[TRADUCTION]

(...)

EN FAIT

La requérante, Agnes Mort, ressortissante britannique née en 1956, est domiciliée à Corby. Devant la Cour, elle est représentée par Me Wise, avocat à Stoke-on-Trent.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Au moment des faits, la requérante, mère célibataire de 42 ans, percevait le revenu minimum ; elle présentait des antécédents de troubles mentaux et de toxicomanie.

Le 10 novembre 1995, après avoir plaidé coupable de défaut de paiement de la redevance audiovisuelle, la requérante fut condamnée par la *Magistrates' Court* de Corby à verser une amende de 100 livres sterling (GBP) ainsi qu'une indemnité de 45 GBP pour frais et dépens – soit un total de 145 GBP – en application de l'article 150 § 3 de la loi de 1980 sur les *Magistrates' Courts* (*Magistrates' Courts Act* 1980). Compte tenu des ressources de l'intéressée, la cour, en vertu du pouvoir que lui conférait l'article 75 § 1 de la loi de 1980, lui ordonna de s'acquitter de sa dette à raison de 5 GBP par semaine. Conformément à l'article 46 § 1 du règlement de 1981 sur les *Magistrates' Courts* (*Magistrates' Courts Rules* 1981), le greffier de la cour signifia la décision à la requérante, l'informant du montant à régler, de celui des versements hebdomadaires et du lieu et de la date des paiements. La requérante n'ayant honoré aucune échéance, elle fut citée à comparaître le 24 janvier 1996. Constatant que l'intéressée ne comparaissait pas et qu'elle n'avait pas donné d'explications, la cour émit un mandat de comparution à son encontre, qui fut exécuté. La requérante comparut le 13 mars 1996, et il fut procédé à une enquête sur ses ressources. Estimant qu'elle avait délibérément refusé de payer, la cour la condamna à une peine de prison de sept jours, assortie d'un sursis à la condition qu'elle s'acquitte de l'amende à raison de 5 GBP par semaine. La requérante ne paya pas. Le 1er mai 1996, voyant que la requérante n'avait pas comparu ni présenté d'observations, la cour ordonna de l'incarcérer pendant sept jours à moins qu'elle ne s'acquitte de sa dette de 140 GBP. Toutefois, le 25 septembre 1996, avant que l'ordonnance ait pu être exécutée (la requérante ayant disparu), la cour décida de revenir sur sa décision à la lumière d'évolutions jurisprudentielles récentes ; elle annula la période de

détention et décerna un mandat de comparution à l'encontre de l'intéressée en vue d'une nouvelle enquête sur ses moyens d'existence.

Le 27 septembre 1996, la requérante fut de nouveau condamnée pour avoir utilisé un poste de télévision sans avoir payé la redevance audiovisuelle. Elle se vit infliger une amende de 120 GBP, ainsi qu'une indemnité de 45 GBP pour frais et dépens. Elle n'était pas présente à l'audience. La cour lui ordonna de payer la somme en totalité avant le 25 octobre 1996 et cette exigence lui fut signifiée par le greffier. La requérante ne procéda à aucun paiement. Une lettre de rappel lui fut envoyée le 4 novembre 1996 ; elle n'y répondit pas.

La cour convoqua la requérante le 4 décembre 1996. L'intéressée ne s'étant pas présentée, elle émit un mandat de comparution à son encontre conformément à l'article 83 § 1 b) de la loi de 1980.

Le mandat relatif à la deuxième ordonnance fut exécuté et la requérante comparut le 10 mars 1997. La cour actualisa les sommes dues en vertu des deux ordonnances et procéda à une enquête sur les ressources de l'intéressée, en application de l'article 83 § 1 b) de la loi de 1980. En réponse aux questions posées par le greffier, la requérante donna des précisions sur sa santé et sa situation. Elle déclara qu'elle n'avait pas payé l'amende car elle était très malade. Elle souffrait de dépression et d'agoraphobie depuis plus d'un an et demi. A l'issue de l'audience, le greffier s'entretint avec les *magistrates* avant que ceux-ci n'ordonnent à l'intéressée de s'acquitter de l'amende, à raison de 5 GBP par semaine à compter du 24 mars.

Après avoir omis de régler deux échéances, la requérante versa les montants dus les 8 et 15 avril 1997. Par la suite, elle recommença de ne plus payer. Le 30 avril 1997, elle fut convoquée au tribunal pour le 30 mai 1997. Comme elle ne se présenta pas, elle fit l'objet d'un mandat de comparution.

La requérante fut amenée devant les *magistrates* le 25 juillet 1997. A l'audience, elle n'était pas représentée et ne se vit pas offrir l'assistance d'un *solicitor* commis d'office. Elle ne demanda pas à bénéficier d'une telle assistance. Il fut procédé à une enquête sur ses ressources. C'est le greffier qui posa pratiquement toutes les questions, lesquelles visaient à établir quelles étaient les moyens d'existence de la requérante à l'époque des faits, de déterminer les raisons ou excuses justifiant, le cas échéant, le non-paiement et de permettre aux *magistrates* d'examiner les différentes voies d'exécution possibles et de décider si elles étaient appropriées ou si elles avaient des chances de succès. La requérante déclara sous serment qu'elle était sans emploi et mère célibataire d'un garçon de 11 ans. Elle percevait 79 GBP par semaine des services de sécurité sociale et une allocation hebdomadaire pour enfant à charge de 17 GBP. Elle avait récemment remboursé un arriéré de loyers s'élevant à 400 GBP. Elle dépensait 35 GBP par semaine en alimentation, 10 GBP pour l'essence et percevait son allocation après déduction du loyer.

La requérante déclara devant la cour qu'elle était en mauvaise santé et produisit un certificat de son médecin dans lequel celui-ci attestait qu'elle souffrait d'angoisse, de dépression et d'héroïnomanie et décrivait son traitement médicamenteux. Au cours de l'interrogatoire, le greffier fit remarquer à la requérante que son empressement à régler d'autres dettes, et non l'amende, au cours de la période considérée suggérait qu'elle estimait qu'il ne s'agissait pas d'une priorité, et démontrait qu'elle pourrait réussir à s'en acquitter si elle le voulait. La requérante répondit qu'elle s'était sentie obligée de payer son arriéré de loyer afin de conserver un toit à son fils et à elle-même.

A l'issue de l'interrogatoire, le greffier suivit les *magistrates*, à leur demande, dans la salle des délibérations. Pendant l'audience, les juges avaient fait part au greffier de leur intention de déclarer que la requérante avait fait preuve de négligence coupable en ne réglant pas les amendes et les frais et dépens et de lui infliger une peine de prison avec sursis, et ils souhaitaient s'assurer qu'ils avaient bien envisagé toutes les voies d'exécution possibles. Les *magistrates* et le greffier revinrent ensemble dans la salle d'audience. Les *magistrates* rendirent une ordonnance condamnant la requérante à une peine d'emprisonnement de quatorze jours, assortie d'un sursis à la condition qu'elle s'acquitte de 7 GBP par semaine.

La requérante n'effectua pas d'autres paiements. Le 28 août 1997, elle fut convoquée devant les *magistrates* le 19 septembre 1997 pour faire valoir les moyens militant contre son incarcération. Comme elle ne comparut pas, le tribunal la condamna à quatorze jours de prison, sauf si elle s'acquittait du montant de 295 GBP restant dû.

Le 20 octobre 1997, la requérante se présenta au commissariat de Corby, où elle fut arrêtée et incarcérée en vertu d'un mandat de dépôt. Le 21 octobre 1997, elle fut transférée en prison.

Le 22 octobre 1997, la demande présentée par la requérante tendant à un contrôle juridictionnel de la décision de la *Magistrates' Court* fut accueillie. L'intéressée fut libérée sous caution.

Une audience se tint devant la *Divisional Court*. La requérante fit notamment valoir que l'incarcération des personnes condamnées pour défaut de paiement était inéquitable et contraire au droit naturel, et que le rôle joué par le greffier dans la procédure donnait à l'instance judiciaire une apparence de manque d'indépendance et d'impartialité.

Dans son arrêt du 9 mars 1998, la *Divisional Court* rejeta les griefs de la requérante. Elle ne vit rien d'inéquitable ou d'irrégulier dans la pratique ordinaire des *magistrates* concernant les voies d'exécution ou dans la façon dont l'espèce avait été traitée. Elle prit note des arguments de l'avocat de la requérante selon lesquels il convenait de considérer que la procédure revêtait un caractère pénal, ainsi que de ceux du représentant de *l'Attorney General* agissant en qualité d'*amicus curiae*, lequel affirma que la procédure n'était ni civile ni pénale mais de nature *sui generis*. Elle déclara

que les arguments de ce dernier étaient valables au regard du droit interne, mais estima qu'il n'était pas nécessaire de caractériser la procédure aux fins de parvenir à une décision en l'espèce.

Quant à l'allégation de la requérante selon laquelle rien dans la législation ni dans les textes d'application n'autorisait le greffier à interroger le prévenu, la cour déclara :

> « Il appartient à la *Magistrates' Court*, comme à tout autre tribunal, sous réserve des dispositions légales et dans les limites de l'équité, de déterminer la conduite de l'instance devant elle (...). Sans aucun doute, il serait contraire tant aux critères généraux d'équité qu'à la pratique établie que le greffier se comporte en partisan ou en adversaire de l'une ou l'autre des parties dans le cadre d'une procédure quelconque, y compris au cours d'une enquête de ressources. Il est hors de question qu'il en vienne à établir s'il y a eu refus délibéré ou négligence coupable, ou à conseiller les juges ou leur communiquer son avis personnel sur les faits. Cela ne souffre aucune contestation. Mais à notre sens, rien ne s'oppose à ce qu'un greffier, à la demande expresse ou implicite des *magistrates*, pose à un débiteur des questions pertinentes sur ses ressources aux fins d'une enquête à ce sujet. L'article 84 de la loi de 1980 confère à la cour le pouvoir d'ordonner à une personne de fournir une telle déclaration de ressources en cas de besoin. Il s'agit d'un pouvoir que le greffier, en vertu du règlement de 1970 sur les greffiers, peut exercer au nom de la cour. Il serait étrange que le greffier ne fût pas autorisé à découvrir par des questions orales des faits qu'il est autorisé à exiger par écrit sous peine de sanctions pénales. Qu'elle soit jugée selon des critères internes ou à l'aune de la Convention, la pratique générale adoptée dans le Northamptonshire (et, sans nul doute, partout ailleurs) satisfait à nos yeux le critère élevé d'équité applicable à une procédure susceptible d'aboutir à une peine d'emprisonnement. »

Quant à l'indépendance et à l'impartialité du greffier en l'espèce, la *Divisional Court* releva que, dans sa déclaration sous serment, le greffier qui avait interrogé la requérante niait avoir été agressif ou menaçant de quelque façon que ce soit lors de l'interrogatoire. Il s'était entretenu avec les *magistrates'* à leur demande car ils avaient l'intention de condamner la requérante pour négligence coupable à une peine d'emprisonnement avec sursis, et qu'ils souhaitaient s'assurer qu'ils avaient bien envisagé toutes les options possibles en matière d'exécution. Lui-même n'avait en rien influencé leur décision. Il les avait conseillés uniquement sur les questions de droit. Concernant les questions qu'il avait posées à la requérante, la *Divisional Court* parvint aux conclusions suivantes :

> « L'avocat de la plaignante a vivement critiqué la façon dont le greffier a conduit l'interrogatoire de sa cliente le 24 juillet 1997 et donné des conseils aux juges. Il lui faisait grief en particulier de sa remarque selon laquelle la requérante avait choisi de régler son arriéré de loyers plutôt que de s'acquitter des amendes dues par elle. A notre sens, rien ne porte à croire que le greffier ait outrepassé les limites de sa fonction, ou n'ait pas respecté les contraintes auxquelles il était tenu. La plaignante n'a apparemment pas mentionné (et ne prétend pas l'avoir fait) son arriéré de loyers lors de l'enquête sur ses ressources conduite le 10 mars 1997 ; elle n'a pas davantage attiré l'attention de la cour sur ce point à un autre moment, malgré de multiples occasions, ni cherché à obtenir des délais ou une modification de son échéancier afin de lui permettre de régler cet arriéré. On ne sait pas exactement sur quelle période ou à

quel taux l'arriéré a été réglé. Il apparaît en réalité que la plaignante, sans en rendre compte à la cour, ait choisi de s'acquitter de son arriéré de loyers plutôt que de l'amende, mais si tel n'était pas le cas, il lui était loisible de corriger cette affirmation. »

La *Divisional Court* refusa de déclarer que l'affaire soulevait un point de droit d'intérêt général devant être porté devant la Chambre des lords.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Recouvrement des sanctions financières

L'article 82 de la loi de 1980 sur les *Magistrates' Courts* se lit ainsi :

« **Restriction au pouvoir d'infliger une peine d'emprisonnement pour non-paiement**

(...) 3. Si, lorsqu'elle prononce une condamnation, une *Magistrates' Court* ne décerne pas un mandat de dépôt pour non-paiement d'une telle somme ou ne fixe pas une peine de prison à purger en vertu dudit article 77 § 2 par le débiteur défaillant, elle doit par la suite émettre un mandat de dépôt pour non-paiement ou insuffisance de biens saisissables, sauf dans les cas suivants :

a) l'intéressé purge déjà une peine d'emprisonnement à perpétuité ou à durée déterminée (...) ; ou

b) la cour, depuis la condamnation, a enquêté à une occasion au moins sur les ressources de la personne concernée en présence de celle-ci.

4. Lorsqu'une *Magistrates' Court* est tenue, en vertu du paragraphe 3 ci-dessus, d'enquêter sur les ressources d'une personne, elle ne peut pas, ni lors de l'enquête ni par la suite, émettre un mandat de dépôt pour non-paiement d'une telle somme, sauf dans les cas suivants :

a) dans le cas d'une infraction passible d'une peine de prison, il semble à la cour que son auteur a des ressources suffisantes pour payer sur-le-champ la somme en question ; ou

b) la cour –

i. est convaincue que le non-paiement est dû au refus délibéré ou à la négligence coupable de l'intéressé(e) ; et

ii. a envisagé ou tenté d'exercer toutes les autres voies d'exécution pour recouvrer la somme et a constaté qu'elles étaient inappropriées ou n'avaient aucune chance de succès. »

Aux termes de l'article 84 de la loi de 1980 :

« **Pouvoir de demander une déclaration de ressources**

1. Une *Magistrates' Court* peut, soit avant soit pendant l'enquête sur les ressources d'une personne menée en vertu de l'article 82 ci-dessus (...) ordonner à cette personne de fournir à la cour – si celle-ci en a besoin –une déclaration de ressources dans un délai précisé dans l'ordonnance.

2. Toute personne qui ne se conforme pas à une ordonnance rendue en vertu du paragraphe 1 est passible d'une condamnation en référé à une amende (...) »

2. Rôle des greffiers

Les *magistrates* sont pour la plupart des particuliers sans qualification juridique. Ils sont assistés dans le cadre de leurs fonctions par des greffiers qui sont juristes de formation (avocats ou *solicitors* ayant une expérience d'au moins cinq ans auprès d'une *Magistrates' Court*). Les greffiers sont nommés par la commission des *Magistrates' Courts*, avec l'approbation du ministre de l'Intérieur.

La partie IV de la loi de 1997 sur les juges de paix (*Justices of the Peace Act* 1997) prévoit notamment les modalités de nomination des greffiers.

L'article 45, §§ 4 à 7 de cette loi est ainsi libellé :

« 4. Un greffier a notamment pour fonction de donner des avis aux juges qu'il assiste, à leur demande, sur le droit, la pratique ou la procédure quant à des questions relatives à l'exécution de leurs fonctions, y compris des questions qui surviennent lorsque le greffier ne les assiste pas en personne.

5. Un greffier a notamment le pouvoir d'attirer l'attention des juges, à tout moment qu'il estime approprié, sur tout point de droit, de pratique ou de procédure qui a trait ou qui peut avoir trait à une telle question. (...)

7. Les paragraphes 4 et 5 ci-dessus –

(...)

b) ne définissent ni ne limitent en aucun cas –

i. les pouvoirs et devoirs d'un greffier ; ou

ii. les questions pour lesquelles les juges peuvent bénéficier de l'assistance de leur greffier. »

Dans une note pratique sur les greffiers (*Practice Note (Justices' Clerks)*, *Weekly Law Reports* 1953, vol. 1, p. 1416), le *Lord Chief Justice* Goddard donna des précisions sur le rôle de ceux-ci. Il affirma sans ambigüité que les juges pouvaient rechercher l'avis de leur greffier sur des points de droit ou sur des moyens mélangés de fait et de droit, ainsi que sur des questions concernant la pratique et la procédure de la juridiction. Il souligna qu'en aucune circonstance ils ne devaient le consulter quant à la culpabilité ou à l'innocence d'un accusé pour autant qu'il s'agissait simplement d'une question de fait, mais si une question se posait relativement à l'économie d'une loi ou d'un règlement, ils pouvaient vérifier auprès de lui si les faits

qu'ils avaient établis étaient constitutifs d'une infraction, parce qu'il s'agissait d'une question mélangée de fait et de droit. Il leur était interdit de demander l'avis de leur greffier sur la peine à infliger, mais ils pouvaient se renseigner auprès de lui quant aux peines prononcées pour des infractions comparables, et étaient certainement en droit de le consulter sur les sanctions autorisées par la loi dans un cas particulier. La note indiquait clairement que la décision devait être celle du tribunal et non celle du greffier, et que si les juges souhaitaient avoir l'avis de leur greffier, ils devaient le demander ; celui-ci ne devait pas se retirer avec eux systématiquement.

Les greffiers ne devaient pas tenir un rôle partisan dans la procédure :

> « En vérité, il importe dans l'intérêt de la justice que le greffier ne donne pas même l'apparence de chercher à exposer lui-même les moyens de l'une ou l'autre des parties, ou d'imposer des limites à la présentation de ces moyens. Dans le cadre de tout procès particulier, il convient de temps à autre de mettre en balance cette nécessité de laisser une certaine liberté au justiciable et le devoir du greffier d'aider le tribunal à définir les éléments pertinents et ceux qui ne le sont pas – ce sur quoi, toutefois, il ne lui appartient pas de statuer lui-même. » (*Hobby v. Hobby*, *Weekly Law Reports* 1954, vol. 1, pp. 1020, 1025, juge Sachs)

Concernant les interrogatoires conduits par les greffiers, les juridictions internes firent les observations suivantes :

> « Certains juges, certaines formations, demandent à leurs greffiers de mener le contre-interrogatoire pour lever les ambiguïtés, et préfèrent qu'ils le fassent plutôt que de s'en charger ; d'autres formations souhaitent conduire le contre-interrogatoire eux-mêmes et préfèrent que le greffier garde le silence. Il n'y a pas de pratique générale ; il n'y a pas de pratique reconnue (...) » (*R. v. Consett Justices* ex parte *Postal Bingo Ltd*, *Queen's Bench* 1967, vol. 2, p. 18, *Lord Chief Justice* Parker)

Le 2 juillet 1981, le *Lord Chief Justice* Lane émit une instruction plus précise (Instruction pratique relative aux greffiers (*Practice Direction – Justices : Clerk to the Court*, *Weekly Law Reports* 1981, vol. 1, p. 1163).

Le paragraphe 3 était ainsi libellé :

> « S'il l'estime nécessaire, ou si les juges le lui demandent, le greffier a la responsabilité de –
>
> a) rafraîchir les connaissances des juges sur tout point concernant l'administration des preuves et attirer leur attention sur tout problème soulevé par les questions dont la cour est saisie ;
>
> b) conseiller les juges en général sur l'éventail des sanctions que la loi les autorise à infliger et sur toute indication pertinente pour le choix de la peine prévue par la loi, les décisions des juridictions supérieures ou autres autorités. Si les juges ne lui ont pas demandé son avis, le greffier se décharge de toute responsabilité à l'audience en présence des parties. »

Le paragraphe 4 se lit ainsi :

> a) Lors des délibérations, les juges sont autorisés à recueillir l'avis de leur greffier afin que celui-ci puisse s'acquitter de ses responsabilités (...)

b) Certains juges peuvent préférer prendre leurs propres notes sur la présentation des preuves. Toutefois, ils n'en ont pas l'obligation. Qu'ils le fassent ou non, rien ne les empêche de demander l'aide de leur greffier et ses notes en cas de doute relativement aux preuves qui ont été produites.

c) Si les juges souhaitent consulter leur greffier uniquement sur l'administration des preuves ou sur les notes qu'il a prises à cet égard, cette consultation doit d'ordinaire, et certainement dans les affaires les plus simples, intervenir en audience publique. L'objet est d'éviter tout soupçon d'implication du greffier dans la prise de décision sur les questions de fait. »

Selon la pratique établie, lorsque les juges se retirent pour délibérer, le greffier ne doit pas les accompagner d'office ou sans y être invité ; il ne doit pas davantage les suivre lorsque la seule question qui se pose est une question de fait. S'il ne se retire pas avec les juges, le greffier doit rester dans l'enceinte du tribunal. Sous réserve que le greffier assiste légitimement les juges sur des questions qui relèvent de sa fonction, il n'est pas inopportun qu'il demeure avec eux pendant qu'ils délibèrent.

Les questions d'équité ou de validité formelle des procédures, ou encore d'impartialité, peuvent être soulevées dans le cadre d'une procédure de contrôle juridictionnel.

GRIEFS

1. La requérante se plaint sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention du rôle joué par le greffier dans la procédure de recouvrement des amendes ; en effet le greffier, qui lui a posé des questions hostiles et s'est retiré avec les juges lorsque ceux-ci ont pris leur décision, a agi comme un procureur, ce qui est contraire aux principes du contradictoire et de l'égalité des armes et jette le doute sur l'indépendance et l'impartialité de la juridiction.

2. En outre, la requérante soutient que les « instances de recouvrement des amendes » ne constituent pas des tribunaux « établis par la loi » en raison du manque de base légale expresse ou précise pour les procédures suivies dans son affaire.

EN DROIT

La requérante se plaint sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention du rôle du greffier dans la procédure de recouvrement des amendes devant la *Magistrates' Court*, et allègue que les *Magistrates' Courts*, lorsqu'elles agissent en tant qu'instances de recouvrement des amendes, n'ont pas de base légale suffisamment précise.

L'article 6 § 1 de la Convention, en ses passages pertinents, se lit ainsi :

> « 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. »

A. Applicabilité de l'article 6 de la Convention

Selon le Gouvernement, l'article 6 n'est pas applicable à la procédure devant la *Magistrates' Court* qui visait à recouvrer les amendes infligées à la requérante. La *Magistrates' Court* n'était pas appelée à prendre une décision sur une accusation en matière pénale. Bien que la procédure ait, au regard du droit interne, un caractère *sui generis* plutôt que civil ou pénal, le Gouvernement prétend qu'elle est plus civile que pénale puisqu'elle avait pour but de contraindre la requérante à s'acquitter des amendes et des frais et non de la punir pour ne pas les avoir réglés. Cette situation diffère de celle de l'affaire Benham (arrêt *Benham c. Royaume-Uni* du 10 juin 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III) où le requérant avait comparu devant la *Magistrates' Court* pour n'avoir pas payé l'impôt de capitation, puisque la requérante en l'espèce a été condamnée par deux fois dans le cadre de deux procédures pénales distinctes pour avoir utilisé un poste de télévision sans payer la redevance audiovisuelle. Ces accusations en matière pénale ont abouti à une décision définitive et la procédure d'exécution ultérieure constituait une instance civile distincte visant le recouvrement d'une dette envers l'Etat. Elle n'était ni accusatoire ni contradictoire, mais de nature administrative et inquisitoire. La sanction n'entraînait par ailleurs pas un préjudice suffisamment important pour faire relever la procédure de la matière pénale (voir, par exemple, l'arrêt *Engel et autres c. Pays-Bas* du 8 juin 1976, série A n° 22, § 82).

Selon la requérante, les juridictions internes ont considéré, au moins à l'origine, que la procédure de recouvrement revêtait un caractère pénal. La nature punitive de l'amende ne fait aucun doute, et une peine d'emprisonnement pouvait être infligée. Les *magistrates* ont condamné la requérante pour négligence coupable à une peine d'emprisonnement, ce qui constituait manifestement une mesure punitive visant à sanctionner l'intéressée pour une infraction. Elle souligne que dans l'affaire Benham, la procédure devant la *Magistrates' Court*, qui passait pour civile au niveau interne, a été qualifiée de pénale, et que par la suite, le Gouvernement a étendu le système de l'ABWOR (assistance sous forme de représentation légale) à toute personne poursuivie pour non-paiement d'une amende, telle que la requérante, et pour non-paiement de l'impôt de capitation, comme le requérant dans l'affaire *Benham*, reconnaissant ainsi qu'il fallait permettre à

ces deux catégories de personnes de bénéficier d'une assistance juridique financée par les fonds publics.

La Cour rappelle que selon sa jurisprudence, trois facteurs doivent être pris en compte s'agissant de rechercher si une personne était « accusée » d'une infraction aux fins de l'article 6, à savoir 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 *Benham* précité, § 56).

En ce qui concerne le premier de ces critères, qui ne constitue qu'un point de départ, la Cour relève que la juridiction interne avait des doutes sur la nature pénale de la procédure, mais ne s'est pas prononcée sur cette question. Quant au second critère, d'un plus grand poids, qui tient à la nature de la procédure, la requérante s'est vu appliquer la législation générale valable pour l'ensemble des citoyens. Comme dans l'affaire *Benham*, la *Magistrates' Court* ne pouvait ordonner l'emprisonnement que si elle constatait une négligence coupable. Dès lors, elle avait un aspect répressif. Enfin, la requérante s'exposait à une peine maximale de deux semaines de prison. Si cette période n'était pas aussi longue que la durée de la détention en cause dans l'affaire *Benham* (où le requérant avait été condamné à trente jours de prison, alors qu'il était passible de trois mois d'emprisonnement – arrêt précité, § 56) ou celle dont il était question dans l'affaire Engel (où les trois requérants s'exposaient à un maximum de trois à quatre mois de prison – arrêt précité, § 85), elle doit, dans les circonstances de la cause, passer pour revêtir un caractère dissuasif et répressif, au-delà des considérations d'acquittement de la dette.

La Cour conclut que la procédure avait trait à une contestation sur une accusation en matière pénale ; dès lors, l'article 6 trouve à s'appliquer.

B. Observation de l'article 6 de la Convention

1. Rôle du greffier

a) Arguments des parties

Le Gouvernement soutient que les procédures de recouvrement des amendes ne doivent pas nécessairement être contradictoires au sens où la présence d'un procureur serait indispensable. Le droit à un procès contradictoire exige que l'intéressée ait eu connaissance des preuves à charge et qu'elle ait bénéficié de la possibilité de les commenter. En l'espèce, la requérante a eu amplement l'occasion, à plusieurs reprises, de présenter ses arguments aux *magistrates*. Il n'y a pas eu davantage violation du principe d'égalité des armes, qui vise à empêcher que l'une des parties à la procédure soit placée dans une situation de net désavantage par rapport à l'autre.

D'après le Gouvernement, le rôle du greffier n'a transgressé aucun de ces deux aspects du procès équitable. A aucun moment le greffier ne s'est comporté comme l'adversaire de la requérante. Il lui a posé des questions au nom des juges, en sa qualité de fonctionnaire au service de ces magistrats. Rien ne s'opposait à ce que les juges, en personne ou par l'intermédiaire de leur greffier, ne posent des questions pertinentes concernant les ressources et la capacité de payer de la requérante, sous réserve qu'elles soient formulées de manière neutre. En l'espèce, le greffier ne s'est pas montré partial, n'a pas interrogé la requérante de manière oppressive et ne l'a pas contre-interrogée. La *Divisional Court* a estimé qu'il n'avait pas eu l'attitude d'un adversaire ou d'un partisan. Ses questions visaient à obtenir les renseignements dont les juges avaient besoin pour rendre une décision judiciaire en toute connaissance de cause quant à l'identité de la requérante, ses ressources, les paiements effectués jusque-là et les motifs ou justifications du défaut de paiement. Il ne s'agissait pas de questions tendancieuses ou de questions « à charge », et les informations qu'elles tendaient à obtenir pouvaient aussi bien atténuer la responsabilité de la requérante que lui être défavorables. Le rôle du greffier ne saurait davantage être assimilé à celui du procureur général dans l'affaire *Borgers*, par exemple (arrêt du 30 octobre 1991, série A n° 214, §§ 24-29), où le représentant de l'Etat avait pris publiquement position contre l'une des parties en présentant des observations relatives à l'issue qu'il convenait de donner à une affaire particulière. Le rôle du greffier a été neutre tout au long de la procédure, comme l'exige la loi. Dès lors, les *magistrates* ne se sont pas départis de leur indépendance et impartialité du fait de la présence du greffier à l'audience ou lors des délibérations ayant abouti à leur décision.

La requérante allègue que le rôle joué par le greffier était incompatible avec les garanties de l'article 6 § 1 de la Convention. En particulier, elle a été privée de son droit à une procédure contradictoire puisqu'elle n'a eu en face d'elle ni procureur ni autre adversaire que le greffier. La présence d'un procureur aurait permis de mener une enquête équitable et suffisante sur les questions soulevées, sans implication du greffier. Il y a eu également violation du principe de l'égalité des armes puisqu'elle n'a pas pu ni consulter ni commenter les observations faites aux *magistrates* par le greffier, lequel est devenu en vérité son adversaire lorsqu'il l'a interrogée non seulement pour établir ses ressources mais également pour découvrir s'il existait des raisons ou excuses justifiant le défaut de paiement. Elle invoque notamment les arrêts de la Cour dans les affaires *Borgers c. Belgique* (précitée) et *Lobo Machado c. Portugal* (arrêt du 20 février 1996, *Recueil* 1996-I, § 31).

De plus, elle soutient que la nature du rôle joué par le greffier dans la procédure d'exécution donnait lieu à la crainte objectivement justifiée que la cour, c'est-à-dire les *magistrates*, manque de la nécessaire impartialité et indépendance en prenant la décision de la mettre ou non en prison.

L'intéressée ne suggère pas que le greffier ait fait preuve de partialité personnelle. Toutefois, des appréhensions légitimes sont nées de son interrogatoire par le greffier, qui s'est ensuite retiré avec les *magistrates* pour délibérer, apparaissant ainsi comme un procureur impliqué dans le processus décisionnel. Elle ne partage pas l'avis du Gouvernement selon lequel le greffier s'est cantonné à une attitude neutre. On ne sait pas avec certitude quel avis celui-ci a donné aux juges ou quelle influence il a eue sur la prise de décision. Rien ne s'opposait à ce que le greffier donnât son avis en audience publique. Le fait qu'il se retire avec les juges a donné lieu à une iniquité apparente ainsi qu'à une iniquité de fait, puisqu'il a agi en réalité comme un procureur en lançant la procédure et conduisant l'interrogatoire, puis en participant à la prise de décision des juges.

b) Appréciation de la Cour

La Cour relève que la requérante invoque tant le principe de l'égalité des armes que l'exigence d'indépendance et d'impartialité relativement au rôle du greffier dans son affaire. Elle souligne que l'égalité des armes, qui joue un rôle important pour garantir la nature contradictoire de la procédure, s'applique à l'égard des autres parties à l'instance, et non à l'égard des cours et tribunaux. A l'inverse, le procureur ou les autres parties à la procédure ne sont pas appelés à donner les garanties d'indépendance et d'impartialité attachées aux membres composant le tribunal qui statue sur les questions soulevées par l'affaire. La Cour doit donc examiner si le greffier a agi en tant que procureur ou partie, ou comme membre du tribunal lui-même.

La Cour rappelle que tous les actes du greffier tendent à assister les *magistrates*, qui sont des juges non professionnels. Cela peut l'amener à donner son avis sur des points de droit ou de procédure, à prendre des notes sur l'administration des preuves et, occasionnellement, à interroger des témoins au nom des juges (voir la partie ci-dessus sur le droit et la pratique internes pertinents). Il est hors de question que le greffier joue un rôle quelconque dans la procédure indépendamment des juges, ou qu'il ait un devoir quelconque s'agissant d'influencer une décision dans un sens particulier. A cet égard, la situation du greffier peut être distinguée de celle de fonctionnaires tels que le procureur général, l'avocat général ou le commissaire du gouvernement, qui présentent aux tribunaux des observations traduisant leur avis personnel sur l'issue à donner à des affaires particulières (voir les arrêts *Borgers* et *Lobo Machado* précités, et *Kress c. France*, n° 39594, [GC], arrêt du 7 juin 2001, à paraître dans CEDH 2001-...). A cet égard, aucun problème ne se pose d'ordinaire si un greffier se retire avec les juges et qu'on ne connaît pas l'assistance qu'il leur fournit le cas échéant. A supposer que le greffier remplisse le rôle qui lui est dévolu par la loi, il faut considérer que sa présence durant les délibérations des juges participe du fonctionnement ordinaire du tribunal.

Toutefois, en l'espèce, la requérante se plaint de l'absence de tout procureur et du fait que le greffier a en réalité joué ce rôle en audience publique. De l'avis de la Cour, cela ne signifie pas qu'il doive être considéré, aux fins de l'article 6, comme un adversaire auquel il faut appliquer des arguments tenant à l'égalité des armes. Il convient plutôt d'examiner si la conduite du greffier pendant la procédure était ou non conforme aux exigences d'indépendance et d'impartialité qui lui sont demandées, en tant que partie intégrante de la *Magistrates' Court*. Le fait que le droit interne et les instructions pratiques des tribunaux soulignent que les greffiers doivent éviter de paraître défendre les arguments de l'une ou l'autre des parties ainsi que la possibilité pour les plaignants d'engager une procédure de contrôle juridictionnel en cas de partialité d'un greffier confortent la Cour dans cette conclusion.

La Cour s'est donc penchée sur les griefs de la requérante selon lesquels le greffier a donné une apparence de partialité dans la façon dont il l'a interrogée pendant l'audience. Elle rappelle que cette question a également été examinée par la *Divisional Court*, qui a estimé que la conduite du greffier n'avait pas outrepassé les limites convenables et qu'il était en droit, au nom des juges, de découvrir par des questions orales des informations sur les ressources de la requérante. Celle-ci allègue que le greffier a en fait posé des questions du type de celles que pose un procureur afin de découvrir si elle pouvait présenter des excuses ou des raisons justifiant sa défaillance, ce qui, indépendamment de la question de savoir s'il était réellement partial, aurait jeté le doute sur l'indépendance et l'impartialité du processus décisionnel de la *Magistrates' Court*.

Toutefois, la Cour n'est pas convaincue que l'interrogatoire de la requérante par le greffier en l'espèce a outrepassé les limites acceptables pour un auxiliaire de justice agissant au nom des juges. Le greffier avait pour tâche d'obtenir les informations sur les ressources de l'intéressée dont les juges avaient besoin pour déterminer si elle était ou non en mesure de payer l'amende. La question qu'il lui a posée concernant le fait qu'elle avait réglé ses arriérés de loyer en priorité par rapport à l'amende a permis de montrer qu'elle avait les moyens de s'acquitter de certaines de ses dettes à un moment dans le passé. Il se peut que cela ait contredit l'affirmation de l'intéressée selon laquelle elle n'était pas en mesure de payer l'amende, mais cela lui a donné l'occasion de mettre en avant des points pertinents à cet égard, et ce fait ne saurait être tenu en soi pour hostile ou partial.

La requérante allègue en outre avoir été victime de préjugés puisqu'il n'y avait pas de procureur présent afin de donner un aspect dûment contradictoire à la procédure. Cependant, il n'apparaît pas que la présence d'un procureur pour conduire le contre-interrogatoire de l'intéressée sur le défaut de paiement des amendes dues était nécessaire pour donner à la procédure un caractère équitable au sens de l'article 6 de la Convention. Par exemple, la requérante n'a invoqué aucun argument qu'elle aurait eu

l'intention de présenter pour sa défense mais qu'elle aurait été empêchée de faire valoir en raison de la procédure adoptée.

La Cour conclut que les griefs de la requérante doivent être rejetés comme étant manifestement mal fondés, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. Tribunal établi par la loi

a) Arguments des parties

Le Gouvernement soutient que la *Magistrates' Court* n'est pas une entité séparée lorsqu'elle agit en tant qu'instance « de recouvrement des amendes », mais qu'elle continue à agir en vertu des dispositions légales applicables à ses pouvoirs et procédures, par exemple la loi de 1980 sur les *Magistrates' Courts*. La fonction de recouvrement des amendes, y compris le rôle de conseil du greffier vis-à-vis des juges, est précisée dans la législation et les textes d'application, dans les notes sur la pratique, dans les instructions et dans la jurisprudence. L'enquête conduite sur les ressources par le greffier au nom des juges est prévue par la loi et les juges sont en droit, en vertu du droit interne, d'autoriser leur greffier à se charger de cette question en leur nom, comme en l'espèce, ou à effectuer cette tâche eux-mêmes, comme c'est la pratique dans d'autres régions. La requérante allègue que la *Magistrates' Court* n'était pas un « tribunal établi par la loi » comme le requiert l'article 6 § 1. Selon elle, le cadre juridique est trop vague et imprécis quant à l'exécution des amendes et ne décrit pas suffisamment en détail la procédure par laquelle de telles audiences doivent être conduites. Par exemple, rien dans le cadre juridique délimité par le règlement sur les *Magistrates' Courts* n'autorise expressément le greffier à poser au prévenu des questions sur la question de savoir si le défaut de paiement est dû à un refus délibéré ou à une négligence coupable. Il ressort des moyens de preuve produits dans la procédure de contrôle juridictionnel engagée par la requérante que la conduite de l'enquête sur les ressources a été régie par la pratique locale, qui ne satisfait pas à l'exigence stricte du tribunal « établi par la loi ».

b) Appréciation de la Cour

La Cour observe qu'il n'est pas contesté que les *Magistrates' Courts*, qui remplissent de nombreuses fonctions en matière pénale et civile, sont en principe des « tribunaux établis par la loi », ayant le pouvoir requis de rendre des décisions contraignantes et offrant les garanties procédurales attachées à un organe judiciaire. Les arguments de la requérante portent sur la façon dont la *Magistrates' Court*, dans son affaire, a conduit la procédure de recouvrement des amendes. La Cour estime que lorsqu'elles infligent des amendes et qu'elles conduisent des enquêtes sur les ressources avant

d'infliger des sanctions pour défaut de paiement des amendes, les *Magistrates' Courts* agissent en vertu de la loi et dans le cadre de leurs compétences. Elle n'est pas convaincue qu'il ait été démontré dans l'affaire de la requérante que la *Magistrates' Court* a excédé ses compétences ou a agi en dehors du cadre juridique régissant l'exercice de ses fonctions. Quant à l'observation de la requérante selon laquelle le pouvoir de procéder à l'interrogatoire n'a pas été expressément conféré au greffier dans le cadre de l'enquête sur les ressources lors des audiences portant sur le recouvrement des amendes, cette tâche peut être considérée comme participant du devoir du greffier d'assister les *magistrates*. Le fait qu'il y ait des variations entre les *Magistrates' Courts* quant à la mesure dans laquelle elles délèguent cet interrogatoire à leur greffier ne permet pas d'établir que la pratique va au-delà de l'exercice légitime du pouvoir discrétionnaire des *magistrates*. En outre, le point a été soulevé par la requérante dans le cadre d'une procédure de contrôle juridictionnel devant la *Divisional Court*, qui avait le pouvoir d'annuler immédiatement les décisions prises. Cette juridiction n'a relevé aucun motif d'irrégularité. Rappelant qu'il appartient essentiellement aux autorités nationales, notamment aux tribunaux, de résoudre les questions de droit interne, la Cour n'aperçoit aucune raison de mettre en doute les conclusions de la *Divisional Court* sur ce point.

La Cour conclut que les griefs de la requérante à cet égard ne se fondent sur aucun élément de preuve et doivent être rejetés comme étant manifestement mal fondés, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Vincent BERGER
Greffier

Georg RESS
Président