CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 25498/94
présentée par Antonio MESSINA
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant en chambre le 8 juin 1999 en présence de

M. C. Rozakis, *président*,
M. M. Fischbach,
M. B. Conforti,
M. G. Bonello,
Mme V. Strážnická,
M. P. Lorenzen,
Mme M. Tsatsa-Nikolovska, *juges*,

et de M. E. Fribergh, *greffier de section* ;

Vu l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 22 décembre 1993 par A.M. contre l'Italie et enregistrée le 27 octobre 1994 sous le n° de dossier 25498/94 ;

Vu les rapports prévus à l'article 49 du règlement de la Cour ;

Vu les observations présentées par le gouvernement défendeur les 15 mai 1997 et 3 avril 1998 et les observations en réponse présentées par le requérant les 8 juin 1997 et 22 juin 1998 ;

Après en avoir délibéré ;

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant italien, né en 1946 et actuellement détenu dans la prison de Trapani.

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

A. Circonstances particulières de l'affaire

a) Les procès

Par jugement du tribunal de Marsala délivré le 21 décembre 1992, le requérant fut condamné à sept ans de réclusion et au paiement d'une amende *inter alia* pour trafic illégal de stupéfiants et association de malfaiteurs et de type mafieux. Le requérant fut extradé de la Suisse en date du 23 novembre 1993 en vue de purger ladite peine. Il fut ensuite détenu dans la prison de Como. Par arrêt du 6 mars 1995, déposé au greffe le 30 mai 1995, la cour d'appel de Palerme acquitta le requérant de deux chefs d'accusation et réduisit la peine à cinq ans d'emprisonnement. Le requérant se pourvut en cassation le 13 juillet 1995. Ce pourvoi fut rejeté par un arrêt daté du 26 janvier 1996.

Le 18 janvier 1995, le juge chargé des enquêtes préliminaires près le tribunal de Caltanissetta délivra à l'encontre du requérant un mandat d'amener pour l'assassinat d'un magistrat ; ce mandat fut notifié au requérant le 18 janvier 1995. La procédure serait toujours pendante.

Une autre procédure est actuellement pendante contre le requérant et vingt-sept coaccusés devant la Cour d'Assises de Trapani pour association de type mafieux et autres infractions liées au trafic de stupéfiants.

Dans le cadre d'une autre procédure devant le tribunal de Marsala, le 26 mai 1995, le requérant fut condamné à dix-sept ans d'emprisonnement pour *inter alia* association de malfaiteurs ayant pour but le trafic international de stupéfiants. Par un arrêt du 16 avril 1997, la cour d'appel de Palerme acquitta le requérant d'un chef d'accusation et réduisit la peine pour les autres chefs d'accusation à 10 ans d'emprisonnement. Le pourvoi en cassation du requérant fut rejeté par arrêt du 4 décembre 1998, déposé au greffe le 25 février 1999.

Le requérant purge en outre une peine de quatorze ans d'emprisonnement pour séquestration de personne et autre, qui lui a été infligée par la cour d'appel de Palerme.

b) Le régime spécial

Par un décret du 26 novembre 1993, le Ministre de la Justice ordonna que le requérant fût soumis au régime spécial de détention pour une période d'un an. Ce décret était motivé par des raisons d'ordre public et de sécurité compte tenu de la dangerosité du phénomène mafieux, et de celle du requérant dans la mesure où celui-ci, selon des rapports de police, était présumé maintenir un lien permanent avec le milieu mafieux. Par ailleurs, ce décret, dérogeant à la loi sur l'administration pénitentiaire, imposait les restrictions suivantes :

a. interdiction d'utiliser le téléphone ;
b. interdiction de correspondre avec d'autres détenus ;
c. interdiction des entrevues avec des tiers (art. 18) ;
d. limitation des entrevues avec des membres de la famille : maximum d'une par mois d'une durée d'une heure ;
e. interdiction de recevoir ou d'envoyer vers l'extérieur des sommes d'argent au delà d'un montant déterminé ;
f. possibilité de ne recevoir que des paquets contenant du linge ;
g. interdiction d'organiser des activités culturelles, récréatives et sportives ;
h. interdiction d'élire des représentants des détenus et d'être élu comme représentant des détenus ;
i. interdiction d'exercer des activités artisanales (travail en cellule) ;
l. interdiction d'acheter des aliments nécessitant cuisson ;
m. interdiction de passer plus de deux heures par jour en plein air.

Aux termes de l'article 2 de ce décret, la censure de la correspondance par le directeur du pénitentiaire devait être soumise à autorisation préalable de la juridiction compétente.

Le 26 novembre 1993, le directeur du pénitencier de Como transmit à la cour d'Assises de Trapani une demande du requérant visant l'autorisation pour des entretiens et appels téléphoniques supplémentaires et, si possible, permanents. Le Président de la cour fit droit à cette demande le 20 décembre 1993.

Le 29 novembre 1993, le directeur du pénitencier de Como demanda à la cour d'Assises de Trapani d'autoriser la censure de la correspondance du requérant auquel, en date du 28 novembre 1993, avait été notifié un décret du ministre de la Justice lui imposant le régime spécial. Le 30 novembre 1993, la Président de la cour d'Assises de Trapani donna son autorisation.

A une date qui n'a pas été précisée, le requérant attaqua le décret du 28 novembre 1993 devant le tribunal d'application des peines d'Ancône. Il contestait l'application du régime spécial à son encontre et se plaignait de son caractère vexatoire. Ce tribunal rejeta le recours à une date non précisée en 1995.

Le requérant fut par la suite transféré à plusieurs reprises dans les pénitenciers de Trapani, Ascoli Piceno, Termini Imerese, Pianosa, Palermo et Porto Azzurro, souvent uniquement afin de pouvoir participer aux audiences de la procédure en appel se déroulant à Palerme.

Le 7 décembre 1993, le directeur du pénitencier de Termini Imerese demanda à la cour d'Assises de Trapani et au tribunal de Marsala l'autorisation de permettre au requérant d'avoir des entrevues avec les membres de sa famille (le requérant est marié et a trois filles). Le Président de la cour d'Assises donna son autorisation le 9 décembre 1993.

A une date non précisée, une demande d'autorisation de censure de la correspondance du requérant fut adressée par le pénitencier au tribunal d'application des peines de Macerata. Le 22 août 1994, le tribunal d'application des peines de Macerata fit droit à cette demande pour une période de six mois.

Le 24 août 1994, le requérant recourut contre cette décision devant les tribunaux d'application des peines d'Ancône et de Trapani. L'issue de ces recours n'est pas connue.

Par un décret du 29 novembre 1994, le ministre de la Justice ordonna que le requérant fût une nouvelle fois soumis au régime de détention spécial, à savoir du 29 novembre 1994 au 28 mai 1995, étant donné que les conditions justifiant la soumission à ce type de traitement persistaient. Quant au contenu de ce traitement, les restrictions imposées étaient identiques à celles imposées par le décret antérieur.

Le 6 décembre 1994, le requérant introduisit un recours contre ce décret devant le tribunal d'application des peines d'Ancône. Il contestait l'application du régime spécial à son encontre et se plaignait en particulier de la limitation des entrevues avec les membres de sa famille.

Par une ordonnance du 27 mars 1995, le tribunal d'application des peines d'Ancône rejeta partiellement le recours, estimant que l'application du régime spécial de détention à l'encontre du requérant était justifiée et que le décret attaqué était suffisamment motivé. S'agissant des restrictions imposées par ce décret, le tribunal estima que la liste des conditions minimales de détention, fixée à l'article 14 quater de la loi sur l'administration pénitentiaire, devait s'appliquer en ce qui concerne les entrevues avec les membres de sa famille. Par conséquent, le tribunal annula l'interdiction de recevoir plus d'une seule visite familiale par mois et déclara que le requérant avait droit à quatre visites familiales par mois.

Contre cette ordonnance, le requérant se pourvut en cassation en date du 30 mars 1995. Il faisait valoir que les conditions de détention auxquelles il était soumis étaient inhumaines et que le régime spécial de détention était prorogé par des décrets non suffisamment motivés à son égard. Le Procureur de la République se pourvut aussi contre cette ordonnance. Par arrêt du 10 octobre 1995, déposé au greffe le 31 octobre 1995, les pourvois furent déclarés irrecevables du fait que les parties n'avaient plus d'intérêt pour agir, étant donné que le décret du 29 novembre 1994 avait expiré le 28 mai 1995, avant que la Cour ne se prononce.

Par un décret du 27 mai 1995, le ministre de la Justice ordonna que le régime spécial de détention fût prorogé jusqu'au 26 novembre 1995, au motif que les conditions justifiant un tel régime persistaient. Le 5 juin 1995, le requérant adressa au Ministère de la Justice un recours contre ce décret, à transmettre éventuellement au tribunal d'application des peines d'Ancône. Le requérant se plaignait notamment de l'absence des raisons concrètes justifiant la prorogation du régime spécial à son encontre et faisait valoir que les limitations des entrevues et de permanence en plein air ainsi que la prohibition d'acheter des aliments nécessitant cuisson étaient contraires à l'article 14 quater de la loi sur l'administration pénitentiaire et au but de rééducation, et également vexatoires. Le requérant demanda la révocation du régime spécial, l'autorisation de rencontrer sa femmes et ses filles sans parois vitrées et de faire des appels téléphoniques ; le requérant souligna également d'être détenu loin de sa famille et du lieu ou se déroula le procès. L'issue de ce recours n'est pas connue.

Par un décret du 24 novembre 1995, le ministre de la Justice ordonna que le régime spécial de détention fût prorogé jusqu'au 23 mai 1996. Ce décret était motivé de manière similaire aux précédents. Le 27 novembre 1995, le requérant introduisit un recours contre ce décret devant le tribunal d'application des peines de Florence.

Par un décret du 21 mai 1996, le régime spécial fut encore prorogé de six mois. Les motivations de ce décret et les restrictions imposées étaient les mêmes que celles des décrets précédents. Le 30 mai 1996, le requérant introduisit un recours contre ce décret devant le tribunal d'application des peines de Florence.

Le 2 octobre 1996, le requérant demanda au tribunal d'application des peines de Florence de fixer l'audience de discussion de ses recours du 27 novembre 1995 et du 30 mai 1996.

Par un décret du 19 novembre 1996, le ministre de la Justice prorogea encore le régime spécial de six mois ; ce décret était motivé de manière similaire aux précédents. Le requérant l'attaqua devant le tribunal d'application de peines de Florence le 21 novembre 1996. Par une décision du 11 février 1997, le tribunal rejeta le recours du requérant. En se basant sur l'arrêt de la Cour Constitutionnelle n° 351/1996, le tribunal observa que la prorogation de l'application du régime spécial au requérant se justifiait à la lumière des informations recueillies par la police et par les autorités judiciaires. Le tribunal révoqua cependant certaines limitations antérieurement imposées au requérant, notamment la suspension du programme de rééducation, la limitation des entrevues avec des membres de la famille, la possibilité de ne recevoir que des paquets contenant du linge, l'interdiction d'acheter des aliments nécessitant une cuisson et l'interdiction de passer plus de deux heures en plein air. Le requérant se pourvut en cassation contre cette décision. L'audience en chambre de conseil fut fixée au 30 septembre 1997. Le pourvoi fut à cette date déclaré irrecevable pour manque d'intérêt.

Le 4 février 1997, le ministre de la Justice ordonna que le requérant fût autorisé à remplacer l'entrevue mensuelle avec sa famille par un appel téléphonique, à recevoir un colis supplémentaire par mois et deux colis extraordinaires par an et à utiliser des fourneaux.

Par un décret du 19 mai 1997, le ministre de la Justice prorogea encore le régime spécial de détention de six mois. Ce décret était motivé de manière similaire aux précédents.

Le requérant attaqua ce décret devant le tribunal d'application des peines de Florence, qui rejeta le recours par une décision du 7 août 1997, en observant que la prorogation de l'application du régime spécial au requérant se justifiait à la lumière des informations recueillies par la police et par les autorités judiciaires. Le tribunal révoqua cependant certaines limitations antérieurement imposées au requérant, notamment la suspension du programme de rééducation, la limitation des entrevues avec des membres de la famille, la possibilité de ne recevoir que des paquets contenant du linge, l'interdiction d'acheter des aliments nécessitant cuisson et l'interdiction de passer plus de deux heures en plein air. Le requérant se pourvut en cassation, mais le pourvoi fut déclaré irrecevable pour manque d'intérêt, la durée du décret ayant entre-temps expiré, per jugement du 19 janvier 1998.

Le 29 août 1997, le requérant s'adressa au juge d'application des peines de Macerata en se plaignant du régime auquel il était soumis. Le juge, par une décision du 15 octobre 1997, déposée au greffe le lendemain, rejeta le recours. Il observa que les limitations dont le requérant s'était plaint lui avaient été imposées par l'administration pénitentiaire, par des ordres de service qui faisaient à chaque fois application du décret du ministre de la Justice et étaient donc légitimes ; il souligna de plus que les accusés - à la différence des condamnés -

ne font pas l'objet d'un traitement rééducatif, et cela pour des principes de présomption d'innocence et de liberté de défense.

Par un décret du 21 novembre 1997, le ministre de la Justice prorogea le régime spécial de six mois et ordonna au directeur du pénitencier de demander à l'autorité judiciaire compétente l'autorisation à censurer la totalité de la correspondance du requérant. Le 23 novembre 1997, le pénitencier de Trapani demanda ladite autorisation au juge d'application des peines de Livorno, qui en informa le juge d'application des peines compétent, celui de Trapani. Ce dernier ordonna la censure de la correspondance du requérant pour une période de six mois à compter du 21 novembre 1997.

Le 28 novembre 1997, le requérant attaqua le décret du 21 novembre 1997 devant le tribunal d'application des peines d'Ancône, qui le transmit initialement, le 1er décembre 1997, au tribunal de Palerme mais le reçut à nouveau en date du 2 mai 1998, la compétence à en décider ayant entre-temps changé. Par une décision du 7 mai 1998, déposée au greffe le 11 mai 1998, le tribunal rejeta le recours.

Par une décision du 4 février 1998, le ministre de la Justice révoqua la limitation de permanence en plein air.

Par une décision du ministre de la Justice du 21 mai 1998, le régime spécial cessa d'être appliqué au requérant.

c) La censure de la correspondance du requérant avec la Commission européenne des Droits de l'Homme et avec sa famille

Plusieurs lettres ainsi que les observations que le requérant a adressées au Secrétariat de la Commission européenne des Droits de l'Homme par le biais de son épouse sont parvenues avec un visa de censure de l'administration des pénitenciers de Pianosa, Palermo, Porto Azzurro, Ascoli Piceno et Trapani, et cela jusqu'au mois de juin 1998.

Des courriers que le requérant avait adressés à sa femme, notamment les 19 et 21 octobre 1997, ont été censurés ; le requérant en a été informé le 21 et 28 octobre 1997.

Les recours adressés par le requérant aux tribunaux d'application des peines compétents ont été soumis à censure par l'administration pénitentiaire.

B. Éléments de droit interne

a) Le régime spécial de détention

L'article 41bis 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 la détention serait 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.

Aux termes de l'article 1 de la loi n° 36 du février 1995, l'applicabilité du régime prévu à l'article 41 bis est prorogée jusqu'au 31 décembre 1999.

Les mesures qui peuvent résulter de l'application de la disposition en question sont les suivantes :

- interdiction de participer à la gestion de la nourriture et à l'organisation des activités récréatives des détenus ;

- interdiction des entrevues avec des personnes autres que les membres de la famille, le concubin ou l'avocat ;

- limitation des entrevues au nombre de deux par mois et des conversations téléphoniques au nombre d'une par mois ;

- visa de censure sur toute la correspondance du détenu, sauf celle avec son avocat ;

- interdiction de passer plus de deux heures par jour en plein air ;

- suspension des entrevues pour bonne conduite ;

- limitation des possibilités d'acquérir ou de recevoir de l'extérieur des biens personnels autorisés par le règlement intérieur de la prison ;

- possibilité de ne recevoir que deux paquets par mois ;

- interdiction de recevoir ou envoyer vers l'extérieur des sommes d'argent ;

- interdiction d'exercer des activités artisanales entraînant l'utilisation d'outils dangereux.

Aux termes de l'article 14 ter de la loi sur l'administration pénitentiaire, contre le décret du ministre de la Justice imposant le régime spécial il est possible de former une réclamation (*reclamo*) devant le tribunal d'application des peines (*tribunale di sorveglianza*) dans un délai de dix jours à compter de la date de la communication du décret à l'intéressé. La réclamation n'a aucun effet suspensif. Le tribunal doit décider dans un délai de dix jours.

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.

Cependant, la Cour constitutionnelle a précisé, se fondant sur l'article 15 de la Constitution, qui prévoit notamment que les restrictions à la correspondance peuvent avoir lieu uniquement par acte motivé de l'autorité judiciaire, que le pouvoir de soumettre la correspondance d'un détenu à un visa de censure appartient exclusivement à l'autorité judiciaire. Par conséquent, l'article 41bis ne peut être interprété comme incluant le pouvoir, pour le ministre de la Justice, de prendre des mesures à l'égard de la correspondance des détenus.

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 ministère 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 au but poursuivi par l'administration. Il s'en est ensuivi que souvent les décisions des tribunaux d'application des peines sont restées inexécutées, ce qui a donné lieu à des conflits entre ces tribunaux et l'autorité administrative.

Ce n'est enfin que par un 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'étend 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).

Le 7 février 1997, en application des principes énoncés par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt précité, le département de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice adressa une lettre circulaire aux directeurs des établissements pénitentiaires au sujet de l'organisation des quartiers où sont regroupés les détenus soumis au régime spécial. Cette circulaire contenait *inter alia* les instructions suivantes : les prisonniers étaient désormais autorisés à utiliser des fourneaux ; ils avaient le droit d'accéder aux locaux équipés pour des activités sportives et à une bibliothèque ; les entretiens avec les membres de la famille pouvaient être remplacés par des appels téléphoniques ; les parois vitrées étaient maintenues mais, de ce fait, la fouille des visiteurs devenait moins stricte.

Par un arrêt n° 376 du 26 novembre-5 décembre 1997, la Cour constitutionnelle a réaffirmé que l'article 41bis est compatible avec la Constitution, tout en modifiant et précisant son interprétation correcte. La cour a considéré notamment que les décrets imposant le régime spécial doivent s'appuyer sur des raisons concrètes d'ordre et de sûreté publics, et que les décisions de proroger un tel régime doivent également se baser sur des motifs, indépendants de ceux qui en avaient justifié l'imposition, et suffisants. La cour a exclu que le régime spécial puisse constituer un traitement inhumain ou qu'il empêche la réinsertion du détenu, ce qui serait contraire à l'article 27 de la Constitution. Elle a précisé toutefois qu'à aucun moment ne cesse de s'appliquer l'article 13 de la loi sur l'administration pénitentiaire, aux termes duquel le traitement auquel est soumis le détenu doit respecter les exigences de sa personnalité et un programme de rééducation doit être établi et modifié sur la base des l'observation scientifique de la personnalité du détenu et en collaboration avec lui.

Également applicable reste l'article 27 de la loi, aux termes duquel dans les établissements pénitentiaires les activités culturelles, sportives et récréatives doivent être favorisées et organisées ainsi que toute autre activité permettant l'expression de la personnalité des détenus dans le cadre du programme de rééducation. Lesdites activités doivent, certes, être organisées de manière à permettre d'empêcher tout lien entre la personne concernée et son milieu mafieux ou criminel d'origine. En soulignant que le régime spécial se doit de respecter le but de réinsertion du détenu dans la société, la Cour constitutionnelle a considéré que le principe de présomption d'innocence ne se trouve pas violé du fait qu'un tel régime peut être imposé à des suspects avant une condamnation définitive. En effet, l'application du régime spécial n'empêche pas l'octroi de la libération anticipée (voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 349 de 1993) qui présuppose la participation préalable du détenu aux activités culturelles, sportives et récréatives prévues à l'article 27 de la loi sur l'administration pénitentiaire.

Le 6 février 1998, en application des principes énoncés par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt précité, le département de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice a adressé une lettre circulaire aux directeurs des établissements pénitentiaires au sujet de l'organisation des quartiers où sont regroupés les détenus soumis au régime spécial. Cette circulaire contenait, entre autres, les instructions suivantes :

- la discipline de la permanence en plein air a été modifiée et portée à quatre heures par jour, avec la nécessité cependant de veiller à ce que la permanence ne devienne l'occasion pour de rencontre ou contacts avec d'autres prétendus associés de la mafia ;

- les espaces destinés à la permanence en plein air dans les prisons de Napoli Secondigliano et Pisa seront équipés pour permettre des exercices physiques et une activité sportive ;

- la création d'une ou plusieurs salles destinées aux activités sociales, culturelles et récréatives a été prévue dans chaque quartier destiné à l'affectation définitive ou pour des raisons sanitaires de détenus soumis au régime spécial ;

- pour ce qui est des activités de travail, la circulaire prévoit que lorsqu'il n'est pas possible d'équiper un pénitencier, les détenus devront pouvoir avoir accès aux locaux prévus à cet effet dans d'autres établissements pénitentiaires, avec des modalités permettant d'exclure toute possibilité de rencontres ou contacts avec d'autres prétendus associés de la mafia ;

- les entretiens avec les enfants mineurs de seize ans peuvent avoir lieu sans paroi vitrée ; si l'entretien se déroule en présence d'autres personnes, l'absence de paroi vitrée est limitée aux enfants et ne peut excéder un sixième de la durée totale de l'entretien ;

- les détenus soumis au régime spécial peuvent recevoir des paquets contenant de denrées alimentaires à l'exception de celles qui requièrent une cuisson, puisque l'usage de fourneaux est interdit sauf pour réchauffer des boissons ou aliments précuits.

b) Dispositions pertinentes en matière de contrôle de la correspondance

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

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

Enfin, quant aux recours disponibles contre la mesure incriminée, la Cour de cassation a indiqué dans plusieurs décisions que la mesure litigieuse constitue un acte de nature administrative. Elle a par ailleurs affirmé, dans une jurisprudence constante et bien établie, que la loi italienne ne prévoit pas de voies de recours à cet égard, la mesure en question ne pouvant non plus faire l'objet d'un pourvoi en cassation, car elle ne concerne pas la liberté personnelle du détenu (Cour de cassation : arrêts n° 3141 du 14 février 1990 et n° 4687 du 4 février 1992).

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

- le directeur du pénitencier, les inspecteurs, le directeur général des établissements pénitentiaires et le ministre de la Justice ;

- le juge d'application des peines ;

- les autorités judiciaires et sanitaires qui inspectent le pénitencier ;

- le président du conseil régional ;

- le président de la République.

C. Le Rapport au Gouvernement de l'Italie relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Italie du 22 octobre au 6 novembre 1995 (publié le 4 décembre 1997) (extraits du communiqué de presse et du rapport)

« [A l'occasion de sa visite précitée] la délégation du CPT a eu l'occasion d'examiner en détail le régime spécifique de détention auquel sont soumis les détenus considérés comme les représentants les plus dangereux et les plus importants de la criminalité organisée. Ce régime, prévu par l'article 41 bis de la loi pénitentiaire, est parmi les plus durs qu'il ait été jusqu'à présent donné d'observer au CPT. Les détenus concernés sont soumis pendant de longues, voire même de très longues périodes, à un régime s'apparentant sous bien des aspects à un régime d'isolement. Ils sont privés de tout programme d'activités digne de ce nom et se trouvent, pour l'essentiel, coupés du monde extérieur. De plus, ces détenus font l'objet de transfèrements répétés. Il ne fait aucun doute qu'un tel système est de nature à provoquer des effets dommageables se traduisant par des altérations des facultés sociales et mentales, souvent irréversibles.

Le CPT a recommandé que des mesures d'urgence soient prises afin de mettre à la disposition de ces détenus des activités motivantes et de leur assurer un contact humain approprié. De plus, il a recommandé que l'ensemble de ce régime fasse l'objet d'un réexamen. En effet, le CPT a du mal à comprendre le rapport entre l'objectif déclaré de ce régime - empêcher le rétablissement et/ou la consolidation des liens entre un détenu et son groupe d'appartenance - et certaines restrictions imposées aux détenus concernés (notamment, la suspension totale de la participation aux activités culturelles, récréatives, sportives ; la suspension du travail ; les limitations affectant les visites de la famille et l'accès à la promenade).

Dans son rapport (§ 93), le CPT a ajouté qu' « en observant attentivement le système en question, il pourrait même venir à l'esprit qu'un objectif non déclaré du système est d'agir comme un moyen de pression psychologique en vue de provoquer la dissociation ou la collaboration. A cet égard, le CPT a pris note avec préoccupation de la déclaration suivante des autorités italiennes, faite dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies (10): « Grâce à cette mesure spéciale [l'application de l'article 41 bis], un nombre croissant de prisonniers ont décidé de coopérer avec les autorités judiciaires en donnant des renseignements sur les organisations criminelles dont ils faisaient partie ». A la différence de l'objectif déclaré (d'empêcher le rétablissement et/ou la consolidation des liens entre un détenu et son groupe d'appartenance), la légitimité d'un tel deuxième objectif serait hautement discutable. A cet égard, le principe général selon lequel une personne est envoyée en prison à titre de sanction et que cette sanction doit être limitée à la privation de liberté, peut utilement être rappelé. »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 3 de la Convention, le requérant se plaint des conditions de sa détention.

2. Le requérant se plaint en particulier des restrictions à ses visites familiales. Il se plaint également que sa correspondance est soumise à la censure. Il allègue la violation de l'article 8 de la Convention.

3. Le requérant se plaint également du fait qu'il ne dispose d'aucune voie de recours efficace pour attaquer les décrets prorogeant le régime spécial de détention et pour contester la censure de sa correspondance.

PROCÉDURE

La requête a été introduite le 22 décembre 1993 et enregistrée le 27 octobre 1994.

Le 25 février 1997, la Commission a décidé de porter la requête la connaissance du gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 15 mai 1997, après prorogation du délai imparti, et le requérant y a répondu le 8 juin 1997.

Le Gouvernement a présenté des observations complémentaires le 3 avril 1998 et le requérant y a répondu le 22 juin 1998.

A partir du 1er novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11, la requête a été examinée par la nouvelle Cour par application de l'article 5 § 2 dudit Protocole.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint tout d'abord des conditions de sa détention. Il invoque 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 ».

Le Gouvernement fait d'emblée observer que le régime de détention prévu par le deuxième alinéa de l'article 41 bis a un caractère exceptionnel et est, pour cette raison, temporaire : il ne pourra pas être prorogé au-delà de 1999. Il fut créé après l'assassinat, commis par la mafia, de deux hauts magistrats et de leur escorte en mai 1992.

En outre, il poursuit des buts légitimes, à savoir la défense de l'ordre et de la sûreté publique face au danger provenant à la fois de l'intérieur et de l'extérieur des prisons. Ce régime tend à couper les liens existant entre la personne concernée et son milieu criminel d'origine et permet de combattre efficacement la criminalité organisée, notamment la mafia. Ce régime s'applique aux personnes ayant commis l'une des infractions prévues par l'article 4 bis et qui, suivant les renseignements recueillis par les organes de police et par l'autorité judiciaire, revêtent un rôle important au sein de l'organisation criminelle, soit qu'elles semblent avoir maintenu des rapports avec celle-ci, soit qu'elles sont potentiellement utilisables par celle-ci. 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. Ce régime spécial constitue actuellement l'un des principaux instruments à la disposition des autorités italiennes dans la lutte contre la mafia.

Le Gouvernement fait observer que la Cour constitutionnelle a estimé que le régime au sens de l'article 41 bis est compatible avec la Constitution, pourvu que les restrictions ordonnées par l'autorité administrative visent uniquement le régime de détention et non pas la peine ou la liberté personnelle de l'intéressé et qu'elles soient déjà prévues par la loi sur l'administration pénitentiaire. En outre, toute mesure adoptée par l'administration peut faire l'objet d'un recours devant les juridictions compétentes.

La circonstance que ce régime est prorogé à chaque fois pour des périodes n'excédant pas six mois démontre le souci des autorités italiennes de tenir compte de la réalité et de l'actualité de la situation du détenu.

Le Gouvernement conclut que le régime prévu par l'article 41 bis ne constitue pas un traitement contraire à l'article 3 de la Convention.

Le requérant s'oppose à la thèse du Gouvernement Il conteste l'argument du Gouvernement selon lequel la durée limitée de chaque prorogation du régime serait une garantie ultérieure pour le détenu : en effet, le régime spécial est systématiquement renouvelé et chaque décret est motivé de façon identique. Il considère par conséquent que les modalités de prorogation du régime, à chaque fois seulement pour six mois afin de frustrer les recours judiciaires, sont vexatoires. Il souligne d'avoir subi le régime spécial pendant une période très longue.

Le requérant fait valoir en outre que l'ensemble des limitations auxquelles il est soumis rend sa vie au pénitentiaire très difficile. Il se plaint de n'avoir pu recevoir de denrées alimentaires nécessitant cuisson, alors que la qualité et quantité de la nourriture fournie par la cantine de la prison sont insatisfaisants. Il conteste ne pas avoir bénéficié d'activités récréatives et sportives et de n'avoir qu'un accès limité à la promenade, sans qu'il y ait de justification plausible.

La Cour rappelle que, pour tomber sous le coup de l'article 3, un 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, et notamment de la nature et du contexte du traitement ainsi que de sa durée, de ses effets physiques ou mentaux ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge et de l'état de santé de la personne concernée (Cour eur. D.H., arrêt Irlande c. Royaume-Uni du 18 janvier 1978, série A n° 25, p. 65, § 162, et arrêt Tyrer c. Royaume Uni du 25 avril 1978, série A n° 26, pp. 14-15, §§ 29-30). Dans cette perspective, il ne suffit pas que le traitement comporte des aspects désagréables (Cour eur. D.H., arrêt Guzzardi c. Italie du 6 novembre 1980, série A n° 39, p. 40, § 107).

La Cour rappelle que l'isolement sensoriel complet combiné à un isolement social total peut détruire la personnalité et constitue une forme de traitement inhumain qui ne saurait se justifier par les exigences de la sécurité ou toute autre raison. En revanche, l'interdiction de contacts avec d'autres détenus pour des raisons de sécurité, de discipline et de protection ne constitue pas en elle-même une forme de peine ou traitement inhumains (cf., entre autres, Dhoest c. Belgique, rapport Comm. 14.5.87, par. 116, D.R. 55 pp. 6 et 42 ; n° 10486/83, Hauschildt c. Danemark, déc. 9.10.1986, D.R. 49 pp. 87 et 116 ; Kröcher et Möller c. Suisse, rapport Comm. 16.12.1982, § 60, D.R. 26 p. 24 ; n° 8317/78, McFeeley et autres c. Royaume-Uni, déc. 15.5.80, D.R. 20, p. 139).

La Cour observe d'emblée que le requérant n'a pas été soumis à un isolement sensoriel ni à un isolement social absolu. En revanche, il a été soumis à un isolement social relatif, découlant de l'interdiction de voir des détenus soumis à un régime de détention différent, de l'interdiction de recevoir des visites de personnes autres que les membres de sa famille et de l'interdiction de téléphoner. Si ses possibilités de contacts étaient ainsi limitées, on ne saurait toutefois parler à ce propos d'isolement.

Or, il est vrai que toute activité récréative et sportive nécessitant des contacts avec d'autres détenus lui a été interdite ainsi que le travail artisanal en cellule, que l'accès à la promenade a été limité et que la possibilité de recevoir certains aliments et objets de l'extérieur a également été supprimée.

La Cour note que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a exprimé, dans son rapport publié le 4 décembre 1997, des doutes quant à la nécessité de certaines des restrictions imposées par ce régime (notamment « la suspension totale de la participation aux activités culturelles, récréatives, sportives ; la suspension du travail ; les limitations affectant l'accès à la promenade ») par rapport aux buts poursuivis.

La Cour, à la lumière des explications fournies par le Gouvernement, ne peut cependant partager ces doutes en l'espèce. Le requérant a été soumis au régime spécial en raison des infractions très graves pour lesquelles il a été condamné et dont il est accusé, particulièrement des crimes liés à la mafia. Il a été interdit au requérant d'organiser des activités culturelles, sportives et récréatives dans la mesure où des rencontres avec les autres détenus pourraient être utilisées pour reprendre contact avec les structures d'organisations criminelles. Il en va de même pour l'accès à la promenade. Le requérant n'a pas démontré que ce souci des autorités italiennes était sans fondement ou déraisonnable. La persistance du danger que le requérant reprenne contact avec des organisations criminelles était par ailleurs suggérée par la circonstance qu'entre novembre 1993 et mai 1998, période pendant laquelle le requérant a été soumis au régime spécial, celui-ci a fait l'objet d'un mandat d'amener pour l'assassinat d'un magistrat et d'une condamnation à 17 ans d'emprisonnement et que d'autres procédures étaient pendantes contre lui pour association de type mafieux.

La Cour reconnaît par ailleurs les difficultés pratiques découlant de l'organisation séparée de telles activités pour une partie seulement des détenus d'un pénitencier, voire pour chaque détenu séparément.

Pour ce qui est plus particulièrement de la suspension du travail, la Cour note que le régime spécial n'entraîne normalement que l'interdiction d'exercer des activités artisanales nécessitant l'utilisation d'outils dangereux et, en effet, le requérant ne prétend pas avoir été l'objet d'une interdiction absolue de travailler. Elle considère que l'interdiction partielle dont il a été l'objet est justifiable, car l'on ne saurait sous-estimer les risques posés par la présence d'outils dangereux dans un quartier de haute sécurité d'un pénitencier.

Par ailleurs, la Cour note qu'à partir de février 1998 ce régime a été allégé par l'application de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 novembre 1997. Elle souligne que la circulaire du 6 février 1998 fait état du souci des autorités italiennes de trouver un juste équilibre entre les droits des détenus soumis au régime spécial et les problèmes pratiques des autorités pénitentiaires vis-à-vis des modifications du régime.

La Cour considère par conséquent, au vu de l'âge et de l'état de santé du requérant, qui n'allègue pas avoir subi des effets physiques ou psychologiques préjudiciables, ainsi que du fait qu'à partir du 21 mai 1998 le régime de détention 41 bis n'a plus été appliqué à son encontre, que le traitement dont se plaint le requérant n'atteint pas le minimum nécessaire de gravité pour tomber sous le coup de l'article 3 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 35 § 4 de la Convention.

2. Le requérant se plaint particulièrement des restrictions à ses visites familiales. Il se plaint en outre que sa correspondance est soumise à la censure. Il allègue la violation de l'article 8 de la Convention, qui dispose :

> « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (…) 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. »

Le requérant se plaint de ne pouvoir maintenir de liens satisfaisants avec sa famille, d'être obligé de rencontrer ses enfants et son petit enfant rarement et d'être séparé d'eux par une paroi vitrée, ce qui rend les rencontres extrêmement difficiles et pénibles. Il allègue avoir parfois dû choisir entre être présent aux audiences au tribunal ou bien rencontrer sa famille.

Le Gouvernement estime qu'au vu des considérations exposées ci-dessus à propos de l'article 3, le régime prévu par l'article 41 bis, donc les restrictions aux visites familiales, est compatible avec l'article 8 de la Convention.

Le requérant allègue en outre que la censure de sa correspondance n'aurait pas de base légale.

Le Gouvernement fait valoir tout d'abord que parfois le requérant a remis ses courriers non scellés à l'administration pénitentiaire afin qu'ils soient envoyés aux destinataires, renonçant ainsi implicitement à leur confidentialité. Par ailleurs, toute la correspondance du requérant n'aurait pas été censurée (voir par exemple le recours adressé par le requérant le 21 novembre 1996 au tribunal d'application des peines de Florence).

Au fond, le Gouvernement fait savoir qu'en date du 20 novembre 1996 la Direction Générale des Affaires Pénales auprès du Ministère de la Justice a sollicité le Département de l'administration pénitentiaire afin qu'il prenne des mesures pour résoudre le problème de la censure de la correspondance avec la Commission. Le 18 avril 1997, ce département a informé le Ministère de la Justice qu'une proposition de modification de l'article 35 de la loi a été présentée, afin d'inclure les organes de Strasbourg parmi les autorités auxquelles les détenus peuvent adresser des plis scellés.

La Cour a examiné les arguments des parties. Elle estime que sur ces points la requête soulève des questions de fait et de droit complexes 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. La Cour constate, par ailleurs, que ce grief ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

3. Le requérant se plaint de l'absence de recours efficaces lui permettant de mettre en cause l'application du régime 41 bis et la censure de sa correspondance.

L'article 13 de la Convention dispose :

> « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

Le requérant se plaint notamment du fait que ses recours contre les décrets prorogeant l'application du régime spécial à son encontre ne sont examinés par le tribunal d'application des peines que plusieurs mois après la date des décrets, alors qu'ils ont une validité maximale de six mois.

Le requérant souligne en outre ne jamais avoir obtenu une décision de la Cour de cassation, celle-ci ayant à chaque fois examiné ses pourvois en cassation une fois la validité des décrets échue.

Le requérant fait également valoir que les recours au tribunal d'application des peines seraient inefficaces dans la mesure où les décrets-lois successifs prorogeant le régime spécial ne tiennent pas compte des décisions antérieures de ces tribunaux annulant certaines limitations.

Le Gouvernement considère que le requérant a disposé d'un recours efficace au tribunal d'application des peines, recours qu'il a, d'ailleurs, utilisé à plusieurs reprises, parfois avec succès.

Quant aux pourvois en cassation formés par le requérant, le Gouvernement admet qu'ils ont été déclarés irrecevables pour manque d'intérêt à agir, le décret ministériel attaqué ayant entre-temps expiré. Le Gouvernement fait observer cependant que la possibilité de se pourvoir en cassation contre la décision du tribunal d'application des peines constitue une garantie ultérieure qui n'est pas indispensable aux termes de l'article 13 de la Convention.

La Cour a examiné les arguments des parties. Elle estime que sur ce point la requête soulève des questions de fait et de droit complexes 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.

La Cour constate, par ailleurs, que ce grief ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

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

DÉCLARE IRRECEVABLE le grief tiré des conditions de la détention ;

DÉCLARE LE RESTANT DE LA REQUÊTE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés.

Erik Fribergh
Greffier

Christos Rozakis
Président