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° 42285/98
présentée par Manuele SALVATORE
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 17 juin 2004 en une chambre composée de :

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,
P. LORENZEN,
G. BONELLO,
A. KOVLER,
V. ZAGREBELSKY,
Mme E. STEINER,
M. K. HAJIYEV, *juges*,
et de M. S. QUESADA, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 19 avril 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 7 mai 2002,

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. Manuele Salvatore, est un ressortissant italien, né en 1963 et résidant à Spoleto. Il est représenté devant la Cour par Me D. Mignosa, avocat à Syracuse. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par M. U. Leanza, agent, et M. V. Esposito, coagent, puis par leurs successeurs M. I.M. Braguglia et M. F. Crisafulli, respectivement.

A. Les circonstances de l'espèce

a. Les décisions judiciaires concernant le requérant

Le requérant fut condamné, le 11 avril 1995, par la Cour d'assises de Syracuse à une peine de vingt-sept ans de réclusion pour double meurtre, dissimulation de cadavres et possession illégale d'une arme à feux. Cette peine fut confirmée le 23 septembre 1996, par la Cour d'assises d'appel de Syracuse et le 10 mars 1997, par la Cour de cassation. Le texte de cette dernière décision fut déposé au greffe le 18 mai suivant.

Entre temps, le 27 juillet 1996, la Cour d'assises de Syracuse avait infligé au requérant six ans de réclusion notamment pour association de malfaiteurs et extorsion.

b. La soumission du requérant au régime spécial de détention

Le 16 décembre 1997, compte tenu de la dangerosité du requérant, le Ministre de la Justice prit un décret lui imposant, pour une période d'une année, le régime de détention spécial prévu par l'article 41bis, alinéa 2, de la loi sur l'administration pénitentiaire - no 354 du 26 juillet 1975 (« la loi no 354/1975 »). Modifiée par la loi no 356 du 7 août 1992, cette disposition permet la suspension totale ou partielle de l'application du régime normal de détention lorsque des raisons d'ordre et de sécurité publics l'exigent.

Ledit décret réduisit à une heure par mois les visites de la famille du requérant, suspendit les contacts de l'intéressé avec d'autres personnes de l'extérieur et les autres détenus, limita l'envoi et la réception de sommes d'argent et la réception de colis ; la promenade fut fixée à deux heures par jour. La correspondance téléphonique fut suspendue et l'épistolaire soumise à contrôle.

L'application du régime spécial a été prorogée à six reprises pour des périodes successives de six mois jusqu'au 21 décembre 2001, la dernière décision datant du 21 juin 2001. Seule la limitation de la promenade à été

levée. Le 25 octobre 2001, accueillant le recours introduit par le requérant, le tribunal d'application des peines de Perouse a annulé la décision du 21 juin 2001 au motif que l'application du régime spécial n'était plus justifiée, l'appartenance du requérant à la mafia n'ayant pas été prouvée.

Le requérant a introduit trois recours devant le même tribunal, respectivement contre les décrets du 15 juin et du 13 décembre 1999 et du 12 juin 2000. Il contestait l'application du régime spécial à son encontre et dénonçait l'absence de raisons concrètes en justifiant la prorogation ; il se plaignait en outre de la limitation des entrevues avec les membres de sa famille. Les deux premiers recours furent rejetés au motif que l'application du régime spécial se justifiait à la lumière des informations recueillies par la police et les autorités judiciaires sur le compte du requérant. Quant au dernier, le tribunal le déclara irrecevable le 15 janvier 2001 pour manque d'intérêt, le décret attaqué ayant entre temps expiré.

c. Le contrôle de la correspondance du requérant

La correspondance du requérant est soumise à contrôle de la part des autorités pénitentiaires depuis le 16 décembre 1997. La plupart des courriers adressés par le requérant à la Commission puis à la Cour européennes a été décachetée et lue, comme le prouve le cachet de censure apposé sur chaque page. Il s'agit en particulier des lettres du 19 avril 1998, 17 mai 1998, 19 juin 1998, 6 septembre 1998, 4 février 1999 ; des annexes aux lettres du 6 septembre 1998 et du 20 février 2000 ; le formulaire de requête à la Commission.

Le 6 décembre 2001, le juge d'application des peines de Spoleto a soumis à contrôle, pour une nouvelle période de six mois, la correspondance du requérant, exception faite pour celle adressée « au Conseil de l'Europe, à la Commission et à la Cour ».

B. Le droit et la pratique internes pertinents

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

L'article 41bis, alinéa 1, de la loi n° 354/1975 prévoit dès son entrée en vigueur qu'en cas de mutinerie ou de grave situation d'urgence, le Ministre de la Justice peut suspendre par arrêté urgent et motivé, à l'égard du pénitencier intéressé, totalement ou partiellement l'application du traitement normal des détenus, afin de rétablir l'ordre et la sécurité publics. L'alinéa 2 de la même disposition, introduit par la loi n° 356 du 7 août 1992, permet au ministre d'exercer le même pouvoir vis à vis des détenus poursuivis ou condamnés pour les délits indiqués à l'article 4bis, alinéa 1, de la loi n° 354/1975. Cette dernière disposition prévoit que le travail à l'extérieur, le permis de sortie et les mesures alternatives à la détention peuvent être

accordées aux seuls détenus et internés, condamnés ou poursuivis pour appartenance à une association de malfaiteurs de type mafieux (article 416bis du code pénal (CP) et séquestration à des fins d'extorsion (article 630 CP), qui collaborent avec la justice. Ces mêmes bénéfices peuvent être accordés aux détenus condamnés ou poursuivis pour délits de terrorisme (articles 270bis, 280 et 289bis CP), homicide, hold-up et extorsion (articles 575, 628 et 629 CP).

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 criminel d'origine. En effet, il est arrivé à plusieurs reprises que des chefs d'organisations criminelles détenus aient continué à communiquer avec l'extérieur. L'applicabilité de ce régime a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2000 par la loi no 11 du 7 janvier 1998, puis jusqu'au 31 décembre 2002 par la loi no 4 du 19 janvier 2001.

Avec l'entrée en vigueur, le 23 décembre 2002, de la loi n° 279, modifiant partiellement la loi pénitentiaire, le régime spécial de détention prévu par l'article 41bis perd son caractère provisoire et s'applique également aux trafiquants d'êtres humains.

L'application dudit régime se fait par périodes non inférieures à un an et pour une durée maximale de deux ans, toute prorogation étant ensuite égale à un an.

Aux termes de l'article 14ter de la loi no 354/1975, 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 pas d'effet suspensif. Le tribunal doit en décider dans un délai de dix jours. Contre la décision du tribunal d'application des peines, il est possible de se pourvoir devant la Cour de cassation, qui doit elle aussi décider dans les dix jours.

La Cour constitutionnelle italienne a été saisie de la question de savoir si un tel système respecte le principe du domaine réservé au législateur. Dans ses arrêts nos 349 et 410 de 1993, elle a estimé que l'article 41bis est compatible avec la Constitution, car, s'il est vrai que le régime spécial de détention en question est concrètement établi par le Ministre de la Justice, le décret de ce dernier peut néanmoins être attaqué devant les juges d'application des peines, qui exercent un contrôle aussi bien sur sa nécessité que sur les mesures concrètes devant être appliquées au détenu concerné, lesquelles ne doivent jamais aboutir à un traitement inhumain.

Auparavant, la Cour de cassation avait pour sa part considéré que les tribunaux d'application des peines devaient se limiter à contrôler la légalité du décret du ministère en tant que tel, sans pouvoir se substituer à l'administration dans le choix des modalités concrètes d'application. Dans la pratique, toutefois, 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 suivi que souvent les décisions des tribunaux d'application des peines sont restées inexécutées, donnant ainsi lieu à des conflits entre ces tribunaux et l'autorité administrative.

C'est par l'arrêt no 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 déjà changé d'orientation en admettant la possibilité pour le juge d'application des peines de révoquer l'application, totalement ou partiellement, des mesures illégales (voir les arrêts nos 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 no 351/1996, le Département de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice (« le DAP ») adressa aux directeurs des établissements pénitentiaires une lettre circulaire (no 531938) contenant, entre autres, les instructions suivantes :

- les prisonniers étaient désormais autorisés à utiliser des fourneaux dans leurs cellules ;
- 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.

Dans son arrêt n° 376 des 26 novembre-5 décembre 1997, la Cour Constitutionnelle a réaffirmé que l'article 41bis est compatible avec la Constitution. Elle a précisé, 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 fonder sur des motifs indépendants de ceux qui en ont justifié l'imposition et suffisants. Elle 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 et a précisé qu'à aucun moment ne cesse de s'appliquer l'article 13 de la loi no 354/1975, 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 à partir de l'observation scientifique de la personnalité du détenu et en collaboration avec lui.

Demeure lui aussi applicable l'article 27 de la même 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 empêcher tout lien entre la personne concernée et son milieu 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 la présomption d'innocence ne se trouve pas violé du fait qu'un tel régime peut être imposé à des suspects avant 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 précité.

Le 20 février 1998, en application des principes énoncés par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt no 376/1997, le DAP a adressé aux directeurs des établissements pénitentiaires une lettre circulaire (no 3470/5920) contenant, entre autres, les instructions suivantes :

- durée de la promenade en plein air fixée à quatre heures par jour, avec nécessité de veiller à ce qu'elle ne devienne pas l'occasion de rencontres ou contacts avec d'autres membres présumés de la mafia ;

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

- possibilité pour les détenus d'un établissement non équipé pour les activités de travail d'accéder aux locaux prévus à cet effet dans d'autres établissements pénitentiaires, avec des modalités permettant d'exclure tous contacts ou rencontres avec d'autres membres présumés de la mafia ;

- élimination de paroi vitrée lors des entretiens avec les enfants de moins de douze ans ; limitation de l'absence de paroi vitrée au sixième de la durée totale de l'entretien avec les enfants de moins de douze ans si celui-ci se déroule en présence d'autres personnes ;

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

2. Dispositions pertinentes en matière de contrôle de la correspondance des détenus

Au début de son application, la disposition de l'article 41bis a été interprétée comme attribuant également, au Ministre de la Justice, le pouvoir d'ordonner le contrôle de la correspondance d'un détenu. Toutefois, 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 - la Cour constitutionnelle a précisé que ce pouvoir appartient exclusivement à l'autorité judiciaire (arrêts nos 349 et

410 de 1993). Il s'ensuit qu'à partir de fin 1993, ce contrôle se fonde uniquement sur l'article 18 de la loi no 354/1975, tel que modifié par l'article 2 de la loi no 1 du 12 janvier 1977.

Aux termes de cette disposition, l'autorité compétente 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 juge peut ordonner le contrôle de la correspondance par décision motivée, mais ne précise pas les cas dans lesquels une telle décision peut être prise.

Le contrôle 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 d'un détenu, ainsi qu'en l'apposition d'un cachet sur les lettres qui sert à prouver la réalité dudit contrôle. L'effacement de mots ou de phrases n'est nullement autorisé ; toutefois, l'autorité judiciaire peut ordonner qu'une ou plusieurs lettres ne soient pas remises et doit aussitôt en informer le détenu. Cette dernière mesure peut également être ordonnée provisoirement par le directeur de la prison, qui doit en informer l'autorité judiciaire.

Enfin, contre la décision de soumettre à contrôle la correspondance d'un détenu - considérée par la Cour de cassation comme un acte de nature administrative - il n'existe en droit italien aucune voie de recours, la mesure en question ne pouvant pas non plus faire l'objet d'un pourvoi en cassation, car elle ne concerne pas la liberté du détenu (Cour de cassation : arrêts nos 3141 du 14 février 1990, 4687 du 4 février 1992 et 796 du 11 mars 1994). L'absence d'une voie de recours en la matière a, par ailleurs, été constatée et sanctionnée par la Cour européenne dans les arrêts Diana c. Italie et Domenichini c. Italie (du 15 novembre 1996, Recueil des arrêts et décisions, 1996-V).

Aux termes de l'article 35 de la loi no 354/1975, concernant les recours ouverts aux détenus, ceux-ci peuvent adresser des demandes ou réclamations sous pli scellé notamment aux autorités pénitentiaires et au juge d'application des peines. Le 11 février 1999 (arrêt no 26), la Cour constitutionnelle a déclaré l'inconstitutionnalité de cette dernière disposition 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.

A la suite des arrêts Diana c. Italie et Domenichini c. Italie précités, dans lesquels la Cour conclut aussi à la violation de l'article 8 de la Convention en raison de ce que « la loi italienne n'indique pas avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités

dans le domaine » du contrôle de la correspondance des détenus, le 23 juillet 1999 le Ministre de la Justice présenta au Sénat un projet de loi visant la modification de l'article 35 de la loi no 354/1975 et incluant la Cour européenne parmi les autorités auxquelles les détenus peuvent adresser des plis cachetés. Ce projet est devenu loi le 8 avril 2004 (nº 95). Le nouvel article (18*ter*) prévoit que, exception faite pour les réclamations, la correspondance de toute personne détenue peut être soumise à contrôle, pour des périodes non supérieures à six mois, afin d'éviter la commission de crimes ou de protéger la sûreté des établissements pénitenciers et le secret des investigations judiciaires. Aux termes du paragraphe 6 du même article, contre les décisions concernant le contrôle de la correspondance il est possible de déposer une réclamation selon la procédure prévue par l'article 14 *bis* de la loi sur l'administration pénitentiaire.

GRIEFS

1. Le requérant allègue aussi ne pas avoir disposé d'un recours effectif contre les décisions prorogeant l'application du régime de détention spécial, le tribunal d'application des peines statuant normalement plusieurs mois après la date d'adoption des décrets et même après leur l'expiration. Estimant que la situation dénoncée par le requérant pouvait s'analyser sous l'angle de l'article 6 § 1 (droit d'accès à un tribunal), la Cour a décidé de porter ce grief à la connaissance du Gouvernement.

2. Le requérant se plaignait de la violation de son droit au respect de sa correspondance avec sa famille. Le 7 mai 2002, après avoir déclaré ce grief manifestement mal fondé car non étayé par l'intéressé, la Cour a considère nécessaire de porter d'office à la connaissance du gouvernement défendeur, par application de l'article 54 § 2 b) de son règlement, la question du contrôle de la correspondance du requérant avec la Commission puis la Cour européennes.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint des retards dans l'examen, par le tribunal d'application des peines, 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. Selon les articles 6 § 1 et 13,

Article 6 §1

« 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 (...) ».

Article 13

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) 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 Gouvernement affirme ne pas ignorer que déjà depuis longtemps la jurisprudence des organes de Strasbourg a établi l'autonomie de la notion de droit « civil » au sens de la Convention, par rapport aux définitions que peuvent en donner les différents systèmes juridiques nationaux. Les contours de cette notion seraient toutefois « encore trop nuancés et flexibles, et les critères à utiliser pour les identifier, trop changeants et fuyants pour permettre une prise de position nette dans une matière aussi complexe que celle du traitement pénitentiaire ».

S'en remettant à la prudente appréciation de la Cour sur ce point, le Gouvernement développe les arguments suivants. D'une part, les facultés qui peuvent être atteintes, et limitées, par l'application d'un régime spécial de détention, appartiennent sans doute, pour la plupart, à la sphère des droits qui dans la vie normale des individus libres, seraient considérés droits civils. D'autre part, toutefois, on ne saurait douter que la condition de détenu a une influence considérable sur la nature des normes, des exigences et des principes qui doivent être pris en compte aux fins de la décision que le tribunal de surveillance doit adopter et donc aussi aux fins de la définition du caractère « civil » des droits contestés.

S'agissant d'une personne soumise par une détention légitime à la privation de la plupart des droits et des libertés et si on tient compte de la nature et des finalités de la procédure en vertu de laquelle l'intéressé se trouve en cette condition, ainsi que des exigences de défense de l'ordre public et de légalité à la base de la mesure contestée et qui doivent être évaluées par le tribunal d'application des peines, force est de conclure que les éléments de droit public ont une importance primaire, voire même une nette primauté par rapport à ceux de droit privé ou civil. Le volet civil de l'article 6 ne saurait donc entrer en ligne de compte. Il en irait de même quant à son volet pénal, le tribunal d'application des peines ne décidant pas sur le « bien-fondé d'une accusation ».

Quant à l'applicabilité de l'article 6, le requérant fait noter que de très nombreux arrêts des organes de Strasbourg ont donné une notion autonome du droit civil différente par rapport à celles des divers systèmes judiciaires nationaux. Il n'y aurait en tout cas aucun doute que l'application du régime de détention aux termes de l'article 41 *bis* a une lourde influence sur les droits civils des détenus. Il en veut pour preuve, par exemple, l'impossibilité

de pouvoir toucher, prendre dans les bras ses propres proches, limitation qui prend un ton de effroyable inhumanité.

La Cour constate que par son grief, le requérant se plaint en substance d'un défaut de son droit d'accès à un tribunal. Elle note que le recours du 12 juin 2000 au tribunal d'application des peines de Perouse fut rejeté parce que le requérant n'avait plus intérêt à la décision, la validité du décret ministériel contesté étant arrivée à son terme à cause du retard dans l'examen dudit recours. Elle rappelle également qu'elle a déjà eu à conclure à la méconnaissance de l'article 13 de la Convention en pareille circonstance (arrêt *Messina c. Italie* (no 2) du 28 septembre 2000, no 25498/94, §§ 84–97), ainsi que de l'article 6 (arrêt *Ganci c. Italie* du 30 octobre 2003, n° 41576/98, ...). Ayant examiné les arguments des parties, elle 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.

2. La Cour rappelle que la plupart des courriers adressés par le requérant à la Commission européenne puis à elle a été décachetée et lue, en particulier des lettres envoyées entre avril 1998 et février 1999 ; des annexes aux lettres du 6 septembre 1998 et du 20 février 2000. Le formulaire de requête à la Commission porte également le cachet prouvant le contrôle. Aux termes de l'article 8 de la Convention,

> « 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. »

Selon le Gouvernement, le contrôle de la correspondance des détenus est une ingérence dans le droit individuel à la confidentialité de la correspondance, compatible avec les dispositions de l'article 8 de la Convention, car il vise à satisfaire des exigences légitimes liées aux enquêtes en cours ou à prévenir de graves troubles de l'ordre public et à empêcher la perpétration d'ultérieurs délits ainsi que la continuation à distance des activités criminelles du prévenu ou du condamné, notamment quand ce dernier a des liens avec la criminalité organisée.

L'affirmation, contenue en quelques arrêts de la Cour, d'après laquelle la mesure ne serait pas prévue par la loi, parce que la loi , ne fixant pas les conditions et les termes de durée de la censure, ne serait pas assez claire, est donc le résultat d'une erreur de facto vu qu'en tout cas les mesures

autorisant le contrôle de la correspondance doivent être motivées et elle sont toujours temporaires.

Le caractère temporaire des mesures litigieuses comporterait aussi que ces mesures sont en tout cas assujetties au moins à un re-examen périodique à chaque échéance. En outre elles peuvent être contestées par l'intéressé, si ce n'est avec les moyens prévus par le code de procédure pénale ou avec un pourvoi spécial en Cassation s'agissant d'actes essentiellement administratifs, du moins avec les moyens propres de la juridiction administrative. Le Gouvernement estime qu'en principe, les mesures de contrôle sur le courrier des détenus telles qu'elles sont matériellement appliquées, sont conformes aux besoins de l'article 8.

Toutefois, le requérant n'ayant jamais contesté les mesures en question devant le juge administratif, ce grief serait irrecevable pour non-épuisement des voies de recours interne.

En qui concerne le fond, le Gouvernement affirme qu'on pourrait soutenir que la lecture de la correspondance adressée aux organes de la Convention empiète sure les limites de ce qui est effectivement nécessaire aux fins légitimes de la sauvegarde de l'ordre public et de la prévention et de la répression des délits qui justifient la censure, étant évident que les destinataires de ce type de correspondance ne sauraient être soupçonnés d'être complices d'un dessein criminel du détenu. En ce sens, l'application de la mesure (...) s'avérerait disproportionnée par rapport aux finalités et constituerait une violation de ladite Convention. Ce raisonnement est certes digne de la plus grande considération, même si, en fait, il n'est pas absolument exhaustif. En fait, les destinataires « insoupçonnables » sont bien plus nombreux que les seuls organes de la Convention (virtuellement, tous les destinataires « institutionnels », nationaux, internationaux ou étrangers, sont « insoupçonnables »). Mais, si l'institution en tant que telle est insoupçonnable, on ne peut pas en dire autant, toujours et en tous les cas, en ce qui concerne les individus qui manient le courrier adressé à l'institution (malheureusement l'Italie, comme d'autres pays, a une certaine expérience en matière de fonctionnaires qui se livrent à des activités illégales et même criminelles).

Aux yeux du Gouvernement, il serait en outre normal que les exigences de protection de l'institution destinataire de la correspondance et de l'intégrité de ses agents fassent suggérer au moins une vérification sommaire du contenu des plis envoyés par des sujets qui par le passé s'étaient distingués par un certain manque de scrupule et par une tendance inquiétante à manifester agressivement leur dissentiment par rapport aux règles de la cohabitation civile.

Enfin, si d'une part le Gouvernement doute que le requérant puisse se prétendre victime car la correspondance intervenue lors des années 1998 et 1999 entre le requérant et la Cour est toujours intégralement parvenue à destination et (...) le requérant n'a jamais dû se plaindre d'avoir été

poursuivi par les autorités publiques à titre de vengeance pour s'être adressé à Strasbourg, d'autre par il affirme que « la question ne se pose plus. La correspondance adressée aux organes du Conseil de l'Europe est désormais expressément exclue, dès 1999 (...).

Le requérant souligne que la Cour a plusieurs fois condamné l'Italie pour violation du droit des détenus au respect de la correspondance estimant que l'article 18 de la loi n° 354/1975 sur l'administration pénitentiaire ne constitue pas une base juridique insuffisante, les mesures de contrôle litigieuses ne pouvant être considérées comme « prévues par la loi ». Notamment, la correspondance d'un détenu à une organisation internationale de protection des droits de l'homme ne peut être soumise à aucun visa de contrôle. Les observations du Gouvernement visant à prouver la légitimité du contrôle de la correspondance du requérant à la Cour seraient par conséquent infondées.

Au sujet de l'exception de non-épuisement, 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.

La Cour a examiné les arguments des parties et estime que sur ce point la requête soulève des questions de fait et droit complexes qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent d'un examen au fond. Dès lors, cette partie de la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

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

Déclare le restant de la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

Santiago QUESADA
Greffier adjoint

Christos ROZAKIS
Président