

APPLICATION/REQUÊTE N° 6871/75

Franco CAPRINO v/the UNITED KINGDOM*

Franco CAPRINO c/ROYAUME-UNI*

DECISION of 3 March 1978 on the admissibility of the application

DÉCISION du 3 mars 1978 sur la recevabilité de la requête

Article 5, paragraph 1 of the Convention : "Lawful detention / *Détention régulière*" means : in accordance with domestic law applicable as regards both procedure and merits. Where a Member State of the European Communities is concerned, community law must also be taken into consideration to the extent that it is self-executing (Directive No. 64/221).

Article 5, paragraph 1 (f) of the Convention : Although this provision has to be interpreted strictly it does not require that a deportation order should actually be in force for detention to be legitimate. It is sufficient that deportation proceedings have been instituted and are being seriously pursued and that there is an adequate relationship between the proceedings and the detention.

Article 26 of the Convention: Where the detention has been ordered in accordance with the law by ministerial order with a view to deportation from the United Kingdom, an application for habeas corpus or for an order of certiorari does not constitute an effective remedy.

Article 5, paragraphe 1 de la Convention : "*Détention régulière*/lawful detention" signifie : conforme au droit interne applicable, aussi bien quant à la procédure que quant au fond. S'agissant d'un Etat membre de la Communauté européenne, le droit communautaire doit aussi être pris en considération dans la mesure où il est directement applicable (Directive N° 64/221).

* The applicant was represented before the Commission by Mr M. Seifert, a solicitor practising in London, who consulted Lord Gifford, barrister.

Le requérant était représenté devant la Commission par M. M. Seifert, solicitor à Londres, qui a consulté Lord Gifford, barrister.

Article 5, paragraphe 1, litt. f) de la Convention : Bien qu'elle doive être interprétée strictement, cette disposition n'exige pas qu'une décision d'expulsion exécutoire ait été prise pour que la détention soit licite. Il suffit qu'une procédure d'expulsion soit engagée et raisonnablement poursuivie et que la détention soit en rapport direct avec elle.

Article 26 de la Convention : En cas de détention ordonnée selon la loi par décision ministérielle en vue d'une expulsion du territoire du Royaume-Uni, une demande d'ordonnance d'habeas corpus ou de certiorari ne constitue pas un recours efficace.

Summary of the relevant facts

(français : voir p. 23)

In 1970 the applicant, an Italian national, was granted permission to stay as a visitor in the United Kingdom on condition that he took up no employment. Subsequently he was given permission to stay as a student and finally leave to remain and to take a particular employment, which leave expired in July 1973. The question whether he remained on British territory after that date without permission is in dispute. In January 1974, he applied for a residence permit as a national of one of the Member States of the European Communities. However in December 1974 a deportation order made against him by the Secretary of State acting under the immigration Act 1971, on the ground that it was "conducive to the public good". His detention pending deportation was ordered simultaneously and the applicant was immediately arrested.

He introduced an appeal against the deportation order. While this appeal was pending, the order was revoked and the applicant released.

Before the Commission the applicant complains of his detention.

THE LAW (Extracts)

The applicant complains of a period of detention suffered by him between 18 December 1974 and 24 January 1975 in connection with a deportation order which had been made against him under section 3 (5) b of the Immigration Act 1971. The deportation order merely stated that the Secretary of State deemed the applicant's deportation to be conducive to the public good, and that he authorised the applicant's detention under paragraph 2 (3) of the Schedule 3 of the Act until his removal from the United Kingdom. The applicant was in addition informed that the deportation had been ordered in the interest of national security. No other reasons justifying his deportation or detention were given to the applicant, but he

was told that he did not have a statutory right to appeal against the deportation order. He could, however, have made representations to an advisory panel if the Secretary of State had not revoked the deportation order before that panel met to consider the case.

1. The Commission first observes that the facts of the present case are different from those in applications Nos. 7729/76 and 7917/77 (Agee v. the United Kingdom)* and 7902/77 (X v. the United Kingdom)** which the Commission declared inadmissible. Unlike the applicants in these cases against whom deportation orders had been made under the same provision of the Immigration Act 1971, the present applicant does not complain of the deportation order as such or of the related procedure, but exclusively of the detention imposed on him in connection with the deportation order, and the alleged lack of effective remedies to challenge that detention. In this respect he has invoked first of all Article 5 of the Convention, and in particular paragraphs (1) f, (2) and (4) thereof. In addition, he has alleged breaches of Articles 3, 6 and 14 of the Convention in connection with his above detention.

As regards these complaints, the respondent Government have submitted that the applicant failed to exhaust the domestic remedies available to him as he did not have recourse either to *habeas corpus* proceedings, or to an action for false imprisonment, nor did he challenge the underlying deportation order by an application for an order of *certiorari*. The applicant, on the other hand, maintained that none of these remedies could be considered as effective with regard to his complaints.

Article 26 of the Convention provides that the Commission may only deal with a matter after all domestic remedies have been exhausted according to the general principles of international law. According to the Commission's constant case-law only a remedy which is "effective and sufficient" can be considered for this purpose (cf. e.g. the decision on the admissibility of applications No 918/60, Collection of decisions 7, pp. 108, 110 and No. 654/59, Yearbook 4, pp. 277, 283) but where no effective or sufficient remedy exists, the applicant must be presumed to have complied with the requirement as to the exhaustion of domestic remedies laid down in Article 26 even if he has not had recourse to any remedy at all.

In the present case the parties disagree on the question whether the remedies which would have been available to the applicant are effective or sufficient for the purposes of Article 26. This question can only be determined having regard to the particular complaints made by the applicant. As mentioned above, the applicant complains essentially that his detention was

* Cf. D.R. 7 p. 164

** Cf. D.R. 9 p. 224

not covered by Article 5 (1) f of the Convention because it was not necessary to implement the deportation order, that the reasons given to him were not sufficient under Article 5 (2) and that the procedures available to him to challenge the lawfulness of his detention did not meet the standard set by Article 5 (4) of the Convention. None of these issues could have been raised before the English courts in terms of the Convention law as the Convention has not been incorporated into the domestic law of the United Kingdom. It is therefore necessary to examine whether the applicant could have raised the substance of his above complaints in a application for *habeas corpus*, an action for false imprisonment or in an application for an order of *certiorari*.

The Commission finds that in a national security case these remedies are restricted to an examination whether the Minister acted outside his competence or *mala fide*. However, the complaints of the applicant in the present case are different in character. They fall precisely within the area where the courts in England are not willing to control the discretion of the Minister and relate to matters which, according to the respondent Government, are not justiciable but are essentially administrative matters. Thus it seems to be clear from the facts presented that the courts are competent to examine the lawfulness of the detention only within the limits described above, but not its necessity for the implementation of the deportation order assuming that to be a relevant criterion under the Convention. It also appears established that the courts would not have ordered the Minister to furnish any additional reasons to the applicant or even to the courts themselves. Finally, it appears that the scope of the judicial control available in the United Kingdom in matters of this kind is circumscribed by well-established case law covering each of the remedies proposed by the respondent Government. The Commission considers that in these circumstances the general principles of international law concerning the rule as to the exhaustion of domestic remedies absolve the applicant from having to resort to any of these remedies. It follows that the applicant must be considered as having complied with the requirement of Article 26 of the Convention with regard to all his above complaints, and that the Commission must therefore deal with the substance of these complaints.

2. The Commission has first examined whether the applicant's detention was covered by Article 5 (1) of the Convention. This provision ensures to everyone the right to liberty and security of person, and allows no deprivation of liberty except for the purposes enumerated in sub-paragraphs a) to f) and in accordance with a procedure prescribed by law. Sub-paragraph f) authorizes i.a. the lawful arrest or detention of a person against whom action is being taken with a view to deportation.

The Commission observes that a deportation order had been made against the applicant before he was arrested and therefore no doubt action was being

taken against him with a view to deportation. The case therefore clearly comes within the broad scope of Article 5 (1) f of the Convention and the only question before the Commission is whether all the requirements for a detention under this provision were met in the applicant's case.

a) It does not seem to be disputed between the parties that the procedure followed by the authorities when arresting the applicant was in conformity with United Kingdom law and in particular with the applicable provisions of Schedules 2 and 3 of the Immigration Act 1971 which empower the Secretary of State to order on his own authority without a judicial order the detention of a person against whom a deportation order is in force. The applicant was therefore deprived of his liberty in accordance with a procedure prescribed by law as required by the introductory phrase of Article 5 (1).

b) The applicant has, however, alleged that notwithstanding the lawfulness of the procedure, his detention was not "lawful" within the meaning of Article 5 (1) f. The applicant submits that the word "lawful" in Article 5 (1) f means lawful under international law including the Convention, and in his view the Convention authorizes the detention of a proposed deportee only if it is necessary to carry out the deportation order which the applicant alleges was not so in his case. The Government, on the other hand, consider the word "lawful" in Article 5 (1) f as a reference to the substantive law of the High Contracting Party concerned, including EEC legislation which is applicable on the domestic level. The Government further contend that the applicant's detention was lawful both under the domestic law and under EEC Council directive No. 64/221, and that the necessity of the detention for carrying out the deportation order is not a requirement under Article 5 (1) f.

The Commission recalls its earlier case-law in which it consistently understood the word "lawful" in sub-paragraph (f) and the other subparagraphs of Article 5 (1) to mean "lawful under the applicable domestic law". It considers that there is no reason to depart from this jurisprudence. The applicant's suggestion that "lawful" refers back to the Convention law itself would in fact amount to a circular argument leaving the organs applying the Convention with no guidance whatsoever. On the other hand it is arguable that the origin of the legal provisions determining the lawfulness of a particular measure under the domestic law is irrelevant for an examination under the Convention, and that provisions of international law which have been incorporated into the domestic law must also be taken into account.

The applicant's detention was clearly covered by paragraph 2 (3) of Schedule 3 of the Immigrant Act 1971. The only doubts which could exist are therefore whether it was also covered by EEC directive No. 64/221. This directive does not deal with the detention of a proposed deportee as such, but only with the lawfulness of a deportation order made against an EEC national. Nevertheless, under the principle established by the European Court

of Justice in the Royer case, the lawfulness of the detention would be affected if the decision to deport were itself contrary to the EEC treaty. The directive implementing Article 48 of the EEC treaty contains at least one self-executing provision in Article 3 (1) according to which deportation measures taken on grounds of public policy or public security shall be based exclusively on the personal conduct of the individual concerned. Although the applicant was not informed of what allegations had actually been made against him, there is no indication that the measures taken against him were applied otherwise than on the basis of his personal conduct. In particular there is no indication that the deportation order in question constituted part of a wider scheme of expulsion of aliens for political or any other reasons. The Commission therefore is satisfied that the requirements of Article 3 (1) of the directive were complied with in the applicant's case.

As regard other provisions of the directive, the Commission first observes that it is not firmly established whether they are self-executing and therefore relevant for an examination of the lawfulness of the deportation order under United Kingdom law. However, even assuming that they were directly binding upon the authorities dealing with the applicant's case, the Commission is unable to discover a breach of any of the Articles in question which could possibly have had the consequence of depriving the deportation order made against the applicant of its legal basis. It may be that there were technical breaches of Articles 5 and 7 of the directive, the authority not having decided in time on the applicant's request for a first residence permit under EEC regulations, and not having informed him of the period allowed for leaving the territory once the deportation order was made. However, the Commission considers that the authorities' failure to comply with these provisions did not invalidate the deportation order thus depriving the applicant's detention of its legal basis. Indeed the applicant's lawyer argued that the power to deport was the overriding provision of the EEC directive and could not be affected by non-compliance with certain other provisions of the EEC legislation. This is also true with regard to the procedural provisions in Articles 6, 8 and 9 of the directive which moreover seem to allow the withholding of information (Art. 6) and exclusion of an appeal (Art. 9/2) in national security cases if the same limitation of remedies exists for nationals in respect of acts of the administration in a comparable situation (Art. 8 of the directive). It follows that the validity of the deportation order could not be challenged under the applicable EEC legislation and that consequently the lawfulness of the applicant's detention could not be challenged either on this basis. The applicant's detention must therefore be considered as "lawful" within the meaning of Article 5 (1) f.

c) As regards the applicant's claim that his detention was not necessary to secure the deportation, the Commission consider that this is a question which must be examined separately from the lawfulness of the detention.

Article 5 (1) f of the Convention does not expressly refer to "necessity" but it is implied in the character of this provision as an exception clause that it must be strictly interpreted and that no other criteria than those mentioned in the exception clause itself may be the basis of any restriction of the right to liberty and security of person (cf. para. 194 of the Commission's Report of 18 May 1977 on application No. 6538/74, Times Newspapers and others v. United Kingdom). Moreover, Article 18 of the Convention provides that "the restrictions permitted under the Convention to the rights and freedoms guaranteed therein shall not be applied for any purpose other than those for which they have been prescribed. It follows that the detention of a proposed deportee can only be justified under Article 5 (1) f if it is related to the deportation proceedings and is for no other purpose. It may e.g. not be used as a substitute for detention on remand or for any other form of detention which would have been open to the authorities but which they have chosen not to use. On the other hand the language used in Article 5 (1) f does not make it a condition for the detention of a proposed deportee that a deportation order is actually in force against him. It suffices that "action is being taken (against him) with a view to deportation", or according to the French text, that "une procédure d'expulsion... est en cours". This can only mean that the eventual outcome of the deportation proceedings is irrelevant for the justification of the detention provided that a lawful deportation procedure has been instituted and is being seriously pursued. Thus it cannot be decisive in the present case that the deportation order was finally revoked. This is not necessarily an admission by the authority, as the applicant seems to suggest, that there was *ab initio* no legal possibility to deport him ; it might as well have been an exercise by the authority of its discretion not to use a power to deport which it actually possessed. It may be that the applicant's detention was not strictly necessary to implement the envisaged deportation if it had eventually taken place, but the Commission finds that in the present case there was nevertheless an adequate relationship between the detention and the deportation proceedings. Despite the discussion at the oral hearing of considerations other than the necessity to secure the deportation which might motivate a decision to detain a proposed deportee, there is no indication that in the applicant's case the decision to detain him was in fact influenced by any considerations extraneous to the deportation proceedings instituted against him.

The Commission therefore concludes that the applicant's detention was covered by Article 5 (1) f of the Convention. The applicant's complaint in this respect is manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 (2) of the Convention.

.....

4. The Commission now comes to the applicant's complaint that the scope of the judicial control available in his case did not meet the

requirements of Article 5 (4) of the Convention. This provision reads as follows :

Everyone who is deprived of his liberty by arrest or detention 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 first observes that according to the judgment of the European Court of Human Rights of 18 June 1971 in the Vagrancy case Article 5 (4) is a separate provision the observance of which does not *eo ipso* follow from a finding that there has been no violation of Article 5 (1) of the Convention. Also a person who has been lawfully deprived of his liberty is entitled to a supervision of the lawfulness of his detention by a court (para. 73 of the judgment). The above finding that the applicant's complaint under Article (1) f is manifestly ill-founded does not therefore preclude a further examination by the Commission whether Article 5 (4) has also been respected in his case.

The Court also stated in its above judgment that where the decision depriving a person of his liberty is one taken by an administrative body—such as is undoubtedly the situation in the present case—Article 5 (4) obliges the Contracting States to make available to the person detained a right of recourse to a court. Moreover, it is essential that the procedure followed has a judicial character and gives to the individual concerned guarantees appropriate to the kind of deprivation of liberty in question (para. 76 of the above judgment). The forms of the procedure need not necessarily be identical in each of the cases where the intervention of a court is required, and in order to determine whether a proceeding provides adequate guarantees, regard must be had to the particular circumstances in which such proceeding takes place (para. 78 of the above judgment). Criteria concerning the necessary guarantees in proceedings relating to the detention of vagrants have been developed by the Court in its above judgment, and the Commission has recently had the opportunity to consider the guarantees required in proceedings concerning the detention of persons of unsound mind (cf. the Commission's Report of 15 December 1977 on application No. 6301/73, *Winterwerp v. the Netherlands*, paras. 87 et seq.). However, the Commission has never carried out a detailed examination of the requirements of a procedure concerning the detention of a person against whom action is being taken with a view to deportation.

It is true that in application No. 1983/63 against the Netherlands the Commission had before it a similar situation as in the present case, the available remedies being restricted to the determination of particular aspects of the lawfulness of the detention of a proposed deportee. However, in its decision on the admissibility of that application (*Yearbook 9*, p. 286) the

Commission found that the then applicant was only required to exhaust those remedies in relation to his complaints under Article 5 (1) which came within the area where the courts would in fact have been competent. This was certainly not a finding under Article 5 (4) of the Convention that the system of limited judicial control then existing in the Netherlands in such cases provided all the necessary guarantees. On the contrary, the Commission expressly reserved its position regarding this question deciding that under the particular circumstances of that case the applicant's complaints under Article 5 (4) were inadmissible for other grounds.

In the present case there is an unlimited discretion in the Minister to authorise the detention of a person against whom he has issued a deportation order. The law itself established a presumption that the detention shall always be considered as legal custody (para. 18 (4) of Schedule 2 to the Immigration Act). The Courts refrain from controlling the exercise of the Minister's discretion except where it is alleged that he has acted *ultra vires* or *mala fide*. They do not control other aspects of the lawfulness of the detention or of the underlying deportation measures. Even within the limited area where the courts assert their competence, the procedural situation tends to favour the defendant authority which cannot be forced to disclose the information on which it based its decisions, thus leaving the plaintiff with the onus of discharging the whole burden of proof in a case of which by its nature he may know very little.

These limitations of the judicial review are very similar to those applied by the courts in relation to detention under the Northern Ireland emergency legislation which was also imposed for considerations of national security. In relation to the latter the Court found in its judgment of 18 January 1978 in the Irish State case that the judicial review was not sufficiently wide in scope and would as such have violated Article 5 (4) of the Convention if the derogation from the obligations of the Convention had not been justified under Article 15 of the Convention (paras. 200 and 220 of the judgment). In the present case there is no derogation under Article 15, and the Commission considers that the detention of an alien in view of his deportation for reasons of national security can in a certain way be compared to the internment of nationals effected for the same reasons both measures aiming at removing the person concerned from society mainly because he is considered to constitute a risk to the preservation of peace and maintenance of order in the country.

In the light of the above considerations the Commission finds that the limitation of judicial review in the applicant's case raises important and complex issues concerning the interpretation of Article 5 (4) of the Convention in relation to the detention of persons against whom action is being taken with a view to deportation. It follows that the applicant's complaint in this

respect cannot be considered as manifestly ill-founded, and that it must therefore be reserved for a consideration on its merits.

.....
For the above reasons the Commission decides

- to declare **inadmissible** as being manifestly ill-founded the applicant's complaints under
Article 3
Article 5 (1) f and (2)
Article 6
Article 14 read in conjunction with Article 5 (1) f, (2) and (4)
- to declare **admissible** and retain for consideration on the merits the applicant's complaint under Article 5 (4) of the Convention.

Résumé des faits pertinents

Ressortissant italien, le requérant a obtenu en 1970 une autorisation de séjour au Royaume-Uni avec interdiction d'exercer un emploi, puis une autorisation de séjour comme étudiant, enfin une autorisation liée à un emploi déterminé, échéant en juillet 1973. Le point de savoir s'il demeura sans autorisation sur territoire britannique après cette date est contesté.

En janvier 1974, il sollicita un permis de séjour en qualité de ressortissant d'un Etat membre de la Communauté Européenne. Mais en décembre 1974, son expulsion fut ordonnée par arrêté ministériel fondé sur la loi sur l'immigration (Immigration Act 1971), comme « utile à l'intérêt public » (conducive to the public good). Sa détention en vue d'expulsion fut ordonnée en même temps et le requérant fut aussitôt arrêté.

Il forma un recours contre l'arrêté d'expulsion. Alors que ce recours était pendant, l'arrêté fut révoqué et le requérant mis en liberté.

Devant la Commission, le requérant se plaint de sa détention.

(TRANSDUCTION)

EN DROIT (Extraits)

Le requérant se plaint d'avoir été détenu entre le 18 décembre 1974 et le 24 janvier 1975 du fait d'une ordonnance d'expulsion prise à son encontre

en vertu de l'article 3, paragraphe 5 (b) de la loi de 1971 sur l'immigration (Immigration Act, 1971). Cette ordonnance indiquait seulement que le Ministre jugeait de l'intérêt général d'expulser le requérant et qu'en application de l'article 2, paragraphe 3 de l'annexe 3 à ladite loi, il autorisait sa mise en détention jusqu'à son départ du Royaume-Uni. En outre, le requérant était avisé que son expulsion avait été ordonnée dans l'intérêt de la sûreté nationale. Aucun autre motif n'a été communiqué au requérant pour justifier son expulsion ou sa détention, mais il lui a été dit qu'il n'avait aucun droit légal de faire appel de l'ordonnance d'expulsion. Il pouvait toutefois faire valoir ses arguments devant une commission consultative, à moins que le Ministère n'ait révoqué l'ordonnance d'expulsion avant que cette commission ne se réunît pour examiner son cas.

1. La Commission relève tout d'abord que les faits de la présente cause diffèrent de ceux des requêtes N° 7729/76 et 7917/77 (Agee contre le Royaume-Uni)* et 7902/77 (X. contre le Royaume-Uni)**; que la Commission a déclarées irrecevables. Contrairement aux requérants qui avaient fait l'objet, dans ces affaires, d'une ordonnance d'expulsion en vertu de la même disposition de la loi de 1971 sur l'immigration, le présent requérant ne se plaint pas de l'ordonnance d'expulsion proprement dite ni de la procédure connexe, mais seulement de la détention qu'il a subie du fait de l'ordonnance d'expulsion, ainsi que de l'absence alléguée de recours efficaces pour contester cette détention. A cet égard, il a invoqué, en premier lieu, l'article 5 de la Convention et, en particulier, ses paragraphes 1 (f), 2 et 4. En outre, il a allégué des violations des articles 3, 6 et 14 de la Convention en liaison avec sa détention susmentionnée.

En ce qui concerne ces griefs, le Gouvernement défendeur a fait valoir que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes qui lui étaient ouvertes, vu qu'il n'a intenté ni une procédure d'*habeas corpus*, ni une action pour détention arbitraire, et qu'il n'a pas non plus contesté l'ordonnance d'expulsion incriminée par une demande d'ordonnance de *certiorari*. De son côté, le requérant a soutenu qu'aucun de ces recours ne pouvait être considéré comme efficace pour redresser ses griefs.

L'article 26 de la Convention dispose que la Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus. Selon la jurisprudence constante de la Commission, seul un recours efficace et suffisant peut être pris en considération à cet égard (cf. par exemple la décision sur la recevabilité des requêtes N° 918/60, Recueil 7, pp. 108, 110 et N° 654/59, Annuaire 4, pp. 277 et 283) ; toutefois, lorsqu'il n'existe pas de

* Cf. D.R. 7, p. 164

** Cf. D.R. 9, p. 224

recours efficace ou suffisant, le requérant doit être réputé avoir satisfait à l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes visée à l'article 26, même lorsqu'il n'a exercé aucun recours.

En l'espèce, les parties sont en désaccord sur le point de savoir si les recours qui auraient été à la disposition du requérant sont efficaces ou suffisants sous l'angle de l'article 26. Seul l'examen des griefs spécifiques du requérant permet de répondre à cette question. Comme il a été dit ci-dessus, le requérant se plaint essentiellement que sa détention ne relevait pas de l'article 5, paragraphe 1 (f), parce qu'elle n'était pas indispensable pour l'exécution de l'ordonnance d'expulsion, que les motifs qui lui ont été communiqués n'étaient pas suffisants au regard de l'article 5, paragraphe 2, et que les procédures par lesquelles il pouvait contester la légalité de sa détention ne répondaient pas au critère défini à l'article 5, paragraphe 4 de la Convention. Aucun de ces points n'aurait pu être soulevé devant les tribunaux britanniques sur la base de la Convention, puisque celle-ci n'a pas été incorporée dans l'ordre juridique interne du Royaume-Uni. Il convient donc de rechercher si le requérant aurait pu faire valoir en substance ses griefs susmentionnés dans une demande d'*habeas corpus*, une action pour détention arbitraire ou une demande d'ordonnance de *certiorari*.

La Commission considère que dans une affaire intéressant la sécurité nationale, ces recours se limitent à un examen de la question de savoir si le Ministre a excédé ses pouvoirs ou a agi de mauvaise foi. Toutefois, les griefs du présent requérant ont un caractère différent. Ils ressortissent précisément au domaine dans lequel les tribunaux britanniques répugnent à contrôler le pouvoir discrétionnaire du Ministre et concernent des questions qui, selon le Gouvernement défendeur, ne relèvent pas de la compétence des tribunaux, mais présentent un caractère essentiellement administratif. Ainsi, il ressort clairement, semble-t-il, des faits présentés que les tribunaux sont compétents pour examiner la légalité de la détention uniquement à l'intérieur des limites décrites ci-dessus, mais qu'ils n'ont pas compétence pour examiner sa nécessité sous l'angle de l'exécution de l'ordonnance d'expulsion, à supposer que ce soit là un critère pertinent au regard de la Convention. Il paraît aussi établi que les tribunaux n'auraient pas ordonné au Ministre de fournir des motifs supplémentaires au requérant ou même aux tribunaux eux-mêmes. En dernier lieu, il semble que les possibilités qu'ont les tribunaux du Royaume-Uni d'exercer leur contrôle dans des affaires de ce genre sont étroitement définies par une jurisprudence constante qui couvre chacun des recours proposés par le Gouvernement défendeur. La Commission estime que, dans ces conditions, les principes généraux du droit international concernant la règle de l'épuisement des voies de recours internes dispensent le requérant d'exercer l'un quelconque de ces recours. Il s'ensuit que le requérant doit être considéré comme ayant satisfait à la prescription de l'article 26 de la Convention en ce qui concerne tous ses griefs susmentionnés, et que la Commission doit donc examiner ces griefs au fond.

2. La Commission a d'abord recherché si la détention du requérant relevait de l'article 5, paragraphe 1 de la Convention, qui garantit à toute personne le droit à la liberté et à la sûreté, et stipule que nul ne peut être privé de sa liberté sauf dans les cas énoncés aux alinéas (a) à (f) et selon les voies légales. L'alinéa (f) autorise, notamment, l'arrestation ou la détention régulière d'une personne contre laquelle une procédure d'expulsion est en cours.

La Commission relève qu'une ordonnance d'expulsion avait été prise à l'encontre du requérant avant l'arrestation de celui-ci et qu'il ne fait aucun doute, en conséquence, qu'une procédure d'expulsion était en cours contre lui. Il est donc clair que l'affaire relève de l'article 5, paragraphe 1 (f) de la Convention et que l'unique question pour la Commission est celle de savoir si toutes les conditions applicables à une détention tombant sous le coup de cette disposition ont été réunies en l'espèce.

a) Il ne semble pas contesté entre les parties que la procédure suivie par les autorités pour l'arrestation du requérant était conforme à la législation britannique et, en particulier, aux dispositions applicables des annexes 2 et 3 de la loi de 1971 sur l'immigration, qui habilite le Ministre à ordonner de sa propre autorité, et sans avoir besoin d'une décision judiciaire, la mise en détention d'une personne qui a fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion. En conséquence, le requérant a été privé de sa liberté selon les voies légales, conformément à la stipulation introductive de l'article 5, paragraphe 1.

b) Le requérant a prétendu, toutefois, que nonobstant le caractère régulier de la procédure, sa détention n'a pas été « régulière » au sens de l'article 5, paragraphe 1 (f). Il fait valoir que l'adjectif « régulier » figurant à l'article 5, paragraphe 1 (f) signifie régulier au regard du droit international, y compris la Convention, et que celle-ci n'autorise, selon lui, la mise en détention de la personne qu'on se propose d'expulser que si elle est nécessaire pour l'exécution de l'ordonnance d'expulsion, ce qui, toujours selon le requérant, n'a pas été le cas en l'espèce. D'un autre côté, le Gouvernement considère que l'adjectif « régulier » figurant à l'article 5, paragraphe 1 (f) fait référence au droit matériel des Hautes Parties Contractantes concernées, y compris la législation de la C.E.E. applicable à l'échelon interne. Le Gouvernement fait valoir, en outre, que la détention du requérant a été régulière au regard à la fois du droit interne et de la directive N° 64/221 du Conseil de la C.E.E., et que l'article 5, paragraphe 1 (f) n'exige pas que la détention soit nécessaire pour l'exécution de l'ordonnance d'expulsion.

La Commission rappelle sa jurisprudence antérieure dans laquelle elle a toujours interprété l'adjectif « régulier » figurant à l'alinéa (a) ainsi que dans les autres alinéas de l'article 5, paragraphe 1, comme signifiant « régulier au regard de la législation interne applicable ». Elle estime qu'il n'y a aucune raison de s'écarter de cette jurisprudence. La thèse du requérant selon

laquelle l'adjectif « régulier » renvoie aux dispositions de la Convention proprement dite équivaldrait en réalité à une argumentation en cercle vicieux, qui aboutirait à laisser sans directive aucune les organes chargés d'appliquer la Convention. D'un autre côté, on peut soutenir que l'origine des dispositions juridiques déterminant la régularité d'une mesure déterminée sous l'angle de la législation interne n'entre pas en ligne de compte pour un examen sous l'angle de la Convention, et qu'il convient aussi de tenir compte des dispositions du droit international qui ont été incorporées dans la législation interne.

La détention du requérant relevait manifestement de l'article 2, paragraphe 3 de l'annexe 3 à la loi de 1971 sur l'immigration. Les seuls doutes qui pourraient subsister concernent la question de savoir si elle relevait également de la directive N° 64/221 de la C.E.E. Cette directive ne traite pas de la détention d'une personne qu'on se propose d'expulser, mais seulement de la régularité d'une ordonnance d'expulsion prise à l'encontre d'un ressortissant de la C.E.E. Ceci étant, conformément au principe établi par la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire Royer, la régularité de la détention serait affectée si la décision d'expulsion était elle-même contraire au Traité de la C.E.E. La directive portant application de l'article 48 du Traité de la C.E.E. contient au moins une disposition directement applicable (self executing) dans son article 3, paragraphe 1, selon laquelle les mesures d'expulsion prises dans l'intérêt général ou pour la sécurité publique doivent être fondées uniquement sur le comportement personnel de l'individu concerné. Bien que le requérant n'ait pas été avisé de la nature des allégations effectivement formulées contre lui, rien n'indique que les mesures dont il a fait l'objet aient été appliquées autrement que sur la base de son comportement personnel. En particulier, rien n'indique que l'ordonnance d'expulsion incriminée faisait partie d'un plan général d'expulsion des étrangers pour des raisons politiques ou autres. La Commission a donc la conviction que les prescriptions de l'article 3, paragraphe 1 de la directive ont été respectées dans le cas du requérant.

En ce qui concerne d'autres dispositions de la directive, la Commission relève tout d'abord qu'on ne sait pas précisément si elles sont directement applicables et si elles doivent donc entrer en ligne de compte pour un examen de la régularité de l'ordonnance d'expulsion au regard de la législation du Royaume-Uni. Toutefois, même à supposer qu'elles s'imposaient directement aux autorités devant statuer sur le cas du requérant, la Commission ne parvient pas à découvrir une violation de l'un quelconque desdits articles qui aurait pu avoir pour conséquence de priver de sa base juridique l'ordonnance d'expulsion prise à l'encontre du requérant. Il y a eu peut-être des violations techniques des articles 5 et 7 de la directive, les autorités n'ayant pas statué à temps sur la demande du requérant tendant à obtenir un premier permis de séjour en application du règlement de la C.E.E., et ne l'ayant pas avisé du délai qui lui était laissé pour quitter le pays une fois

prise l'ordonnance d'expulsion. Toutefois, la Commission estime que le fait pour les autorités de ne pas avoir satisfait à ces dispositions n'a pas invalidé l'ordonnance d'expulsion, et n'a pas privé la détention du requérant de sa base juridique. De fait, le conseil du requérant a lui-même soutenu que le pouvoir d'expulser était la disposition primordiale de la directive de la C.E.E. et qu'il ne pouvait être affecté par le non-respect de certaines autres dispositions de la législation de la C.E.E. Il en va de même des dispositions procédurales contenues dans les articles 6, 8 et 9 de la directive qui semblent, en outre, autoriser la non-communication d'informations (article 6) et l'exclusion d'un recours (article 9, paragraphe 2) dans les affaires intéressant la sécurité nationale, si la même limitation des recours existe pour les ressortissants en ce qui concerne les actes faits par l'administration dans une situation comparable (article 8 de la directive). Il s'ensuit que la validité de l'ordonnance d'expulsion ne pouvait pas être contestée en application de la législation applicable de la C.E.E. et qu'en conséquence, la régularité de la détention du requérant ne pouvait pas être contestée non plus sur cette base. Il convient, en conséquence, de considérer la détention du requérant comme « régulière » au sens de l'article 5, paragraphe 1 (f).

c) En ce qui concerne la thèse du requérant suivant laquelle sa détention n'était pas nécessaire pour assurer son expulsion, la Commission estime que c'est là une question qui doit être examinée séparément de celle de la régularité de la détention. L'article 5, paragraphe 1 (f) de la Convention ne fait pas expressément référence à la « nécessité », mais il découle du caractère de clause exceptionnelle que revêt cette disposition que celle-ci doit être interprétée strictement et qu'aucun autre critère que ceux mentionnés dans la clause d'exception elle-même ne peut justifier une restriction, quelle qu'elle soit, au droit des personnes à la liberté et à la sûreté (cf. par. 194 du rapport de la Commission du 18 mai 1977 sur la requête N° 6538/74, *Times Newspapers et autres contre le Royaume-Uni*). En outre, l'article 18 de la Convention dispose que les restrictions qui, aux termes de celle-ci, sont apportées aux droits et libertés proclamés par la Convention ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues. Il s'ensuit que la détention d'une personne qu'on se propose d'expulser ne peut se justifier sous l'angle de l'article 5, paragraphe 1 que pour autant qu'elle est liée à la procédure d'expulsion et ne se justifie pour aucune autre cause. Ainsi, elle ne peut pas être utilisée comme un substitut à la détention préventive ou à toute autre forme de détention à laquelle les autorités auraient pu recourir, mais qu'elles ont décidé de ne pas appliquer. D'un autre côté, le libellé de l'article 5, paragraphe 1 (f) ne pose pas pour condition à la mise en détention d'une personne qu'on se propose d'expulser qu'une ordonnance d'expulsion soit effectivement en vigueur contre elle. Il suffit qu'une procédure d'expulsion ... (soit) en cours ou que, dans la version anglaise, "action is being taken (against him) with a view to deportation". Cela peut seulement signifier que l'issue finale de la procédure d'expulsion n'entre pas en ligne de

compte pour la justification de la détention, pourvu qu'une procédure régulière d'expulsion ait été engagée et soit sérieusement poursuivie. Ainsi, le fait qu'en l'espèce l'ordonnance d'expulsion ait été finalement rapportée ne saurait être un élément décisif. Ce n'est pas nécessairement un aveu de la part des autorités, comme le requérant paraît le laisser entendre, qu'il n'existait dès le départ aucune possibilité légale de l'expulser ; il se peut très bien que les autorités aient fait usage de leur pouvoir discrétionnaire pour ne pas recourir à un pouvoir d'expulsion qu'elles détenaient effectivement. Il se peut que la détention du requérant n'était pas strictement nécessaire pour mettre en œuvre l'expulsion envisagée, si celle-ci avait bien eu lieu en fin de compte ; toutefois, la Commission considère qu'il y a eu, en l'espèce, un rapport adéquat entre la détention et la procédure d'expulsion. Malgré l'examen, à l'audience contradictoire, de considérations autres que la nécessité d'assurer l'expulsion, qui pourraient motiver une décision de mettre en détention une personne qu'on se propose d'expulser, rien n'indique, dans le cas du requérant, que la décision de le détenir ait été influencée en réalité par des considérations étrangères à la procédure d'expulsion engagée contre lui.

En conséquence, la Commission conclut que la détention du requérant relevait de l'article 5, paragraphe 1 (f) de la Convention. Le grief du requérant à cet égard est manifestement mal fondé au sens de l'article 27, paragraphe 2 de la Convention.

.....

4. La Commission en vient maintenant au grief du requérant selon lequel les possibilités de contrôle judiciaire qui lui étaient offertes ne satisfont pas aux prescriptions de l'article 5, paragraphe 4 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a 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 la détention est illégale. »

La Commission fait observer, tout d'abord, que conformément à l'arrêt du 18 juin 1971 de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans les Affaires de vagabondage, l'article 5, paragraphe 4 est une disposition distincte dont l'observation ne découle pas *eo ipso* de la constatation qu'il n'y a pas eu violation de l'article 5, paragraphe 1 de la Convention. Une personne qui a été régulièrement privée de sa liberté a droit elle aussi à un contrôle de la légalité de sa détention par un tribunal (par. 73 de l'arrêt). La constatation susmentionnée que le grief du requérant sous l'angle de l'article 5, paragraphe 1 est manifestement mal fondé n'empêche donc pas la Commission de rechercher si l'article 5, paragraphe 4 a aussi été respecté dans son cas.

Par ailleurs, la Cour a déclaré dans son arrêt susmentionné que lorsque la décision privative de liberté émane d'un organe administratif — ce qui est incontestablement le cas en l'espèce — l'article 5, paragraphe 4 fait obligation aux Etats contractants d'ouvrir au détenu un recours auprès d'un tribunal. En outre, il est indispensable que la procédure appliquée ait un caractère judiciaire et qu'elle offre à l'individu concerné des garanties adaptées à la nature de la privation de liberté dont il s'agit (par. 76 de l'arrêt susmentionné). Les modalités de la procédure ne doivent pas nécessairement être identiques dans chacun des cas où celle-ci requiert l'intervention d'un tribunal et, pour trancher la question de savoir si une procédure offre des garanties suffisantes, il faut avoir égard à la nature particulière des circonstances dans lesquelles elle se déroule (par. 78 de l'arrêt). La Cour a élaboré dans cet arrêt des critères applicables aux garanties que doivent offrir les procédures ayant trait à la détention des vagabonds et la Commission a eu récemment l'occasion d'examiner les garanties que doivent présenter les procédures concernant la détention des aliénés (cf. le rapport de la Commission du 15 décembre 1977 sur la requête N° 6301/73, Winterwerp contre les Pays-Bas, par. 87 et suiv.). Toutefois, la Commission n'a jamais étudié en détail les caractéristiques que doit présenter une procédure concernant la détention d'une personne contre laquelle une procédure d'expulsion est en cours.

Il est exact que dans la requête N° 1983/63 intentée contre les Pays-Bas, la Commission se trouvait devant une situation analogue à celle qui caractérise la présente affaire, les recours disponibles se trouvant limités à l'examen d'aspects particuliers de la régularité de la détention d'une personne qu'on se proposait d'expulser. Toutefois, dans sa décision sur la recevabilité de cette requête (Annuaire 9, p. 287), la Commission a estimé que le requérant était simplement tenu d'épuiser, en ce qui concerne ses griefs au titre de l'article 5, paragraphe 1, les recours ressortissant au domaine dans lequel les tribunaux auraient été effectivement compétents. Elle n'a certainement pas décidé à cette occasion que le système de contrôle judiciaire limité qui existait aux Pays-Bas à l'époque dans des affaires de ce genre offrait toutes les garanties exigées par l'article 5, paragraphe 4 de la Convention. En fait, la Commission a expressément réservé sa position sur ce point en décidant que dans les circonstances particulières de cette affaire, les griefs du requérant sous l'angle de l'article 5, paragraphe 4 étaient irrecevables pour d'autres motifs.

Dans la présente affaire, le Ministre a toute latitude pour autoriser la mise en détention d'une personne à l'encontre de laquelle il a pris une ordonnance d'expulsion. La loi elle-même présume que la détention devra toujours être considérée comme régulière (article 18, paragraphe 4 de l'annexe 2 à la loi sur l'immigration). Les tribunaux s'abstiennent de contrôler l'exercice par le Ministre de son pouvoir discrétionnaire, sauf dans les cas où il est allégué qu'il a excédé ses pouvoirs ou agi de mauvaise foi. Ils ne

contrôlent pas d'autres aspects de la régularité de la détention ou des mesures d'expulsion connexes. Même à l'intérieur du domaine limité où les tribunaux exercent leur compétence, la situation procédurale tend à favoriser l'autorité défenderesse, qui ne peut pas être obligée de révéler les renseignements sur lesquels elle a basé sa décision, ce qui laisse au plaignant l'ensemble de la charge de la preuve dans une affaire dont il peut ne connaître que très peu de choses.

Cette limitation du contrôle judiciaire est très semblable à celle appliquée par les tribunaux en ce qui concerne les mesures de détention prises en vertu de la législation de crise en Irlande du Nord, législation qui a été imposée, elle aussi, pour des considérations de sécurité nationale. En ce qui concerne cette dernière, la Cour a constaté dans l'arrêt du 18 janvier 1978 qu'elle a rendu dans l'Affaire d'Irlande du Nord que le contrôle judiciaire n'était pas suffisamment étendu, ce qui aurait constitué une violation de l'article 5, paragraphe 4 de la Convention, si la dérogation aux obligations de la Convention n'avait pas été justifiée sous l'angle de l'article 15 de celle-ci (par. 200 et 220 de l'arrêt). En l'espèce, il n'y a pas de dérogation en vertu de l'article 15, et la Commission estime que la détention d'un étranger en vue de son expulsion pour des raisons de sécurité nationale peut se comparer, dans une certaine mesure, à l'internement de nationaux pour les mêmes raisons, les deux mesures visant à éloigner la personne concernée de la collectivité principalement du fait qu'elle est considérée comme présentant un danger pour le maintien de la paix et de l'ordre dans le pays.

A la lumière de ces considérations, la Commission estime que la limitation du contrôle judiciaire dans le cas du requérant soulève des problèmes importants et complexes d'interprétation de l'article 5, paragraphe 4 de la Convention en ce qui concerne la détention des personnes qui font l'objet d'une procédure d'expulsion. Il s'ensuit que le grief du requérant à cet égard ne peut pas être considéré comme manifestement mal fondé et qu'il doit donc être réservé en vue d'un examen au fond.

.....
Par ces motifs, la Commission

- Déclare **irrecevables**, pour défaut manifeste de fondement, les griefs tirés par le requérant des
Article 3,
Article 5, paragraphe 1 (f) et paragraphe 2,
Article 6,
Article 14, combiné avec l'article 5, paragraphe 1 (f), paragraphes 2 et 4 de la Convention ;
- Déclare **recevable** et retient le grief tiré par le requérant de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention.