



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

COUR (GRANDE CHAMBRE)

AFFAIRE BENHAM c. ROYAUME-UNI

(Requête n° 19380/92)

ARRÊT

STRASBOURG

10 juin 1996

En l'affaire Benham c. Royaume-Uni ¹,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 51 du règlement A ², en une grande chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

R. BERNHARDT,

Thór VILHJÁLMSSON,

F. GÖLCÜKLÜ,

F. MATSCHER

B. WALSH,

R. MACDONALD,

J. DE MEYER,

Mme E. PALM,

MM. I. FOIGHEL,

R. PEKKANEN,

A.N. LOIZOU,

Sir John FREELAND,

MM. A.B. BAKA,

M.A. LOPES ROCHA,

L. WILDHABER,

G. MIFSUD BONNICI,

D. GOTCHEV,

B. REPIK,

P. JAMBREK,

K. JUNGWIERT,

ainsi que de MM. H. Petzold, greffier, et P.J. Mahoney, greffier adjoint,
Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 26 janvier 1996 et 24 mai 1996,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") puis par le gouvernement du

¹ L'affaire porte le n° 7/1995/513/597. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

² Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (P9) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole (P9). Il correspond au règlement entré en vigueur le 1er janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ("le Gouvernement") les 23 et 26 janvier 1995, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 de la Convention (art. 32-1, art. 47).

A son origine se trouve une requête (n° 19380/92) dirigée contre le Royaume-Uni et dont un citoyen de cet Etat, M. Stephen Andrew Benham, avait saisi la Commission le 20 septembre 1991 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration britannique reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46), la requête du Gouvernement à l'article 48 (art. 48). Elles ont pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences des articles 5 et 6 de la Convention (art. 5, art. 6).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, le requérant a manifesté le désir de participer à l'instance et désigné son conseil (article 30 du règlement A).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit Sir John Freeland, juge élu de nationalité britannique (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Bernhardt, vice-président de la Cour (article 21 par. 4 b) du règlement A). Le 5 mai 1995, le président de la Cour, M. R. Ryssdal, a tiré au sort, en présence du greffier, le nom des sept autres membres, à savoir M. Thór Vilhjálmsson, M. B. Walsh, M. R. Macdonald, M. I. Foighel, M. L. Wildhaber, M. G. Mifsud Bonnici et M. D. Gotchev (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 5 du règlement A) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 6 du règlement A), M. Bernhardt a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du Gouvernement, le conseil du requérant et la déléguée de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu les mémoires respectifs du Gouvernement et du requérant les 27 juillet et 7 août 1995.

5. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 22 novembre 1995, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

MM. M. EATON, conseiller juridique adjoint,
ministère des Affaires étrangères
et du Commonwealth,

agent,

D. PANNICK QC,

P. DUFFY,

conseils,

M. COLLON, Lord Chancellor's Department,

conseiller;

- pour la Commission

Mme J. LIDDY,

déléguée;

- pour le requérant

MM. B. EMMERSON,

A. BRADLEY, professeur,

J. WADHAM,

conseils,

conseiller.

La Cour a entendu en leurs déclarations Mme Liddy, M. Emmerson et M. Pannick.

6. A la suite des délibérations du 23 novembre 1995, la chambre s'est dessaisie au profit d'une grande chambre (article 51 par. 1 du règlement A).

7. Conformément à l'article 51 par. 2 a) et b) du règlement A, le président et le vice-président de la Cour, M. Ryssdal et M. Bernhardt, ainsi que les autres membres et juges suppléants (à savoir M. B. Repik, M. F. Gölcüklü, M. R. Pekkanen et M. K. Jungwiert) de la chambre originaire sont devenus membres de la grande chambre. Le 5 décembre 1995, le président a tiré au sort, en présence du greffier, le nom des sept juges supplémentaires, à savoir M. F. Matscher, M. J. De Meyer, Mme E. Palm, M. A.N. Loizou, M. A.B. Baka, M. M.A. Lopes Rocha et M. P. Jambrek (article 51 par. 2 c) du règlement A).

8. Après avoir consulté l'agent du Gouvernement, le requérant et la déléguée de la Commission, la grande chambre a décidé le 26 janvier 1996 qu'il n'y avait pas lieu de rouvrir les débats après le dessaisissement de la chambre (article 38 combiné avec l'article 51 par. 6 du règlement A).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPECE

9. Le 1er avril 1990, M. Benham devint assujetti à l'impôt de capitation (community charge), d'un montant de 325 livres sterling (GBP). Il ne s'en acquitta pas et, le 21 août 1990, la magistrates' court de Poole émit une injonction de payer habilitant le conseil du comté de Poole ("l'organisme de recouvrement") à engager une procédure d'exécution (paragraphe 19 ci-dessous, articles 29 et 39 par. 1 du règlement pertinent).

10. M. Benham ne versa pas le montant dû, et des huissiers se rendirent au domicile de ses parents (où il vivait), mais ils s'entendirent dire qu'il ne possédait là ou ailleurs aucun bien de valeur qu'ils pussent saisir et faire vendre pour recouvrer la dette.

11. D'après l'article 41 du règlement de 1989 sur la gestion et le recouvrement de l'impôt de capitation (Community Charge (Administration and Enforcement) Regulations 1989, "le règlement"; paragraphe 19 ci-dessous), lorsqu'il apparaît qu'un contribuable ne dispose pas de biens suffisants pouvant être saisis afin d'assurer le paiement de l'impôt restant

dû, l'organisme de recouvrement peut demander à une magistrates' court d'ordonner la contrainte par corps. Lors d'une telle demande, le tribunal procède, en présence du contribuable défaillant, à une enquête en vue de déterminer quelles sont ses ressources actuelles et si le défaut de paiement ayant entraîné l'émission de l'injonction de payer à son encontre était dû à un refus délibéré ou à une négligence coupable de sa part.

L'organisme de recouvrement sollicita ce mandat de dépôt et, le 25 mars 1991, M. Benham comparut devant la magistrates' court de Poole aux fins de l'enquête requise par le règlement.

Il ne fut pas assisté ou représenté par un avocat, bien qu'il pût prétendre au bénéfice de conseils et d'une assistance juridiques dans le cadre du programme "formule verte" ("Green Form Scheme") avant l'audience (paragraphe 29 ci-dessous) et, s'ils l'avaient jugé bon, les magistrats auraient pu ordonner une assistance sous forme de représentation (Assistance by Way of Representation - "ABWOR") (paragraphe 30 ci-dessous).

12. Les magistrats constatèrent que M. Benham, qui avait validé neuf matières au certificat de fin d'études de premier cycle de l'enseignement secondaire ("O" Level General Certificates of Secondary Education), avait commencé en septembre 1989 un programme national de formation à l'emploi, mais avait abandonné en mars 1990 et n'avait plus travaillé depuis. Il avait sollicité un soutien de revenu, mais s'était heurté à un refus parce que les personnes volontairement sans travail ne peuvent percevoir cette prestation, et il n'avait ni biens ni revenus personnels.

Sur la foi de ces éléments de preuve, les magistrats conclurent que le défaut de paiement de l'impôt de capitation était dû à une négligence coupable de l'intéressé, celui-ci "ayant manifestement les capacités de gagner sa vie afin de s'acquitter de son obligation de payer". Ils ordonnèrent donc son incarcération pour trente jours à défaut de paiement.

M. Benham fut écroué le même jour à la prison de Dorchester.

13. Le 27 mars 1991, un solicitor fut commis pour le représenter et invita par écrit la magistrates' court à déférer les points de droit soulevés par l'affaire à l'avis de la juridiction supérieure (paragraphe 21 ci-dessous) et réclama la libération provisoire du requérant (paragraphe 22 ci-dessous). Une aide judiciaire fut octroyée pour l'appel, mais non pour la demande de libération car elle n'est pas prévue pour une telle procédure. Pour finir, le solicitor comparut sans rémunération devant les magistrats le 28 mars 1991 pour requérir la libération provisoire, mais en vain.

14. Le 4 avril 1991, le solicitor de M. Benham invita la High Court à autoriser une demande de contrôle juridictionnel et la libération provisoire. Il était tenu de revendiquer le contrôle juridictionnel, bien qu'il eût déjà formé appel en réclamant un renvoi sur points de droit, faute de quoi il n'aurait pu prier la High Court de prononcer la libération provisoire de son client tant que les magistrats n'auraient pas soumis à celle-ci les points de

droit (paragraphe 22 ci-dessous). La libération provisoire fut accordée le 5 avril 1991 et M. Benham fut donc élargi après avoir passé onze jours en détention.

15. Les 7 et 8 octobre 1991, la Divisional Court examina les points de droit qui lui étaient soumis et la demande de contrôle juridictionnel (*Regina v. Poole Magistrates*, ex parte Benham, 8 octobre 1991, non publiée). M. Benham avait un représentant et bénéficiait de l'aide judiciaire. La cour releva qu'il avait fallu demander le contrôle juridictionnel pour pouvoir obtenir la libération provisoire, mais qu'il valait mieux statuer sur les points de droit soumis; elle ne se prononça donc pas sur la demande de contrôle juridictionnel.

16. Le juge Potts, de la Divisional Court, estima que les magistrats avaient versé dans l'erreur en concluant que M. Benham ne s'était pas acquitté de l'impôt de capitation en raison d'une négligence coupable:

"A mon avis, les éléments dont disposaient les magistrats n'autorisaient pas cette conclusion. Dans certaines circonstances, un débiteur qui ne travaille pas et ne tenterien pour gagner de l'argent et payer l'impôt de capitation peut être taxé de négligence coupable. Cependant, à mon sens, pareille conclusion exige pour le moins des preuves patentes que le débiteur s'est vu proposer une activité rémunérée qu'il avait l'aptitude d'exercer, et qu'il a refusé ou rejeté cette offre. Une telle preuve n'a pas été rapportée en l'espèce. A mon sens, le constat par les magistrats d'une négligence coupable ne saurait s'appuyer sur les éléments produits devant eux."

17. Il considéra en outre que la décision d'écrouer M. Benham aurait été erronée même si pareille preuve avait existé, l'intéressé étant dans l'incapacité de s'acquitter du montant dû le jour de sa comparution, et que "[p]areille décision ne peut être prise que si le [débitur] peut payer et qu'il n'y a pas d'autre moyen de l'y contraindre". En l'occurrence, les magistrats auraient dû envisager, au lieu d'une peine d'emprisonnement immédiate, les autres voies possibles prévues par le règlement. C'est ainsi qu'ils auraient pu ajourner la délivrance du mandat de dépôt à la date et aux conditions déterminées souverainement par eux, ou refuser d'ordonner la mise en détention, laissant à l'organisme de recouvrement la faculté de présenter ultérieurement une nouvelle demande si la situation financière de M. Benham venait à changer (paragraphe 19 ci-dessous).

18. M. Benham ne pouvait solliciter une réparation pour la durée de sa détention car il ne pouvait démontrer la mauvaise foi dans le chef des magistrats, comme l'exigeait l'article 108 de la loi de 1990 sur les tribunaux et les services juridiques (*Courts and Legal Services Act 1990*) (paragraphe 28 ci-dessous).

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Les dispositions relatives au recouvrement de l'impôt decapitation

19. La législation secondaire pertinente est le règlement de 1989 sur la gestion et le recouvrement de l'impôt de capitation (instrument réglementaire 1989/438) (Community Charge (Administration and Enforcement) Regulations 1989 (Statutory Instrument 1989/438) ("le règlement")).

Les dispositions de l'article 29 applicables ici ("demande d'une injonction de payer") sont ainsi libellées:

"1) Lorsqu'un montant échu (...) reste en tout ou partie impayé (...) l'organisme de recouvrement peut (...) demander à une magistrates' court d'émettre une injonction à l'encontre du débiteur défaillant.

(...)

5) La magistrates' court émet l'injonction si elle a la conviction que la somme est échue et n'a pas été versée."

L'article 39 par. 1 prévoit la saisie et la vente d'un bien du débiteur ("exécution forcée" ("levying of distress")):

"Lorsqu'une injonction de payer a été émise, l'autorité qu'il a sollicitée peut prélever le montant correspondant par saisie et vente des biens du débiteur concerné."

L'article 41 concerne la contrainte par corps; les passages pertinents sont ainsi libellés:

"1) Lorsqu'un organisme de recouvrement, face à un contribuable individuel, a tenté en vertu de l'article 39 de procéder à l'exécution forcée, et qu'il lui apparaît que le contribuable ne dispose d'aucun bien ou dispose de biens insuffisants pour qu'il puisse procéder à la saisie-exécution, il peut demander à une magistrates' court d'ordonner le placement en détention dudit contribuable.

2) Lorsqu'elle est saisie d'une telle demande, la magistrates' court s'enquiert, en présence du contribuable défaillant, de ses ressources, et recherche si le défaut de paiement ayant entraîné l'émission de l'injonction de payer à son encontre était dû à un refus délibéré ou à une négligence coupable de sa part.

3) Si (et seulement si) elle est d'avis que ce défaut de paiement était dû à un refus délibéré ou à une négligence coupable de la part du contribuable défaillant, la magistrates' court a le pouvoir discrétionnaire:

a) d'ordonner la contrainte par corps, ou

b) de fixer la durée de la peine et d'ajourner la mise en détention à la date et aux conditions (éventuelles) qu'elle détermine souverainement.

(...)

7) L'ordonnance précise la durée, n'excédant pas trois mois, de la contrainte par corps, à moins que le montant indiqué dans le mandat de dépôt ne soit acquitté auparavant(...)"

Le passage pertinent de l'article 42 dispose:

"3) Lorsqu'une demande a été formulée en vertu de l'article 41 mais qu'aucun mandat n'a été décerné ou qu'aucune peine de prison n'a été fixée, la demande peut être renouvelée(...) au motif que la situation du débiteur a changé."

20. Dans l'affaire *Regina v. Highbury Corner Magistrates*, ex parte *Watkins* (9 octobre 1992, non publiée), le juge Henry, de la High Court, a déclaré: "La procédure visée à l'article 41 est manifestement une procédure judiciaire ne revêtant pas un caractère pénal. Il s'agit d'une procédure en vue du recouvrement d'un impôt non acquitté." En revanche, dans la décision *Regina v. Hebburn Justices*, ex parte *Martin* (31 juillet 1995, non publiée), le juge Sedley, de la High Court, a estimé que si l'obligation initiale de verser l'impôt de capitation revêtait un caractère civil, lorsque les magistrats "en viennent à ordonner la détention, ils s'engagent dans un processus pénal".

B. Appel de la décision d'une magistrates' court par renvoi sur point de droit

21. En vertu de l'article 111 de la loi de 1980 sur les magistrates' courts, une partie à une instance devant un tel tribunal peut "contester la procédure pour erreur de droit ou dépassement de compétence (excess of jurisdiction), en demandant aux magistrats de renvoyer pour avis à la High Court le point de droit ou la question de compétence en cause (...)". Cette procédure est connue sous le nom de "renvoi sur point de droit" ("case stated").

22. L'article 113 de la loi de 1980 habilite les magistrats à accorder la libération provisoire d'une partie qui leur demande de renvoyer pour avis un point de droit; mais s'ils refusent, dans des affaires qualifiées de "civiles" en droit interne, la High Court n'a compétence pour ordonner l'élargissement provisoire que si elle se trouve saisie d'une procédure au fond dont la libération provisoire peut constituer l'accessoire.

23. Les mesures prises en vertu de la décision d'une magistrates' court infirmée ultérieurement par une juridiction supérieure ne sont pas illégales en soi. Il incombe à cette dernière de déterminer souverainement si ces actes incidents sont eux aussi entachés d'invalidité: *Regina v. Deputy Governor of Parkhurst Prison*, ex parte *Hague*, Appeal Cases 1992, vol. 1, p. 124D-G (Lord Justice Taylor, de la Cour d'appel); *London and Clydeside Estates Ltd v. Aberdeen District Council*, Weekly Law Reports 1980, vol. 1,

pp. 189C-190C (Lord Hailsham, Lord Chancellor, de la Chambre des lords); Regina v. Panel on Take-overs and Mergers, ex parte Datafin PLC, Queen's Bench 1987, p. 840A-C (Sir John Donaldson, Master of the Rolls).

C. Distinction entre la décision d'une magistrates' courts implement erronée en droit et une décision erronée au point de constituer un dépassement de compétence

24. En droit anglais, la décision d'une magistrates' court excédant sa compétence (in excess of jurisdiction) est nulle ab initio, tandis qu'une décision entrant dans sa compétence demeure valide tant qu'elle n'est pas annulée par une juridiction supérieure. Un tribunal peut être tenu à réparation seulement dans le cas du premier type d'erreur (d'après l'article 108 de la loi de 1990 sur les tribunaux et les services juridiques, qui a remplacé l'article 45 de la loi de 1979 sur les juges de paix (Justices of the Peace Act 1979); paragraphes 27-28 ci-dessous).

25. Le critère à appliquer pour déterminer si la décision d'une magistrates' court est nulle pour défaut de compétence est celui énoncé par la Chambre des lords dans l'affaire McC. v. Mullan (Appeal Cases 1985, p. 528). Dans cette affaire, les magistrats avaient ordonné le placement d'un adolescent de quatorze ans dans un centre de redressement après une audience à laquelle il n'avait pas été représenté par un conseil, n'avait pas sollicité l'assistance judiciaire et n'avait pas été informé de son droit à le faire. Cette décision fut annulée dans le cadre d'un contrôle juridictionnel au motif que, d'après l'article 15 par. 1 de l'ordonnance de 1976 sur le traitement des délinquants en Irlande du Nord (Treatment of Offenders (Northern Ireland) Order 1976), les magistrats ne pouvaient prononcer pour la première fois une peine privative de liberté à l'encontre d'un mineur qui n'avait pas été représenté par un conseil, sauf s'il avait demandé l'assistance judiciaire et se l'était vu refuser car il avait des moyens suffisants, ou avait été informé de son droit de la demander, mais avait refusé ou négligé de le faire.

L'adolescent réclama alors à l'encontre des magistrats des dommages-intérêts pour détention irrégulière. Cette affaire ayant été tranchée avant la promulgation de la loi de 1990 sur les tribunaux et les services juridiques et à une époque où les magistrats étaient légalement tenus à dommages-intérêts pour détention irrégulière en cas de dépassement de compétence (paragraphe 26 ci-dessous), la Chambre des lords avait à se prononcer sur la question de la compétence.

Dans son arrêt, elle précisa qu'une magistrates' court outrepassait sa compétence dans trois cas seulement: 1) si elle agissait sans avoir vocation à connaître de la cause, 2) si elle avait commis dans l'exercice de ses pouvoirs une irrégularité procédurale grossière et manifeste, ou 3) si l'ordonnance qu'elle avait rendue était mal fondée en droit en raison de l'inobservation

d'une condition légale préalable. Cette affaire relevait de la troisième branche de la règle: les magistrats étaient tenus à dommages-intérêts parce qu'ils n'avaient pas observé les exigences de l'article 15 par. 1 de l'ordonnance de 1976.

Lorsqu'il prononça l'arrêt, Lord Bridge fit les observations suivantes (p. 546 E-F) sur la compétence des magistrats dans la conduite d'un procès pénal:

"(...) dès lors que les magistrats ont dûment entamé le procès sur une question relevant de leur compétence, seul un élément tout à fait exceptionnel survenant au cours de la procédure peut les priver de leur compétence (...) [U]ne erreur (de fait ou de droit) sur une question corollaire dont la compétence dépend n'aura pas cet effet. Pas plus quel'absence de tout élément de preuve venant étayer la condamnation (...)"

26. La dernière branche du principe énoncé par la Chambre des lords dans l'affaire *McC. v. Mullan* (c'est-à-dire que les magistrats outrepassent leur compétence lorsqu'ils prononcent une décision non fondée en droit faute d'avoir observé une condition légale préalable) fut appliquée par la Cour d'appel dans l'affaire *R. v. Manchester City Magistrates' Court, ex parte Davies*, *All England Reports* 1989, vol. 1, p. 30, une affaire concernant les impôts locaux (rates) (prédécesseur de l'impôt de capitation). Il fallait rechercher là encore si les magistrats avaient outrepassé leur compétence et étaient donc tenus à dommages-intérêts pour détention irrégulière.

Le plaignant n'avait pu acquitter tous les impôts locaux dont il était redevable en décembre 1984, et en janvier 1986 il ne suivit pas son comptable qui lui conseillait de fermer son entreprise et de déposer le bilan. Les magistrats, appliquant une législation analogue à l'article 41 du règlement sur l'impôt de capitation, virent dans le fait que l'intéressé n'avait pas suivi le conseil de son comptable une négligence coupable et ils ordonnèrent la contrainte par corps. La Cour d'appel considéra qu'aucun lien de causalité n'avait été établi entre l'inobservation du conseil du comptable en 1986 et le défaut de paiement des impôts locaux en 1984 et que les magistrats ne s'étaient pas correctement livrés à l'enquête (sur le point de savoir si le défaut de paiement était dû à une négligence coupable) que la législation posait comme condition préalable à la contrainte par corps. Ils avaient donc commis un abus de compétence et étaient tenus à dommages-intérêts.

Les trois juges de la Cour d'appel exprimèrent leurs constatations dans des termes légèrement différents. Lord Justice O'Connor releva qu'"ils n'avaient nullement procédé à l'enquête voulue [par la loi]"; Lord Justice Neill estima qu'"ils s'étaient enquis dans une certaine mesure de la situation financière du requérant", mais que "l'on pouvait établir une distinction nette et déterminante entre l'enquête exigée par la loi et celle effectivement menée. Les magistrats n'[avaient] nullement recherché si le défaut de paiement était dû à une négligence coupable"; et Sir Roger Ormrod (se

démarquant de la majorité) déclara: "(...) il est patent que les magistrats ont examiné soigneusement et en détail les moyens de l'intéressé (...). Il est également manifeste qu'ils se sont totalement trompés (...). Ils n'ont pas perçu (...) que la question à trancher était celle de savoir si le fait que le plaignant ne s'était pas acquitté de ses impôts locaux "était dû à un refus délibéré ou à une négligence coupable" de sa part" (pp. 637 B, 642 H-643 G et 647 E).

D. La protection des magistrats contre une action en responsabilité civile

27. La loi met les magistrats à l'abri d'une action en responsabilité civile dans certaines circonstances. Avant l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1991, de l'article 108 de la loi de 1990 sur les tribunaux et les services juridiques, cette protection était assurée par les articles 44 et 45 de la loi de 1979 sur les juges de paix. En bref, un magistrat était tenu à dommages-intérêts pour des actes commis dans l'exercice de ses fonctions s'il était prouvé soit que l'acte en cause avait été perpétré avec intention de nuire et sans cause raisonnable et probable, soit que le magistrat avait agi en dehors de son domaine de compétence ou avait dépassé sa compétence (voir le paragraphe 25 ci-dessus pour le sens de cette dernière expression).

28. Avec l'article 108 de la loi de 1990 sur les tribunaux et les services juridiques, une action peut désormais être engagée contre un magistrat seulement si la preuve peut être faite qu'il a agi de mauvaise foi et a outrepassé sa compétence:

"Une action peut être intentée contre un magistrat (...) à raison d'un acte ou d'une omission de sa part

a) dans l'exercice prétendu de ses fonctions) de magistrat; (...)

b) dans un domaine échappant à sa compétence,

si, mais seulement si, sa mauvaise foi est démontrée."

E. L'assistance judiciaire

29. Le régime d'assistance judiciaire ne prévoit pas de représentation pleine et entière devant les magistrats lors de procédures pouvant déboucher sur la contrainte par corps pour défaut de paiement de l'impôt de capitation. Le programme "formule verte" ("Green Form Scheme") accorde une aide équivalant à deux heures au moins de conseils et d'assistance par un solicitor (durée susceptible d'être prolongée), y compris la préparation d'un procès, mais ne prévoit rien en matière de représentation.

30. L'assistance sous forme de représentation (Assistance by Way of Representation, "ABWOR") permet à une magistrates' court, dans certaines circonstances, de désigner un solicitor qui se trouve être dans l'enceinte du tribunal, afin de représenter une partie qui, sinon, ne serait pas ainsi représentée. L'article 7 par. 1 b) du règlement de 1989 sur la portée de l'assistance et des conseils en matière juridique (Legal Advice and Assistance (Scope) Regulations 1989) prévoit que l'ABWOR peut intervenir:

"lors d'une audience dans le cadre de toute instance devant une magistrates' court mettant en cause une partie qui n'est pas représentée et ne s'est pas vu refuser sa représentation pour cette instance, lorsque la magistrates' court

i. a la conviction que l'audience doit se dérouler dans la journée;

ii. a la conviction qu'à défaut, cette partie ne bénéficierait d'aucune représentation;
et

iii. demande à un solicitor qui se trouve dans l'enceinte du tribunal à des fins autres que celle d'apporter une ABWOR en vertu du présent alinéa; ou autorise un tel solicitor, sur proposition de celui-ci, à apporter une ABWOR à la partie en question (...)"

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

31. Dans sa requête (n° 19380/92) du 20 septembre 1991 à la Commission, M. Benham alléguait que sa détention du 25 mars au 5 avril 1991 était irrégulière, au mépris de l'article 5 par. 1 de la Convention (art. 5-1); que l'article 108 de la loi de 1989 sur les tribunaux et les services juridiques le privait d'un droit exécutoire à réparation à ce titre, contrairement à ce que prévoit l'article 5 par. 5 (art. 5-5), et que l'absence d'une assistance judiciaire pleine et entière pour l'audience devant la magistrates' court ayant débouché sur son incarcération enfreignait l'article 6 (art. 6).

32. La Commission a retenu la requête le 13 janvier 1994. Dans son rapport du 29 novembre 1994 (article 31) (art. 31), elle conclut, par douze voix contre six, à la violation de l'article 5 par. 1 de la Convention (art. 5-1), par dix-sept voix contre une, à celle de l'article 5 par. 5 (art. 5-5), et par quinze voix contre trois, à celle de l'article 6 par. 3 c) (art. 6-3-c). Le texte intégral de son avis et des cinq opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt ³.

³ Pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (Recueil des arrêts et décisions 1996-III), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR

33. A l'audience du 22 novembre 1995, comme il l'avait fait dans son mémoire, le Gouvernement a invité la Cour à dire qu'il n'y avait pas eu violation des articles 5 et 6 de la Convention (art. 5, art. 6).

34. A la même occasion, le requérant a réitéré la demande, formulée dans son mémoire, par laquelle il priait la Cour de dire qu'il y avait eu infraction aux articles 5 et 6 (art. 5, art. 6) et de lui octroyer une satisfaction équitable au titre de l'article 50 de la Convention (art. 50).

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUÉE DE L'ARTICLE 5 PAR. 1 (art. 5-1) DE LA CONVENTION

35. Le requérant affirme que sa détention du 25 mars au 5 avril 1991 a enfreint l'article 5 par. 1 (art. 5-1) de la Convention, ainsi libellé:

"1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales:

a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent;

b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi;

c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci;

d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente;

e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond;

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours."

La Commission partage cette opinion; le Gouvernement la combat.

36. Selon le requérant, la décision de la Divisional Court (paragraphe 16-17 ci-dessus) ne peut se distinguer de celle de la Cour d'appel dans l'affaire Manchester City Magistrates' Court, ex parte Davies (paragraphe

26 ci-dessus) et revient en substance à dire que les magistrats ont dépassé leur compétence en ordonnant la détention de l'intéressé, de sorte que celle-ci était irrégulière au regard du droit anglais. Si tel est le cas, la détention était contraire à l'article 5 par. 1 (art. 5-1), qui renvoie au droit national.

D'ailleurs, l'incarcération du requérant ne relèverait d'aucun des alinéas de l'article 5 par. 1 (art. 5-1). Elle ne résulterait pas d'une condamnation par un tribunal compétent, comme le veut l'article 5 par. 1 a) (art. 5-1-a), et, puisque M. Benham n'avait aucun moyen de s'acquitter de sa dette, elle n'aurait pu avoir pour finalité de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi, selon les termes de l'article 5 par. 1 b) (art. 5-1-b).

Le requérant affirme en outre que sa détention était manifestement arbitraire. La Divisional Court estima qu'il n'y avait nulle preuve de négligence coupable et que la décision des magistrats de l'incarcérer était déraisonnable, en ce sens qu'elle était irrationnelle ou paradoxale. Les magistrats auraient donc dépassé leur compétence en ordonnant l'incarcération, et une peine allant au-delà de ce qu'autorise la loi revêtirait nécessairement un caractère arbitraire.

Enfin, comme le requérant s'est vu privé de la représentation d'un homme de loi, au mépris de l'article 6 de la Convention (art. 6), la détention serait irrégulière par ce motif.

37. Pour la Commission, la solidité de l'argument tend à accréditer "l'irrégularité" de la détention de M. Benham au regard du droit interne, au mépris de l'article 5 par. 1 (art. 5-1).

38. Selon le Gouvernement, en l'espèce la détention était "régulière" et prescrite "selon les voies légales" aux fins de l'article 5 par. 1 (art. 5-1). Le règlement sur l'impôt de capitation (paragraphe 19 ci-dessus) aurait habilité la magistrate's court à écrouer l'intéressé si elle estimait que son défaut de paiement était dû à une négligence coupable. Contrairement à ce qui s'était passé dans l'affaire Manchester City Magistrates' Court, ex parte Davies (paragraphe 26 ci-dessus), ici les magistrats se seraient enquis, comme le voulait la loi, du point de savoir si le défaut de paiement de la part de M. Benham était dû à une négligence coupable. En répondant à cette question, ils auraient commis des erreurs de fait et de droit, mais la Divisional Court n'estima pas que celles-ci étaient de nature à les priver de compétence.

39. La Cour relève d'abord qu'il convient d'examiner la présente affaire sous l'angle de l'alinéa b) de l'article 5 par. 1 (art. 5-1-b), car la détention tendait à garantir l'exécution de l'obligation pesant sur M. Benham, s'acquitter de l'impôt de capitation redevable par lui.

40. La principale question à trancher ici est celle de la "régularité" de la détention litigieuse, y compris l'observation "des voies légales". La Convention renvoie pour l'essentiel à la législation nationale et énonce l'obligation d'en respecter les dispositions normatives et procédurales, mais elle commande de surcroît la conformité de toute privation de liberté au but

de l'article 5 (art. 5): protéger l'individu contre l'arbitraire (arrêt *Quinn c. France* du 22 mars 1995, série A n° 311, p. 18, par. 47).

41. Il incombe au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne. Comme, au regard de l'article 5 par. 1 (art. 5-1), l'inobservation du droit interne entraîne un manquement à la Convention, la Cour peut et doit toutefois exercer un certain contrôle pour rechercher si le droit interne a bien été respecté (arrêt *Bouamar c. Belgique* du 29 février 1988, série A n° 129, p. 21, par. 49).

42. Une période de détention est en principe régulière si elle a lieu en exécution d'une décision judiciaire. La constatation ultérieure d'un manquement par le juge peut ne pas rejaillir, en droit interne, sur la validité de la détention subie dans l'intervalle. C'est pourquoi les organes de Strasbourg se refusent toujours à accueillir des requêtes émanant de personnes reconnues coupables d'infractions pénales et qui tirent argument de ce que les juridictions d'appel ont constaté que le verdict de culpabilité ou la peine reposaient sur des erreurs de fait ou de droit (arrêt *Bozano c. France* du 18 décembre 1986, série A n° 111, p. 23, par. 55, et rapport de la Commission du 9 mars 1978, requête n° 7629/76, *Krzycki c. Allemagne*, Décisions et rapports 13, pp. 66-67).

43. Les comparants s'accordent à dire que les principes du droit anglais à prendre en compte en l'occurrence distinguent entre les actes d'une magistrates' court relevant de sa compétence et ceux qui constituent un dépassement de celle-ci. Les premiers sont valables et effectifs si ou tant qu'une juridiction supérieure ne les infirme pas, alors que les seconds sont frappés de nullité ab initio (paragraphe 24 ci-dessus).

En outre, toujours selon les comparants, le critère à appliquer en droit anglais pour dire si les magistrats ont agi ou non dans le cadre de leur compétence est celui énoncé par la Chambre des lords dans l'affaire *McC. v. Mullan* (paragraphe 25 ci-dessus). La troisième branche de ce critère serait pertinente pour la présente cause: les magistrats outrepasseraient leur compétence lorsqu'ils prendraient une décision sans fondement en droit, faute d'observer une condition légale préalable.

La Cour d'appel a appliqué cette branche du critère dans l'affaire *Manchester City Magistrates' Court*, ex parte *Davies* (paragraphe 26 ci-dessus). Elle a conclu que les magistrats avaient outrepassé leur compétence en écrouant un homme ne s'étant pas acquitté des impôts locaux, et ce sans avoir recherché, comme le voulait la loi, si ce défaut de paiement était dû à une négligence coupable.

44. Dans chacune des deux affaires mentionnées ci-dessus, les tribunaux avaient dû se prononcer sur la question de la compétence car, à l'époque, les magistrats qui avaient outrepassé leur compétence pouvaient être tenus à dommages-intérêts. Or l'article 108 de la loi de 1990 sur les tribunaux et les services juridiques a modifié la législation dans l'intervalle; une personne ne peut plus désormais prétendre à des dommages-intérêts que

si les magistrats ont agi de mauvaise foi (paragraphe 28 ci-dessus). Donc, lorsque la Divisional Court contrôla la décision des magistrats d'écrouer M. Benham, elle n'avait pas, en droit anglais, à dire si ceux-ci avaient dépassé leur compétence en prenant cette décision.

Le juge Potts, de la Divisional Court, constata que les magistrats s'étaient enquis du point de savoir si, dans le cas de M. Benham, le défaut d'acquitter l'impôt de capitation était dû à une négligence coupable. Or, selon lui, les éléments dont ils disposaient n'autorisaient pas le constat d'une négligence coupable (paragraphe 16 ci-dessus).

45. La Cour estime qu'il existe incontestablement des similitudes entre cette décision et celle de la Cour d'appel dans l'affaire *Manchester City Magistrates' Court*, ex parte Davies, mais aussi des différences notables. Dans la dernière affaire, la Cour d'appel a considéré que les magistrats n'avaient nullement recherché, comme le voulait la loi, si le défaut de paiement était dû à une négligence coupable du débiteur (paragraphe 26 ci-dessus). Dans la présente cause, en revanche, la Divisional Court a constaté que les magistrats avaient envisagé cette question, mais que les éléments de preuve dont ils disposaient n'autorisaient pas le constat d'une négligence coupable.

46. Cela étant, on ne peut dire avec certitude que, d'après l'arrêt de la Divisional Court, les magistrats aient dépassé leur compétence au sens du droit anglais. La Cour ne juge donc pas établi que le mandat de dépôt était frappé d'invalidité et que la détention qui en est résultée était irrégulière au regard du droit national (arrêt *Bouamar* précité, p. 21, par. 49). Le simple fait que la décision ait été infirmée en appel ne rejaillit pas en soi sur la régularité de l'incarcération (paragraphe 42 ci-dessus).

47. La Cour n'estime pas davantage que la détention ait été arbitraire. Le requérant n'allègue pas que les magistrats ayant ordonné sa détention ont agi de mauvaise foi, ou qu'ils ne se sont pas employés à appliquer correctement la législation pertinente (arrêt *Bozano* précité, pp. 25-26, par. 59). Selon elle, la question de l'absence d'assistance judiciaire a moins de pertinence pour le présent chef de plainte que pour celui tiré de l'article 6 (art. 6) (paragraphe 64 ci-dessous).

Partant, la Cour ne constate aucune violation de l'article 5 par. 1 de la Convention (art. 5-1).

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 5 PAR. 5 (art. 5-5) DE LA CONVENTION

48. Le requérant, rejoint par la Commission, prétend que, comme il a été détenu au mépris de l'article 5 par. 1 (art. 5-1), il avait droit à une réparation prélevée sur des fonds publics, conformément à l'article 5 par. 5 de la Convention (art. 5-5), ainsi libellé:

"Toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article (art. 5) a droit à réparation."

49. Selon le Gouvernement, l'article 5 par. 5 (art. 5-5) ne s'applique pas, la détention du requérant n'étant pas contraire à l'article 5 par. 1 (art. 5-1).

50. La Cour relève que l'article 5 par. 5 (art. 5-5) garantit un droit exécutoire à réparation aux seules victimes d'une arrestation ou d'une détention opérée dans des conditions contraires à l'article 5 (art. 5) (arrêt *Wassink c. Pays-Bas* du 27 septembre 1990, série A n° 185-A, p. 14, par. 38). Ayant constaté l'absence de violation de l'article 5 par. 1 (art. 5-1) en l'espèce, elle conclut que l'article 5 par. 5 (art. 5-5) ne trouve pas à s'appliquer.

III. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 (art. 6) DE LA CONVENTION

A. Article 6 par. 1 (art. 6-1) considéré isolément

51. Le requérant affirme que, n'ayant pas de droit automatique à être représenté par un avocat à l'audience devant les magistrats, il n'a pas bénéficié d'un procès équitable aux fins de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), dont les passages pertinents sont ainsi libellés:

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) 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 (...)"

52. Les garanties du paragraphe 3 de l'article 6 (art. 6-3) constituant des éléments spécifiques du droit à un procès équitable consacré au paragraphe 1 (art. 6-1), la Cour juge approprié de traiter les griefs du requérant sous l'angle des paragraphes 3 c) et 1 combinés (art. 6-3-c+6-1) (arrêt *Granger c. Royaume-Uni* du 28 mars 1990, série A n° 174, p. 17, par. 43).

B. Article 6 par. 3 c) combiné avec l'article 6 par. 1 (art. 6-3-c+6-1)

53. Le requérant allègue aussi que l'absence de représentation par un avocat pendant la procédure devant les magistrats a enfreint l'article 6 par. 3 c) (art. 6-3-c) de la Convention, ainsi libellé:

"Tout accusé a droit notamment à:

(...)

c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent;"

1. Applicabilité

54. Le requérant, rejoint par la Commission, fait valoir que la procédure devant les magistrats avait trait à une accusation en matière pénale aux fins de l'article 6 par. 3 c) (art. 6-3-c). Il ne se serait pas agi d'un différend entre particuliers, mais de l'obligation de verser un impôt à une autorité publique; la procédure aurait renfermé de nombreux éléments "pénaux", tels que les garanties offertes aux inculpés mineurs de vingt et un an, la sévérité de la peine encourue et le constat de culpabilité exigé pour qu'une peine d'emprisonnement fût infligée. D'ailleurs, il ne serait nullement clair que le droit interne qualifiât la procédure de civile plutôt que de pénale.

55. D'après le Gouvernement, l'article 6 par. 3 c) (art. 6-3-c) ne s'applique pas car la procédure devant les magistrats revêtait un caractère civil et non pénal, comme l'attesterait l'essentiel de la jurisprudence anglaise. La détention aurait visé à contraindre le requérant à s'acquitter de l'impôt dont il était redevable, et non à le punir de ne point l'avoir fait.

56. La jurisprudence de la Cour établit qu'il faut prendre en compte trois facteurs pour rechercher si une personne était "accusée" d'une infraction aux fins de l'article 6 (art. 6). Ce sont la qualification juridique de la procédure en droit national, la nature de la procédure et la nature et le degré de sévérité de la sanction (arrêt *Ravnsborg c. Suède* du 23 mars 1994, série A n° 283-B).

En ce qui concerne le premier de ces critères, la Cour estime, avec le Gouvernement, que pour l'essentiel la jurisprudence interne démontre qu'en droit anglais, la procédure en cause passe pour civile et non pour pénale. De valeur relative, cet élément ne constitue toutefois qu'un simple point de départ (arrêt *Weber c. Suisse* du 22 mai 1990, série A n° 177, p. 17, par. 31).

Le deuxième critère, d'un plus grand poids, tient à la nature de la procédure. La Cour note à cet égard que la législation relative à l'obligation de s'acquitter de l'impôt de capitation et la procédure en cas de défaut de paiement s'appliquaient de manière générale à tous les citoyens, et que l'instance en cause ici a été entamée par une autorité publique, en vertu de pouvoirs légaux d'exécution. Elle renfermait en outre certains éléments répressifs. Ainsi, les magistrats pouvaient ordonner le placement en détention seulement s'ils constataient un refus délibéré de payer l'impôt ou une négligence coupable.

Il convient de rappeler enfin que le requérant s'exposait à une peine maximale assez rigoureuse - trois mois d'emprisonnement - et qu'en fait une détention de trente jours fut ordonnée à son encontre (arrêt *Bendenoun c. France* du 24 février 1994, série A n° 284, p. 20, par. 47).

Compte tenu de ces éléments, la Cour conclut que M. Benham fut "accusé" d'une infraction aux fins de l'article 6 paras. 1 et 3 (art. 6-1, art. 6-3). Ces deux paragraphes de l'article 6 (art. 6-1, art. 6-3) s'appliquent donc.

2. Observation

57. Le requérant soutient que les intérêts de la justice commandaient sa représentation devant les magistrats, lesquels, non professionnels, ne jouissaient d'aucune formation juridique et en l'occurrence avaient eu à interpréter une réglementation assez complexe. S'il avait été représenté par un avocat, celui-ci eût pu les amener à apprécier l'erreur qu'ils allaient commettre. Il prétend en outre que le programme "formule verte" et le système de l'ABWOR qui s'offraient à lui (paragraphes 29 et 30 ci-dessus) étaient totalement insuffisants.

58. Le Gouvernement affirme que l'assistance judiciaire dont disposait M. Benham était adéquate et que le Royaume-Uni a agi dans le cadre de sa marge d'appréciation en décidant d'affecter ailleurs les fonds publics.

59. Pour la Commission, lorsqu'une privation immédiate de liberté se trouve en jeu, les intérêts de la justice exigent par principe une représentation par un conseil.

60. M. Benham n'avait incontestablement pas les moyens de recourir aux services d'un avocat. La seule question que la Cour ait à trancher est donc celle de savoir si les intérêts de la justice voulaient qu'il bénéficiât des services d'un avocat d'office à l'audience devant les magistrats. Pour répondre à cette question, il échet de considérer la sévérité de la sanction dont le requérant risquait de se voir frapper et la complexité de la cause (arrêt *Quaranta c. Suisse* du 24 mai 1991, série A n° 205, pp. 17-18, paras. 32-38).

61. La Cour estime, avec la Commission, que lorsqu'une privation de liberté se trouve en jeu, les intérêts de la justice commandent par principe d'accorder l'assistance d'un avocat (arrêt *Quaranta* précité, p. 17, par. 33). En l'espèce, M. Benham encourait une peine maximale de trois mois d'emprisonnement.

62. De plus, la loi que les magistrats devaient appliquer n'était pas sans ambiguïté. Le critère de la négligence coupable, en particulier, était difficile à comprendre et à mettre en oeuvre, comme en témoigne le fait que, selon la Divisional Court, les éléments de preuve disponibles n'autorisaient pas le constat des magistrats.

63. La Cour tient compte de ce que deux sortes d'assistance judiciaire s'offraient à M. Benham. En vertu du programme "formule verte", il pouvait avoir jusqu'à deux heures de conseils et d'assistance d'un solicitor avant l'audience, mais non être représenté devant la magistrates' court (paragraphe 29 ci-dessus). Dans le cadre du système ABWOR, les magistrats pouvaient, s'ils le jugeaient bon, charger un solicitor, s'il s'en trouvait un dans l'enceinte du tribunal, de représenter l'intéressé

(paragraphe 30 ci-dessus). M. Benham ne pouvait toutefois prétendre de plein droit à être représenté.

64. Vu la sévérité de la peine encourue par lui et la complexité de la législation applicable, la Cour estime que les intérêts de la justice commandaient que, pour jouir d'un procès équitable, M. Benham bénéficiât d'une assistance judiciaire gratuite dans l'instance devant les magistrats.

En conclusion, il y a eu violation de l'article 6 paras. 1 et 3 c) combinés de la Convention (art. 6-1+6-3-c).

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50) DE LA CONVENTION

65. Le requérant sollicite une satisfaction équitable au titre de l'article 50 (art. 50) de la Convention, ainsi libellé:

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

A. Dommage moral

66. M. Benham réclame une indemnité pour préjudice moral en raison de la violation de l'article 6 (art. 6).

67. Le Gouvernement relève que M. Benham fut représenté par un conseil à partir du 28 mars 1991, date à laquelle une demande de mise en liberté provisoire fut formulée, vainement, en son nom, et que toute période de détention postérieure à cette date ne saurait être imputée à l'absence de représentation à l'audience.

68. La Cour estime, notamment en raison de l'impossibilité de spéculer quant au point de savoir si les magistrats auraient ordonné la détention de M. Benham dans le cas où il aurait été représenté à l'audience devant eux, que le constat de violation fournit en soi une satisfaction suffisante.

B. Frais et dépens

69. Le requérant revendique en outre le remboursement des frais et dépens, 26 523,80 GBP au total.

70. Le Gouvernement objecte que les montants réclamés par l'intéressé sont excessifs. Selon lui, si la Cour devait se prononcer en faveur du requérant sur tous les points, il conviendrait de substituer la somme de 23 293,94 GBP à celle revendiquée.

Par contre, si la Cour devait constater des violations quant à certains griefs seulement, il y aurait lieu de réduire en proportion les frais et dépens alloués.

71. N'ayant constaté de violation que pour l'un des griefs de M. Benham, la Cour estime que l'Etat défendeur devra verser à celui-ci pour frais et dépens la somme de 10 000 GBP (TVA incluse), moins les 25 510 francs français déjà payés par le Conseil de l'Europe par la voie de l'assistance judiciaire.

C. Intérêts moratoires

72. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux légal applicable au Royaume-Uni à la date d'adoption du présent arrêt était de 8 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, par dix-sept voix contre quatre, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 5 par. 1 de la Convention (art. 5-1);
2. Dit, par dix-sept voix contre quatre, que l'article 5 par. 5 de la Convention (art. 5-5) ne s'applique pas;
3. Dit, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 paras. 1 et 3 c) combinés de la Convention (art. 6-1+6-3-c);
4. Dit, par dix-neuf voix contre deux, que le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable pour le préjudice moral subi par le requérant;
5. Dit, à l'unanimité,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser, dans les trois mois, 10 000 (dix mille) livres, moins 25 510 (vingt-cinq mille cinq cent dix) francs français à convertir en livres sterling autaux applicable à la date du prononcé du présent arrêt, pour frais et dépens;
 - b) que ce montant sera à majorer d'un intérêt non capitalisable de 8 % l'an, à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement;
6. Rejette, à l'unanimité, le surplus de la demande de satisfaction équitable pour frais et dépens.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 10 juin 1996.

Rolv RYSSDAL
Président

Herbert PETZOLD
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 de la Convention (art. 51-2) et 53 par. 2 du règlement A, l'exposé des opinions en partie dissidentes de MM. Bernhardt, Thór Vilhjálmsson, De Meyer et Foighel.

R. R.
H. P.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE
BERNHARDT*(Traduction)*

Selon moi, il y a eu en l'espèce violation de l'article 5 par. 1 (art. 5-1) (et donc aussi de l'article 5 par. 5 (art. 5-5)) de la Convention.

Je fais abstraction de mes doutes quant au point de savoir si, dans les circonstances, une peine d'emprisonnement est proportionnée au fait que M. Benham n'a pas versé l'impôt de capitation. La détention peut en pareil cas être indiquée s'il existe une chance que la personne incarcérée puisse s'acquitter et, sous cette pression, s'acquitte en effet de l'impôt. Mais s'il ne prête pas à controverse que l'intéressé n'a aucun moyen de payer, une peine privative de liberté ne se concilie guère à mes yeux avec le rôle que les sanctions pénales doivent jouer dans notre société actuelle. Mais ce n'est pas la seule raison de mon dissentiment.

Pour moi, l'article 5 par. 1 (art. 5-1) de la Convention s'entend ainsi: les mots "détention régulière" visent la conformité de la décision ordonnant la détention avec le droit national, en ce sens que les conditions normatives et procédurales de celui-ci doivent être respectées. En l'espèce, il ressort clairement de la décision de la Divisional Court qu'au regard du droit anglais, les magistrats n'auraient pas dû faire écrouer M. Benham.

Le présent arrêt de la Cour va plus loin; pour lui, la référence au droit national signifie qu'une détention ordonnée au mépris des dispositions du droit national n'en demeure pas moins régulière si, en droit national, le juge ou le magistrat qui a pris la décision a agi dans le cadre de sa compétence, n'a pas agi de mauvaise foi et si la décision n'était pas nulle ab initio. Cette interprétation de l'article 5 (art. 5) a des conséquences de longue portée. Même si les conditions prévues par le droit national ne se trouvent pas remplies, la détention n'en demeure pas moins "régulière" si le droit national distingue (ce qui n'est pas souvent le cas) entre les décisions nulles ab initio et les autres. Pareille distinction - qui aboutit souvent, y compris dans la présente affaire, aussi à des résultats extrêmement obscurs - ne tient pas compte de la situation et des intérêts du détenu. Le degré de la violation du droit national, l'erreur correspondante du juge concerné et la différence entre décisions nulles et "annulables" sont déterminants. D'après moi, l'article 5 (art. 5) renvoie au droit national seulement en ce que la décision initiale de placement en détention doit se concilier avec celui-ci.

Je n'estime pas convaincante la comparaison établie au paragraphe 42 de l'arrêt avec des condamnations infirmées ultérieurement par une juridiction supérieure. La présente affaire porte exclusivement sur la question de savoir si une détention était "régulière" au moment où l'ordre d'écrouer a été émis.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE THÓR VILHJÁLMSSON

(Traduction)

Je regrette de ne pouvoir suivre la majorité de la Cour sur la question de savoir s'il y a eu violation de l'article 5 par. 1 de la Convention (art. 5-1).

La Commission est parvenue à la conclusion que "la solidité de l'argument qui lui est présenté tend à accréditer l'irrégularité de la détention du requérant au regard du droit interne" (rapport de la Commission, paragraphe 48).

La Cour, en revanche, "ne juge (...) pas établi que l'ordre d'écrou était frappé d'invalidité et que la détention qui en est résultée était irrégulière au regard du droit national (...)".

Les arguments pour et contre ces conclusions divergentes sont complexes et j'ai quelque incertitude quant à la manière de les apprécier.

Cette incertitude laisse apparaître que le droit national est loin d'être clair alors que, pourtant, se trouve en jeu une importante question concernant la liberté de la personne.

Comme la Cour l'a relevé dans l'arrêt Bozano, "[L]a "régularité" implique aussi l'absence d'arbitraire (...)" (série A n° 111, p. 25, par. 59).

Comme dans cet arrêt-là, les circonstances sont à prendre en compte. M. Benham a été condamné à trente jours de détention et a effectivement passé onze jours en prison pour défaut de paiement de l'impôt de capitation, 355 livres au total, frais inclus. Il n'avait ni biens ni revenus personnels, mais les magistrats anglais ont estimé qu'il avait manifestement la capacité de gagner de l'argent pour s'acquitter de son obligation de payer.

Selon moi, le mandat d'écrou décerné par les magistrats était une peine très sévère en l'occurrence.

Par ces motifs, j'estime que l'article 5 par. 1 (art. 5-1) a été enfreint.

J'estime donc que l'article 5 par. 5 (art. 5-5) s'applique. Partant, il y a eu à l'évidence aussi méconnaissance de cette disposition (art. 5-5).

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE
DE MEYER*(Traduction)*

Je ne doute nullement que la disposition légale en vertu de laquelle le requérant a été privé de sa liberté visait à "garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi".

Toutefois, puisque l'intéressé n'avait pas rempli l'obligation dont il s'agissait et que la magistrates' court imputait cette défaillance à une négligence coupable, la détention constituait en soi, à mon sens, une sanction "après condamnation par un tribunal compétent" ¹. C'était en fait une peine infligée à l'intéressé en raison d'un comportement jugé répréhensible ². Selon moi, cela suffit d'ailleurs pour dire que M. Benham pouvait prétendre à la jouissance des droits reconnus à l'article 6 de la Convention (art. 6) ³.

En ce qui concerne l'article 5 (art. 5), je partage l'avis de M. Foighel, pour les raisons exposées dans son opinion dissidente ⁴, que la détention du requérant n'était pas régulière.

Quant à l'article 6 (art. 6), il me suffit de constater que M. Benham n'était pas assisté par un avocat devant la magistrates' court et qu'on n'a démontré ni qu'il avait renoncé sciemment et librement à pareille assistance ni que les intérêts de la justice n'exigeaient point celle-ci ⁵.

J'estime enfin que la Cour aurait dû octroyer au requérant une certaine réparation
pécuniaire.

¹ Voir l'opinion du juge Sedley, mentionnée au paragraphe 20 du présent arrêt, et la conclusion de notre Cour au paragraphe 56.

² Voir mon opinion dans l'arrêt Putz c. Autriche du 22 février 1996, paragraphe 6

³ La Cour applique une nouvelle fois, au paragraphe 56 du présent arrêt, les trois critères de l'arrêt Engel. Comme j'ai déjà tenté de l'expliquer dans mon opinion dans l'affaire Putz aux paragraphes 2-6, ces critères ne sont guère utiles. Il vaudrait mieux tout simplement les abandonner.

⁴ Voir ci-dessous

⁵ Voir mon opinion concordante dans Boner c. Royaume-Uni, 28 octobre 1994, série A n° 300-B, p. 78.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE FOIGHEL

(Traduction)

La Cour ne cesse de dire que le droit à la liberté et à la sûreté garanti à l'article 5 (art. 5) est l'un des droits fondamentaux consacrés par la Convention.

La Cour devrait donc prendre pour point de départ que toute exception à ce principe appelle une interprétation étroite.

L'exception entrant en ligne de compte en l'occurrence est celle prévue à l'article 5 par. 1 b) (art. 5-1-b), lequel permet de priver quelqu'un de sa liberté

"b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi;"

Il est évident que la Convention renvoie pour l'essentiel à la législation nationale et énonce l'obligation d'en respecter les dispositions normatives et procédurales, mais elle commande de surcroît la conformité de toute privation de liberté au but de l'article 5 (art. 5): protéger l'individu contre l'arbitraire.

Il incombe au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne.

Toutefois, si la législation nationale est obscure ou incertaine ou se prête à différentes interprétations également possibles, il appartient à notre Cour - aux fins de l'interprétation et de l'application de la Convention - de choisir celle qui répond le mieux au but de l'article 5 (art. 5): protéger l'individu contre l'arbitraire.

En l'occurrence, la Divisional Court constata à l'audience d'octobre 1991 que la décision des magistrats d'écrouer M. Benham était entachée d'irrégularité. Elle ne se prononça en revanche pas sur le point de savoir si la détention était irrégulière dès le début ou si elle ne le devint qu'après la décision de cette juridiction. Il ressort en outre des interventions devant la Cour que - selon certaines décisions jurisprudentielles anglaises - l'une et l'autre interprétations sont possibles.

Compte tenu de ces éléments, j'estime que, du point de vue de l'article 5 par. 1 (art. 5-1), la détention de M. Benham fut irrégulière dès le début, que l'emprisonnement d'un jeune homme pendant trente jours faute pour lui de s'être acquitté d'un impôt de 325 livres, constitue en soi, nonobstant les arguments théoriques, une atteinte flagrante à la liberté de la personne protégée par la Convention.

En conséquence, j'estime qu'en vertu de l'article 50 (art. 50), M. Benham a droit à une compensation pour le préjudice moral subi.