

CASO PIERMONT CONTRA FRANCIA

Artículos 10 del Convenio (Libertad de expresión) y 2 del Protocolo número 4 (Derecho a la libre circulación)

Sentencia de 27 de abril de 1995

Mediante sentencia dictada en Estrasburgo el 27 de abril de 1995 y recaída en el caso Piermont contra Francia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluyó por cinco votos contra cuatro que las medidas administrativas adoptadas en contra de la actora, de un lado en el territorio de la Polinesia Francesa y de otro en el de Nueva Caledonia, infringieron el artículo 10 (derecho a la libertad de expresión) del Convenio Europeo de Derechos Humanos . Por el contrario, concluyó por unanimidad que las citadas medidas no lesionaron el derecho garantizado por el artículo 2 del Protocolo número 4 (derecho a la libre circulación). Asimismo el Tribunal resolvió por unanimidad que no se impone examinar el caso desde el punto de vista del artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 10. Finalmente, el Estado demandado deberá abonar a la interesada 80.000 francos franceses en concepto de costas y gastos en virtud del artículo 50.

La sentencia fue leída en audiencia pública por el Presidente del Tribunal, don Rolv Ryssdal.

1. HECHOS

Invitada por unas personalidades independentistas locales, doña Dorothée Piermont, ciudadana alemana, pasó unos días en la Polinesia Francesa entre el 24 de febrero y el 3 de marzo de 1986. A su llegada, fue invitada a observar en sus expresiones una cierta reserva en relación con los casos interiores franceses. El 1 de marzo de 1986 la actora participó en una manifestación independentista y antinuclear en el curso de la cual tomó la palabra. Cuando se preparaba para dejar la Polinesia Francesa, el 3 de marzo le fue notificada una orden dictada el 2 de marzo de 1986 por el Alto Comisario de la República en la Polinesia Francesa mediante la que se establecía su expulsión y la prohibición de entrar de nuevo en el territorio.

Prosiguiendo su viaje, se dirigió a Nueva Caledonia, invitada igualmente por políticos independentistas elegidos. A su llegada al aeropuerto de Nouméa, fue llevada a las dependencias de la policía del aire y fronteras debido a los riesgos de enfrentamiento suscitados por su llegada. Esa misma tarde, el Alto Comisario de la República en Nueva Caledonia emitió una orden mediante la que se prohibía la entrada de la actora en el territorio.

El Tribunal Administrativo de Papeete, al igual que el de Nouméa, mediante sentencias respectivamente del 23 y del 24 de diciembre de 1986, acogieron los recursos de nulidad interpuestos por la señora Piermont contra las dos órdenes. Mediante autos dictados el día 12 de mayo de 1989, el Consejo de Estado, ante el que el Ministro de Departamentos y Territorios de Ultramar había interpuestos un recurso de apelación, anuló las citadas sentencias.

2. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

Los días 6 y 8 de noviembre de 1989 se sometieron dos recursos de la señora Piermont a la

Comisión y ésta, tras ordenar su acumulación, los admitió el 3 de diciembre de 1992.

Después de intentar en vano lograr un acuerdo amistoso, la Comisión aprobó el 20 de enero de 1994 un informe en el que se establecían los hechos y se formulaba la opinión:

a) de que la medida de expulsión de la Polinesia Francesa, que incluía la prohibición de entrar de nuevo en ella, no infringió el artículo 2 del Protocolo número 4 (unanimidad), pero violó el derecho de la actora a la libertad de expresión en el sentido del artículo 10 del Convenio (ocho votos contra seis);

b) de que la medida de prohibición de entrar en el territorio de Nueva Caledonia no infringió el artículo 2 del Protocolo número 4 (trece votos contra uno) o el artículo 10 del Convenio tomado ya sea aisladamente (doce votos contra dos) o en relación con el artículo 14 (unanimidad).

La Comisión dio traslado del caso al Tribunal el 11 de marzo de 1994.

3. RESUMEN DE LA SENTENCIA

I. Artículo 2 del Protocolo número 4

A. Medida adoptada en la Polinesia Francesa

La actora mantenía que, al haber entrado de manera regular en la Polinesia Francesa, tenía derecho a circular libremente por ella.

El Tribunal hace constar que la orden de expulsión del 2 de marzo de 1986 fue notificada a la señora Piermont a la mañana siguiente cuando ya había ocupado un asiento en el avión. La interesada, que no se encontraba en misión por cuenta del Parlamento Europeo, pudo desplazarse libremente por Polinesia entre el 24 de febrero y el 3 de marzo de 1986 y en ese período no experimentó ninguna injerencia en su ejercicio del derecho a la libre circulación en el sentido del artículo 2 del Protocolo número 4.

El Tribunal recuerda asimismo que, en el momento de la entrega de su instrumento de ratificación, el Gobierno de la República declaró que el Protocolo número 4 se aplicaría «al conjunto del territorio de la República teniendo en cuenta, en lo que se refiere a los territorios de ultramar, las necesidades locales a que hace referencia el artículo 63 del Convenio». El artículo 5.4 del citado Protocolo exige considerar Polinesia como territorio diferenciado a los efectos de las referencias al territorio de un Estado que hace el artículo 2. Consecuentemente, desde el momento de la notificación de la orden de expulsión la actora ya no se encontraba de manera regular en el territorio polinesio y, por lo tanto, tampoco en ese momento fue objeto de una injerencia en el ejercicio de su derecho a la libre circulación. En conclusión, no hubo infracción del artículo 2 del Protocolo número 4 (unanimidad).

B. Medida adoptada en Nueva Caledonia

En el presente caso el Tribunal estima que el argumento de la actora según el cual la situación de una persona en un territorio queda regularizada por el mero paso del control de la policía aérea es demasiado formalista. Efectivamente, en un aeropuerto - como el de Nouméa- el pasajero está sujeto a operaciones de control mientras permanece en su recinto. En el caso concreto, la señora Piermont fue interpelada justo después de sellarse su pasaporte y la orden

objeto de discusión le fue notificada cuando todavía no había abandonado el aeropuerto, dado que seguía retenida en un local bajo la custodia de la policía.

La orden emitida por el Alto Comisario de la República llevaba por enunciado «Providencia mediante la que se ordena la prohibición de la entrada de un extranjero en el territorio» y su artículo 1 establecía esa prohibición. Además, el Consejo de Estado, en su decisión del 12 de mayo de 1989, no volvió a cuestionar la naturaleza de la citada providencia. Por consiguiente, la interesada no estuvo en ningún momento regularmente en el territorio, condición para la aplicación del artículo 2 del Protocolo número 4. No hubo, pues, infracción de esta disposición (unanimidad).

II. Artículo 10 del Convenio

A. Medida adoptada en la Polinesia Francesa

1. Existencia de una injerencia

La medida de expulsión acompañada de una prohibición de retornar de nuevo se traduce en una injerencia en el ejercicio del derecho de la señora Piermont a la libertad de expresión.

2. Justificación de la injerencia

El Gobierno mantenía que la injerencia en cuestión no infringió el artículo 10 del Convenio por un triple motivo: obedecía a «necesidades locales» en el sentido del artículo 63 del Convenio, caía en el ámbito de aplicación del artículo 16 del Convenio y respondía a las exigencias del párrafo 2 del artículo 10.

a) Artículo 63 del Convenio

El Tribunal observa que los argumentos adelantados por el Gobierno hacen referencia esencialmente a un contexto político local tenso acompañado de una campaña electoral y, por lo tanto, hacen más hincapié en unas circunstancias y en unas situaciones que en unas necesidades. No basta con una coyuntura política que era ciertamente delicada, pero que también podía encontrarse en la metrópolis, para interpretar la fórmula «necesidades locales» en el sentido de autorizar una injerencia en el derecho garantizado por el artículo 10.

b) Artículo 16 del Convenio

El Tribunal no puede admitir el argumento de la actora derivado de la existencia de una ciudadanía europea al no estar ésta reconocida en esa época por los tratados comunitarios. Sin embargo, considera que la pertenencia de la señora Piermont a un Estado miembro de la Unión Europea y, a mayor abundamiento, su condición de parlamentaria europea no permiten oponerle el artículo 16 del Convenio, y ello tanto más por cuanto que la población de los Territorios de Ultramar participa en la elección de los diputados del Parlamento Europeo. En conclusión, esa disposición no autorizaba al Estado a restringir el ejercicio por la actora del derecho garantizado por el artículo 10.

c) Artículo 10.2 del Convenio

i) Prevista por la ley

Al no haber vuelto la señora Piermont a Polinesia, el Tribunal estima inútil pronunciarse sobre la legalidad en Derecho interno de la prohibición de entrada. Junto con la Comisión, constata

que la orden de expulsión se apoyaba en el artículo 7 de la Ley de 3 de diciembre de 1849 .

ii) *Finalidad legítima*

Habida cuenta de las circunstancias particulares del caso, el Tribunal considera que la injerencia perseguía las dos finalidades invocadas por el Gobierno, a saber, la defensa del orden y la integridad territorial.

iii) *Necesidad en una sociedad democrática*

El Tribunal recuerda la importancia atribuida a la libertad de expresión. Un adversario de las ideas y posturas oficiales ha de poder encontrar su lugar en la arena política. Bien precioso para las personas, la libertad de expresión lo es todo especialmente para un elegido del pueblo. Por lo tanto, las injerencias en su libertad de expresión empujan al Tribunal a centrarse en un control de los más estrictos.

Para el Tribunal, el ambiente político que reinaba en esa época en la Polinesia Francesa y la perspectiva del doble escrutinio tienen su peso. La actitud de la actora, cuyas ideas políticas eran conocidas, podía desde luego tener un impacto particular en el clima político. Asimismo, a su llegada fue invitada a mostrar una cierta reserva en sus intervenciones.

Sin embargo, las expresiones que se reprochan a la señora Piermont fueron emitidas en el transcurso de una manifestación pacífica autorizada. En ningún momento apeló la parlamentaria europea a la violencia o al desorden; tomó la palabra para apoyar las reivindicaciones antinucleares e independentistas expresadas por diversos partidos locales. Su intervención se inscribió, pues, en el marco de un debate democrático en Polinesia. Asimismo, la manifestación no fue seguida de ningún desorden y el Gobierno no ha demostrado que las tomas de postura de la actora provocaran problemas en Polinesia. Además, si bien la orden de expulsión fue notificada antes de la partida de la actora, no es menos cierto que fue dictada al día siguiente de la manifestación objeto de discusión. Nada indica que la intención del Alto Comisario de la República fuera adoptar una medida puramente simbólica.

Así pues, no se estableció un justo equilibrio entre, por un lado, el interés general, que exigía la defensa del orden y el respeto de la integridad territorial, y de otra parte la libertad de expresión de la señora Piermont.

En suma, en defecto de necesidad en una sociedad democrática, hubo infracción del artículo 10 (cinco votos contra cuatro).

B. Medida adoptada en Nueva Caledonia

1. *Existencia de una injerencia*

Según el Tribunal, la orden de prohibición de entrada emitida por el Alto Comisario de la República se traduce en una injerencia en el ejercicio del derecho garantizado por el artículo 10, dado que la interesada, retenida en el aeropuerto, no pudo entrar en contacto con las personalidades políticas que la habían invitado y expresar sus ideas en el lugar.

2. *Justificación de la injerencia*

El Tribunal admite que la medida estaba prevista por la ley: incluso si bien pueden experimentarse ciertas dudas acerca de la aplicabilidad del artículo 7 de la Ley de 3 de diciembre de 1849 al presente caso, en el que no se trataba de una expulsión *stricto sensu*,

sino de una denegación de entrada, el Alto Comisario podía hacer uso de sus poderes de policía general para prohibir a la interesada penetrar en Nueva Caledonia por motivos de seguridad pública.

En cuanto a la proporcionalidad de la medida, el Tribunal recuerda la importancia atribuida a la libertad de expresión. El comportamiento de la actora y el temor a que ésta se expresara en el lugar sobre cuestiones delicadas podrían explicar los motivos de la delegación de entrada en el territorio caledonio de que fue objeto. Incluso si bien es cierto que el ambiente político era tenso y que la llegada de la señora Piermont provocó una limitada manifestación de hostilidad, el Tribunal no percibe ninguna diferencia esencial en la situación de la interesada en los dos territorios. Las razones que han llevado al Tribunal a considerar que la medida adoptada en la Polinesia Francesa no estaba justificada en lo que concierne a las exigencias del párrafo 2 del artículo 10, lo llevan a idéntica conclusión en lo que se refiere a Nueva Caledonia. En conclusión, hubo infracción del artículo 10 (cinco votos contra cuatro).

III. Artículo 14 del Convenio en relación con el artículo 10

Habida cuenta de sus conclusiones en relación con el artículo 10, el Tribunal estima inútil investigar si también hubo infracción del artículo 14 en relación con el artículo 10 (unanimidad).

IV. Artículo 50 del Convenio

En cuanto a los daños morales que la actora habría experimentado, el Tribunal estima que las declaraciones de infracción del artículo 10 constituyen satisfacción equitativa suficiente, y ello tanto más por cuanto que la actora no reclamó la derogación de la medida de prohibición.

En lo que respecta a las costas y gastos, el Tribunal, estatuyendo en equidad basándose en los elementos que obran en su poder y en su propia jurisprudencia en la materia, le concede 80.000 FRF (unanimidad).

Cuatro jueces han expresado una opinión común parcialmente disidente, que se adjunta al fallo.