SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête No 31543/96
présentée par Antonio RINZIVILLO
contre l'Italie

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en
chambre du conseil le 2 juillet 1998 en présence de

MM. S. TRECHSEL, Président

J.-C. GEUS

M.P. PELLONPÄÄ

E. BUSUTTIL

G. JÖRUNDSSON

A.S. GÖZÜBÜYÜK

A. WEITZEL

J.-C. SOYER

H. DANELIUS

Mme G.H. THUNE

F. MARTINEZ

C.L. ROZAKIS

Mme J. LIDDY

MM. L. LOUCAIDES

B. MARXER

M.A. NOWICKI

I. CABRAL BARRETO

B. CONFORTI

N. BRATZA

I. BÉKÉS

D. SVÁBY

G. RESS

A. PERENIC

C. BÎRSAN

P. LORENZEN

K. HERNDL

E. BIELIUNAS

E.A. ALKEMA

M. VILA AMIGÓ

Mme M. HION

MM. R. NICOLINI

A. ARABADJIEV

M. M. de SALVIA, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de
l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 29 septembre 1995 par le requérant
contre l'Italie et enregistrée le 20 mai 1996 sous le numéro de dossier
31543/96 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la
Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant italien né en 1957 et

actuellement détenu à la prison de Florida (Syracuse). Devant la Commission, il est représenté par Maître Antonio Impellizzeri, avocat à Valguarnera (Enna).

Les faits, tels qu'il ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le requérant a purgé une peine totale de dix-sept ans et cinq mois d'emprisonnement qui lui fut infligée, respectivement le 18 novembre 1985 et le 1er juillet 1987, par la cour d'assises d'appel de Milan et par la cour d'appel de Palerme pour tentative d'homicide et connivence personnelle. Par ordonnance du 13 juin 1991, le procureur de la République de Gela (Caltanissetta) disposa le cumul des peines et fixa la date finale de sa détention au 25 septembre 1997.

La soumission du requérant au régime spécial

Le décret-loi n° 306 du 8 juin 1992, converti en la loi n° 356 du 7 août 1992, introduisit un régime spécial pour les détenus ayant été condamnés pour des infractions graves (énumérées à l'article 4bis de la loi sur l'administration pénitentiaire), en dérogeant aux conditions normales de traitement pénitentiaire.

Le 1er août 1994, le ministre de la Justice prit un décret imposant au requérant, pour une période de six mois, le régime spécial de détention. Ce décret, motivé par des raisons d'ordre public et de sécurité à la lumière de la dangerosité du phénomène mafieux, imposait, inter alia, la limitation des entrevues avec des membres de la famille à un maximum d'une par mois d'une durée d'une heure.

Le requérant a indiqué qu'à la suite de cette restriction, toute rencontre avec sa femme et son enfant eut lieu derrière une paroi vitrée qui lui empêchait tout contact physique avec les visiteurs.

Le 13 août 1994, le requérant recourut au tribunal d'application des peines d'Ancône. Par ordonnance du 16 novembre 1994, le tribunal déclara le décret du ministre illégitime dans la mesure où il limitait les entrevues avec les membres de la famille au-dessous du minimum légal de quatre par mois.

Le 4 février 1995, l'application des restrictions imposées au requérant fut prorogée de six mois. Le 14 février 1995, le requérant adressa un nouveau recours au tribunal d'application des peines de Caltanissetta. Par ordonnance du 10 mars 1995, le tribunal déclara le recours du requérant irrecevable car les motifs à l'appui de ses demandes avaient été présentés tardivement. Le requérant s'étant pourvu en cassation, par ordonnance du 13 octobre 1995 la Cour de cassation déclara ce pourvoi irrecevable.

Suite à une nouvelle prorogation du régime spécial, le 16 août 1995 le requérant recourut au tribunal d'application des peines de Pérouse. Par ordonnance du 25 janvier 1996, le tribunal rejeta le recours du requérant. Il observa notamment que la dangerosité sociale du requérant ressortait, inter alia, du fait qu'entre octobre 1992 et novembre 1994, les juges des investigations préliminaires de Gela (Caltanissetta), Caltanissetta, Catane et Milan avaient à cinq reprises ordonné la détention provisoire du requérant, accusé d'association des malfaiteurs de type mafieux, de commerce de stupéfiants, de tentative d'homicide avec préméditation et de détention d'armes. En outre, par arrêt du 6 avril 1994, passé en force de chose jugée le 16 juin 1994, la Cour d'appel de Rome avait condamné le requérant à la peine de quatre mois d'emprisonnement pour faux en écritures.

Le 8 février 1996, le ministre de la Justice prorogea ultérieurement le régime de détention spécial, à savoir du 9 février

au 9 août 1996. Ce décret imposait les restrictions suivantes :

- a. la suppression de toute conversation téléphonique ;
- b. l'interdiction des entrevues avec des tiers ;
- c. la limitation des entrevues avec des membres de la famille : maximum d'une par mois d'une durée d'une heure ;
- d. l'interdiction de recevoir ou d'envoyer vers l'extérieur des sommes d'argent supérieures aux limites fixées par le décret du Président de la République n° 431 du 29 avril 1976, mis à part le paiement d'amendes et des frais de justice ;
- e. l'interdiction de recevoir des paquets de l'extérieur, sauf ceux contenant de la lingerie ;
- f. l'interdiction d'organiser des activités culturelles, récréatives et sportives ;
- g. l'interdiction de participer à la nomination ou aux activités des représentations des détenus ;
- h. l'interdiction d'exercer des activités artisanales (travail en cellule) ;
- i. l'interdiction d'acheter des aliments destinés à la cuisson ;
- l. l'interdiction de passer plus de deux heures en plein air.

Le ministre 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 avait menacé la vie de magistrats et venait d'assassiner des agents de police pénitentiaire et de commettre des attentats à la voiture piégée dans des 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 cette mesure en considération de sa personnalité et dangerosité, confirmée par les informations du département de la sûreté publique et par les condamnations prononcées à son encontre pour association de malfaiteurs de type mafieux, séquestration de personne, extorsion et trafic international de stupéfiants ainsi que par les nombreuses et graves charges portées contre lui dans des procès encore pendants. Compte tenu aussi du fait que le requérant avait été inséré au sein du groupe mafieux que ses frères - impliqués dans le conflit entre clans - étaient soupçonnés de diriger, l'on pouvait présumer qu'il avait gardé des contacts avec le milieu criminel dont il était issu et qu'il aurait pu les utiliser pour donner 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 qu'il aurait pu 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. Le ministre soulignait à cet égard que selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (arrêt n° 306 du 1993), de la condamnation pour délits de mafia découlait une présomption de persistance des liaisons avec le clan criminel d'origine, qui ne sauraient être considérées comme rompues que suite à une collaboration avec la justice ou à un comportement exprimant dissociation.

Le 12 février 1996, le requérant interjeta un recours devant le tribunal d'application des peines de Pérouse. Par ordonnance du 11 juillet 1996, le tribunal, estimant que la motivation du décret était raisonnable, complète et pertinente, rejeta le recours du requérant.

Le 5 août 1996, le 10 février et le 31 juillet 1997, le ministre prorogea, pour des périodes successives de six mois, le régime spécial du requérant et lui imposa les mêmes restrictions indiquées dans le décret du 8 février 1996. Le requérant a attaqué ces décisions devant le tribunal d'application des peines de Pérouse, sans obtenir aucun résultat.

Le 4 février 1998, le ministre prorogea encore une fois la soumission au régime spécial. Toutefois, les restrictions figurant ci-dessus sous i. et l. ne furent pas renouvelées.

Les décisions concernant la correspondance

A la demande de la Direction de la prison de Spoleto (Pérouse) et compte tenu de la gravité des crimes dont le requérant était accusé, par ordonnances motivées rendues respectivement le 19 et le 28 février 1996, le juge d'application des peines de Pérouse et le tribunal de Gela ordonnèrent que toute correspondance du requérant fût soumise au visa de censure.

En effet, toute correspondance adressée par le requérant à la Commission est décachetée et lue, et parvient à la Commission avec un cachet de censure sur chaque page.

B. Droit interne pertinent

L'article 41bis de la loi n° 354 de 1975

L'article 41bis de la loi sur l'administration pénitentiaire (loi n° 354 du 26 juillet 1975), tel qu'il a été modifié 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 traitement normal des détenus, tel que prévu par la loi n° 354 de 1975, par décret motivé et contrôlable par l'autorité judiciaire, pour des raisons d'ordre et de sécurité publique, lorsque le régime normal de la détention est en conflit avec ces dernières exigences. Pareille disposition peut être appliquée uniquement à l'égard des détenus poursuivis ou condamnés pour les délits indiqués à l'article 4bis de la même loi, parmi lesquels figurent des délits liés aux activités de la mafia. Il est prévu que la disposition en question demeure en vigueur jusqu'en 1999.

En pratique, l'article 41bis impose un régime de détention particulièrement sévère et poursuit notamment le but de couper tout lien entre la personne concernée et son milieu mafieux ou criminel d'origine. En effet, il est arrivé à plusieurs reprises que des chefs mafieux aient continué à communiquer avec l'extérieur et à transmettre des ordres même en étant détenus. Cette disposition constitue actuellement l'un des instruments principaux dans la lutte contre la mafia à la disposition des autorités italiennes.

L'article 41bis ne contient aucune liste des restrictions autorisées, qui doit être établie par décret du ministre de la Justice.

La Cour constitutionnelle italienne a été saisie de la question de savoir si le principe du domaine réservé au législateur est respecté par un tel système. La Cour constitutionnelle (dans ses arrêts n° 349 et 410 de 1993) a estimé que l'article 41bis est compatible avec la Constitution. Elle a en effet considéré que s'il est vrai que le régime spécial de détention au sens de la disposition en question est concrètement établi par le ministre, le décret de ce dernier peut néanmoins être attaqué devant les juges d'application des peines, qui exercent un contrôle tantôt sur sa nécessité, tantôt sur les mesures concrètes devant être appliquées au détenu concerné lesquelles en tout cas, ne peuvent jamais aboutir à un traitement inhumain.

Toutefois, la Cour de cassation avait pour sa part considéré que

les tribunaux d'application des peines devaient se limiter à contrôler la légitimité du décret du ministre en tant que tel, sans pouvoir se substituer à l'administration dans le choix des modalités d'application concrètes. En revanche, dans la pratique les tribunaux d'application des peines étaient allés jusqu'à contrôler la conformité de chaque mesure concrète par rapport au but poursuivi par l'administration. Il s'en est suivi que souvent les décisions des tribunaux d'application des peines sont restées inexécutées, donnant lieu à des conflits entre ces tribunaux et l'autorité administrative.

Ce n'est enfin que par arrêt n° 351 des 14 - 18 octobre 1996 que la Cour constitutionnelle a établi que le pouvoir de contrôle des tribunaux d'application des peines s'étendait aux modalités concrètes d'application de la mesure, à la fois par rapport au but poursuivi et à la lumière des droits fondamentaux garantis par la Constitution. La Cour de cassation avait d'ailleurs changé d'orientation à cet égard avant même l'arrêt de la Cour constitutionnelle, en admettant la possibilité pour le juge d'application des peines de révoquer l'application, totalement ou partiellement, des mesures illégitimes (voir arrêts n° 6873 du 12 février 1996 et 684 du 1er mars 1996).

Dispositions pertinentes en matière de contrôle de la correspondance

Selon l'article 18 de la loi n° 354 du 26 juillet 1975, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi n° 1 du 12 janvier 1977, l'autorité compétente à décider en matière de visa de censure sur la correspondance des détenus est le juge saisi de l'affaire, qu'il s'agisse de la juridiction d'instruction ou de la juridiction de jugement, jusqu'au jugement 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, sans toutefois préciser les cas dans lesquels une telle décision peut être prise.

Le visa de censure consiste concrètement en l'interception et la lecture par l'autorité judiciaire qui l'a ordonné, 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 Règlement d'exécution de la loi n° 354 ci-dessus, émis par le D.P.R. n° 431 du 29 avril 1976). Cette mesure de contrôle ne comporte pas l'effacement de mots ou de phrases ; l'autorité judiciaire peut toutefois 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 donner communication à l'autorité judiciaire.

Enfin, quant aux recours disponibles, la Cour de cassation italienne a soutenu dans plusieurs décisions que la mesure litigieuse constitue en effet 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 faire non plus l'objet d'un pourvoi en cassation, car elle ne concerne pas la liberté personnelle du détenu (Cour de cassation italienne : arrêts nos 3141 du 14 février 1990 et 4687 du 4 février 1992).

GRIEFS

1. Invoquant l'article 3 de la Convention, le requérant se plaint des conditions de sa détention et des restrictions y afférentes, qui selon lui s'analyseraient en des traitements inhumains et dégradants.

2. Sans invoquer aucune disposition de la Convention, le requérant se plaint qu'il ne peut avoir qu'une entrevue par mois de la durée d'une heure avec les membres de sa famille et que lors de ces entrevues une vitre le sépare des visiteurs.

3. Invoquant l'article 5 par. 3 de la Convention, le requérant se plaint de la durée de sa détention provisoire.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint tout d'abord des conditions de sa détention. Il invoque l'article 3 (art. 3) de la Convention, ainsi libellé :

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

Selon le requérant, les restrictions afférentes au régime spécial prévu par l'article 41 bis constitueraient des « traitements inhumains et dégradants ».

La Commission note que si l'ensemble des restrictions pesant sur le requérant relève en effet de l'article 3 (art. 3), les décisions ordonnant la mesure de la soumission de toute correspondance de celui-ci au visa de censure doivent plutôt s'analyser sous l'angle de l'article 8 (art. 8) de la Convention, qui se lit comme suit :

« 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. »

En l'état actuel du dossier, la Commission estime ne pas être en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ces griefs et juge nécessaire de porter cette partie de la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur, par application de l'article 48 par. 2 b) du Règlement intérieur de la Commission.

2. Le requérant se plaint en deuxième lieu du fait qu'au cours de sa détention sa vie familiale a été gravement affectée. En effet, le régime spécial auquel il est soumis ne lui permet de voir sa famille, y compris son enfant, qu'une seule fois par mois et pendant uniquement une heure. En outre, les rencontres sont rendues extrêmement difficiles et pénibles par la présence d'une paroi vitrée, qui empêche tout contact physique, en particulier entre le requérant et son enfant.

La Commission estime que ce grief doit être analysé sous l'angle de l'article 8 (art. 8) de la Convention.

Elle observe que toute détention entraîne par nature une restriction à la vie privée et familiale de l'intéressé, mais qu'il est cependant essentiel au respect de la vie familiale que l'administration pénitentiaire aide le détenu à garder un contact avec sa famille proche (voir N° 13756/88, déc. 12.3.90, D.R. 65, pp. 265, 270).

La Commission relève ensuite qu'en l'espèce, le droit du requérant de recevoir les visites des membres de sa famille n'a pas été totalement supprimé, mais a fait l'objet de certaines restrictions. Ces

restrictions s'analysent, cependant, en une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice d'un droit garanti par le paragraphe 1 de l'article 8 (art. 8).

Pareille ingérence n'enfreint pas la Convention, si elle est « prévue par la loi », vise un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 de l'article 8 (art. 8-2) et peut passer pour une mesure « nécessaire dans une société démocratique ».

La Commission note que les mesures de sécurité ont été ordonnées à l'encontre du requérant en conformité avec l'article 41 bis de la loi n° 354 de 1975. D'autre part, compte tenu des graves exigences des enquêtes en matière de mafia menées par les autorités italiennes après les attentats et assassinats portés à l'encontre des hauts magistrats, l'on ne saurait reprocher au Gouvernement de ne s'être conformé à la décision du tribunal d'application des peines d'Ancône du 16 novembre 1994 déclarant illégitime la limitation des entrevues avec les membres de la famille au dessous du minimum légal de quatre par mois. En effet, après une jurisprudence contraire de la Cour de cassation, ce n'est qu'en 1996 que la Cour constitutionnelle a établi que les décisions des tribunaux d'applications des peines en la matière lient le ministre de la Justice (voir N° 26772/95, déc. 20.10.97, non publiée). Il échet de rappeler à ce sujet que pour la suite, le tribunal d'application des peines de Pérouse a jugé légitime la limitation en question.

La Commission considère que les mesures en cause poursuivent des objectifs légitimes sous l'angle du paragraphe 2 de l'article 8 (art. 8-2) de la Convention, à savoir la défense de l'ordre et de la sûreté publique, ainsi que la prévention des infractions pénales.

Quant à la nécessité de l'ingérence dans le droit du requérant au respect de sa vie familiale, la Commission rappelle que pour revêtir un caractère nécessaire « dans une société démocratique », une ingérence doit se fonder sur un besoin social impérieux et notamment demeurer proportionnée au but légitime recherché (voir, inter alia, Cour eur. D.H., arrêt C. c. Belgique du 7 août 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-III, p. 924, par. 31). La Commission relève qu'en l'espèce, les restrictions du droit de visite des membres de la famille du requérant sont dictées par le risque de voir utiliser les contacts personnels du requérant pour continuer à communiquer avec les structures du clan mafieux auquel il est accusé d'appartenir. De l'avis de la Commission, le requérant n'a pas démontré que le point de vue des autorités est sans fondement ou déraisonnable, compte tenu de la nature spécifique du phénomène mafieux, où les relations familiales jouent souvent un rôle primordial, et du fait que les frères du requérant étaient soupçonnés d'occuper une position importante au sein du clan mafieux local dominant et ont d'ailleurs été impliqués dans le conflit entre clans.

La Commission considère dès lors que les restrictions du droit de visite du requérant ne sont pas allées au-delà de ce qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la défense de l'ordre et de la sûreté publique et à la prévention des infractions pénales, au sens de l'article 8 par. 2 (art. 8-2) de la Convention.

Il s'ensuit que, sur ce point, la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. Le requérant se plaint enfin de la durée de sa détention provisoire. Il invoque l'article 5 par. 3 (art. 5-3) de la Convention qui, en ses parties pertinentes, se lit ainsi :

« 3. Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1.c du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et

a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. »

La Commission rappelle que cette disposition de la Convention se réfère expressément aux privations de liberté visées par l'article 5 par. 1 c) (art. 5-1-c) de la Convention, c'est-à-dire à la détention préventive (voir, inter alia, N° 13930/88, déc. 11.3.89, D.R. 60, pp. 272 et 276). En outre, aux termes de sa jurisprudence, le droit d'être jugé dans un délai raisonnable ou libéré pendant la procédure ne peut pas être invoqué par celui qui, bien qu'étant sous le coup d'une ordonnance de détention préventive, purge en même temps une peine privative de liberté à laquelle il a été condamné par ailleurs (voir N° 8626/79, déc. 12.3.91, D.R. 25, p. 218).

Au vu de ce qui précède, la Commission estime opportun d'analyser deux différentes périodes.

a) Pour ce qui est de la détention du requérant jusqu'au 25 janvier 1998, la Commission observe que celui-ci a purgé une peine totale de dix-sept ans et cinq mois d'emprisonnement dont la date finale avait été fixée au 25 septembre 1997 et a été ultérieurement condamné par arrêt définitif de la Cour d'appel de Rome à la peine de quatre mois d'emprisonnement. De ce fait, la privation de liberté subie dans cette première période s'analyse en la détention régulière d'une personne après condamnation par un tribunal compétent (article 5 par. 1 a) (art. 5-1-a) de la Convention) et échappe au champ d'application de l'article 5 par. 3 (art. 5-3).

Il s'ensuit que cette partie du grief est incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention et doit être rejetée en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de celle-ci.

b) Quant à la détention du requérant après le 25 janvier 1998, la Commission observe que celui-ci n'a pas produit les décisions ordonnant sa détention provisoire et n'a fourni aucun élément qui puisse amener à penser que les mesures adoptées par les autorités nationales étaient arbitraires ou que la durée de sa privation de liberté a été déraisonnable par rapport au degré de gravité des infractions qu'il était soupçonné d'avoir commis.

Il s'ensuit que cette partie du grief est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

AJOURNE l'examen des griefs relatifs aux conditions de la détention du requérant et à la censure de sa correspondance ;

à la majorité,
DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE pour le surplus.

M. de SALVIA
Secrétaire
de la Commission

S. TRECHSEL
Président
de la Commission