CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION FINALE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 41576/98
présentée par Domenico GANCI
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 3 octobre 2002 en une chambre composée de

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,
G. BONELLO,
P. LORENZEN,
Mmes N. VAJIĆ,
S. BOTOUCHAROVA,
MM. V. ZAGREBELSKY,
Mme E. STEINER, *juges*,
et de M. E. FRIBERGH, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 23 mars 1998,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Vu la décision partielle de la Cour du 20 septembre 2001;

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et auxquelles le requérant n'a pas répondu,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, Domenico Ganci, est un ressortissant italien, né en 1958 et est détenu dans la prison de Spoleto. Il est représenté devant la Cour par Me D. La Blasca, avocat à Palerme. Le gouvernement défendeur est représenté par son agent M. U. Leanza, et par son co-agent, M. V. Esposito.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Soumis entre autres à une détention provisoire pour participation à l'assassinat du juge Falcone et de son escorte, le 26 septembre 1997 le requérant a été condamné à la peine de la perpétuité par la cour d'assises de Caltanissetta. Le 12 novembre 1997, il a été condamné, pour d'autres accusations, une deuxième fois à la même peine par la cour d'assises de Palerme. Cette peine est devenue définitive le 26 novembre 1999.

Arrêté le 4 juin 1993, le requérant a été assujetti au régime de détention spéciale prévu par l'article 41 *bis* de la loi sur l'organisation pénitentiaire, qui déroge aux conditions fixées par la loi sur l'administration pénitentiaire. Depuis le 13 novembre 1996, le ministre de la Justice a adopté neuf décrets introduisant chacun des limitations durant six mois pour les périodes suivantes :

13 novembre 1996 - 13 mai 1997 (décret n° 1)
13 mai 1997 - 13 novembre 1997 (décret n° 2)
14 novembre 1997 - 14 mai 1998 (décret n° 3)
15 mai 1998 - 15 novembre 1998 (décret n° 4)
12 novembre 1998 - 12 mai 1999 (décret n° 5)
11 mai 1999 - 11 novembre 1999 (décret n° 6)
8 novembre 1999 - 31 décembre 1999 (décret n° 7)
28 décembre 1999 - 28 juin 2000 (décret n° 8)
23 juin 2000 - 31 décembre 2000 (décret n° 9)

Les décrets n° 2 à 9 ne constituaient pas formellement une prorogation du précédent décret mais de nouvelles décisions qui toutefois rappelaient la décision antérieure.

Les dérogations que les neuf décrets appliquaient au requérant étaient les suivantes :

a. limitation des entrevues avec des membres de la famille : maximum d'une par mois d'une durée d'une heure ;
b. interdiction des entrevues avec des tierces personnes ;

c. 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 ;
d. 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 ;
e. impossibilité de recevoir plus de deux paquets contenant du linge ;
f. interdiction d'organiser des activités culturelles, récréatives et sportives ;
g. interdiction d'élire et d'être élu comme membre représentant des détenus ;
h. interdiction d'exercer des activités artisanales ;
i. interdiction de passer plus de deux heures en plein air.

Le requérant attaqua les décrets devant le tribunal de surveillance. Les parties ont soumis les éléments de fait suivants :

Décret n° 1 : Le 2 janvier 1997 il introduisit son recours. Le tribunal de surveillance de Palerme tint une audience le 11 mars 1997. Par une ordonnance du 11 mars 1997, déposée le 15, le tribunal déclara le recours irrecevable, car sur la base de la jurisprudence suivie à l'époque, la juridiction judiciaire n'avait pas compétence pour examiner le bien-fondé des limitations ordonnées (v. la section droit et pratiques internes pertinentes ci-dessous) ;

Décret n° 2 : Par une ordonnance du 29 juillet 1997, déposée au greffe le 31, le tribunal de surveillance de Florence déclara inefficaces les limitations concernant les lettres a., e. et f. de la liste des limitations ci-dessus ;

Décret n° 3 : Le requérant saisit le tribunal de surveillance de Bologne à une date non précisée. Ce dernier tint une audience le 27 janvier 1998 et rejeta le recours par une ordonnance du même jour qui fut déposée au greffe le 30 janvier 1998 ;

Décret n° 4 : Le 19 mai 1998 le requérant introduisit son recours. Le 10 octobre 1998, le tribunal de surveillance de Pérouse fixa une audience au 12 novembre 1998. Le 30 mars 1999 le président du tribunal de surveillance déclara le recours irrecevable. En effet, il constata que la période d'application du décret avait expiré et que de ce fait, le requérant avait perdu tout intérêt à son examen ;

Décret n° 5 : Le requérant n'introduisit aucune réclamation contre ce décret.

Décret n° 6 : Le 14 mai 1999 le requérant introduisit son recours. Le 9 juin 1999, le groupe de traitement de la prison de Spolète confirma un rapport qui avait été rendu auparavant dans le cadre d'un autre recours. Par un demande datée du 21 septembre 1999 adressée au tribunal de surveillance de Pérouse, l'avocat du requérant sollicita l'examen du recours du requérant. Le 4 décembre 1999, le président du tribunal de surveillance

déclara le recours irrecevable. En effet, il constata que la période d'application du décret avait expiré et que de ce fait, le requérant avait perdu tout intérêt à son examen ;

Décret n° 7 : Le 12 novembre 1999 le requérant introduisit son recours. 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 du décret avait expiré et que de ce fait, le requérant avait perdu tout intérêt à son examen ;

Décret n° 8 : Le 28 mars 2000 le président du tribunal de surveillance de Pérouse accorda l'assistance judiciaire au requérant. Le 10 avril 2000, il fixa une audience au 4 mai 2000. Par une ordonnance du même jour, déposée au greffe le 8 mai, le tribunal accepta le recours quant à la limitation relative à la possibilité pour le requérant de recevoir des colis et le rejeta pour le surplus ;

Décret n° 9 : le 28 juin 2000 le requérant introduisit son recours. Le tribunal de Perouse le déclara irrecevable pour manque d'intérêt, car le délai d'efficacité du décret attaqué était expiré le 31 décembre 2001.

Le requérant a également indiqué qu'à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 11 du 7 janvier 1998, les personnes soumises au régime spécial de détention participent au procès pénal selon une procédure spéciale de participation à distance. Toutefois, il n'a pas indiqué si cette procédure a été appliquée dans son propre cas.

B. Le droit interne pertinent

1. Le régime de détention spéciale

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.

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.

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

L'article 41 *bis* ne contient aucune liste des restrictions autorisées, celle-ci devant être établie par arrêté du ministre de la Justice.

La loi n° 4 du 19 janvier 2001 – qui a converti en loi un décret-loi adoptant des dispositions urgentes pour l'efficacité et l'efficience de

l'administration de la justice – a prorogé l'application de l'article 41 *bis* jusqu'au 31 décembre 2002.

Au sujet des moyens dont dispose un détenu pour contester la décision du ministre de la Justice de lui appliquer des restrictions, aux termes de l'article 14 *ter* de la loi sur l'administration pénitentiaire, il est possible de former une réclamation (*reclamo*) devant le tribunal de surveillance dans un délai de dix jours à compter de la date de la communication du décret à l'intéressé. La réclamation n'a pas d'effet suspensif. Le paragraphe 2 *bis* de l'article 41 *bis*, introduit par la loi n° 11 du 7 janvier 1998, fixe les règles pour la compétence territoriale. Il prévoit que :

> « Le tribunal de surveillance qui a juridiction sur la prison dans laquelle le condamné, l'interné ou l'accusé est écroué, est compétent pour statuer sur les recours contre les décisions du ministre de la Justice prises aux termes du paragraphe 2. Cette compétence ne change pas même s'il y a un déplacement pour l'un des motifs indiqués à l'article 42 ».

Le tribunal doit rendre sa décision dans un délai de dix jours. Il est possible de se pourvoir en cassation contre la décision du tribunal de surveillance.

D'autre part, le 20 février 1998, à l'occasion de l'entrée en vigueur de ladite loi n° 11 de 1998, le Département de l'Administration pénitentiaire du ministère de la Justice a adressé aux directeurs des établissements pénitentiaires une circulaire dans laquelle il était indiqué que les entrevues avec des enfants de moins de douze ans auraient lieu sans vitre.

2. Les voies de recours à la disposition des détenus

L'article 35 de la loi n° 354 de 1975 précitée régit le droit de réclamation des détenus.

Par son arrêt n° 26 du 11 février 1999, la Cour constitutionnelle a décidé que, en matière de restrictions de droits garantis par la constitution, cette disposition est inconstitutionnelle dans la mesure où elle ne prévoit pas une protection judiciaire contre les restrictions subis par les détenus. Ne pouvant pas indiquer le recours juridique dont les détenus peuvent bénéficier, la Cour constitutionnelle a invité le pouvoir législatif a y remédier.

GRIEF

Invoquant l'article 6 de la Convention, le requérant, soumis au régime de détention prévu par l'article 41 *bis*, se plaint des retards dans l'examen par le tribunal de surveillance de ses recours contre ce régime.

EN DROIT

Le requérant se plaint des retards dans l'examen, par le tribunal de surveillance, des recours déposés contre les décrets du ministre de la Justice pris en application de l'article 41 *bis* de la loi sur l'administration pénitentiaire.

En outre, dans une note du 7 juin 1999 que le conseil du requérant a adressée à la Cour, celui-ci faisait référence aux problèmes liés aux retards du tribunal de surveillance à statuer. Le requérant 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.(...) »

La Cour constate que par son grief, le requérant se plaint ainsi d'un défaut de son droit d'accès à un tribunal. Elle note qu'en quatre circonstances (décrets n° 4, 6, 7 et 9), les recours aux tribunaux de surveillance ont été rejetés parce que le requérant n'avait plus intérêt à la décision, la validité des décrets à l'origine des recours étant arrivée à son terme à cause de retards dans l'examen des recours. Elle rappelle qu'elle a déjà eu à conclure à la méconnaissance de l'article 13 de la Convention en pareille circonstance (v. arrêt Messina c. Italie (n° 2) du 28 septembre 2000, n° 25498/94, §§ 84–97). Toutefois, elle se doit également de vérifier si le tribunal de surveillance devait statuer sur une « contestation sur un droit à caractère civil » et dans l'affirmative, si l'article 6 a été respecté en l'espèce.

Le Gouvernement affirme que l'article 6 n'est pas applicable aux procès qui se déroulent devant le tribunal de surveillance car celui-ci tranche des différends qui concernent l'exécution de la peine déjà infligée moyennant un jugement émis par le juge du fond. En effet, selon le Gouvernement, ledit article ne s'applique qu'aux différends sur le fondement de toute accusation en matière pénale contre la personne. En outre, le deuxième alinéa de l'art.41 bis de la loi n. 354/1975 permet à l'administration pénitentiaire, en cas de raisons graves d'ordre public et de sécurité inhérentes à la lutte contre la criminalité organisée, de disposer que les détenus individuels pour les délits prévus par l'alinéa 1 de l'article 41 *bis* de la loi pénitentiaire soient assujettis à un régime carcéral dérogatoire.

La Cour estime que la requête soulève des questions de fait et de droit complexes, y compris l'applicabilité de l'article 6, qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond. Dès lors, cette partie de la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée en application de l'article 35 § 3 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

Erik FRIBERGH
Greffier

Christos ROZAKIS
Président