, la Cour tient compte de la nature spécifique du phénomène de la criminalité organisée et notamment de type mafieux, où les relations familiales jouent souvent un rôle primordial. Par ailleurs, dans de nombreux Etats parties à la Convention, il existe des régimes de sécurité renforcée à l'égard des détenus dangereux. Ces régimes ont également comme base la mise à l'écart de la communauté pénitentiaire, accompagnée d'un renforcement des contrôles. »

28. La Cour note que le ministre de la Justice, dans chaque arrêté, a toujours fait référence pour justifier le maintien des restrictions à la situation personnelle du requérant telle qu'elle avait évolué après l'adoption de l'arrêté précédent.

29. La Cour est de l'avis que les raisons qui l'ont amenée à conclure que l'application prolongée des restrictions ne méconnaissait pas l'article 3 doivent être évoquées ici et l'amènent à statuer dans le même sens.

30. Elle arrive donc à la conclusion qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

31. Le requérant se plaint des retards dans l'examen, par le tribunal de surveillance, des recours déposés contre les arrêtés du ministre de la Justice en application de l'article 41 *bis* de la loi sur l'administration pénitentiaire. Il invoque l'article 6 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. (...) »

Sur la base des informations dont elle dispose, la Cour note qu'en trois occasions (arrêtés n° 14, 15 et 16), les recours aux tribunaux de surveillance ont été déclarés irrecevables parce que le requérant n'avait plus d'intérêt à la décision, la validité des arrêtés à l'origine des recours étant arrivée à son terme en raison de retards dans l'examen des recours.

32. La Cour relève qu'en ce qui concerne le délai d'examen d'un recours contre l'arrêté du ministre de la Justice imposant le régime spécial, un détenu dispose de dix jours à compter de la date de la communication de l'arrêté pour former une réclamation sans effet suspensif devant le tribunal de surveillance. A son tour, le tribunal – aussi bien dans le régime suivant l'entrée en vigueur de la loi n° 279 de 2002 que dans le régime antérieur – doit statuer dans un délai de dix jours.

En l'espèce, à trois reprises, aucune décision n'est intervenue pendant la période de validité des arrêtés et par conséquent, les recours ont été par la suite déclarés irrecevables car le requérant avait perdu tout intérêt à leur examen.

33. Dès lors, la Cour doit contrôler si le droit du requérant à un tribunal a été respecté dans l'examen des recours qu'il a exercés à l'encontre des arrêtés n°s 14, 15 et 16.

Dans son arrêt *Ganci*, la Cour a reconnu que le simple dépassement d'un délai légal ne constitue pas une méconnaissance du droit garanti (*Ganci c. Italie*, n° 41576/98, CEDH 2003-XI). Cependant, dans le même arrêt, elle a également affirmé que « le temps nécessaire à l'examen d'un recours [pouvait] en mettre en cause l'efficacité » (*ibidem*, paragraphe 30).

34. La Cour note d'emblée que la présente affaire comporte une caractéristique essentielle qui la rend similaire à l'affaire *Ganci* précitée. En l'espèce, les juridictions n'ont jamais statué sur le fond des trois réclamations du requérant.

Or la Cour ne peut que constater que l'absence de toute décision sur le fond des recours a annulé l'impact du contrôle exercé par les tribunaux sur les arrêtés du ministre de la Justice.

Par ailleurs, 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 limitée dans le temps de la décision attaquée.

Dans ces circonstances, la Cour estime que l'absence de décision du tribunal de surveillance sur les trois recours déposés contre les arrêtés du ministre de la Justice a violé le droit du requérant à ce que sa cause soit entendue par un tribunal.

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

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

35. 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

36. Le requérant réclame deux millions de euros (EUR) pour préjudice moral.

Le Gouvernement ne soumet pas de commentaires.

La Cour considère que, dans les circonstances de l'affaire, le constat de violation de la Convention constitue en soi une satisfaction équitable suffisante (arrêt *Ospina Vargas c. Italie*, précité, § 48).

B. Frais et dépens

37. Le requérant ne demande rien à ce titre. Quoi qu'il en soit, le conseil nommé par le requérant n'a exercé aucune activité de représentation devant la Cour. Celle-ci considère qu'il y a lieu de ne rien accorder à ce titre.

C. Intérêts moratoires

38. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation des articles 3 et 8 de la Convention ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit* que le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par le requérant.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 28 juin 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Nicolas BRATZA
Président