CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 40750/98
présentée par Orlando Cediel OSPINA VARGAS
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 14 mai 2002 en une chambre composée de

M^me^ F. TULKENS, *présidente*,
MM. G. BONELLO,
P. LORENZEN,
M^mes^ N. VAJIĆ,
S. BOTOUCHAROVA,
M. V. ZAGREBELSKY,
M^me^ E. STEINER, *juges*,
MM. E. LEVITS,
A. KOVLER, *juges suppléants*,

et de M. E. FRIBERGH, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 14 juillet 1997,

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 6 avril 2000,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Orlando Cediel Ospina Vargas, est un ressortissant colombien, né en 1953. Il est actuellement détenu dans la prison de Cuneo Il est représenté devant la Cour par M[e] Libia Ines Lemos Alzate, avocate à Rome.

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.

a) Le procès pénal

Le 24 septembre 1992, le requérant fut arrêté et placé en détention provisoire à la prison de Rome. Il était soupçonné d'appartenir à une association de malfaiteurs et de trafic de stupéfiants.

Le 28 septembre 1992, le requérant fut interrogé par le juge de l'enquête préliminaire de Rome. A cette occasion il fit mention de coups reçus lors de son arrestation. Aucune plainte pénale ne fut déposée.

Le 23 juillet 1994, le tribunal de Rome condamna le requérant à trente ans d'emprisonnement pour trafic de stupéfiants et association de malfaiteurs. La peine fut réduite en appel à quatorze ans d'emprisonnement. Par un arrêt du 14 octobre 1996, la Cour de cassation rejeta le recours du requérant.

Le requérant a été détenu dans les pénitentiaires de Cuneo et Voghera.

b) Le régime spécial

Par un décret du 20 avril 1995, 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 de la criminalité organisée 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 criminel. Par ailleurs, ce décret, dérogeant à la loi sur l'administration pénitentiaire, imposait les restrictions suivantes :

a. interdiction d'utiliser le téléphone ;
b. interdiction d'avoir des entrevues avec des tiers ;
c. limitation des entrevues avec les membres de la famille : au maximum une par mois d'une durée d'une heure ;
d. interdiction de recevoir ou d'envoyer vers l'extérieur des sommes d'argent au delà d'un montant déterminé ;
e. interdiction de recevoir des paquets, sauf ceux contenant du linge ;

f. interdiction d'organiser des activités culturelles, sportives et récréatives ;
g. interdiction d'élire des représentants de détenus et d'être élus comme représentant des détenus ;
h. interdiction d'exercer des activités artisanales ;
i. interdiction d'acheter des aliments nécessitant cuisson ;
l. limitation de la promenade à deux heures par jour.

Par ailleurs, la correspondance du requérant devait être soumise à censure, sur autorisation préalable de l'autorité judiciaire.

Contre ce décret, le requérant introduisit un recours devant le tribunal d'application des peines de Rome. Le recours fut rejeté par une décision du 9 août 1995. Le requérant se pourvut en cassation. Le 9 septembre 1995, la Cour de cassation débouta le requérant de son pourvoi.

Par un décret du 20 avril 1996, le Ministre de la Justice ordonna que le régime spécial de détention fût prorogé pour six mois, étant donné que les conditions justifiant la soumission à ce type de traitement persistaient, à savoir : des raisons d'ordre public et de sécurité compte tenu de la dangerosité de la criminalité organisée, et de celle du requérant, dans la mesure où, selon des rapports de police, il était présumé maintenir un lien permanent avec le milieu criminel. Quant au contenu de ce traitement, les restrictions imposées étaient identiques à celles imposées par le décret antérieur.

Contre ce décret, le requérant introduisit un recours devant le tribunal d'application des peines de Turin. Le recours fut rejeté par une décision du 5 juillet 1996, au motif que les conditions pour l'application du régime spécial étaient remplies. En même temps, le tribunal ordonna la non-application des restrictions visant les paquets et les aliments nécessitant cuisson.

Par ailleurs, le requérant introduisit une demande en révocation du régime spécial devant le Ministre de la Justice. Cette demande fut rejetée le 18 juillet 1996.

Par un décret du 19 octobre 1996, le Ministre de la Justice ordonna que le régime spécial de détention fût prorogé pour six mois, au motif que les conditions justifiant un tel régime persistaient. De nouveaux rapports de police faisaient état de la dangerosité du requérant, qui était présumé se servir des contacts avec des membres de sa famille pour continuer l'activité criminelle et qui était soupçonné de préparer son évasion. Les restrictions imposées étaient les mêmes que celles imposées par le décret précédent. Le décret précisait que des mesures comme l'interdiction d'acheter des aliments nécessitant cuisson avaient pour but d'empêcher le détenu d'afficher un comportement ostentatoire reflétant leur pouvoir, alors que toute mesure visant les communications (entrevues, appels téléphoniques, heures de promenade) avaient pour but de rendre difficile la circulation d'informations.

Contre ce décret, le requérant introduisit un recours devant le tribunal d'application des peines de Turin. Par une décision du 18 mars 1997, le tribunal rejeta le recours au motif que les conditions pour l'application du régime spécial étaient remplies. En même temps, le tribunal constata que, à compter du 4 février 1997, certaines restrictions avaient été assouplies.

Par un décret du 21 avril 1997, le Ministre de la Justice ordonna que le régime spécial de détention fût prorogé pour six mois, au motif que les conditions justifiant un tel régime persistaient et que des nouveaux rapports de police faisaient état de la dangerosité du requérant. Quant aux restrictions, celles-ci avaient été assouplies en ce que la réception d'une quantité déterminée de paquets était autorisée, un appel téléphonique par mois avec les membres de la famille pouvait être autorisé et l'interdiction d'acheter des aliments nécessitant cuisson avait été supprimée.

Contre ce décret, le requérant introduisit un recours devant le tribunal d'application des peines de Turin. Le recours fut rejeté par décision de ce tribunal du 7 août 1997, sauf que le tribunal ordonna la non-application de la restriction visant les paquets provenant de l'extérieur.

Par un décret du 28 octobre 1997, le Ministre de la Justice ordonna que le régime spécial de détention fût prorogé pour six mois, au motif que les conditions justifiant un tel régime persistaient et que des nouveaux rapports de police faisaient état de la dangerosité du requérant. Quant aux restrictions, elles étaient identiques à celles du décret précédent, sauf que la durée de l'entrevue mensuelle avec les membres de la famille était fixée à deux heures et que l'interdiction d'exercer des activités artisanales avait été supprimée.

Le 7 novembre 1997, le requérant introduisit un recours devant le tribunal d'application des peines de Turin. Le recours fut rejeté par décision de ce tribunal du 29 décembre 1997, sauf que le tribunal ordonna la non-application de la restriction visant les paquets provenant de l'extérieur.

Par un décret du 28 avril 1998, le Ministre de la Justice ordonna que le régime spécial de détention fût prorogé pour six mois, au motif que les conditions justifiant un tel régime persistaient et que des nouveaux rapports de police faisaient état de la dangerosité du requérant. Quant aux restrictions, elles étaient identiques à celles du décret précédent.

Contre ce décret, le requérant introduisit un recours devant le tribunal d'application des peines de Milan. Il faisait entre autre valoir que la dureté du régime était incompatible avec son état de santé, étant donné qu'il souffrait de migraines et de crises d'épilepsie. A une date non précisée, le recours fut rejeté.

Le 12 mai 1998, l'administration pénitentiaire refusa d'autoriser le requérant à effectuer un appel téléphonique à l'étranger.

Par un décret du 24 octobre 1998 et un décret du 23 avril 1999, le Ministre de la Justice ordonna que le régime spécial de détention fût prorogé respectivement pour six mois, au motif que les conditions justifiant un tel

régime persistaient et que des nouveaux rapports de police faisaient état de la dangerosité du requérant. Quant aux restrictions, elles étaient identiques à celles du décret précédent, sauf que la limitation de la promenade à deux heures était supprimée.

Il ressort du dossier que, par une décision du 2 février 1998, le juge d'application des peines de Pavia ordonna qu'un livre relatant la fuite de Pablo Escobar ne soit pas remis au requérant pour des raisons de sécurité « évidentes ».

c) Le contrôle de la correspondance

Le contrôle de la correspondance du requérant a été autorisé par l'autorité judiciaire compétente (juge d'application des peines) par des décisions valables pour la durée des décrets ministériels d'application du régime spécial et datées des 17 mai 1995, 24 avril 1996, 23 octobre 1996, 24 avril 1997, 31 octobre 1997, 5 janvier 1998, 28 octobre 1998 et 26 avril 1999.

Il ressort du dossier que, les 23 novembre et 4 décembre 1998, le même juge ordonna la non-remise de deux courriers destinés au requérant. Par ailleurs, le 3 décembre 1998, il avait ordonné la non-remise au destinataire d'un courrier écrit par le requérant. Les 9 et 11 octobre 1999, le 4 novembre 1999 et les 18 février et 12 mai 2000, le juge d'application des peines de l'Aquila ordonna la non-remise du courrier destiné au requérant. Le requérant expose que la remise du courrier a souvent été retardée au motif que celui-ci, pour être contrôlé, devait être traduit de l'espagnol vers l'italien.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

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 publiques, 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 4 *bis* de la même loi, parmi lesquels figurent des délits liés aux activités de la mafia.

Par effet de la loi n° 36 de 1995, puis de la loi n° 11 de 1998 et de la loi n° 446 de 1999, l'applicabilité du régime prévu à l'article 41 *bis* est prorogée jusqu'au 31 décembre 2000.

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 avec les membres de la famille 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 en plein air ;
- 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 déposer 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 41 *bis* 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 41 *bis* 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.

Par l'arrêt n° 351 des 14 - 18 octobre 1996 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.

En février 1997, en application des principes énoncés par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt précité, le département de l'administration pénitentiaire près le Ministère de la Justice adressa une lettre circulaire aux directeurs des établissements pénitentiaires au sujet de l'organisation des sections où sont restreints 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 à des 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 lors des entrevues étaient maintenues mais, de ce fait, les perquisitions des visiteurs devenaient moins strictes.

Par l'arrêt n° 376 du 26 novembre - 5 décembre 1997 la Cour constitutionnelle a réitéré que l'article 41 *bis* 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'en 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 de l'observation scientifique de la personnalité du détenu et en collaboration avec lui.

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

- la discipline de la promenade 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 des rencontres ou contacts avec d'autres prétendus associés de la mafia ;

- il a été également prévu que les espaces destinés à la promenade en plein air dans les prisons de Napoli, Secondigliano et Pisa soient 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 section destinée à l'assignation 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 des 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.

GRIEFS

1. Invoquant les articles 8 et 10 de la Convention, le requérant se plaint du fait que sa correspondance a été soumise à un visa de censure, des retards dans la remise du courrier, de ce que certains courriers auraient été bloqués par l'administration pénitentiaire.

2. Le requérant se plaint de la non remise d'un livre qui lui était destiné. Il allègue la violation de l'article 8 de la Convention.

EN DROIT

Le requérant se plaint des limitations de son droit au respect de la correspondance ainsi que de la non-remise d'un livre qui lui était destiné. Il allègue la violation des articles 8 et 10 de la Convention, ainsi libellés :

Article 8 :

« 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. »

Article 10 :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

Le Gouvernement observe d'emblée que le requérant n'a pas saisi le tribunal d'application des peines pour dénoncer les mesures concernant le visa de censure, le retard de sa correspondance, le fait que certains courriers aient été bloqués par l'administration pénitentiaire et la non-remise du livre. Dès lors, il estime que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours qui lui étaient ouvertes en droit interne et que ce grief devrait être déclaré irrecevable. En outre, il considère que le visa de censure étant prévu par la loi, notamment par l'article 41 *bis* de la loi sur l'administration pénitentiaire, et poursuivant le but légitime d'éviter la communication du requérant avec l'organisation criminelle d'origine, l'ingérence de l'autorité publique dans le droit au respect de la correspondance du requérant devrait être considérée légitime au sens de l'article 8 § 2 de la Convention. Quant au livre, il n'aurait pas été remis au requérant, sur décision du juge d'application des peines de Milan, pour des raisons de sécurité, ce qui rendrait la mesure conforme au paragraphe 2 des articles 8 et 10 de la Convention.

Le requérant affirme qu'aucune voie de recours pour se plaindre du blocage de sa correspondance de la part de l'administration pénitentiaire n'existerait en droit italien. Il souligne ensuite avoir demandé, le 13 décembre 1997, la restitution du livre au directeur de la prison de Cuneo, puis soulevé la question de la non remise du livre devant le tribunal d'application des peines de Milan dans ses recours contre la prorogation de

l'application du régime spécial de détention des 4 mai 1998, 2 novembre 1998 et 30 avril 1999.

La Cour se borne à constater que dans l'arrêt n° 26 du 11 février 1999, la Cour constitutionnelle a déclaré l'illégitimité de l'article 35 de la loi n° 354/1975 (selon lequel les détenus peuvent adresser des demandes ou réclamations sous pli scellé notamment aux autorités pénitentiaires et au juge d'application des peines) et de l'article 69 (qui concerne les fonctions et les décisions du juge d'application des peines) en ce qu'ils ne prévoient pas un recours que l'on puisse qualifier de juridictionnel, la décision des autorités saisies étant adoptée sans procédure contradictoire, n'ayant aucune valeur contraignante et ne pouvant pas faire l'objet d'un autre recours ou pourvoi. Un tel recours gracieux ne saurait donc passer pour un recours effectif que le requérant était tenu d'épuiser. Il s'ensuit que l'exception du Gouvernement doit être rejetée.

Sur le fond, la Cour a examiné les arguments des parties. Elle estime que cette 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, 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

Françoise TULKENS
Président