

APPLICATIONS/REQUÊTES N° 4715/70, 4783/71 et 4827/71

**3 EAST AFRICAN ASIANS (British protected persons)
v/the UNITED KINGDOM**

**3 ASIATIQUES D'AFRIQUE ORIENTALE (Personnes sous protection
britannique) c/ROYAUME-UNI**

DECISION of 6 March 1978 on the admissibility of the applications

DÉCISION du 6 mars 1978 sur la recevabilité des requêtes

Articles 3 and 14 of the Convention : Restrictions on admission to the United Kingdom in respect of persons from former British protectorates — no discrimination or degrading treatment.

Article 5 of the Convention : The expression "liberty and security" must be read as a whole, the word "security" meaning protection against all arbitrary interference with liberty.

Article 3 et 14 de la Convention : Restrictions d'entrée au Royaume-Uni opposées à des personnes en provenance de territoires anciennement sous contrôle britannique. Absence de discrimination ou de traitement dégradant.

Article 5 de la Convention : Les mots «la liberté et la sûreté» doivent être pris comme formant un tout, le mot «sécurité» signifiant protection contre toute atteinte arbitraire à la liberté.

Summary of the facts

(français : voir p. 22)

The three applicants are British protected persons and holders of United Kingdom passports. They were resident in Kenya, Uganda or Tanzania, respectively, but are not citizens of those States.

Being of Asian origin, their continued residence in these States became increasingly difficult and, in two cases, illegal. They therefore sought to

settle in the United Kingdom but, under the Commonwealth Immigrants Act 1968, they were either not granted admission or were refused permission to remain. One applicant seized the Commission after his admission to the United Kingdom.

PROCEEDINGS BEFORE THE COMMISSION

1. The applications were communicated to the United Kingdom Government on the following dates :

- No 4715 on 4 February 1971, together with 27 other applications in Group IV (for further details of the proceedings see the Commission's decision of 19 May 1977 concerning that Group)* ;

- Nos 4783 and 4827 on 1 April 1971, together with 65 other applications in Group V (for further details of the proceedings see the Commission's decision of 19 May 1977 concerning that Group)*.

2. Application No 4827 was on 16 July 1971 struck off the Commission's list of cases and on 15 December 1971 restored to the list (for further details see the Commission's decisions of 16 July and 15 December 1971 concerning this application)*.

3. On 4 April 1974 the Commission noted that its Report under Article 31 of the Convention concerning the 31 applications in Groups I and II had on 5 March 1974 been communicated to the Committee of Ministers of the Council of Europe. The Commission decided to adjourn, pending the outcome of the proceedings in Groups I and II before the Committee of Ministers, its own examination of cases in Groups III to XVI where the applicants wished to maintain their applications.

4. The present three applicants have all stated that they wish to pursue their cases. Two of them have been admitted to the United Kingdom, one (Miss X. — Application No 4827) is now in India.

5. The proceedings before the Committee of Ministers in Groups I and II were terminated by adoption, on 21 October 1977, of Resolution DH (77) 2, in which the Committee :

“Having taken note with satisfaction on the measures adopted by the United Kingdom Government to facilitate the entry to the United Kingdom of United Kingdom passport holders from East Africa and noting in this respect in particular that all 31 applicants are now settled in the United Kingdom ;

* Not published.

Recalling that the annual quota, having been initially fixed at 1 500 heads of household, was increased progressively to 5 000 by 1975 and also that since 1974 the United Kingdom's immigration rules have permitted husbands to join wives settled in the United Kingdom ;

Noting that as a result of these measures the special vouchers enabling heads of households and their families to enter the United Kingdom for settlement are now available on demand in East Africa and that in this respect the problems which gave rise to the applications no longer exist ;"

Decided :

- "i. that there had been no violation of Article 3 of the Convention as regards six applications presented by British protected persons ;
- ii. that there had been no violation of Article 5 nor of Articles 5 and 14 of the Convention taken together ;
- iii. that, after having noted that the majority of two-thirds of the members entitled to sit, as required by Article 32, para. 1 of the Convention, had not been attained, no further action is called for in the cases of 25 applications of citizens of the United Kingdom and Colonies with regard to Articles 8 and 14 of the Convention taken together, and accordingly removes the examination of the case from its agenda."

THE LAW

1. The applicants complain that the British authorities, acting under the Commonwealth Immigrants Act 1968, refused to admit them to the United Kingdom, or to allow them to remain there permanently, even though they were British protected persons, and holders of United Kingdom passports, and at a time when they had no other country to go to. They invoke Articles 3, 5 and 14 of the Convention.

2. The Commission, noting that the present applicants' complaints are analogous to those made by applicants in Groups I and II, recalls :

- that, in its decisions on the admissibility of the 31 applications in Groups I and II (Collection of Decision 36, pp. 92, 127 - Yearbook 13, pp. 928, 1014), it admitted six applications by British protected persons from East Africa who complained that, under the Commonwealth Immigrants Act 1968, they had been refused admission to the United Kingdom. The Commission then considered that such refusal raised issues under Articles 3, 5 and 14 of the Convention. In this connection it referred, as regards Article 3, to the applicants' complaint that, by the said refusal of admission, they had been treated as "second-class citizens"

and been subjected to racial discrimination, and it observed that "quite apart from any consideration of Article 14, discrimination based on race could, in certain circumstances, of itself amount to 'degrading treatment' within the meaning of Article 3" (loc. cit. pp. 116, 117 and 992, 994 respectively). With regard to Article 5, the Commission referred to the applicants' complaint that the action of the United Kingdom authorities infringed their right to "security of person" under para. (1) of that Article (ibid. pp. 118, 996) ;

- that, following its examination of the merits of the applications in Groups I and II, the Commission concluded in its Report under Article 31 of the Convention of 14 December 1973 that Article 3 had not been violated nor Articles 5 and 14 taken together ;
- that the Committee of Ministers arrived at the same conclusion in its Resolution DH (77) 2 of 21 October 1977.

As to the present applicants' complaints under Articles 3 and 14 of the Convention

3. The Commission observes that :

- according to English law, British protected persons — i.e. persons born in or otherwise connected with (former) British protectorates — although not aliens, are not British subjects ;
- like the majority of the Commonwealth citizens, they were already subject to immigration control under the Commonwealth Immigrants Act 1962 ;
- they remained subject to such control even after the East African States had become independent ;
- their position as regards entry to the United Kingdom was not changed by the Commonwealth Immigrants Act 1968 ;
- the immigration legislation concerned did not distinguish between different groups of British protected persons on any ground of race or colour.

4. The Commission considers that, in view of these circumstances, the legislation complained of cannot in the present cases of British protected persons be regarded as discriminatory and even less as constituting degrading treatment in the sense of Article 3 of the Convention. It concludes that the applicants' complaints under Articles 3 and 14 are manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 (2) of the Convention.

As to the present applicants' complaints under Article 5 of the Convention

5. With regard to the present applicants' complaints under Article 5 of the Convention, the Commission considers that the term "security of person"

under this Article must be interpreted in its particular context. The full text of Article 5 shows that the expression "liberty and security of person" in para. (1) must be read as a whole and that, consequently, "security" should be understood in the context of "liberty".

This interpretation of Article 5 is further supported by an examination of the structure of the Articles of the Convention. In several Articles — Articles 2, 7, 8, 9, 10 and 11 — the first paragraph sets out in general terms the right guaranteed which is then further defined or qualified by the succeeding paragraphs. Article 1 of the First Protocol to the Convention shows a similar pattern : the first sentence defines the right guaranteed, the following sentences deal with its limitations.

In the case of Article 5 of the Convention, the initial statement of the right guaranteed is qualified within para. (1) itself. The succeeding paragraphs then set out certain additional rights of a person who has been deprived of his liberty.

It appears, therefore, to be in accordance with the structure both of Article 5 and of the Convention as a whole to take the expressions "liberty" and "security" of person in para. (1) of Article 5 as being closely connected.

6. This does not, however, mean that the term "security" is otiose in Article 5. In the Commission's view, the protection of "security" is in this context concerned with **arbitrary** interference, by a public authority, with an individual's personal "liberty". Or, in other words, any decision taken within the sphere of Article 5 must, in order to safeguard the individual's right to "security of person", conform to the procedural as well as the substantive requirements laid down by an already existing law. This interpretation is confirmed both by the text of Article 5 and by the preparatory work of the Convention, which show that the protection against arbitrary arrest and detention was one of the principal considerations of the drafters of this treaty.

7. The Commission does not find that the application of the immigration legislation complained of constitutes in the applicants' cases an interference with their right to "security of person" as interpreted above.

8. The Commission concludes that the applicants' remaining complaints under Article 5 are manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 (2) of the Convention.

For these reasons, the Commission

DECLARES THE APPLICATIONS INADMISSIBLE

Résumé des faits

Les trois requérants sont des personnes sous protection britannique (British protected persons), porteurs de passeports du Royaume-Uni. D'origine asiatique, ils résidaient au Kenya, en Ouganda ou en Tanzanie, respectivement, mais ne sont pas ressortissants de ces Etats (anciennement sous contrôle britannique). Leur séjour dans ces Etats se heurta à des difficultés croissantes et, pour deux d'entre eux, devint illicite. Ils tentèrent alors de s'établir au Royaume-Uni mais n'obtinrent pas d'autorisation d'entrée ou de séjour, vu les dispositions de la loi dite Commonwealth Immigrants Act, de 1968. L'un des requérants a saisi la Commission alors qu'il avait été admis sur le territoire du Royaume-Uni.

(TRADUCTION)

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

1. Les requêtes ont été communiquées au Gouvernement du Royaume-Uni aux dates ci-après :

- le N° 4715, le 4 février 1971, en même temps que 27 autres requêtes appartenant au Groupe IV (pour les détails de la procédure, voir la décision de la Commission en date du 19 mai 1977 concernant ce groupe)* ;
- les N° 4783 et 4827, le 1^{er} avril 1971, en même temps que 65 autres requêtes appartenant au Groupe V (pour les détails de la procédure, voir la décision de la Commission en date du 19 mai 1977 concernant ce groupe)*.

2. La requête N° 4827 a été rayée du rôle de la Commission le 16 juillet 1971, et réinscrite le 15 décembre 1971 (pour plus de précisions, voir les décisions de la Commission en date du 15 juillet et du 15 décembre 1971 concernant cette requête)*.

3. Le 4 avril 1974, la Commission a noté que son rapport établi conformément à l'article 31 de la Convention concernant les 31 requêtes appartenant aux Groupes I et II avait été transmis le 5 mars 1974 au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Elle a décidé d'ajourner, en attendant l'issue de la procédure engagée au sujet des Groupes I et II devant le Comité des Ministres, son propre examen des affaires appartenant aux Groupes III à XVI lorsque les requérants avaient exprimé le désir de maintenir leurs requêtes.

* Non publiée.

4. Les auteurs des trois présentes requêtes ont tous exprimé le désir de maintenir leurs requêtes. Deux d'entre eux ont été admis au Royaume-Uni, un seul (Mlle X. — Requête N° 4827) se trouvant actuellement en Inde.

5. La procédure du Comité des Ministres concernant les Groupes I et II s'est terminée par l'adoption, le 21 octobre 1977, de la Résolution DH (77) 2, dans laquelle le Comité :

«Ayant pris note avec satisfaction des mesures adoptées par le Gouvernement du Royaume-Uni pour faciliter l'entrée au Royaume-Uni des titulaires de passeports britanniques venant d'Afrique orientale et considérant en particulier à cet égard qu'à présent tous les 31 requérants sont installés au Royaume-Uni ;

Rappelant que le contingent annuel initialement fixé à 1 500 chefs de famille a été progressivement augmenté à 5 000 en 1975 et aussi que depuis 1974, les règles d'immigration au Royaume-Uni ont permis aux maris de rejoindre les épouses fixées au Royaume-Uni ;

Considérant que, suite à ces mesures, les permis spéciaux permettant aux chefs de famille et à leur famille d'entrer au Royaume-Uni sont disponibles sur demande en Afrique orientale et que, à cet égard, les problèmes qui ont donné lieu aux requêtes n'existent plus ; »

a décidé :

- i. qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 de la Convention dans le cas des six requêtes présentées par des protégés britanniques ;
- ii. qu'il n'y a pas violation de l'article 5 ni des articles 5 et 14 combinés de la Convention ;
- iii. que, ayant constaté que la majorité des deux-tiers des membres ayant le droit de siéger, prévue par l'article 32, paragraphe 1, de la Convention, n'a pas été atteinte, aucune autre suite n'est requise dans le cas des 25 requêtes des ressortissants du Royaume-Uni et de ses colonies en ce qui concerne l'article 3 de la Convention, et dans le cas des trois requêtes en ce qui concerne les articles 8 et 14 combinés de la Convention, et par conséquent raise l'examen de cette affaire de son ordre du jour.»

EN DROIT

1. Les requérants se plaignent que les autorités britanniques, agissant conformément à la Loi de 1968 sur les immigrants du Commonwealth, ont refusé de les admettre au Royaume-Uni ou de les autoriser à y demeurer de façon permanente, alors qu'ils étaient des personnes sous protection britanni-

que, titulaires de passeports du Royaume-Uni, et à une époque où ils n'avaient pas d'autre pays où aller. Ils invoquent les articles 3, 5 et 14 de la Convention.

2. La Commission, notant que les présents griefs des requérants sont analogues à ceux formulés par les requérants des Groupes I et II, rappelle :

- que, dans ses décisions sur la recevabilité des 31 requêtes appartenant aux Groupes I et II (Recueil de décisions 36, pages 92, 127, Annuaire 13, pages 928, 1014), elle a déclaré recevables six requêtes présentées par des personnes sous protection britannique venant d'Afrique orientale qui se plaignaient qu'en application de la Loi de 1968 sur les immigrants du Commonwealth, ils s'étaient vu refuser l'admission au Royaume-Uni. La Commission a alors estimé que ce refus soulevait des problèmes sous l'angle des articles 3, 5 et 14 de la Convention. A cet égard, elle s'est référée, pour ce qui est de l'article 3, au grief des requérants selon lequel, par ce refus d'admission, ils avaient été traités en « citoyens de seconde classe » et fait l'objet d'une discrimination raciale, et observé que « en dehors de toute considération de l'article 14, la discrimination fondée sur la race pouvait, dans certaines circonstances, représenter par elle-même un 'traitement dégradant' au sens de l'article 3 » (loc. cit. pages 116, 117 et 992, 994 respectivement). En ce qui concerne l'article 5, la Commission s'est référée au grief des requérants selon lequel l'action des autorités du Royaume-Uni portait atteinte à leur droit à la « sûreté » énoncé au paragraphe 1 de cet article (ibid. pages 118, 996) ;
- qu'après son examen au fond des requêtes appartenant aux Groupes I et II, la Commission a conclu dans son rapport établi le 14 décembre 1973 conformément à l'article 31 de la Convention que l'article 3 n'avait pas été violé dans le cas des six personnes sous protection britannique et que l'article 5 n'avait pas été violé, ni les articles 5 et 14 combinés ;
- que le Comité des Ministres est arrivé à la même conclusion dans sa Résolution DH (77) 2 du 21 octobre 1977.

En ce qui concerne les griefs des présents requérants relatifs aux articles 3 et 14 de la Convention

3. La Commission observe que :

- selon le droit anglais, les personnes sous protection britannique — c'est-à-dire nées dans un (ancien) protectorat britannique ou liées de quelque autre façon à un tel protectorat — bien que n'étant pas des étrangers — ne sont pas des sujets britanniques ;
- comme la majorité des citoyens du Commonwealth, ils ont déjà été soumis au contrôle à l'immigration instauré par la Loi de 1962 sur les immigrants du Commonwealth ;

- ils sont restés soumis à ce contrôle même après que les Etats d'Afrique orientale furent devenus indépendants ;
- leur situation en ce qui concerne l'entrée au Royaume-Uni n'a pas été modifiée par la Loi de 1968 sur les immigrants du Commonwealth ;
- la législation en question relative à l'immigration ne faisait entre les personnes sous protection britannique aucune distinction fondée sur la race ou la couleur.

4. La Commission estime que, étant donné ces circonstances, la législation mise en cause ne peut, dans les présents cas de personnes sous protection britannique, être considérée comme discriminatoire et moins encore comme constituant un traitement dégradant, au sens de l'article 3 de la Convention. Elle conclut que les griefs des requérants présentés au titre des articles 3 et 14 sont manifestement mal fondés au sens de l'article 27 (2) de la Convention.

En ce qui concerne les griefs des présents requérants au regard de l'article 5 de la Convention

5. Quant aux griefs des présents requérants au regard de l'article 5 de la Convention, la Commission estime que le terme de «sûreté» figurant dans cet article doit être interprété dans son contexte particulier. Le texte complet de l'article 5 montre que l'expression «à la liberté et à la sûreté» employée au paragraphe 1 doit être lue comme formant un tout et que, par conséquent, «sûreté» doit être compris dans le contexte de «liberté».

Cette interprétation de l'article 5 est en outre étayée par un examen de la structure des articles de la Convention. Dans plusieurs articles — les articles 2, 7, 8, 9, 10 et 11 — le premier paragraphe expose en termes généraux le droit garanti, qui est ensuite défini ou déterminé de façon plus précise dans les paragraphes suivants. L'article 1^{er} du Protocole additionnel est construit sur le même modèle : la première phrase définit le droit garanti, les phrases suivantes portant sur les limites de celui-ci.

Dans le cas de l'article 5 de la Convention, l'énoncé initial du droit garanti est précisé à l'intérieur du paragraphe 1 lui-même. Les paragraphes suivants exposent ensuite certains droits complémentaires garantis à toute personne privée de sa liberté.

Il apparaît donc conforme à la structure tant de l'article 5 que de la Convention dans son ensemble de considérer les termes de «liberté» et de «sûreté» figurant au paragraphe 1 de l'article 5 comme étroitement liés.

6. Cela ne signifie toutefois pas que le terme de «sûreté» soit superflu à l'article 5. De l'avis de la Commission, la protection de la «sûreté» vise dans ce contexte l'atteinte **arbitraire**, de la part d'un pouvoir public, à la «liberté»

personnelle d'un individu. Ou, en d'autres termes, toute décision prise dans le champ d'application de l'article 5 doit, pour sauvegarder le droit de l'individu à la «sûreté», être conforme aux obligations, concernant tant la procédure que le fond, fixées dans une législation déjà en vigueur. Cette interprétation est confirmée à la fois par le texte de l'article 5 et par les travaux préparatoires de la Convention, qui montrent que la protection contre l'arrestation et la détention arbitraires constituait l'une des principales préoccupations des rédacteurs de ce traité.

7. La Commission ne juge pas que l'application de la législation relative à l'immigration faisant l'objet de la requête constitue, dans le cas des requérants, une atteinte à leur droit à la «sûreté» telle qu'elle a été interprétée plus haut.

8. La Commission conclut que les griefs restants des requérants au regard de l'article 5 sont manifestement mal fondés au sens de l'article 27 (2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DECLARE LES REQUÊTES IRRECEVABLES.