

APPLICATION/REQUÊTE N° 9990/82

Lorenzo BOZANO v/France

Lorenzo BOZANO c/France

DECISION of 15 May 1984 on the admissibility of the application

DÉCISION du 15 mai 1984 sur la recevabilité de la requête

Article 5, paragraph 1 (f) of the Convention : Detention with a view to expulsion found unlawful by national authorities (Complaint declared admissible).

Article 5, paragraph 4 of the Convention : The Article ceases to apply when the detention ends.

Article 5, paragraph 5 of the Convention : Even if this provision may be of broader scope than mere financial compensation, it cannot envisage the termination of deprivation of liberty since that right is secured in Article 5 para. 4 of the Convention.

Article 6 of the Convention : Not applicable to expulsion proceedings.

Article 13 of the Convention : Where deprivation of liberty is at issue, Article 5 para. 4 takes precedence over this Article.

Article 18 of the Convention : This Article may only be applied in connection with a provision of the Convention guaranteeing a right which is subject to restrictions.

Article 18 of the Convention in conjunction with Article 5, paragraph 1 of the Convention : Expulsion ordered after refusal by the domestic authorities of an extradition request. Finding by the authorities in the appeal against expulsion of misuse of power (Complaint declared admissible).

Article 26 of the Convention :

a) Domestic remedies incapable of remedying the situation complained of because of the speed and brevity of events—Remedies found ineffective.

- b) *Decision quashing order for deportation, made after removal, constituting exhaustion of domestic remedies.*
- c) *The Contracting States cannot, of their own notion, put aside the rule of compliance with the six months' time limit. The deposit by a State of a declaration made under Article 25 of the Convention does not affect the running of this limit.*
- d) *Where complaint is made of the absence of judicial remedies against a temporary deprivation of liberty, the six months' time limit runs from the end of the deprivation of liberty.*

Article 2 of Protocol No. IV : *Order for deportation enforced and subsequently quashed for unlawfulness, but no real opportunity for return (Complaint declared admissible).*

Article 5, paragraphe 1, litt. f), de la Convention : *Détention en vue d'une expulsion jugée par la suite irrégulière par l'autorité nationale (Grief déclaré recevable).*

Article 5, paragraphe 4, de la Convention : *Cette disposition cesse de s'appliquer quand la détention prend fin.*

Article 5, paragraphe 5, de la Convention : *S'il est vrai que la garantie de cette disposition peut avoir une portée plus large que le seul octroi d'une indemnité, elle ne vise pas la cessation de la privation de liberté, qui relève de l'article 5, par. 4.*

Article 6 de la Convention : *Inapplicable à une procédure d'expulsion.*

Article 13 de la Convention : *En matière de privation de liberté, la garantie de cette disposition s'efface derrière celle de l'article 5, par. 4.*

Article 18 de la Convention : *Cette disposition ne peut être appliquée que conjointement à une autre disposition de la Convention qui garantit un droit sujet à restrictions.*

Article 18 de la Convention, combiné avec l'article 5, paragraphe 1, de la Convention : *Expulsion ordonnée après le rejet par l'autorité compétente d'une demande d'extradition. Détournement de pouvoir constaté par l'autorité de recours contre l'expulsion (Grief déclaré recevable).*

Article 26 de la Convention :

- a) *Recours jugés inefficaces parce qu'incapables de porter remède à la situation dont se plaint le requérant, vu son déroulement rapide et son caractère fugace.*
- b) *Cas où une décision annulant un arrêté d'expulsion réalise l'épuisement des voies de recours internes, cette décision étant intervenue après l'expulsion elle-même.*
- c) *Les Etats ne sauraient écarter, de leur propre chef, le jeu de la règle du délai de six mois. Le dépôt par un Etat d'une déclaration faite conformément à l'article 25 de la Convention est sans influence sur le cours de ce délai.*

d) S'agissant d'un grief tiré de l'absence de recours judiciaire contre une privation de liberté temporaire, le délai de six mois court à partir de la fin de la privation de liberté.

Article 2 du Protocole No IV : *Décision d'expulsion exécutée puis annulée ensuite comme irrégulière, mais sans possibilité pratique de retour (Grief déclaré recevable).*

EN FAIT

(English : see p. 133)

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été présentés par le requérant, peuvent se résumer comme suit :

Le requérant Lorenzo BOZANO est un ressortissant italien né en 1945 et actuellement détenu à la prison de Porto Azzurro (Ile d'Elbe, Italie). Il est représenté dans la procédure devant la Commission par Maîtres Dominique Poncet et Philippe Neyroud, avocats au barreau de Genève, et Maître Dany Cohen, avocat au barreau de Paris.

Le requérant fut accusé de l'enlèvement et de l'homicide d'une adolescente de 13 ans, de nationalité suisse, intervenus à Gênes le 6 mai 1971. On lui reprochait en outre, d'avoir transporté et dissimulé le cadavre de la victime ainsi que d'avoir tenté d'extorquer 50 millions de lires au père de celle-ci. Il fut également poursuivi pour actes obscènes et attentats à la pudeur avec violence sur la personne de plusieurs autres femmes.

Le 15 juin 1973 la cour d'assises de Gênes acquitta le requérant de ces différents chefs d'accusation et le condamna à une peine de 2 ans et 15 jours de détention pour attentats à la pudeur avec violence.

Contre ce jugement, le Ministère public interjeta appel. La cour d'assises d'appel siégea à Gênes du 18 avril au 22 mai 1975. Le 18 avril 1975 le requérant demanda le renvoi de l'audience au motif qu'il était hospitalisé. La cour rejeta sa demande et ordonna que la procédure se poursuive par contumace. Le 22 mai 1975 la cour d'assises d'appel condamna le requérant à la réclusion à vie pour séquestration de personne en vue d'extorsion, homicide aggravé et suppression de cadavre en ce qui concernait l'adolescente de 13 ans, ainsi que pour actes obscènes et attentats à la pudeur avec violence.

Le 25 mars 1976 la Cour de cassation rejeta le pourvoi formé par le requérant contre ce jugement.

Entretemps le requérant prit la fuite et se réfugia en France sous l'identité de Bruno Visconti, à partir du mois d'avril 1977.

Le 26 janvier 1979 le requérant fut arrêté en France et placé sous écrou extraditionnel à la Maison d'arrêt de Limoges. Le 31 janvier 1979 les autorités italiennes demandèrent son extradition.

Le 15 mai 1979 la chambre d'accusation de la cour d'appel de Limoges rendit un avis défavorable à l'extradition du requérant. Elle considéra qu'en matière criminelle le jugement rendu par contumace (« contumacia »), conformément à la procédure italienne, était contraire aux règles de l'ordre public français, dans la mesure où il permettait de prononcer des condamnations exécutoires contre un accusé qui n'avait pas comparu en personne devant ses juges, c'est-à-dire, en dehors du débat accusatoire qui constitue la base de la procédure pénale française. Le Gouvernement français refusa donc l'extradition du requérant.

Ce dernier demeura toutefois en détention à Limoges, étant donné qu'il était également poursuivi en France pour escroquerie et usage de faux documents administratifs. Le 24 août 1979 le magistrat instructeur rendit une ordonnance de mise en liberté provisoire sous caution de 15 000 FF, assortie d'un contrôle judiciaire. Cette ordonnance fut confirmée, sur appel du Parquet, par la chambre d'accusation de la cour de Limoges le 19 septembre 1979. Le requérant fut libéré le même jour.

Le lendemain, il demanda à la Préfecture de Limoges une carte de séjour.

Le 26 octobre 1979, le juge d'instruction rendit trois ordonnances :

- non-lieu quant à l'escroquerie ;
- renvoi du requérant devant le tribunal correctionnel de Limoges du chef d'usage de fausses pièces d'identité ;
- enfin, mainlevée du contrôle judiciaire.

Le soir même de cette décision, alors que le requérant rentrait à son domicile, trois hommes en civil — dont un armé — qui se révélèrent être des policiers français, s'emparèrent de lui par la force et le contraignirent à prendre place dans une automobile banalisée (BMW immatriculée en France). Il se rendirent dans les locaux de la police judiciaire de Limoges où fut notifié au requérant un arrêté d'expulsion en date du 17 septembre 1979, ainsi libellé :

« Le Ministre de l'Intérieur,

Vu l'article 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France,

Vu le décret du 18 mars 1916,

Vu les renseignements recueillis sur le nommé Lorenzo BOZANO, né le 3 octobre 1945 à Gênes (Italie) ;

Considérant que la présence de l'étranger(ère) susdésigné(e) sur le territoire français est de nature à compromettre l'ordre public,

Arrête :

Article premier — Il est enjoint au susnommé de sortir du territoire français.

Art. 2 — Les préfets sont chargés de l'exécution du présent arrêté. »

Le requérant déclara s'opposer à son expulsion et exigea d'être déféré à la Commission de recours. Invité à signer le procès-verbal, qui disposait « je veux me soumettre de mon plein gré à cette décision », le requérant refusa.

Sans désespérer, le requérant fut conduit au poste de douanes françaises de Moillesulaz, à la frontière suisse. Par la suite, un policier suisse, « après lui avoir passé d'autres menottes », le fit entrer, selon les dires du requérant, dans une voiture banalisée immatriculée en Suisse. Accompagné par un policier suisse et un français, le requérant entra en Suisse le 27 octobre 1979. Il fut dirigé vers un commissariat de Genève où lui fut notifiée la demande d'extradition présentée par les autorités italiennes. Il fut aussitôt placé sous écrou extraditionnel à la prison de Champ-Dollon (Genève). Le Tribunal fédéral ayant rejeté, par arrêt du 13 juin 1980, l'opposition formée par le requérant à son extradition, le 18 juin 1980 le requérant fut extradé à l'Italie, où il purge actuellement sa peine.

Devant le tribunal administratif de Limoges, les avocats du requérant demandèrent l'annulation de l'arrêté d'expulsion pris par le Ministre de l'Intérieur. Ils firent valoir notamment que la mesure d'expulsion avait été prise par une autorité incompétente, était entachée d'erreur de droit et de détournement de pouvoir et, enfin, était contraire aux dispositions du droit communautaire en matière de libre circulation de personnes.

Ils poursuivirent en outre le Ministre français de l'Intérieur devant le juge des référés civils du tribunal de grande instance de Paris pour voie de fait administrative. Devant ce magistrat, ils critiquèrent essentiellement l'exécution matérielle de l'arrêté d'expulsion, indépendamment de la légalité ou de l'illégalité de cet arrêté. Ils firent valoir notamment que cette exécution matérielle s'était déroulée avant que le requérant eût reçu notification de l'arrêté d'expulsion, que l'Administration ne disposait en la matière d'aucun privilège d'exécution d'office et, enfin, que l'illégalité de l'arrêté d'expulsion lui-même était manifeste. Ils demandèrent, en conséquence, que le Ministre de l'Intérieur fût enjoint de réclamer (par l'intermédiaire du Ministre des Affaires étrangères) à l'autorité helvétique compétente la restitution du requérant.

Devant ce même magistrat le Ministre de l'Intérieur souligna qu'il était défendu aux magistrats de l'Ordre judiciaire de s'immiscer dans les actes de l'Administration et ce, de quelque espèce qu'ils soient. Il releva en outre que le requérant avait reçu notification de l'arrêté d'expulsion pris à son encontre et qu'il avait même déclaré avoir pris personnellement connaissance de la décision en ajoutant : « cet arrêté

d'expulsion s'adresse bien à ma personne et je consens librement à m'y conformer ». Il fit observer à cet égard qu'il importait peu qu'il eût refusé de signer sa déclaration, « d'autant qu'il ne pouvait ignorer que sa présence était indésirable en France, puisqu'aussi bien, il avait déjà fait l'objet d'une procédure d'extradition ». Le Ministre conclut que le requérant devait être débouté et renvoyé à se pourvoir devant les tribunaux compétents. Le 17 décembre 1979 le Préfet de police déposa un déclinaoire de compétence qui fut soutenu à l'audience de référé par le Procureur de la République.

Par ordonnance de référé du 14 janvier 1980, le président du tribunal de grande instance de Paris décida qu'il n'y avait pas lieu à référé, dans la mesure où la demande du requérant mettait en cause des relations d'Etat à Etat et échappait à la compétence des référés judiciaires. Il considéra toutefois « que les diverses opérations matérielles depuis l'interpellation de Bozano jusqu'à sa remise à des policiers suisses (faisaient) apparaître de très graves irrégularités manifestes tant au point de vue de l'ordre public français qu'au regard des règles résultant de l'application de l'article 48 du Traité de Rome ; qu'il (était) étonnant de constater, au surplus, qu'avait été précisément choisie la frontière suisse comme lieu d'expulsion alors que la frontière espagnole (était) plus proche de Limoges ; qu'enfin on (pouvait) relever que l'autorité judiciaire n'(avait) pas eu la possibilité de constater les éventuelles infractions à l'arrêté d'expulsion pris à son encontre puisque dès la notification de cet arrêté, Bozano (avait) été remis sans désespérer aux policiers helvétiques en dépit de ses protestations ; qu'ainsi l'administration (avait) procédé elle-même à l'exécution de sa décision ». Le président du tribunal releva encore qu'« ainsi, il (apparaissait) que cette opération (avait) consisté — non en une mesure d'éloignement pure et simple justifiée par l'arrêté d'expulsion — mais en une remise concertée aux autorités de police suisse ».

Contre cette ordonnance le requérant n'a formé aucun recours.

Le 22 décembre 1981, le tribunal administratif de Limoges annula l'arrêté d'expulsion pris à l'encontre du requérant, au motif que le Ministre de l'Intérieur avait commis une erreur manifeste d'appréciation et surtout un détournement de pouvoir. A ce sujet, il considéra que « la hâte avec laquelle (avait) été exécutée la décision attaquée, alors que l'intéressé (n'eut) même pas manifesté son refus d'obéir, ainsi que le choix de la frontière suisse qui (avait) été imposé à l'intéressé, (révélaient) bien quel (avait) été le motif déterminant de cette décision ; qu'en réalité l'Administration n'(avait) pas cherché à obtenir l'éloignement de l'intéressé du territoire français, mais sa remise aux autorités italiennes par le canal des autorités helvétiques liées à l'Italie par une convention d'extradition ; que l'Administration (avait) donc cherché à faire échec à l'avis défavorable qui (avait) été émis par l'autorité judiciaire compétente et qui liait le Gouvernement français ; qu'il (suivait) de là que la décision attaquée (était) entachée de détournement de pouvoir ... ».

GRIEFS

Les griefs formés par le requérant peuvent se résumer comme suit :

1) Le requérant se plaint, en premier lieu, que son arrestation par la police française le 26 octobre 1979 et sa reconduction par la force à la frontière suisse ne constituaient pas « l'arrestation ou la détention régulières d'une personne ... contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition (était) en cours », au sens de l'article 5, par. 1 (f), disposition dont il allègue la violation.

Il fait valoir à cet égard que son arrestation et son expulsion sont contraires et au *droit communautaire* et au *droit français*. Quant au premier en effet, il souligne qu'il avait le droit de séjourner en France, conformément à l'article 48 du Traité CEE et que le fait qu'il n'était titulaire d'aucun titre de séjour n'y changeait rien, car, aux termes de la directive 64/221 adoptée le 25 janvier 1964 par le Conseil CEE, « l'intéressé est admis à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à la décision d'octroi et de refus du titre de séjour ». (Il s'est en outre référé à ce sujet à l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 8 avril 1976, aff. 48/75, Royer, (Rec. 1976, p. 497), selon lequel « le droit pour les ressortissants d'un Etat membre d'entrer sur le territoire d'un autre Etat membre et d'y séjourner est directement conféré à toute personne relevant du champ d'application du droit communautaire par le traité (...) ou, selon le cas, par les dispositions prises pour la mise en œuvre de celui-ci, indépendamment de tout titre de séjour délivré par l'Etat d'accueil »).

Certes, selon l'article 3, par. 1 de la directive susmentionnée, il peut être porté atteinte au droit d'un ressortissant d'un Etat membre de séjourner dans un autre Etat membre, si « son comportement personnel » menace l'ordre public. Le par. 2 du même article précise, à ce propos, que « la seule existence de condamnations pénales ne peut motiver automatiquement ces mesures ». Mais, quant à son affaire, le requérant souligne qu'il n'a fait l'objet en France d'aucune condamnation pénale et que la chambre d'accusation de la cour d'appel de Limoges considéra la peine à laquelle il avait été condamné en Italie comme ayant été prononcée dans des conditions violant l'ordre public français. Enfin, il fait observer que le fait d'être entré en France avec de faux papiers d'identité ne suffisait pas à constituer une atteinte à l'ordre public apte à justifier son expulsion (référence à cet égard à l'arrêt Royer précité).

En tout état de cause, même en admettant que son comportement ait attenté à l'ordre public, il soutient que son expulsion s'est effectuée en violation des articles 6, 7 et 9 de la même directive.

D'un autre côté, le requérant soutient qu'en *droit français*, ainsi que le tribunal administratif de Limoges l'a souligné, la décision d'expulsion est illégale dans la mesure où :

- le motif de l'expulsion tiré de son passé judiciaire est inopérant ;
- le motif tiré de l'utilisation de faux documents d'identité est insuffisant ;

— et, enfin, ces deux motifs inconsistants ne constituaient en réalité que des prétextes.

Par ailleurs, même si la décision d'expulsion avait été légale, l'exécution forcée de cette décision ne le serait pas au regard du droit administratif français et constituerait une voie de fait.

2) Le requérant soutient que son arrestation et sa détention sont contraires à l'article 5, par. 4 de la Convention. Il fait valoir à cet égard que les autorités françaises l'ont empêché de former un recours.

3) Le requérant allègue la violation de l'article 5, par. 5 de la Convention. Il souligne que pour lui la « réparation essentielle » consiste dans sa mise en liberté, une indemnité ne pouvant effacer les conséquences passées de la violation de l'article 5 de la Convention.

4) Il considère que son expulsion fut exécutée en violation de l'article 6, par. 3 (c) de la Convention.

Le requérant se plaint d'une violation de l'article 6 par. 1, et 6, par. 3 (c) de la Convention.

Il affirme que l'arrêté d'expulsion lui fait grief d'avoir porté atteinte à l'ordre public. Une telle atteinte ne saurait résulter que d'une infraction pénale ou d'une méconnaissance d'obligations civiles envers le pays hôte. Dans les deux cas une procédure contradictoire devrait avoir lieu pour permettre de les établir. Dans le cas contraire, la procédure d'expulsion n'est pas équitable.

5) Il allègue la violation de l'article 13 de la Convention, dans la mesure où il n'a pas pu faire usage d'un recours effectif qui lui aurait permis sinon d'effacer, du moins de mettre fin, pour l'avenir, aux conséquences préjudiciables de la violation de la Convention. Il a certes introduit devant l'autorité judiciaire une action pour voie de fait administrative mais le magistrat saisi se déclara incompétent au motif que la demande mettait en cause les relations d'Etat à Etat. Le requérant souligne que dans ces circonstances, du fait que toute action met fatalement en cause les relations ayant existé, quant à son affaire, entre les trois Etats (France, Suisse et Italie), le seul recours théoriquement effectif n'a pas pu fonctionner.

6) Il considère qu'il y a eu violation de l'article 18 de la Convention car le but recherché par son expulsion n'a pas été de le faire quitter le pays d'accueil, mais de le remettre aux autorités italiennes. En effet, si on l'avait expulsé purement et simplement, il aurait choisi un pays n'ayant pas signé de convention d'extradition avec l'Italie. Cette arrière-pensée serait démontrée par la date de l'enlèvement, le secret qui a entouré l'opération et, enfin, le choix de la Suisse (pays de la nationalité de la mineure dont l'assassinat fut attribué au requérant).

Le requérant se plaint à cet égard de la concertation qui a existé entre les trois pays.

7) Le requérant allègue, enfin, la violation de l'article 2, par. 1 et 3 du Quatrième Protocole à la Convention, ratifié par la France. Il rappelle à ce sujet qu'aux termes de la directive CEE 64/221, il avait le droit de demeurer sur le territoire français « jusqu'à la décision d'octroi ou de refus du titre de séjour ». Son enlèvement de nuit et son transport forcé en Suisse seraient donc contraires au paragraphe 1^{er} de l'article 2 du Protocole précité. En outre, le paragraphe 3 du même Protocole serait également méconnu, car la mesure d'expulsion n'était pas « prévue par la loi », ni pratiquée dans l'un des buts énumérés.

.....

EN DROIT

1. *Quant au grief tiré de la violation de l'article 5, par. 1(f), de la Convention, aux termes duquel « nul ne peut être privé de sa liberté [...] sauf s'il s'agit de l'arrestation ou détention régulières d'une personne [...] contre laquelle une procédure d'expulsion est en cours »*

Le requérant allègue que son arrestation et sa détention par des agents du Gouvernement français en vue de l'exécution de la mesure d'expulsion étaient irrégulières en elles-mêmes et comme conséquence de l'illégalité de l'arrêté d'expulsion.

Le Gouvernement a soutenu que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes car il n'a pas exercé devant les tribunaux judiciaires le recours pour voie de fait administrative et n'a pas demandé le sursis à l'exécution de l'arrêté d'expulsion. Enfin, devant le tribunal administratif de Limoges, auquel il avait demandé d'annuler l'arrêté d'expulsion, il a omis de se plaindre de l'illégalité des conditions matérielles d'exécution de l'arrêté d'expulsion.

Le requérant a affirmé, quant à lui, que ni le recours pour voie de fait administrative, ni la demande de sursis à exécution de l'arrêté d'expulsion n'étaient des recours effectifs et que par ailleurs, en annulant l'arrêté d'expulsion, le tribunal de Limoges a également constaté l'illégalité de son arrestation et détention en vue de son expulsion.

La Commission relève que par le premier de ces recours le requérant aurait pu obtenir que l'autorité judiciaire, ayant constaté l'existence d'une voie de fait, enjoigne à l'administration de faire cesser la situation irrégulière. En l'espèce, la voie de fait ayant été consommée avant même que le requérant n'ait eu la possibilité d'en faire constater l'existence, ce recours était devenu sans objet.

Par le second de ces recours, le requérant aurait pu demander le sursis à exécution de la mesure d'expulsion. La Commission remarque toutefois qu'une telle demande n'a pas d'effet suspensif. Elle note de surcroît que le sursis à exécution de

l'arrêté d'expulsion ne pouvait présenter aucun intérêt pour le requérant qui avait déjà été expulsé et qui, arrêté dès son arrivée en Suisse pour les besoins de la procédure d'extradition à l'Italie, n'aurait pu en tout cas regagner la France.

De l'avis de la Commission, il ressort de ce qui précède que ni le recours pour voie de fait administrative, ni la demande de sursis à exécution de l'arrêté d'expulsion, ne constituaient en l'espèce des recours effectifs dont l'article 26 de la Convention exigeait l'exercice.

Quant au recours en annulation de l'arrêté d'expulsion, la Commission relève que l'annulation de l'arrêté d'expulsion par le tribunal administratif de Limoges a reconnu l'illégalité, selon le droit français, de l'expulsion du requérant. Par ailleurs, dans son arrêt, le tribunal administratif de Limoges a critiqué les conditions dans lesquelles l'expulsion avait été effectuée.

En conséquence, la Commission estime qu'il est superflu d'établir si le requérant aurait pu de surcroît obtenir du tribunal administratif de Limoges qu'il censure expressément dans son arrêt l'illégalité des opérations matérielles de l'expulsion. Il lui suffit de constater que l'expulsion n'a pas eu lieu, en l'espèce, selon les voies légales.

En conséquence, la décision du tribunal administratif de Limoges annulant l'arrêté d'expulsion du requérant réalise la condition d'épuisement des voies de recours internes au sens de l'article 26 de la Convention.

Quant à la question de savoir si l'expulsion du requérant a donné lieu à une violation des dispositions de l'article 5, par. 1, de la Convention, la Commission est d'avis qu'elle soulève des problèmes complexes qui ne sauraient être résolus à ce stade de l'examen de la requête mais nécessitent un examen au fond.

2. *Quant à la violation alléguée de l'article 18 de la Convention*

a) Le requérant soutient qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 18 de la Convention, dans la mesure où l'expulsion fut effectuée pour faire échec à l'avis défavorable à l'extradition prononcé par les autorités judiciaires.

La Commission a déjà affirmé que l'article 18 de la Convention n'a pas un rôle indépendant ; il ne peut être appliqué que conjointement à d'autres articles de la Convention (cf. requête No. 4771/71, *Kamma c/Pays-Bas*, D.R. 1, p. 5).

Il découle, en outre, des termes de l'article 18 qu'il ne saurait y en avoir violation que si le droit ou la liberté en question est soumis aux « restrictions qui, aux termes de la présente Convention », y sont apportées.

Le « droit à la liberté » peut être restreint conformément aux alinéas (a) à (f) de l'article 5, par. 1. Il pourrait donc y avoir eu ici violation de l'article 18, en relation avec le droit à la liberté que reconnaît au requérant l'article 5.

La Commission relève par ailleurs que l'existence d'un détournement de pouvoir relatif à la mesure d'expulsion a été constatée par le tribunal administratif de Limoges.

Elle estime, en conséquence, que ce grief du requérant ne saurait être déclaré manifestement mal fondé à ce stade de la procédure et doit faire également l'objet d'un examen quant au fond.

b) Le requérant se plaint également que les autorités françaises se seraient concertées avec les autorités suisses, éventuellement aussi avec les autorités italiennes, pour faire parvenir le requérant en Italie par une voie détournée et en violation de la décision de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Limoges, en date du 15 mai 1979. A l'appui de cette allégation, le requérant a avancé que le choix de la Suisse comme pays d'expulsion était significatif à cet égard et que des contacts préalables avaient dû avoir lieu entre les polices française et suisse pour que la première remette le requérant à la seconde.

A supposer qu'un tel grief relève de l'article 18 combiné avec l'article 5 de la Convention, la Commission doit tenir compte du fait qu'un grief identique a été examiné de manière approfondie par le Tribunal fédéral suisse dans son arrêt du 13 juin 1980 autorisant l'extradition du requérant de la Suisse à l'Italie.

Or, ce tribunal, après avoir constaté que le droit des gens ne garantit pas à l'expulsé le droit au choix du pays de destination, a relevé que le requérant n'avait pas démontré en quoi le fait d'avoir été conduit en Suisse plutôt que dans un autre pays était plus défavorable qu'une autre solution. Il a constaté encore que rien ne permettait d'affirmer que la France ait eu la conviction qu'à l'inverse d'un autre pays, la Suisse extradierait le requérant à l'Italie.

La Commission estime devoir accorder un grand poids à cette décision de la juridiction suprême d'un Etat avec lequel le requérant accuse la France de s'être concertée à son détriment, décision dans laquelle la Commission ne discerne pas d'arbitraire. Elle est d'avis que les circonstances sus-rappelées, alléguées par le requérant, à supposer qu'elles soient avérées, ne sont pas de nature à ébranler les conclusions que l'on peut tirer de l'avis de cette juridiction.

Ce grief doit donc être déclaré irrecevable pour défaut manifeste de fondement, au sens de l'article 27, par. 2, de la Convention.

3. *Quant à la violation alléguée de l'article 5 par. 4*

Le requérant se plaint de n'avoir pas eu de recours contre l'arrestation et détention subies en France à l'occasion de son expulsion. Il allègue une violation de l'article 5, par. 4.

Cette disposition garantit à toute personne privée de sa liberté « le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si sa détention est illégale ».

La Commission constate que la détention du requérant par les autorités françaises n'a duré que quelques heures et a pris fin, en tout cas, le 27 octobre 1979.

La Commission estime que l'article 5, par. 4, vise à protéger l'individu contre la détention arbitraire en lui permettant de contester la légalité de sa détention. A partir du moment où celui-ci a été remis en liberté, l'article 5, par. 4 cesse de s'appliquer (voir *mutatis mutandis*, décision sur la recevabilité de la requête No 9403/81, D.R. 28 pp. 235, 242). C'est donc à partir de cette même date que commence à courir le délai de six mois prévu à l'article 26 de la Convention.

La Commission relève que la requête contre la France ne fut introduite que le 30 mars 1982.

Il est vrai que l'acceptation par la France du droit de recours individuel n'est intervenue que le 2 octobre 1981. Toutefois la Commission a estimé que la règle contenue à l'article 26 de la Convention, selon laquelle une requête ne peut être présentée que dans le délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive remplit une fonction importante dans le cadre du contrôle, par les organes de la Convention, des actes accomplis par les autorités d'un Etat. En effet, cette règle constitue un facteur de sécurité juridique (cf. Arrêt de la Cour dans les Affaires De Wilde, Ooms et Versyp, par. 50).

Or, ce principe exige que tant les particuliers que les différents organes de l'Etat sachent à quelle date ce contrôle ne sera plus possible par l'application de la règle de six mois. Il serait mis en échec en particulier pour les Etats qui ont ratifié la Convention, mais n'ont pas encore reconnu le droit de recours individuel, si le délai de six mois ne devait être calculé qu'à partir du dépôt de la déclaration faite selon l'article 25 de la Convention.

La Commission est d'avis, dès lors, que les Etats contractants ne sauraient écarter, de leur propre chef, le jeu de la règle du respect du délai de six mois et elle estime devoir en faire application dans le cas d'espèce (cf. décision sur la requête No 9587/81, D.R. 29 p. 228).

La requête ayant été introduite le 30 mars 1982, soit plus de six mois après la date à laquelle la détention du requérant a pris fin, la requête ne satisfait pas, quant à ce grief, à la condition de délai fixé à l'article 26 de la Convention.

Ce grief doit donc être rejeté par application de l'article 27 par. 3, de la Convention.

4. *Quant à la violation alléguée de l'article 13 de la Convention*

Le requérant affirme que l'absence d'un recours lui permettant d'effacer les conséquences de la violation alléguée de l'article 5 par. 1 (f) et de recouvrer sa liberté constitue également une violation de l'article 13 de la Convention.

L'article 13 est ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

De l'avis de la Commission toutefois, dans le cas d'atteinte au droit à la liberté et à la sûreté, l'article 5, par. 4, doit être considéré comme une *lex specialis* par rapport au principe général du recours effectif qui doit être ouvert à toute victime d'une violation de la Convention. La Commission vient d'examiner le grief tiré de l'article 5, par. 4 : elle estime en conséquence ne pas devoir réserver pour un examen au fond la question de savoir si ces faits constituent une violation du principe plus général contenu à l'article 13 (cf. requête No 7341/78, *Eggs c/Suisse*, D.R. 6 p. 170, 175).

5. *Quant à la violation alléguée de l'article 5, par. 5 de la Convention*

Le requérant se plaint également de ne pouvoir obtenir de réparation concernant la privation de liberté subie en raison de son expulsion illégale.

L'article 5, par. 5, de la Convention dispose que « toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article, a droit à réparation ».

Le requérant a affirmé que la réparation visée à l'article 5, par. 5, consisterait pour lui avant tout à recouvrer la liberté dont il a été privé à la suite d'une expulsion illégale. Il soutient, en outre, que contrairement à ce qu'a allégué le Gouvernement français, il ne pourrait obtenir de réparation pécuniaire pour le dommage subi.

La Commission estime que le droit à réparation visé à l'article 5, par. 5, peut, il est vrai, avoir un contenu plus large qu'une simple réparation pécuniaire. Toutefois, il ne saurait viser le droit à obtenir la cessation de la privation de liberté, puis-que ce droit est garanti, quant à lui, par l'article 5, par. 4, de la Convention.

C'est donc sur le plan de la réparation pécuniaire que doit se situer l'examen de ce grief.

A cet égard, le Gouvernement français a affirmé qu'en droit français la victime d'une décision administrative illégale peut introduire une action en indemnité devant le juge administratif. Il a également soutenu que ce recours est encore ouvert au requérant.

Le requérant, quant à lui, n'a pas avancé d'arguments permettant d'ébranler cette affirmation.

La Commission est donc d'avis que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes, au sens de l'article 26 de la Convention.

Son grief doit donc être rejeté par application de l'article 27, par. 3, de la Convention.

6. *Quant à la violation alléguée de l'article 2 du Protocole No 4 à la Convention*

Le requérant s'est plaint également que son expulsion constituerait une violation de l'article 2 du Protocole No 4 à la Convention.

Cette disposition prévoit notamment que :

« 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

[...]

Le Gouvernement a fait valoir que le requérant qui ne se trouvait pas régulièrement sur territoire français, au sens de la disposition précitée du Protocole, ne saurait se prévaloir de cette dernière. Il a ajouté que l'expulsion du requérant était motivée par le fait que sa présence sur le territoire français constituait un trouble de l'ordre public. Elle était donc justifiée sous l'angle du paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole No 4.

La Commission constate tout d'abord que devant le tribunal administratif de Limoges, le requérant a fait valoir que le Ministre de l'Intérieur aurait méconnu les dispositions du droit communautaire.

Elle relève que le tribunal administratif de Limoges, sans statuer précisément sur ce motif d'annulation avancé par le requérant, a toutefois annulé l'arrêté d'expulsion pris par le Ministre de l'Intérieur.

Elle considère donc qu'en l'occurrence, le requérant a épuisé les voies de recours internes.

Par ailleurs, elle estime que la question de savoir si la mesure d'expulsion pouvait constituer, en l'espèce, une violation de l'article 2 du Protocole No 4 à la Convention, soulève des problèmes complexes qui nécessitent un examen de l'affaire quant au fond.

7. *Quant à la violation alléguée de l'article 6, par. 1 et 6, par. 3(c), de la Convention*

Le requérant se plaint d'une violation de l'article 6, par. 1 et 6, par. 3 (c) de la Convention et affirme qu'en ce qui concerne la décision relative à son expulsion, sa cause n'a pas été entendue équitablement.

La Commission considère qu'un tel grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention. En effet, une ordonnance relative à l'expulsion n'implique aucune décision sur les droits et obligations de caractère civil du requérant ni sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre lui (cf. décision sur la requête No 7729/76, *Agee c/Royaume-Uni*, D.R. 7, p. 164).

Ce grief doit donc être rejeté conformément à l'article 27, par. 2, de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, le grief du requérant relatif à son arrestation et à sa détention par les autorités françaises aux fins d'être conduit à la frontière suisse, grief au titre duquel sont invoqués l'article 5, par 1, de la Convention, pris isolément et en combinaison avec l'article 18 de la Convention, ainsi que l'article 2 du Protocole No 4 à la Convention.

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE pour le surplus.

(TRANSLATION)

THE FACTS

The facts of the case as submitted by the applicant may be summarised as follows.

The applicant, Lorenzo Bozano, is an Italian national born in 1945 and currently in custody in Porto Azzurro Prison (Isle of Elba, Italy). He is represented in the proceedings before the Commission by MM. Dominique Poncet and Philippe Neyroud of the Geneva Bar and Mr Dany Cohen of the Paris Bar.

The applicant was charged with the kidnapping and murder of 13 year old Swiss girl in Genoa on 6 May 1971. He was also accused of having removed and concealed the victim's body and of having attempted to extort 50 million Italian Lire from the victim's father. Additionally he was prosecuted for obscene behaviour and indecent assault with violence on several other women.

On 15 June 1973 the Genoa Assize Court acquitted the applicant of all but the last of these charges, in respect of which it sentenced him to two years, 15 days' imprisonment for indecent assault with violence.

The prosecutor appealed against this verdict. The Assize Court of Appeal sat in Genoa from 18 April to 22 May 1975. On 18 April 1975 the applicant requested a postponement of the hearing on the ground that he was in hospital. The court refused his request and ordered that the proceedings should continue in his absence. On 22 May 1975 the Assize Court of Appeal sentenced the applicant to life imprisonment for false imprisonment with a view to extortion, aggravated homicide and concealment of a body in respect of the 13 year old girl and for obscene behaviour and indecent assault with violence.

On 25 March 1976 the Court of Cassation dismissed the applicant's application for review of this judgment.

In the meantime the applicant absconded and from April 1977 took refuge in France under the identity of Bruno Visconti.

On 26 January 1979 the applicant was arrested in France and taken into custody in Limoges Prison pending extradition proceedings. On 31 January 1979 the Italian authorities requested his extradition.

On 15 May 1979 the Indictment Division of the Limoges Court of Appeal vetoed extradition of the applicant. It held that in criminal matters a verdict given *in absentia* ("contumacia") in accordance with Italian procedure was contrary to the rules of French public policy in so far as it enabled enforceable sentences to be passed on an accused who had not appeared in person before the court, in other words had not been able to avail himself of an adversarial hearing such as constitutes the basis of French criminal procedure. The French Government accordingly refused to extradite the applicant.

The latter, however, remained in custody at Limoges, as he was also being prosecuted in France for fraud and for making use of forged administrative documents. On 24 August 1979 the investigating judge ordered his release under judicial supervision on bail of 15,000 FF. On appeal by the prosecutor, this order was confirmed by the Indictment Division of the Limoges Court of Appeal on 19 September 1979. The applicant was released the same day.

The following day he applied for a residence permit at Limoges Prefecture.

On 26 October 1979 the investigating judge made three orders :

- i. a discharge order as regards the fraud charge ;
- ii. an order committing the applicant for trial at Limoges Criminal Court on a charge of uttering forged identity documents ; and
- iii. an order discharging the applicant from judicial supervision.

On the very same evening, as the applicant was returning home, three men in plain clothes—one of them armed—who turned out to be French policemen seized him and forced him into an unmarked car (a BMW registered in France). They took him to police headquarters in Limoges, where a deportation order dated 17 September 1979 was served on him, worded as follows :

“The Minister of the Interior,

Having regard to Section 23 of the Order of 2 November 1945 on aliens' entry into and residence in France,

Having regard to the Decree of 18 March 1916,

Having regard to the information obtained about one Lorenzo BOZANO, born in Genoa (Italy) on 3 October 1945 ;

Deeming that the presence of the above-mentioned alien on French territory is likely to jeopardise public order,

Requires :

1. the above-mentioned person to leave French territory ;
- and
2. the Prefects to be responsible for implementing this order” (translation).

The applicant said he objected to his deportation and demanded to be taken before the Appeals Board. When he was asked to sign the police report, which included the words “I submit to this decision of my own free will”, he refused.

The applicant was at once taken to the French customs post of Moillesulaz on the Swiss border. According to the applicant, a Swiss policeman then made him get into an unmarked car registered in Switzerland “after putting other handcuffs on him”. Accompanied by two policemen, one Swiss and one French, the applicant entered Switzerland on 27 October 1979. He was taken to a police station in Geneva, where the extradition request made by the Italian authorities was served on him. He was immediately taken into custody in Champ-Dollon Prison (Geneva) pending extradition proceedings.

After a judgment by the Federal Court on 13 June 1980 rejecting the applicant's appeal against extradition, the applicant was extradited to Italy on 18 June 1980 and is currently serving his sentence there.

The applicant's lawyers also applied to the Limoges Administrative Court to have the Minister of the Interior's deportation order quashed. They submitted *inter alia* that deportation had been ordered by an authority that had no power to make such an order, that it was wrong in law and was a misuse of powers and, lastly, that it contravened the provisions of Community law on the free movement of persons.

They also started an action against the French Minister of the Interior for a flagrantly illegal act ("voie de fait") by making an urgent application in chambers to the appropriate judge ("juge des référés civils") of the Paris Tribunal de Grande Instance. Before this judge they challenged mainly the enforcement of the deportation order, irrespective of whether the order itself was lawful or not. They argued in particular that the deportation order was enforced before the applicant had been notified of it, that the executive had no automatic right of enforcement and, lastly, that the deportation order itself was manifestly unlawful.

Before the same judge the Minister of the Interior said that the judges of the ordinary (non-administrative) courts had no jurisdiction to interfere with any kind of action by the executive. He also pointed out that the applicant had received notification of the deportation order against him and that he had even made a declaration to the effect that the decision had been served on him personally, adding: "this deportation order is truly directed to me and I freely consent to comply with it" (translation). In this connection he also said that it was of little importance that the applicant had refused to sign his statement, "especially as he could not be unaware that his presence in France was undesirable, since, after all, extradition proceedings had already been taken against him". The Minister submitted that the applicant should have his application dismissed and should be told to bring his case in the appropriate court. On 17 December 1979 the Commissioner of Police ("préfet de police") entered a plea in bar alleging want of jurisdiction, which was supported by State Counsel at the hearing in chambers.

In an interim order of 14 January 1980 the President of the Paris Tribunal de Grande Instance decided that there were no grounds for hearing the case on an urgent application in that the applicant's application involved relations between States and fell outside the ordinary courts' jurisdiction to hear urgent applications.

However, he held that: "the various events between Bozano's being stopped by the French police and his being handed over to the Swiss police disclose[d] manifest and very serious irregularities both from the point of view of French public policy and with regard to the rules resulting from application of Article 48 of the Treaty of Rome; it [was] surprising to note, moreover, that it was the Swiss border that had been chosen as the place of deportation although the Spanish border [was] nearer

Limoges ; and, lastly, it [was] noteworthy that the judiciary [had] not had an opportunity to determine whether or not there [had been] any irregularities in the deportation order against him, since as soon as the order had been served on him, Bozano [had been] handed over to the Swiss police despite his protests ; and the executive [had] thus itself enforced its own decision" (translation). The President of the court further noted : "It therefore [appeared] that this process [had] consisted not merely in straightforward expulsion on the basis of the deportation order but in a pre-arranged handing over to the Swiss police authorities" (translation). The applicant did not appeal against this decision.

On 22 December 1981 the Limoges Administrative Court quashed the deportation order against the applicant on the ground that the Minister of the Interior had manifestly committed an error of judgment and above all had misused his powers. In this connection it held that : "the haste with which the impugned decision [had been] enforced, when the applicant had not even indicated his refusal to comply, and the choice of the Swiss border which [had been] imposed on the applicant clearly show[ed] the real reason behind the decision ; in reality the executive [had] sought, not to expel the applicant from French territory, but to hand him over the Italian authorities via the Swiss authorities, with whom Italy had an extradition agreement ; the executive [had] accordingly sought to circumvent the competent judicial authority's veto, which was binding on the French Government ; it follow[ed] from this that the impugned decision [had been] a misuse of powers (...)" (translation).

COMPLAINTS

The applicant's complaints may be summarised as follows :

1. The applicant complains, first, that his arrest by the French police on 26 October 1979 and his forcible expulsion across the Swiss border did not constitute "the lawful arrest or detention of a person (...) against whom action [was] being taken with a view to deportation or extradition" within the meaning of Article 5 para. 1 (f), which he claims has been breached.

He argues in this context that his arrest and deportation contravene both *Community law* and *French law*. As to the former he points out that he had a right to remain in France under Article 48 of the EEC Treaty and that the fact that he did not have a residence permit made no difference, since, by the terms of Directive 64/221 adopted by the EEC Council on 25 January 1964, "the person concerned shall be allowed to remain temporarily within the territory pending a decision either to grant or to refuse a residence permit". (In this regard he also made reference to the judgment of 8 April 1976 of the Court of Justice of the European Communities, Case 48/75 Royer (1976/ECR 497), in which it was held that "the right of nationals of a Member State to enter the territory of another Member State and reside there is a right conferred directly by the Treaty on any person falling within the scope of

Community law, (...) or, where appropriate, by the provisions adopted for its implementation, independently of any residence permit issued by the host State".)

Undoubtedly, under Article 3 para. 1 of the aforementioned directive, the exercise of the right of a member state's national to remain in another member state may be prevented if his "personal conduct" jeopardises public order. Paragraph 2 of the same Article states in this regard that "previous criminal convictions shall not in themselves constitute grounds for the taking of such measures". As to his own case, however, the applicant points out that he has no criminal convictions in France and that the Indictment Division of the Limoges Court of Appeal regarded the penalty to which he had been sentenced in Italy as having been passed in circumstances incompatible with French public policy. Lastly, he observes that the fact of having entered France with false identity documents did not amount to a breach of public order such as would justify his deportation (reference is made here to the Royer judgment previously cited).

At all events, even supposing that this behaviour did breach public order, he maintains that his deportation was effected in breach of Articles 6, 7 and 9 of the same directive.

At the same time, the applicant maintains that in *French law*, as the Limoges Administrative Court pointed out, the deportation decision was unlawful in that:

- i. the ground for deportation based on his criminal record was invalid;
- ii. the ground based on the use of false identity documents was insufficient; and
- iii. the foregoing two unsubstantial grounds were in fact only pretexts.

Moreover, the applicant alleges that even if the deportation decision had been lawful, the forcible execution of it was not lawful under French administrative law and was a flagrantly illegal act ("voie de fait").

2. The applicant claims that his arrest and detention contravene Article 5 para. 4 of the Convention. He points out in this connection that the French authorities prevented him from appealing.
3. The applicant alleges a breach of Article 5 para. 5 of the Convention. He stresses that for him the "essential redress" is for him to be released, as financial compensation cannot expunge the past consequences of the breach of Article 5 of the Convention.
4. He considers that his deportation was effected in violation of Article 6 para. 3 (c) of the Convention.

The applicant complains of a breach of Articles 6 para. 1 and 6 para. 3 (c) of the Convention.

He claims that the deportation order alleges that he breached public order. Such a breach could only result from a criminal offence or a failure to discharge civil obligations towards the host country. In either case adversarial proceedings should take place in order to establish the facts. Otherwise the deportation procedure is unfair.

5. He alleges a breach of Article 13 of the Convention in that he was not able to avail himself of an effective remedy which would have enabled him if not to expunge, at least to put an end for the future to the damaging consequences of the breach of the Convention. He did in fact start an action in the courts for a flagrantly illegal administrative act, but the judge to whom he applied ruled that he had no jurisdiction because the application involved relations between States. The applicant states that in these circumstances, since any action would inevitably put in issue the relations existing in respect of his case between the three states (France, Switzerland and Italy), the only theoretically effective remedy could not in fact function.

6. He considers that there was a breach of Article 18 of the Convention, since the purpose of deporting him was not to make him leave the receiving country but to hand him over to the Italian authorities. If he had been simply deported, he would have chosen a country that had not signed an extradition agreement with Italy. This ulterior motive is allegedly demonstrated by the date of the abduction, the secrecy surrounding the operation and, lastly, the choice of Switzerland (of which country the girl with whose murder the applicant was charged was a national).

In this connection the applicant complains of the prearrangement between the three countries.

7. Lastly, the applicant alleges a breach of Article 2 par. 1 and 3 of the Fourth Protocol to the Convention, which has been ratified by France. He reiterates that by virtue of EEC Directive 64/221 he had the right to remain on French territory "pending a decision either to grant or to refuse a residence permit". His abduction by night and forcible conveyance to Switzerland were accordingly, he maintains, contrary to paragraph 1 of Article 2 of the aforementioned Protocol. Moreover, paragraph 3 of the same Protocol was allegedly also disregarded, since the deportation was not "in accordance with law" nor was it carried out for one of the listed purposes.

.....

THE LAW

1. *As to the complaint of breach of Article 5 para. 1 (f) of the Convention, whereby "no one shall be deprived of his liberty save in the following cases (...): the lawful arrest or detention (...) of a person against whom action is being taken with a view to deportation (...)"*.

The applicant alleges that his arrest and detention by agents of the French Government with a view to effecting his deportation were unlawful both in themselves and as a consequence of the unlawfulness of the deportation order.

The Government maintain that the applicant has not exhausted domestic remedies, because he did not pursue his action in the ordinary courts for a flagrantly illegal administrative act and did not seek a stay of execution of the deportation order. Lastly, in the proceedings in the Limoges Administrative Court, to which he had applied to have the deportation order quashed, he failed to complain of the unlawfulness of the actual process whereby the deportation order was enforced.

The applicant, for his part, contends that neither the action for a flagrantly illegal administrative act nor an application for a stay of execution of the deportation order were effective remedies and that, moreover, when quashing the deportation order the Limoges court also held that his arrest and detention with a view to his deportation were unlawful.

The Commission notes that by means of the first of these remedies, the applicant could have obtained from the ordinary courts—once they had established that there had been a flagrantly illegal act—an injunction ordering the executive to put an end to the unlawful situation. In the event, since the flagrantly illegal act was carried out before the applicant even had any chance to have it established that there had been one, this remedy became pointless.

The second remedy would have enabled the applicant to seek a stay of execution of the deportation order. The Commission observes, however, that such an application has no suspensive effect. It also notes that a stay of execution of the deportation order would not have been of any benefit to the applicant, who had already been deported and, having been placed under arrest as soon as he arrived in Switzerland for the purposes of the proceedings for extradition to Italy, could not have returned to France in any case.

In the Commission's opinion, it is clear from the foregoing that neither the action for a flagrantly illegal act nor an application for a stay of execution of the deportation order was in the instant case an effective remedy such as Article 26 of the Convention requires to be exhausted.

As to the action to have the deportation order quashed, the Commission notes that by quashing the deportation order the Limoges Administrative Court acknowledged the unlawfulness of the applicant's deportation in French law.

Moreover, the Limoges Administrative Court criticised in its judgment the circumstances in which the deportation had been effected.

The Commission consequently considers that it is unnecessary to establish whether the applicant could also have persuaded the Limoges Administrative Court to censure expressly the unlawfulness of the actual process of deportation in its judgment. It is sufficient in the instant case to establish that deportation did not take place in accordance with a procedure prescribed by law.

The decision of the Limoges Administrative Court quashing the order of the applicant's deportation consequently fulfils the condition that domestic remedies must be exhausted, within the meaning of Article 26 of the Convention.

As to the question whether the applicant's deportation discloses a breach of the provisions of Article 5 para. 1 of the Convention, the Commission is of the opinion that it raises complex problems which cannot be solved at this stage of considering the application but require an examination of the merits.

2. *As to the alleged breach of Article 18 of the Convention*

a. The applicant maintained that in this case there has been a breach of Article 18 of the Convention in that the deportation was effected in order to circumvent the judicial authorities' veto on extradition.

The Commission has already held that Article 18 of the Convention has no role to play on its own; it can only apply when taken together with order articles of the Convention (see No. 4771/71, Dec. 14.7.74, D.R. 1 p. 4).

It also follows from the terms of Article 18 that there can be no breach of it unless the right or freedom in question is in fact subjected to "the restrictions permitted under this Convention".

The "right to liberty" may be restricted in accordance with sub-paragraphs (a) — (f) of Article 5 para. 1. There could therefore have been a breach of Article 18 in this case, in connection with the applicant's right to liberty under Article 5.

The Commission also notes that the Limoges Administrative Court found there had been a misuse of powers in relation to the deportation.

It accordingly considers that this complaint by the applicant cannot be declared to be manifestly ill-founded at this stage of the proceedings and must also be examined as to its merits.

b. The applicant also complains that the French authorities prearranged with the Swiss authorities and possibly also with the Italian authorities to convey the applicant to Italy by a roundabout way in breach of the decision by the Indictment Division of the Limoges Court of Appeal on 15 May 1979. In support of this allegation the applicant has said that the choice of Switzerland as the country to which he was

deported was significant in this connection and that prior contacts must have taken place between the French and Swiss police so that the former could hand over the applicant to the latter.

Assuming that such a complaint comes under Article 18 taken together with Article 5 of the Convention, the Commission must have regard to the fact that an identical complaint was considered in detail by the Swiss Federal Court in its judgment of 13 June 1980 authorising the applicant's deportation from Switzerland to Italy.

After ruling that international law does not secure a deportee the right to choose the country to which he is deported, the court noted that the applicant had not shown in what respect the fact of his being conveyed to Switzerland rather than some other country was more adverse than any other arrangement. It found, further, that nothing justified the assertion that France had been convinced that, unlike some other country, Switzerland would extradite the applicant to Italy.

The Commission considers it must give great weight to this decision by the supreme court of a State with which the applicant accuses France of having made a prior arrangement to his detriment, which is a decision in which the Commission can detect no trace of arbitrariness. The Commission is of the opinion that the aforementioned circumstances alleged by the applicant, even if proved to be true, are not such as to weaken the conclusions that may be drawn from that court's opinion.

This complaint must therefore be declared inadmissible as being manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 para. 2 of the Convention.

3. *As to the alleged breach of Article 5 para. 4*

The applicant complains that he had no remedy against his arrest and detention in France when he was deported. He alleges a breach of Article 5 para. 4.

This provision provides that everyone who is deprived of his liberty "shall be entitled to take proceedings by which the lawfulness of his detention shall be decided speedily by a court and his release ordered if the detention is not lawful".

The Commission finds that the applicant's detention by the French authorities lasted for only a few hours and at all events ended on 27 October 1979.

The Commission considers that the purpose of Article 5 para. 4 is to protect the individual from arbitrary detention by enabling him to challenge the lawfulness of his detention. From the moment a detainee has been released Article 5 para. 4 ceases to apply (see, *mutatis mutandis*, the decision on the admissibility of No 9403/81, Dec. 5.5.82, D.R. 28 pp. 235 and 238-9). Accordingly the six months' period provided for in Article 26 of the Convention begins to run from that date.

The Commission notes that the application against France was not lodged until 30 March 1982.

It is true that France accepted the right of individual petition only on 2 October 1981. However, the Commission considers that the rule in Article 26 of the Convention, whereby an application must be submitted within six months of the date on which the final domestic decision was taken, fulfils an important function in the system of the Convention bodies' supervision of acts by a State's authorities. This rule is a factor making for certainty in the law (cf. judgment of the Court in the De Wilde, Ooms and Versyp cases, paragraph 50).

The principle requires that both individuals and the various organs of the State should know at what point such supervision ceases to be possible under the six-month rule. It would be frustrated in particular for those States which have ratified the Convention but not yet recognised the right of individual petition if the six months' period were to run only from the time when the declaration made under Article 25 of the Convention was lodged.

The Commission accordingly considers that the Contracting States cannot on their own initiative dismiss the rule that the six months' period must be complied with and it holds itself bound to apply it in the instant case (cf. No. 9587/81, Dec. 13.12.82, D.R. 29 p. 228).

Since the application was lodged on 30 March 1982, more than six months after the date on which the applicant's detention ended, the application does not, in respect of this complaint, meet the time requirement of Article 26 of the Convention.

The complaint must therefore be dismissed in pursuance of Article 27 para. 3 of the Convention.

4. *As to the alleged breach of Article 13 of the Convention*

The applicant claims that the lack of any remedy which would enable him to expunge the consequences of the alleged breach of Article 5 para. 1 (f) and to regain his freedom also amounts to a breach of Article 13 of the Convention.

Article 13 is worded as follows :

"Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity."

In the Commission's opinion, however, in the case of infringement of the right to liberty and security of person, Article 5 para. 4 must be considered as a *lex specialis* in relation to the general principle that an effective remedy must be available to any victim of a breach of the Convention. The Commission has just considered the complaint under Article 5 para. 4 and consequently considers it

unnecessary to examine the merits of the question whether the facts amount to a violation of the more general principle contained in Article 13 (see No. 7341/78, Dec. 11.12.76, D.R. 6 p. 170, 180).

5. *As to the alleged breach of Article 5 para. 5 of the Convention*

The applicant also complains that he was unable to obtain compensation for the loss of liberty suffered on account of his unlawful deportation.

Article 5 para. 5 of the Convention provides: "Everyone who has been the victim of arrest or detention in contravention of the provisions of this Article shall have an enforceable right to compensation".

The applicant claims that the compensation referred to in Article 5 para. 5 would in his case consist primarily in regaining the freedom he was deprived of following unlawful deportation. He further maintains that, contrary to what the French Government have alleged, he would not be able to obtain financial compensation for the damage suffered.

The Commission considers that the right to compensation referred to in Article 5 para. 5 may be of broader scope than mere financial compensation. It cannot, however, refer to a right to secure termination of deprivation of liberty, since that right is secured in Article 5 para. 4 of the Convention.

This complaint must accordingly be considered in relation to financial compensation.

The French Government state that in French law the victim of an unlawful administrative decision can start an action for compensation in the administrative court. They also maintain that it is still open to the applicant to avail himself of this remedy.

The applicant has not put forward any arguments that would cast doubt upon that statement.

The Commission is accordingly of the opinion that the applicant has not exhausted domestic remedies, within the meaning of Article 26 of the Convention.

His complaint must therefore be dismissed in pursuance of Article 27 para. 3 of the Convention.

6. *As to the alleged breach of Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention*

The applicant also complains that his deportation amounted to a breach of Article 2 of Protocol No. 4 of the Convention.

This provides *inter alia* :

"1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.

2. Everyone shall be free to leave any country, including his own.

3. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are in accordance with law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the maintenance of 'ordre public', for the prevention of crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

(...)"

The Government argue that the applicant, who was not lawfully on French territory, within the meaning of the foregoing provision of the Protocol, cannot rely on that provision. They add that the applicant's deportation was prompted by the fact that his presence on French territory constituted a threat to public order. It was therefore justified from the point of view of paragraph 3 of Article 2 of Protocol No. 4.

The Commission notes, firstly, that the applicant argued before the Limoges Administrative Court that the Minister of the Interior had disregarded the provisions of Community law.

It points out that the Limoges Administrative Court, without giving judgment specifically on this ground for annulment put forward by the applicant, nonetheless quashed the deportation order made by the Minister of the Interior.

It therefore considers that in this case the applicant exhausted domestic remedies.

It also considers that the question whether the deportation could, in the instant case, amount to a breach of Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention raises complex problems requiring that the merits of the case should be examined.

7. *As to the alleged breach of Articles 6 para. 1 and 6 para. 3 (c) of the Convention*

The applicant complains of a breach of Article 6 para. 1 and 6 para. 3 (c) of the Convention and claims that as regards the decision concerning his deportation, he did not get a fair hearing.

The Commission considers that such a complaint is incompatible with the provisions of the Convention *ratione materiae*. The deportation order did not entail any determination of the applicant's civil rights and obligations or of any criminal charge against him (see No. 7729/76, Dec. 17.12.76, D.R. 7 p. 164).

The complaint must therefore be dismissed in accordance with Article 27 para. 2 of the Convention.

For these reasons, the Commission

DECLARES ADMISSIBLE, without prejudging the merits, the applicant's complaint concerning his deportation and detention by the French authorities for the purpose of being taken to the Swiss border, a complaint in regard to which he relies on Article 5 para. 1 of the Convention taken alone and together with Article 18 of the Convention, and on Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention;

DECLARES THE APPLICATION INADMISSIBLE as to the remainder.