

SUR LA RECEVABILITE

des requêtes Nos 15773/89 et 15774/89
présentée par Dorothee PIERMONT
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en
chambre du conseil le 3 décembre 1992 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président

J.A. FROWEIN

S. TRECHSEL

G. SPERDUTI

E. BUSUTTIL

G. JÖRUNDSSON

A. WEITZEL

J.C. SOYER

H. DANELIUS

Mme G.H. THUNE

M. C.L. ROZAKIS

Mme J. LIDDY

MM. L. LOUCAIDES

J.C. GEUS

M.P. PELLONPÄÄ

B. MARXER

M. M. de SALVIA, Secrétaire adjoint de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de
l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu les requêtes introduites respectivement les 6 et 8 novembre
1989 par Dorothee PIERMONT contre la France et enregistrées le 15
novembre 1989 sous les Nos de dossiers 15773/89 et 15774/89 ;

Vu la décision de la Commission en date du 2 septembre 1991 de
joindre les deux requêtes en application de l'article 35 de son
Règlement intérieur ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur en
date du 14 février 1992 et les observations en réponse présentées par
la requérante le 5 mai 1992 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la
Commission ;

Vu les conclusions développées par les parties à l'audience
contradictoire du 3 décembre 1992 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante : EN FAIT

La requérante, de nationalité allemande, née en 1943 à
Strasbourg, est député au Parlement Européen et a son domicile à
Remagen en République Fédérale d'Allemagne.

Dans la procédure devant la Commission, elle a été représentée
par Maître Alain Ottan puis par Maître François Roux, avocats au
barreau de Montpellier.

Les faits, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent
se résumer comme suit :

1. A l'invitation de personnalités politiques indépendantistes locales élues, la requérante a séjourné à Tahiti (Polynésie française) où elle est arrivée le 24 février 1986. Elle a participé le 1er mars 1986 à une manifestation organisée par le maire de la commune de Faaa, l'une des plus importantes agglomérations de Polynésie française, en signe de protestation contre les essais nucléaires français. Au cours de cette manifestation la requérante a pris la parole pour soutenir les revendications anti-nucléaires et indépendantistes exprimées ou soutenues par plusieurs organisations politiques légalement reconnues en Polynésie française.

Alors que la requérante s'apprêtait à quitter spontanément ce territoire pour se rendre en Nouvelle-Calédonie où elle se rendait également à l'invitation d'élus politiques indépendantistes, elle s'est vu notifier un arrêté pris le 2 mars 1986 par le Haut-Commissaire de la République en Polynésie française, prononçant son expulsion et l'interdiction de toute nouvelle entrée sur le territoire, aux motifs que :

- tout étranger se doit de respecter une certaine neutralité vis-à-vis du territoire de la République française qui l'accueille,

- malgré la mise en garde verbale du Haut-Commissaire de la République sur l'obligation de réserve à respecter, tout particulièrement en période de campagne électorale, faite à son arrivée le 24 février 1986, la requérante a, lors d'une manifestation publique sur le thème de l'indépendance du territoire et de l'opposition aux essais nucléaires, déclaré que la France commettait en outre des actes d'ingérence dans les affaires polynésiennes, déclaration portant atteinte, selon le Haut-commissaire de la République, à la politique de la France.

Cette décision ayant été mise à exécution, la requérante a saisi le tribunal administratif de Papeete d'un recours en annulation. Par jugement rendu le 23 décembre 1986, le tribunal a accueilli sa requête sur la base de motifs tirés du seul droit interne français.

Le tribunal s'exprima comme suit :

"Considérant que si le représentant de l'Etat dans le territoire tient non seulement de (ces) dispositions (...) un large pouvoir discrétionnaire en vue de lui permettre d'assurer efficacement le maintien de l'ordre, il doit, en tout état de cause, concilier le pouvoir qui lui est ainsi conféré avec le respect des libertés de circulation et d'expression qui sont garanties non seulement par les textes de la Communauté européenne mais d'abord par la constitution et les principes généraux du droit que la République reconnaît tant à ses propres nationaux qu'aux étrangers dont la présence et l'attitude sur le territoire ne constituent pas une menace pour l'ordre public ; que la conciliation dont il s'agit implique l'obligation d'adapter rigoureusement la mesure de police à intervenir aux strictes nécessités du maintien ou du rétablissement de l'ordre public ;

Considérant d'une part que les propos tenus par la requérante (...) ne présentaient aucun caractère séditieux et ne pouvaient en eux-mêmes constituer un risque sérieux de troubles de l'ordre public ; (...)

Considérant d'autre part, et au surplus, qu'il ressort des pièces du dossier que cette mesure a été décidée au moment où l'intéressée s'apprêtait à quitter spontanément le territoire ; qu'elle ne pouvait plus, dans ces conditions, être regardée comme indispensable au maintien de l'ordre

sur le territoire ;

Considérant qu'il suit de là, et sans qu'il soit besoin de faire appel à l'ordre juridique international ou communautaire, que les principes généraux du droit interne suffisent à établir que la décision litigieuse est entachée d'excès de pouvoir ; qu'elle encourt de ce fait l'annulation ;".

Saisi d'un recours du ministre des départements et territoires d'outre-mer, le Conseil d'Etat, par un arrêt du 12 mai 1989, a annulé le jugement du tribunal administratif sur la base de motifs relevant à la fois du droit interne français et du droit communautaire et international. Le Conseil d'Etat s'exprima comme suit :

"Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que Mme Piermont a, lors de son séjour en Polynésie française, tenu au cours de manifestations publiques organisées pendant la campagne pour les élections législatives et pour les élections à l'assemblée territoriale, des propos violemment hostiles à la politique de défense de la France et à l'intégrité de son territoire ; qu'en estimant, dans les circonstances de l'affaire, que les agissements de Mme Piermont constituaient une menace pour l'ordre public, et en décidant pour ces motifs d'enjoindre à l'intéressée de quitter le territoire, le Haut-Commissaire de la République n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation ; que, dès lors, le ministre des départements et territoires d'outre-mer est fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Papeete, pour annuler l'arrêté du 2 mars 1986, s'est fondé sur l'absence de motifs de nature à justifier l'expulsion de Mme Piermont ;

....

Considérant qu'en l'absence de dispositions la rendant applicable au territoire de la Polynésie et Dépendances, la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre le public et l'administration, est sans application dans ce territoire ; qu'aucune autre disposition législative ou réglementaire n'impose la motivation d'une mesure de police ;

Considérant que si Mme Piermont invoque les stipulations du Traité de Rome sur la libre circulation sur le territoire des Etats membres, les articles 135 et 227 du Traité renvoient la mise en oeuvre de cette liberté dans les pays associés, dont font partie les territoires d'outre-mer français, à des conventions ultérieures qui requièrent l'unanimité des Etats membres ; qu'en l'absence de telles conventions, le moyen ne saurait en tout état de cause être accueilli ;

Considérant que les privilèges et immunités reconnus aux membres du Parlement Européen par les articles 6 à 11 du Protocole du 8 avril 1965, assurent à ceux-ci le libre déplacement pour se rendre au Parlement et les protègent contre toute mesure de poursuite ou de détention durant ses réunions mais ne sauraient faire obstacle à l'édition d'une mesure de police de la nature de celle qui a été prise à l'encontre de Mme Piermont ;

Considérant enfin, que la mesure attaquée ne porte pas atteinte à la liberté d'expression définie aux articles 10 et 14 de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et relève de l'article 2 alinéa 3 du Protocole N° 4 annexé à ladite Convention qui autorise les restrictions à la libre circulation fondées sur

les impératifs de sécurité nationale, de sûreté publique et d'ordre public ; ...".

2. A son arrivée sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, la requérante s'est vu notifier dans l'enceinte même de l'aéroport de Nouméa - La Tontouta où elle venait de débarquer et après avoir passé sans problème le contrôle des autorités de police -, un arrêté pris le 4 mars 1986 par le Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie prononçant l'interdiction d'entrée sur ce territoire aux motifs que :

- un arrêté d'expulsion et d'interdiction d'entrée concernant la requérante avait été pris le 2 mars 1986 par le Haut-commissaire de la République en Polynésie française,

- sa présence sur le territoire de Nouvelle-Calédonie, notamment en période de campagne électorale, suscitait et était de nature à susciter des troubles à l'ordre public.

Cette décision ayant été mise à exécution, la requérante a saisi le tribunal administratif de Nouméa d'un recours en annulation. Par jugement rendu le 24 décembre 1986, le tribunal a accueilli sa requête sur la base de motifs tirés du seul droit interne français.

Le tribunal s'exprima comme suit :

"Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs' ... doivent être motivées les décisions qui ... restreignent l'exercice des libertés publiques ou de manière générale constituent une mesure de police' ; qu'aux termes de l'article 3 de la même loi 'la motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision' ;

Considérant que si l'arrêté attaqué vise l'arrêté du 2 mars 1986 du Haut-commissaire de la République en Polynésie française, prononçant l'expulsion et l'interdiction d'entrée de Mme Piermont sur ce dernier territoire, le Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie et Dépendances ne déclare pas s'approprier les termes de cet arrêté dont le texte n'est ni incorporé ni joint à sa décision ; que ce visa n'a pu, dès lors, tenir lieu de la motivation exigée par la loi ;

Considérant, par ailleurs, qu'en se bornant à indiquer que 'la présence sur le territoire de Nouvelle-Calédonie et Dépendances notamment en période de campagne électorale de Mme Dorothee Piermont, de nationalité allemande (R.F.A.) suscite et est de nature à susciter des troubles à l'ordre public' sans préciser les éléments de fait à la base de cette mesure de police, le Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie et Dépendances n'a pas satisfait aux exigences de l'article 3 de la loi précitée ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, Mme Piermont est fondée à demander l'annulation de cet arrêté ;".

Saisi d'un recours du ministre des départements et territoires d'outre-mer, le Conseil d'Etat, par un arrêt du 12 mai 1989, a annulé le jugement du tribunal administratif sur la base de motifs relevant à la fois du droit interne français et du droit communautaire et international. Le Conseil d'Etat s'exprima comme suit :

"Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la loi du 3

décembre 1849 sur la naturalisation et le séjour des étrangers en France, maintenu en vigueur dans les territoires d'outre-mer et applicable dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances : 'le ministre de l'intérieur pourra par mesure de police enjoindre à un étranger voyageant ou résidant en France de sortir immédiatement du territoire français et le faire reconduire à la frontière' ; qu'en vertu de l'article 2 de la loi du 29 mai 1874, les droits conférés au ministre de l'intérieur par l'article 7 de la loi du 3 décembre 1849 précitée, sont exercés par le représentant du Gouvernement dans le territoire ; que compte tenu tant des agissements de Mme Piermont au cours des jours précédents que des troubles provoqués par l'annonce de son arrivée sur le territoire, le Haut-commissaire, en estimant que la présence de Mme Piermont constituerait une menace pour l'ordre public et en interdisant par ce motif l'accès du territoire de la Nouvelle-Calédonie à l'intéressée, n'a entaché sa décision d'aucune erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant que si Mme Piermont invoque les stipulations du Traité de Rome sur la libre circulation sur le territoire des Etats membres, les articles 135 et 227 du Traité renvoient la mise en oeuvre de cette liberté dans les pays associés, dont font partie les territoires d'outre-mer français, à des conventions ultérieures qui requièrent l'unanimité des Etats membres ; qu'en l'absence de telles conventions, le moyen ne saurait en tout état de cause être accueilli ;

Considérant que les privilèges et immunités reconnus aux membres du Parlement Européen par les articles 6 à 11 du Protocole du 8 avril 1965, assurent à ceux-ci le libre déplacement pour se rendre au Parlement et les protège contre toute mesure de poursuite ou de détention durant ses réunions mais ne sauraient faire obstacle à l'édition d'une mesure de police de la nature de celle qui a été prise à l'encontre de Mme Piermont ;

Considérant enfin, que la mesure attaquée ne porte pas atteinte à la liberté d'expression définie aux articles 10 et 14 de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et relève de l'article 2 alinéa 3 du Protocole N° 4 annexé à ladite Convention qui autorise les restrictions à la libre circulation fondées sur les impératifs de sécurité nationale, de sûreté publique et d'ordre public ; ...".

GRIEFS

Dans le cadre de ces requêtes, la requérante allègue la violation de l'article 2 du Protocole N° 4, ainsi que des articles 10 et 14 de la Convention.

1. Elle estime qu'étant entrée et se trouvant sur le territoire de la Polynésie française dans des conditions régulières, elle aurait dû pouvoir continuer à y circuler librement.

D'autre part, étant entrée sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie dans des conditions régulières, son passeport ayant été visé à son arrivée par les autorités de police, elle aurait dû pouvoir y circuler librement.

Elle soutient en particulier que le droit énoncé à l'article 2 du Protocole N° 4, qui dispose en substance que quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement, sauf restrictions prévues par la loi et nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, la sûreté publique

et au maintien de l'ordre public, ne saurait justifier un traitement différent du seul fait de son extranéité, puisque la France a convenu de reconnaître dans le cadre de l'article 1 de la Convention à toute personne l'ensemble des droits et libertés définis dans la Convention.

En l'occurrence, la seule limitation admise à ce droit de libre circulation résulte des dispositions du paragraphe 3 de l'article 2 dudit Protocole. A cet effet, il échet de tenir compte du caractère dérogatoire de la législation appliquée en Polynésie française, qui n'assure pas une protection équivalente à celle existant en France métropolitaine au regard des libertés publiques et du Traité de Rome, ainsi que l'admet implicitement le Conseil d'Etat dans son arrêt du 12 mai 1989.

Quoi qu'il en soit, la requérante considère que les propos qu'elle a tenus en Polynésie française ne présentaient, comme l'a d'ailleurs relevé le tribunal administratif de Papeete, aucun caractère séditieux et ne pouvaient eux-mêmes constituer un risque sérieux de trouble à l'ordre public. L'analyse faite par le Conseil d'Etat lui paraît dès lors inacceptable au regard des exigences du Protocole N° 4. Elle cite à ce propos une jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes qui a jugé que, pour justifier certaines restrictions à la libre circulation des personnes, le recours par un Etat à la notion d'ordre public suppose l'existence "d'une menace réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société" (CJCE Aff. 30-77 Régina C.P. BOUCHEREAU 27/10/77), ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

La requérante estime en outre que son expulsion ne pouvait constituer une mesure nécessaire car elle s'apprêtait à quitter le territoire de la Polynésie française "à l'issue d'un séjour paisible".

D'autre part, la requérante n'aperçoit pas en quoi sa participation à une manifestation anti-nucléaire en Polynésie française a pu motiver son expulsion de la Nouvelle-Calédonie, territoire où aucun essai nucléaire n'est poursuivi par la France. Quant aux convictions indépendantistes affirmées par elle en Polynésie française relativement à ce seul territoire d'outre-mer, elles ne pouvaient en aucune manière être retenues par le Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie. D'ailleurs celui-ci s'est borné à faire référence, dans son arrêté du 4 mars 1986, à l'arrêté pris à l'encontre de la requérante le 2 mars 1986.

Comme l'a relevé le tribunal administratif de Nouméa, le Haut-Commissaire n'a pas déclaré s'approprier les termes de cet arrêté, dont le texte n'a été ni incorporé ni joint à sa propre décision. C'est bien parce que les motifs retenus dans l'arrêté d'expulsion du territoire de la Polynésie française étaient inopérants en Nouvelle-Calédonie que le Haut-commissaire n'a pas motivé en fait son arrêté du 4 mars 1986 et s'est borné à évoquer l'arrêté du 2 mars 1986.

D'autre part, il a été fait état par le Haut-Commissaire des troubles à l'ordre public suscités par la simple présence de la requérante sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie. Sur ce point, il s'avère qu'un groupe de personnes menaçantes et déterminées à empêcher sa visite sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie avait fait publiquement connaître qu'il manifesterait devant l'aéroport à l'arrivée de l'avion, et ce rassemblement a effectivement eu lieu. Dans ces circonstances et selon la requérante, le respect de l'ordre public imposait aux autorités françaises d'assurer la liberté de circulation d'une personne investie d'un mandat d'élue européen et titulaire d'un laissez-passer. En affirmant au contraire que l'ordre public était menacé ou risquait d'être menacé par sa simple présence sur le territoire, le Haut-commissaire a, selon la requérante, fait une appréciation inexacte des mesures nécessaires, au sens de la Convention, à la sécurité et à la sûreté dans une société démocratique où le respect des droits fondamentaux devrait l'emporter sur la crainte

d'agissements séditionnels.

Enfin, la requérante précise qu'elle a aussi fait l'objet d'une mesure d'expulsion improprement qualifiée d'interdiction d'entrée. Les oblitérations de son passeport diplomatique laissent apparaître qu'elle est entrée sur le territoire puis en est ressortie. Dans les faits, elle a donc bel et bien été expulsée, en violation caractérisée de l'article 13 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques de 1966 ratifié par la France, ainsi que des dispositions de l'article 2 du Protocole N° 4 de la Convention.

2. La requérante soutient encore que les mesures prises à son encontre contreviennent également aux dispositions des articles 10 et 14 de la Convention.

Selon elle, on a voulu, par le biais de la mesure d'expulsion et d'interdiction de toute nouvelle entrée sur le territoire de la Polynésie française, à la fois censurer ses opinions politiques et leur expression sur le sol polynésien et l'empêcher de s'exprimer sur le sol de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances. Or, ces territoires sont intégrés à la Communauté européenne, ce qui, selon elle, autorise un député européen à s'intéresser à leur situation, sauf à considérer que lesdits députés n'auraient droit à la liberté d'opinion et d'expression qu'à l'intérieur de leur propre pays.

En résumé, la requérante soutient que ses déclarations n'ont menacé en rien l'ordre public et les libertés d'autrui. Dès lors, les restrictions posées au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention sont, selon elle, inapplicables en l'occurrence. Au surplus, force est de constater que les convictions anti-nucléaires, qui sont les siennes, s'expriment depuis longtemps sur le territoire de la Polynésie française où plusieurs partis politiques font campagne sur ce point.

Il y a donc discrimination dans la mesure où la jouissance des droits et libertés, reconnus par l'article 10 de la Convention aux citoyens français résidant sur le territoire de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances, n'est pas assurée aux étrangers nonobstant l'article 14 de la Convention qui interdit de prendre en compte l'origine nationale.

Enfin la requérante soutient que la limitation de l'article 16 de la Convention ne lui est pas applicable en ce qu'elle ne peut être considérée comme étrangère au sens de ce texte, en sa double qualité de citoyenne européenne et de député européen.

La requérante demande que soit reconnu le caractère illégal, au regard de la Convention, des mesures prises à son encontre et elle demande une compensation financière en réparation du préjudice subi.

PROCEDURE

Les présentes requêtes ont été introduites respectivement les 6 et 8 novembre 1989 et enregistrées le 15 novembre 1989.

Le 2 septembre 1991, la Commission a décidé de porter les requêtes à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à présenter par écrit ses observations sur leur recevabilité et leur bien-fondé. En outre, elle a ordonné la jonction des deux requêtes, en application de l'article 35 de son Règlement intérieur.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 14 février 1992 après que deux prorogations de délai lui eurent été accordées, et la requérante y a répondu le 5 mai 1992.

Le 30 juin 1992, la Commission a décidé d'entendre les parties en leurs observations orales. L'audience contradictoire a eu lieu le 3 décembre 1992.

Les parties ont comparu comme suit :

Pour le Gouvernement :

M. Bruno GAIN, Sous-Directeur des Droits de
l'Homme, Direction des Affaires
juridiques, Ministère des
Affaires étrangères, en qualité
d'Agent,

Mme Elise FLORENT, Conseiller de tribunal
administratif, Sous-Direction
des Droits de l'Homme, Direction
des Affaires juridiques,
Ministère des Affaires
étrangères,

Mme Anne BERRIAT, Magistrat, Chef de la mission
juridique du Ministère des
DOM-TOM,

en qualité de conseils.

Pour la requérante :

Maître François ROUX, Avocat de la requérante,

Maître Guylaine LANG-CHEYMOL et
Maître Marie-Paule CANIZARES, Conseils,

de la S.C.P.A. à la cour d'appel de Montpellier.

La requérante était présente à l'audience ainsi que son époux.

EN DROIT

1. La requérante se plaint que les mesures administratives dont elle a fait l'objet sur les territoires de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances, en raison des propos qu'elle a tenus en Polynésie française, ont porté atteinte à son droit à la liberté d'expression protégé par l'article 10 (art. 10) de la Convention, ont constitué un traitement discriminatoire en violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 10 (art. 14+10), et affecté son droit à la libre circulation garanti par l'article 2 du Protocole N° 4 (P4-2).

2. Quant à la prétendue violation de l'article 10 (art. 10) de la Convention, ainsi libellé :

1."Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire."

la requérante soutient que par le biais des mesures d'expulsion et d'interdiction d'entrer sur les territoires de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances, on a voulu à la fois censurer ses opinions politiques et leur expression sur le sol polynésien et l'empêcher de s'exprimer sur le sol de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances, ce qui, selon elle, constitue une ingérence dans son droit à la liberté d'expression que les restrictions prévues au paragraphe 2 de cette disposition de la Convention ne sauraient justifier.

La requérante considère que ces mesures ont en outre engendré une discrimination dans la mesure où la jouissance des droits et libertés reconnus par l'article 10 (art. 10) de la Convention aux citoyens français résidant sur le territoire de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances n'est pas assurée aux étrangers nonobstant l'article 14 (art. 14) de la Convention qui interdit de prendre en considération l'origine nationale.

Enfin, la requérante soutient que la limitation de l'article 16 (art. 16) de la Convention qui dispose qu'"aucune des dispositions des articles 10, 11 et 14 (art. 10, 11, 14) ne peut être considérée comme interdisant aux Hautes Parties Contractantes d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers", ne lui est pas applicable en raison de ce qu'elle ne peut être considérée comme étrangère au sens de ce texte en sa double qualité de citoyenne européenne et député européen.

Le Gouvernement défendeur considère pour sa part que le grief tiré de l'article 10 de la Convention, lu en combinaison avec l'article 14 (art. 10+14), est dépourvu de pertinence compte tenu de la distinction opérée par la Convention entre nationaux et étrangers.

Il rappelle à cet égard que le droit à la liberté d'expression garanti à l'article 10 (art. 10) de la Convention est limité d'abord par le second paragraphe de cette disposition de la Convention, aux termes de laquelle l'exercice de la liberté d'expression peut être soumis à des "conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi", notamment pour des motifs tirés de la défense de la "sécurité nationale", de l'"intégrité territoriale" ou de la "sûreté publique". Le Gouvernement note à cet égard que dans les circonstances de l'espèce la requérante, député européen, était soumise à des "devoirs" et "responsabilités" d'une nature particulière vis-à-vis des autorités françaises. Or, l'attitude qu'elle a adoptée, tant en Polynésie française qu'en Nouvelle-Calédonie et Dépendances, pouvait être à bon droit considérée comme constitutive d'une menace pour la sécurité publique et l'intégrité nationale, ce qui pouvait justifier le recours à des mesures prévues par l'article 10 par. 2 (art. 10-2) de la Convention. Il en va d'autant plus ainsi que l'article 63 (art. 63) de la Convention l'autorise à prendre en compte la situation propre de ces territoires en matière d'ordre public et c'est en cela que les "nécessités locales" ont eu une incidence sur les faits de la cause.

D'autre part, le Gouvernement considère que le droit reconnu au paragraphe premier de l'article 10 (art. 10) de la Convention est limité dans le cas particulier des étrangers par l'article 16 (art. 16) de la Convention dont les dispositions explicites auraient permis au Gouvernement français, sans manquer à ses obligations au regard de la Convention, d'imposer des restrictions à l'activité politique de la requérante, même si cela n'a pas été le cas en l'espèce. En effet et pour le Gouvernement, les mesures d'expulsion (de Polynésie française) ou de non-admission (en Nouvelle-Calédonie et Dépendances) n'ont nullement été prises dans le but de restreindre la liberté d'expression de la requérante, mais pour sanctionner un comportement qui constituait une menace, voire une atteinte à l'ordre public.

Pour le Gouvernement, la même remarque vaut pour l'article 14

(art. 14) de la Convention. S'il est vrai que cet article pose la règle selon laquelle la jouissance des droits et libertés reconnues dans la Convention doit être assurée pour tous sans discrimination, cette disposition doit cependant être interprétée à la lumière de l'article 16 (art. 16) précité qui opère une distinction entre nationaux et étrangers pour ce qui est de l'activité politique de ces derniers.

Après avoir considéré les thèses formulées par les parties sur la question de savoir si les mesures administratives prises à l'encontre de la requérante, tant en Polynésie française qu'en Nouvelle-Calédonie et Dépendances, ont porté atteinte à son droit à la liberté d'expression tel que prévu à l'article 10 (art. 10) de la Convention, considéré isolément ou lu en combinaison avec les articles 14 et 16 (art. 14, 16) de la Convention, la Commission estime, à la lumière de sa propre jurisprudence et de celle de la Cour européenne des Droits de l'Homme, que cet aspect de la requête pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond.

3. Quant à la prétendue violation de l'article 2 du Protocole N° 4 (P4-2), qui se lit ainsi :

"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'aucune restriction 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.

4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique."

la requérante estime qu'étant entrée et se trouvant sur le territoire de la Polynésie française dans des conditions régulières, elle aurait dû pouvoir continuer à y circuler librement. D'autre part, étant entrée sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances dans des conditions régulières, ayant passé les formalités de police sans problème, elle aurait dû pouvoir y circuler librement.

Elle soutient en particulier que le droit énoncé à l'article 2 du Protocole N° 4 (P4-2) ne saurait justifier un traitement différent du seul fait de son extranéité, puisque la France a convenu de reconnaître dans le cadre de l'article 1 (art. 1) de la Convention à toute personne l'ensemble des droits et libertés définis dans la Convention.

En l'occurrence, la seule limitation admise à ce droit de libre circulation résulte des dispositions du paragraphe 3 de l'article 2 (P4-2-3) dudit Protocole. A cet effet, la requérante estime qu'il faut tenir compte du caractère dérogatoire de la législation appliquée en Polynésie française qui n'assure pas une protection équivalente à celle existant en France métropolitaine au regard des libertés publiques et du Traité de Rome, ainsi que l'admet implicitement le Conseil d'Etat dans son arrêt du 12 mai 1989.

Quoi qu'il en soit, la requérante considère que les propos qu'elle a tenus en Polynésie française ne présentaient aucun caractère

séditieux et ne pouvaient eux-mêmes constituer un risque sérieux de trouble à l'ordre public. L'analyse faite par le Conseil d'Etat lui paraît dès lors inacceptable au regard des exigences du Protocole N° 4.

La requérante estime en outre que son expulsion ne pouvait constituer une mesure nécessaire car elle s'apprêtait à quitter le territoire de la Polynésie française. D'autre part, elle ne voit pas en quoi sa participation à une manifestation anti-nucléaire en Polynésie française aurait pu motiver son expulsion de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances. Enfin elle souligne qu'elle a fait l'objet de la part des autorités néo-calédoniennes d'une mesure d'expulsion improprement qualifiée d'interdiction d'entrer. Elle en veut pour preuve les oblitérations de son passeport diplomatique qui laissent apparaître qu'elle est entrée sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances, puis en est ressortie. Dans les faits elle a donc bien été expulsée, en violation de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 ratifié par la France, ainsi que des dispositions de l'article 2 du Protocole N° 4 (P4-2).

S'agissant en particulier du séjour de la requérante sur le territoire de la Polynésie française, le Gouvernement défendeur observe qu'aucune disposition de portée législative n'astreint en France les étrangers à une obligation de réserve et que la requérante jouissait donc du droit d'exprimer ses opinions, dans les conditions définies par les lois et règlements relatifs à la liberté de réunion ou au droit de manifester sur la voie publique. Mais en l'espèce, la requérante dont l'attitude ne pouvait pas manquer d'avoir une résonance particulière sur le climat politique, compte tenu de son statut et de sa qualité de parlementaire européen, a adopté une attitude et tenu des propos qui constituaient une menace, voire une atteinte à l'ordre public, et justifiaient une légitime restriction à la liberté d'aller et venir au sens de l'article 2 du Protocole N° 4 (P4-2).

S'agissant de l'escale de la requérante en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement défendeur souligne d'emblée que l'article 2 du Protocole N° 4 (P4-2) n'est susceptible d'aucune application en l'espèce, la requérante n'ayant pas été autorisée à entrer en Nouvelle-Calédonie en raison de ses agissements en Polynésie française et des menaces que sa présence représentait pour l'ordre public. Toutefois, même en admettant que les dispositions de l'article 2 du Protocole N° 4 (P4-2) fussent applicables, les conditions posées par le troisième paragraphe de cet article étaient en l'espèce réunies. Pour le Gouvernement, le grief tiré par la requérante de l'article 2 du Protocole N° 4 (P4-2) est donc manifestement dénué de pertinence compte tenu, en particulier, des dispositions de l'article 63 (art. 63) de la Convention.

Après avoir considéré les thèses formulées par les parties sur la question de savoir si les mesures administratives prises à l'encontre de la requérante, tant en Polynésie française qu'en Nouvelle-Calédonie et Dépendances, ont porté atteinte à son droit à la libre circulation tel que prévu à l'article 2 du Protocole N° 4 (P4-2), la Commission estime, à la lumière de sa propre jurisprudence et de celle de la Cour européenne des Droits de l'Homme, que cet aspect de la requête pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond.

Dès lors, la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

La Commission constate d'autre part que la requête ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUETE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés.

Le Secrétaire adjoint
de la Commission

(M. de SALVIA)

Le Président
de la Commission

(C.A. NØRGAARD)