

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE PIERMONT c. FRANCE

(Requête n°15773/89; 15774/89)

ARRÊT

STRASBOURG

27 avril 1995

En l'affaire Piermont c. France¹,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement A², en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

F. MATSCHER,

L.-E. PETTITI,

Mme E. PALM,

MM. A.N. LOIZOU,

J.M. MORENILLA,

Sir John FREELAND,

MM. J. MAKARCZYK,

K. JUNGWIERT,

ainsi que de M. H. PETZOLD, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 24 novembre 1994 et 20 mars 1995,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 11 mars 1994, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouvent deux requêtes (nos 15773/89 et 15774/89) dirigées contre la République française et dont une ressortissante allemande, Mme Dorothee Piermont, avait saisi la Commission les 6 et 8 novembre 1989 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration française reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences des articles 2 du Protocole n° 4 (P4-2), ainsi que 10 et 14 (art. 10, art. 14) de la Convention.

¹ L'affaire porte le n° 5/1994/452/531-532. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les trois derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

² Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (P9) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole (P9). Il correspond au règlement entré en vigueur le 1er janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, la requérante a manifesté le désir de participer à l'instance et a désigné ses conseils (article 30). Quant à lui, le gouvernement allemand, avisé par le greffier de la possibilité d'intervenir dans la procédure (articles 48, alinéa b), de la Convention et 33 par. 3 b) du règlement A) (art. 48-b), n'a pas manifesté l'intention de s'en prévaloir.

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. L.-E. Pettiti, juge élu de nationalité française (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement A). Le 24 mars 1994, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. F. Matscher, Mme E. Palm, M. A.N. Loizou, M. J.M. Morenilla, Sir John Freeland, M. J. Makarczyk et M. K. Jungwiert, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement A) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement A), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement français ("le Gouvernement"), les avocats de la requérante et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire de la requérante le 11 août 1994 et celui du Gouvernement le 12. Le 1er septembre, le secrétaire de la Commission l'a informé que le délégué s'exprimerait à l'audience.

5. Le 21 septembre 1994, après consultation de l'agent du Gouvernement et du délégué de la Commission, la chambre a décidé de ne pas procéder à l'audition d'un témoin originaire de Polynésie française, mesure d'instruction sollicitée par la requérante.

6. Le 13 octobre 1994, la Commission a produit les pièces de la procédure suivie devant elle; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

7. Ainsi qu'en avait décidé ce dernier, les débats se sont déroulés en public le 21 novembre 1994, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. M. PERRIN DE BRICHAMBAUT, directeur des affaires juridiques
au ministère des Affaires étrangères, *agent*,

M. Y. CHARPENTIER, sous-directeur
des droits de l'homme à la direction des affaires juridiques

du ministère des Affaires étrangères,

Mme M. MERLIN-DESMARTIS, conseillère de tribunal administratif
détachée à la direction des affaires juridiques du ministère
des Affaires étrangères,

M. L. RINUY, chef du bureau des affaires juridiques
et de l'état civil à la sous-direction des affaires politiques

du ministère des Départements et Territoires d'outre-mer,
Mme M. PAUTI, chef du bureau du droit comparé
et du droit international à la direction des libertés
publiques et des affaires juridiques du ministère de
l'Intérieur, *conseils;*

- pour la Commission
M. A. WEITZEL, *délégué;*
- pour la requérante
Me F. ROUX, avocat, *conseil,*
Me G. LANG-CHEMOL, avocate,
Me M.P. CANIZARES, avocate, *conseillers.*

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Weitzel, Me Roux, Me Lang-Chemol, Me Canizares et M. Perrin de Brichambaut, ainsi que la réponse de M. Perrin de Brichambaut et de Me Roux à la question d'un de ses membres.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Citoyenne allemande domiciliée à Remagen, Mme Dorothée Piermont est de longue date militante écologiste et pacifiste. A l'époque des faits, elle siégeait au Parlement européen.

A. La mesure prise en Polynésie française

1. L'arrêté d'expulsion et d'interdiction d'entrée

9. Conviée par M. Oscar Temaru, président du Front de libération de la Polynésie française, la requérante séjourna sur le territoire polynésien du 24 février au 3 mars 1986, soit pendant la campagne électorale précédant les élections législatives et les élections à l'assemblée territoriale qui devaient avoir lieu le 16 mars.

10. Dès sa descente d'avion et sur ordre du Haut-Commissaire de la République en Polynésie française, la police de l'air et des frontières l'invita à observer dans ses propos une certaine réserve à l'égard des affaires intérieures françaises, faute de quoi elle risquait d'être expulsée.

11. Mme Piermont participa le 28 février 1986 à une réunion publique et le 1er mars, avec environ neuf cents autres personnes, à la traditionnelle marche indépendantiste et antinucléaire. Moins suivie que l'année précédente, cette manifestation se déroula sans incident dans les rues de

Faaa, ville limitrophe de Papeete où elle avait été interdite par un arrêté du Haut-Commissaire en raison des risques de "troubles graves à l'ordre public".

La requérante y dénonça la poursuite des essais nucléaires et la présence française dans le Pacifique. Ses propos furent ainsi rapportés par les journaux:

"Mme Piermont avait pris la parole en français pour évoquer notamment les circonstances dans lesquelles, à son arrivée à l'aéroport de Tahiti, 'le chef des flics' responsable de la police air-frontière l'avait mise en garde contre l'ingérence que constituerait, en période de campagne électorale, une participation à une manifestation publique.

Mme Piermont, ayant répondu à la police qu'elle manifesterait si elle y était invitée, avait déclaré samedi aux manifestants rassemblés autour d'elle qu'en fait d'ingérence, la présence française en était une dans les affaires des Polynésiens, ingérence matérialisée, selon elle, par les essais nucléaires à Mururoa.

Estimant qu'en Polynésie française, l'ensemble de la presse s'oppose à l'évolution vers l'indépendance et se montre favorable à la poursuite des essais nucléaires, Mme Piermont avait annoncé que les 'verts' allemands avaient décidé de faire don d'un million de [francs] CFP au Front de libération de la Polynésie pour créer 'un journal qui dira la vérité'."

12. Le lendemain, 2 mars 1986, le Haut-Commissaire prit à l'encontre de la requérante un arrêté prononçant son expulsion et l'interdiction de toute nouvelle entrée sur le territoire. Il se fonda sur les raisons suivantes:

"Considérant que tout ressortissant étranger se doit de respecter une certaine neutralité vis-à-vis du territoire de la République française qui l'accueille;

Considérant que malgré la mise en garde verbale sur l'obligation de réserve à respecter, tout particulièrement en période de campagne électorale, faite à son arrivée le 24 février 1986, Mme Piermont 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 des actes d'ingérence dans les affaires polynésiennes;

Considérant que ces déclarations portent atteinte à la politique de la France."

13. Ledit arrêté fut notifié à l'intéressée le 3 mars 1986 alors qu'elle se trouvait déjà installée à bord de l'avion qui devait la conduire en Nouvelle-Calédonie.

2. Le recours en annulation

a) Devant le tribunal administratif de Papeete

14. Le 15 avril 1986, Mme Piermont saisit le tribunal administratif de Papeete de deux demandes tendant l'une à obtenir le sursis à exécution de la décision, l'autre son annulation.

15. La juridiction repoussa la première le 8 juillet 1986. En revanche, par un jugement du 23 décembre 1986, elle accueillit la seconde par les motifs suivants:

"Considérant que selon les dispositions de l'article 7 de la loi (...) du 3 décembre 1849 (...) le représentant de l'Etat peut 'par mesure de police' enjoindre à tout étranger de sortir immédiatement du territoire français; 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'à ceux des 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; qu'ils n'étaient dès lors pas de nature à justifier la mesure litigieuse;

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."

b) Devant le Conseil d'Etat

16. Le ministre des Départements et Territoires d'outre-mer saisit le Conseil d'Etat le 16 mars 1987 afin qu'il annulât le jugement.

17. Le 12 mai 1989, le Conseil d'Etat accueillit la requête en se fondant sur les raisons ci-après:

"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'édiction 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 (art. 10, art. 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 (P4-2) 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;"

B. La mesure prise en Nouvelle-Calédonie

1. L'arrêté d'interdiction d'entrée

18. Après avoir quitté la Polynésie le 3 mars 1986 (paragraphe 13 ci-dessus), Mme Piermont se rendit en Nouvelle-Calédonie, invitée par des élus locaux, dont le président du Front de libération nationale kanake socialiste. Le 4, à 13 h 55, elle débarqua à l'aéroport de Nouméa. Après qu'elle eut subi, avec les autres passagers, le contrôle des agents de la police de l'air et des frontières, lesquels oblitèrent son passeport, un fonctionnaire de police l'interpella et la conduisit dans un bureau de l'aéroport où elle fut retenue jusqu'à son départ.

19. Avisés de la venue de la requérante, une quarantaine de militants dits loyalistes l'attendaient pour exprimer leur hostilité à sa présence sur le territoire. Ils firent savoir qu'ils ne partiraient que sous la contrainte tant que le député européen serait sur le sol calédonien.

20. Devant les risques d'affrontement et après de vaines tentatives de conciliation, le Haut-Commissaire de la République prit le soir même un

arrêté interdisant l'entrée de Mme Piermont sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, ainsi motivé:

"Vu l'arrêté d'expulsion et d'interdiction d'entrée du Haut-Commissaire de la République en Polynésie française concernant Mme Piermont (...) en date du 2 mars 1986,

Considérant que la présence sur le territoire de Nouvelle-Calédonie et Dépendances, notamment en période de campagne électorale, de Madame Piermont Dorothée, de nationalité allemande (R.F.A.), suscite et est de nature à susciter des troubles à l'ordre public (...)"

Un commissaire de police lui notifia cet arrêté dans l'enceinte même de l'aéroport aux environs de 18 h 30.

Vers minuit, la requérante fut embarquée sur un vol à destination de Tokyo, son passeport à nouveau dûment oblitéré.

2. Le recours en annulation

a) Devant le tribunal administratif de Nouméa

21. Le 23 avril 1986, Mme Piermont saisit le tribunal administratif de Nouméa d'une requête en annulation de l'arrêté lui interdisant l'entrée en Nouvelle-Calédonie.

22. Par un jugement du 24 décembre 1986, qui suivait les conclusions du commissaire du gouvernement, ledit tribunal annula la décision incriminée pour défaut de motivation. Il déclara:

"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 déclara 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 Dorothée 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;"

b) Devant le Conseil d'Etat

23. Le ministre des Départements et Territoires d'outre-mer interjeta appel le 16 mars 1987 devant le Conseil d'Etat.

24. Par un arrêt du 12 mai 1989, ce dernier annula le jugement attaqué. Après avoir constaté la non-applicabilité au territoire de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances de la loi susmentionnée du 11 juillet 1979, il se fonda sur les motifs suivants:

"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, maintenue 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'; (...) 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 protègent contre toute mesure de poursuite ou de détention durant ses réunions, mais ne sauraient faire obstacle à l'édiction 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 (art. 10, art. 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 (P4-2) 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."

3. L'abrogation de l'arrêté

25. Le 23 novembre 1994, le Haut-Commissaire de la République abrogea de son propre chef l'arrêté du 4 mars 1986 au motif qu'il n'y avait

"plus lieu, eu égard aux circonstances actuelles, de s'opposer à l'entrée sur le territoire de Nouvelle-Calédonie de Mme Piermont".

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE PERTINENTS

A. Le droit français

1. Généralités

26. Les territoires d'outre-mer ("les TOM") français font partie intégrante du territoire de la République.

27. Toutefois, en vertu du principe de spécialité législative (articles 74 et 76 de la Constitution), un texte n'est applicable dans les TOM que s'il prévoit expressément ladite application ou s'il y a été promulgué.

28. Lors du dépôt le 3 mai 1974 des instruments de ratification de la Convention et du Protocole n° 4 (P4), l'Etat français a déclaré que ces textes s'appliqueront "à l'ensemble du territoire de la République, compte tenu, en ce qui concerne les territoire d'outre-mer, des nécessités locales auxquelles l'article 63 (art. 63) de la Convention fait référence".

2. L'entrée et le séjour des étrangers

a) La législation

29. En vigueur en France métropolitaine, l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France n'a pas été promulguée dans les TOM et n'y est donc pas applicable.

Le texte régissant la matière est une loi du 3 décembre 1849 relative à la naturalisation et au séjour des étrangers dont l'article 7, premier alinéa, dispose:

"Le ministre de l'Intérieur pourra, par mesure de police, enjoindre à tout étranger voyageant ou résidant en France, de sortir immédiatement du territoire français, et le faire conduire à la frontière."

Cette loi a été déclarée applicable aux colonies par celle du 29 mai 1874. La loi du 6 septembre 1984 confère, dans les TOM, les pouvoirs du ministre de l'Intérieur au Haut-Commissaire de la République.

b) La jurisprudence du Conseil d'Etat

30. En matière d'expulsion ou de refus d'accès sur le territoire, le contrôle exercé par le Conseil d'Etat, à l'époque des faits, se limitait à celui de l'erreur manifeste d'appréciation (voir, par exemple, l'arrêt Office national d'immigration du 22 octobre 1975, Recueil Lebon 1975, p. 520, et,

concernant une expulsion de Nouvelle- Calédonie, l'arrêt Julbe-Saez du 6 octobre 1978, Recueil Lebon 1978, p. 900).

Plus particulièrement à propos des activités politiques des étrangers, le Conseil d'Etat a considéré, dans l'arrêt Perregaux du 13 mai 1977 (Recueil Lebon 1977, p. 216), qu'"un comportement politique n'[était] pas à lui seul de nature à justifier légalement l'expulsion d'un étranger dont la présence sur le territoire français ne constituerait pas une menace pour l'ordre public".

B. Le droit communautaire

1. Le champ d'application du traité instituant la Communauté économique européenne

31. A l'époque des faits, l'article 227 du traité instituant la Communauté économique européenne ("le traité CEE"), était ainsi rédigé:

"1. Le présent traité s'applique au royaume de Belgique, au royaume de Danemark, à la république fédérale d'Allemagne, à la République hellénique, au royaume d'Espagne, à la République française, à l'Irlande, à la République italienne, au grand-duché de Luxembourg, au royaume des Pays-Bas, à la République portugaise et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

2. En ce qui concerne l'Algérie et les départements français d'outre-mer, les dispositions particulières et générales du présent traité relatives:

- à la libre circulation de marchandises,
- à l'agriculture, à l'exception de l'article 40, paragraphe 4,
- à la libération des services,
- aux règles de concurrence,
- aux mesures de sauvegarde prévues aux articles 108, 109 et 226,
- aux institutions,

sont applicables dès l'entrée en vigueur du présent traité.

Les conditions d'application des autres dispositions du présent traité seront déterminées au plus tard deux ans après son entrée en vigueur, par des décisions du Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission.

Les institutions de la Communauté veilleront, dans le cadre des procédures prévues par le présent traité et notamment de l'article 226, à permettre le développement économique et social de ces régions.

3. Les pays et territoires d'outre-mer dont la liste figure à l'annexe IV du présent traité font l'objet du régime spécial d'association défini dans la quatrième partie de ce traité.

Le présent traité ne s'applique pas aux pays et territoires d'outre-mer entretenant des relations particulières avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord qui ne sont pas mentionnés dans la liste précitée."

32. Les TOM, dont la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, figurent parmi les territoires énumérés à l'annexe IV du traité CEE. Les articles 131 à 136 bis de ce dernier fixent leur régime spécial d'association.

33. Au sujet de la liberté de circulation des travailleurs, les articles 48 et 135 sont ainsi libellés:

Article 48

"1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté au plus tard à l'expiration de la période de transition.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:

a) de répondre à des emplois effectivement offerts,

b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des Etats membres,

c) de séjourner dans un des Etats membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,

d) de demeurer, dans les conditions qui feront l'objet de règlements d'application établis par la Commission, sur le territoire d'un Etat membre, après y avoir occupé un emploi.

(...)"

Article 135

"Sous réserve des dispositions qui régissent la santé publique, la sécurité publique et l'ordre public, la liberté de circulation des travailleurs des [TOM] dans les Etats membres et des travailleurs des Etats membres dans les [TOM] sera réglée par des conventions ultérieures qui requièrent l'unanimité des Etats membres."

34. Les modalités et la procédure de l'association à la CEE des pays et territoires d'outre-mer se trouvent définies par une convention d'application du 16 décembre 1980, renouvelée le 30 juin 1986. Le régime tend au

développement économique et social des territoires concernés mais ne comporte pas de liberté de circulation.

2. Le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes

35. Le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, signé le 8 avril 1965, comporte un chapitre III relatif aux membres du Parlement européen ainsi libellé:

Article 8

"Aucune restriction d'ordre administratif ou autre n'est apportée au libre déplacement des membres du Parlement européen se rendant au lieu de réunion du Parlement européen ou en revenant.

Les membres du Parlement européen se voient accorder en matière de douane et de contrôle des changes:

a) par leur propre gouvernement, les mêmes facilités que celles reconnues aux hauts fonctionnaires se rendant à l'étranger en mission officielle temporaire;

b) par les gouvernements des autres Etats membres, les mêmes facilités que celles reconnues aux représentants de gouvernements étrangers en mission officielle temporaire."

Article 9

"Les membres du Parlement européen ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions."

Article 10

"Pendant la durée des sessions du Parlement européen, les membres de celui-ci bénéficient:

a) sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du Parlement de leur pays;

b) sur le territoire de tout autre Etat membre, de l'exemption de toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire.

L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion du Parlement européen ou en reviennent.

L'immunité ne peut être invoquée dans le cas de flagrant délit et ne peut non plus mettre obstacle au droit du Parlement européen de lever l'immunité d'un de ses membres."

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

36. Mme Piermont a saisi la Commission les 6 et 8 novembre 1989. Elle alléguait que les mesures administratives prises à son encontre en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie enfreignaient plusieurs dispositions de la Convention: l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2) pour méconnaissance de son droit à la libre circulation sur le territoire français; l'article 10 (art. 10) de la Convention pour entrave à sa liberté d'expression; l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 10 (art. 14+10), pour discrimination fondée sur l'origine nationale.

37. La Commission, après avoir ordonné la jonction des requêtes (nos 15773/89 et 15774/89), les a retenues le 3 décembre 1992. Dans son rapport du 20 janvier 1994 (article 31) (art. 31), elle conclut

a) que la mesure d'expulsion de Polynésie française, assortie d'une interdiction d'y entrer, n'enfreignait pas l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2) (unanimité), mais violait l'article 10 (art. 10) de la Convention (huit voix contre six);

b) que la mesure d'interdiction d'entrer sur le territoire de Nouvelle-Calédonie ne violait ni l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2) (treize voix contre une) ni l'article 10 (art. 10) de la Convention tant pris isolément (douze voix contre deux) que combiné avec l'article 14 (art. 14+10) (unanimité).

Le texte intégral de son avis et des cinq opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt³.

CONCLUSIONS PRESENTEES A LA COUR

38. Dans son mémoire, le Gouvernement a demandé à la Cour "de rejeter la requête" de Mme Piermont.

39. Quant au conseil de la requérante, il a invité la Cour à conclure:

"- à la violation de l'article 10 (art. 10) en Polynésie française, pris tant isolément que combiné à l'article 14 (art. 14+10);

- à la violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2) en Polynésie française;

- à la violation de l'article 10 (art. 10) en Nouvelle-Calédonie, pris tant isolément que combiné avec l'article 14 (art. 14+10);

- à la violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2) en Nouvelle-Calédonie;

(...)"

³ Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 314 de la série A des publications de la Cour), mais on peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

I. SUR LES VIOLATIONS ALLEGUEES DE L'ARTICLE 2 DU PROTOCOLE N° 4 (P4-2)

40. La requérante dénonce les mesures prises à son encontre, d'une part sur le territoire de la Polynésie française, d'autre part sur celui de la Nouvelle-Calédonie. Elle y voit des atteintes à son droit à la libre circulation garanti par l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2), aux termes duquel

"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.

(...)

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

(...)"

A. Sur la mesure prise en Polynésie française

41. Mme Piermont soutient qu'entrée régulièrement en Polynésie française, elle disposait du droit d'y circuler librement. L'arrêté d'expulsion, dont le tribunal administratif de Papeete a reconnu l'illégalité, ne pouvait avoir le moindre effet au regard de la régularité de sa situation dans l'archipel. Même s'il lui fut notifié alors qu'elle quittait le territoire polynésien, elle aurait subi une ingérence qui ne répondait pas aux exigences du paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2-3). En effet, la Polynésie était en mars 1986, comme l'ensemble du territoire métropolitain, le théâtre d'une campagne électorale, mais elle n'aurait pas connu de tensions particulières. Par ailleurs, les propos tenus n'avaient aucun caractère séditieux susceptible d'attenter à l'ordre public.

42. Selon le Gouvernement, le territoire polynésien constitue, aux fins de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2), un territoire séparé de la métropole et ce pour un double motif: tout d'abord, en vertu du principe de spécialité législative, les TOM jouissent d'un régime juridique distinct de celui de la France métropolitaine (paragraphe 27 ci-dessus); ensuite et surtout, l'article 5 par. 4 du Protocole n° 4 (P4-5-4) prévoit que "Le territoire de tout Etat auquel le présent Protocole (P4) s'applique (...), et chacun des territoires auxquels le Protocole (P4) s'applique en vertu d'une déclaration souscrite par ledit Etat (...), seront considérés comme des territoires distincts aux fins

des références au territoire d'un Etat faites par les articles 2 (P4-2) et 3 (P4-3)". A la suite de la notification de l'arrêté d'expulsion, la requérante ne se serait dès lors plus trouvée régulièrement en Polynésie.

A titre subsidiaire, au cas où l'article 2 (P4-2) passerait pour applicable, le Gouvernement soutient qu'en tout état de cause, il n'y a pas eu méconnaissance du droit à la libre circulation. Mme Piermont ne se rendait pas au lieu de réunion du Parlement européen ou n'en revenait pas, de sorte qu'elle ne pouvait se prévaloir des immunités résultant de sa qualité de parlementaire européenne (paragraphe 35 ci-dessus). Quant au droit communautaire, il ne garantit dans les TOM aucun droit à la libre circulation des travailleurs, en admettant que l'intéressée puisse relever de cette catégorie, pour les ressortissants des Etats de la Communauté (paragraphe 33-34 ci-dessus). Enfin, l'ingérence se justifiait par le légitime souci des autorités locales de maintenir l'ordre et la sécurité publics à Tahiti.

43. La Commission, eu égard au statut juridique spécifique de la Polynésie et au fait que ce territoire doit être considéré comme distinct de celui de la métropole, estime que la requérante, expulsée de Polynésie, ne s'y trouvait plus régulièrement et ne pouvait dès lors plus prétendre à bénéficier du droit à la libre circulation.

44. La Cour constate que l'arrêté d'expulsion du 2 mars 1986 a été notifié le lendemain à Mme Piermont alors qu'elle avait déjà pris place dans l'avion (paragraphe 13 ci-dessus). L'intéressée, qui ne se trouvait pas en mission pour le compte du Parlement européen, a pu se déplacer à sa guise en Polynésie du 24 février au 3 mars 1986 et n'a subi durant cette période aucune ingérence dans l'exercice de son droit à la libre circulation au sens de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2).

Elle rappelle aussi que, lors du dépôt de son instrument de ratification, le gouvernement de la République a déclaré que le Protocole n° 4 (P4) s'appliquera "à l'ensemble du territoire de la République, compte tenu, en ce qui concerne les territoires d'outre-mer, des nécessités locales auxquelles l'article 63 (art. 63) de la Convention fait référence" (paragraphe 28 ci-dessus). L'article 5 par. 4 dudit Protocole (P4-5-4) (paragraphe 42 ci-dessus) commande de considérer la Polynésie comme un territoire distinct aux fins des références au territoire d'un Etat faites par l'article 2 (P4-2). Au demeurant, l'ordonnance de 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France n'y avait pas été promulguée (paragraphe 29 ci-dessus). En conséquence, dès la notification de l'arrêté d'expulsion, la requérante ne se trouvait plus régulièrement sur le territoire polynésien et n'a donc pas fait l'objet à ce moment-là non plus d'une ingérence dans l'exercice de son droit à la libre circulation garanti par la disposition en question.

45. En conclusion, il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2).

B. Sur la mesure prise en Nouvelle-Calédonie

46. Mme Piermont affirme qu'étant entrée régulièrement sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, elle aurait dû pouvoir y circuler librement. Elle aurait fait l'objet d'une mesure d'expulsion improprement qualifiée d'interdiction d'entrée et censurée par le tribunal administratif de Nouméa. La réalité de celle-ci ne ferait aucun doute puisqu'elle a franchi sans incident le contrôle de la police de l'air et des frontières, passage dûment prouvé par l'oblitération de son passeport diplomatique.

La mesure litigieuse ne serait pas prévue par la loi car celle-ci ne parle pas de la possibilité d'interdire l'accès du territoire à un étranger. Elle ne serait pas non plus justifiée: la participation de la parlementaire à une manifestation pacifique antinucléaire en Polynésie française ne serait pas de nature à motiver son expulsion de Nouvelle-Calédonie, territoire où la France ne poursuit aucune expérimentation atomique. Il en irait de même de ses convictions indépendantistes exprimées en Polynésie. Quant aux manifestants hostiles à son séjour à Nouméa, il incombait aux forces de police de les disperser.

47. Le Gouvernement soutient que l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2) ne s'applique pas en l'occurrence. En prenant l'arrêté, qualifié par le Conseil d'Etat de décision "prononçant l'interdiction d'entrée sur le territoire de Nouvelle-Calédonie de Mme Piermont", le Haut-Commissaire aurait clairement entendu lui interdire l'accès sur ce territoire et non pas l'en expulser. L'apposition sur son passeport d'un cachet de la police de l'air et des frontières constituerait une simple formalité administrative constatant l'arrivée de la requérante à la frontière et le contrôle de la régularité de ses documents. Ce contrôle n'exclurait pas l'exercice des prérogatives que le Haut-Commissaire tient du statut du territoire et des pouvoirs de police ordinaire, propres à sa fonction, pour maintenir l'ordre public. L'intéressée n'aurait dès lors jamais été juridiquement autorisée par l'administration à pénétrer sur ce territoire. A supposer même qu'elle s'y fût trouvée de manière régulière, les considérations d'ordre public permettant des restrictions à sa liberté de circulation en Polynésie justifieraient également celles y apportées en Nouvelle-Calédonie.

48. La Commission souscrit en substance à la thèse principale du Gouvernement.

49. Dans le cas d'espèce, la Cour estime que l'argument de la requérante selon lequel le seul passage du contrôle de la police de l'air régularise la situation d'une personne sur un territoire est trop formaliste. En effet, dans un aéroport tel celui de Nouméa, tant qu'un passager demeure dans son enceinte, il reste sous le coup des opérations de contrôle. En l'occurrence, Mme Piermont a été interpellée juste après l'oblitération de son passeport et l'arrêté litigieux lui a été notifié alors qu'elle n'avait pas

quitté l'aéroport, puisqu'elle se trouvait toujours retenue dans un local sous la garde des forces de police.

L'arrêté pris par le Haut-Commissaire de la République s'intitule "arrêté ordonnant l'interdiction d'entrée sur le territoire d'un étranger" et son article 1 prononce ladite interdiction. D'ailleurs, le Conseil d'Etat, dans sa décision du 12 mai 1989, n'a pas remis en cause la nature dudit arrêté. Dès lors, l'intéressée ne s'est jamais trouvée régulièrement sur le territoire, condition d'application de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2). Il n'y a donc pas eu violation de cette disposition (P4-2).

II. SUR LES VIOLATIONS ALLEGUEES DE L'ARTICLE 10 (art. 10) DE LA CONVENTION

50. La requérante allègue que les mesures administratives prises à son encontre ont également méconnu son droit à la liberté d'expression. Elle invoque 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 (art. 10) 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."

A. Sur la mesure prise en Polynésie française

1. Sur l'existence d'une ingérence

51. Selon Mme Piermont, la mesure d'expulsion assortie d'une interdiction de toute nouvelle entrée sur le territoire de la Polynésie française visait à censurer ses opinions politiques et leur expression sur le sol polynésien et ce, en dépit de sa qualité de membre du Parlement européen qui l'autoriserait à s'intéresser à la situation sur ce territoire. Elle constituerait donc une "ingérence d'autorités publiques" dans l'exercice de son droit à la liberté d'expression.

52. Le Gouvernement admet l'existence d'une ingérence, mais qualifie cette dernière de minime.

53. De même que la Commission, la Cour estime qu'il y a bien eu ingérence.

2. Sur la justification de l'ingérence

54. Le Gouvernement soutient que l'ingérence en question ne violait pas l'article 10 (art. 10) de la Convention pour un triple motif: elle obéissait à des "nécessités locales" au sens de l'article 63 (art. 63) de la Convention, entrait dans le champ d'application de l'article 16 de la Convention et répondait aux exigences du paragraphe 2 de l'article 10 (art. 10-2).

a) Justification au regard de l'article 63 (art. 63) de la Convention

55. L'article 63 (art. 63) de la Convention est ainsi rédigé:

"1. Tout Etat peut, au moment de la ratification ou à tout autre moment par la suite, déclarer, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, que la (...) Convention s'appliquera à tous les territoires ou à l'un quelconque des territoires dont il assure les relations internationales.

2. (...)

3. Dans lesdits territoires les dispositions de la (...) Convention seront appliquées en tenant compte des nécessités locales.

4. (...)"

56. D'après le Gouvernement, les "nécessités locales" propres au territoire de Polynésie française légitimaient l'ingérence. La déclaration de la France, lors de la ratification de la Convention sur l'applicabilité de cet instrument aux TOM (paragraphe 28 ci-dessus), aurait valeur de réserve. Il s'agirait en l'occurrence des particularités indiscutables que revêtait la protection de l'ordre public dans les territoires du Pacifique: insularité et éloignement de la métropole mais aussi climat politique spécialement tendu dans les années 1985-1986.

57. Pour la requérante, le Gouvernement n'apporte pas la preuve de l'existence de pareilles "nécessités locales". A l'époque, la Polynésie ne connaissait aucun trouble particulier et la simple existence d'une campagne électorale ne justifie pas l'application de l'article 63 par. 3 (art. 63-3). Viendraient à l'appui les conclusions du commissaire du gouvernement près le tribunal administratif de Papeete lors de l'examen de la demande de sursis à statuer sur l'exécution de l'arrêté du 2 mars 1986: "Nous ne voyons pas, pour notre part, quelles nécessités locales pourraient faire écarter l'application des prescriptions, invoquées en l'espèce, de la Convention."

58. Le délégué de la Commission, se référant à l'arrêt *Tyrer c. Royaume-Uni* (25 avril 1978, série A n° 26, p. 18, par. 38), estime que le Gouvernement n'a pas apporté la preuve manifeste et décisive de nécessités liées à la spécificité de la Polynésie française.

59. La Cour constate que les arguments avancés par le Gouvernement portent essentiellement sur le contexte politique local tendu assorti d'une campagne électorale et mettent donc l'accent plus sur des circonstances et

situations que sur des nécessités. Une conjoncture politique, certes délicate, mais qui pourrait également se rencontrer en métropole, ne suffit pas pour interpréter la formule "nécessités locales" comme justifiant une ingérence dans le droit garanti par l'article 10 (art. 10).

b) Justification au regard de l'article 16 (art. 16) de la Convention

60. L'article 16 (art. 16) de la Convention énonce:

"Aucune des dispositions des articles 10, 11 et 14 (art. 10, art. 11, art. 14) ne peut être considérée comme interdisant aux Hautes Parties Contractantes d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers."

61. Selon le Gouvernement, Mme Piermont ne pourrait se prévaloir ni de son statut de parlementaire européen ni de celui de citoyenne européenne et entrerait donc dans le champ d'application de l'article 16 (art. 16). Elle aurait été invitée moins en sa qualité de député européen qu'en celle de membre du parti des "Verts" allemands, et se serait exprimée, lors de la manifestation de caractère indépendantiste, sur des questions impliquant l'intégrité territoriale du pays d'accueil et la défense nationale, domaines échappant à la compétence communautaire. D'autre part, la reconnaissance d'une "citoyenneté de l'Union", postérieure aux faits, ne saurait jouer un rôle. Enfin, les Etats membres de la Communauté se réserveraient la prérogative de définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité. Devrait donc passer pour étrangère toute personne qui ne possède pas la nationalité du pays dans lequel elle entend exercer les libertés garanties par les articles 10, 11 et 14 (art. 10, art. 11, art. 14).

62. La requérante rétorque que les limitations de l'article 16 (art. 16) ne valent pas dans son cas en raison de sa double qualité de citoyenne européenne et de député européen. Lui opposer son extranéité alors que la nature de ses fonctions l'amène à s'intéresser à l'ensemble du territoire de la Communauté ne lui semble guère pertinent.

63. Quant à la Commission, elle souscrit en substance à la thèse de l'intéressée.

64. La Cour ne peut retenir l'argument tiré de l'existence d'une citoyenneté européenne, les traités communautaires ne reconnaissant pas à l'époque pareille citoyenneté. Néanmoins, elle considère que l'appartenance de Mme Piermont à un Etat membre de l'Union européenne et de surcroît sa qualité de parlementaire européen ne permettent pas de lui opposer l'article 16 (art. 16) de la Convention, d'autant plus que la population des TOM participe à l'élection des députés au Parlement européen.

En conclusion, cette disposition n'autorisait pas l'Etat à restreindre l'exercice par la requérante du droit garanti par l'article 10 (art. 10).

c) Justification au regard du paragraphe 2 de l'article 10 (art. 10-2)

65. Il s'agit de rechercher si l'ingérence était "prévue par la loi", tournée vers un "but légitime" et "nécessaire dans une société démocratique".

i. "Prévue par la loi"

66. Selon la requérante, l'ingérence résultant de l'interdiction d'entrée n'était pas prévue par la loi car l'article 7 de la loi du 3 décembre 1849 (paragraphe 29 ci-dessus) n'accorderait pas au ministre de l'Intérieur la compétence d'interdire "toute nouvelle entrée sur le territoire", comme l'indique l'arrêté du Haut-Commissaire en Polynésie française du 2 mars 1986.

67. D'après le Gouvernement, l'ingérence trouve sa base légale dans la loi du 3 décembre 1849 et dans celle du 6 septembre 1984 qui confère, dans les TOM, les pouvoirs du ministre de l'Intérieur au Haut-Commissaire de la République (paragraphe 29 ci-dessus).

68. Mme Piermont n'étant pas retournée en Polynésie, la Cour estime inutile de se prononcer sur l'interdiction d'entrée. Avec la Commission, elle constate que l'arrêté d'expulsion s'appuyait sur l'article 7 de la loi du 3 décembre 1849.

ii. "But légitime"

69. La requérante affirme que la défense de l'ordre ne saurait justifier l'arrêté d'expulsion puisque ce dernier ne mentionne nullement que ses propos auraient troublé l'ordre public.

70. D'après le Gouvernement, l'ingérence incriminée poursuivait deux buts reconnus par la Convention: la défense de l'ordre et l'intégrité du territoire.

71. La Commission admet la légitimité du premier but mais ne se prononce pas sur le second.

72. Pour la Cour, eu égard aux circonstances particulières de l'affaire, l'ingérence poursuivait les deux fins invoquées par le Gouvernement.

iii. "Nécessaire dans une société démocratique"

73. Aux yeux de Mme Piermont, la mesure n'était ni nécessaire dans une société démocratique ni proportionnée aux buts poursuivis. Les propos qui lui sont reprochés figuraient au programme des partis politiques locaux et n'auraient en rien menacé l'ordre public, comme le tribunal administratif de Papeete l'a d'ailleurs relevé. En effet, la situation était calme en Polynésie en mars 1986. L'intervention litigieuse s'inscrirait dans le sens de l'histoire puisque le gouvernement français a suspendu les essais nucléaires dans la région en 1992 et qu'il a, dans le cadre des accords de Matignon, reconnu le droit du peuple calédonien à l'autodétermination par le biais d'un référendum. La requérante n'aurait fait que participer à un débat démocratique instauré sur place par des élus du peuple qu'elle rencontrait en sa qualité d'élue européenne. En l'espèce, il fallait mettre en balance les

impératifs de la protection de l'ordre public avec les intérêts de "libre discussion des questions politiques". En tout état de cause, la mesure prise ne saurait se justifier par un trouble à l'ordre public au sens retenu par la jurisprudence tant nationale que communautaire. Enfin, la liberté garantie par l'article 10 (art. 10) s'exerce sans considération de frontière et d'autres solutions légales, telles les poursuites pénales pour propos diffamatoires, existaient pour sanctionner le comportement incriminé.

74. Le Gouvernement n'entend pas dénier à un parlementaire européen le droit de s'exprimer librement et de s'entretenir avec des représentants d'un parti politique reconnu. Néanmoins, les valeurs dont ce parlementaire est porteur doivent l'inciter à un mode d'expression respectueux de ces valeurs mêmes. En effet, le contexte politique local tendu et l'imminence d'un double scrutin imposaient à Mme Piermont une certaine prudence, la liberté d'expression comportant aussi des devoirs, surtout lorsque l'intéressée entendait s'exprimer en sa qualité de député européen. Or elle avait tenu des propos assez véhéments qui mettaient en cause la légalité républicaine et les structures institutionnelles de la Polynésie. Enfin, elle ne pourrait pas se plaindre d'une ingérence continue puisqu'elle n'a pas demandé l'abrogation de l'arrêt.

75. Quant à la Commission, elle juge l'ingérence non justifiée au regard de l'article 10 (art. 10). Elle prend en compte l'absence de troubles dans l'archipel provoqués par les prises de position de la requérante, et le risque de dissuader, par des mesures de cette nature, les personnalités politiques de contribuer à la discussion politique des questions controversées.

76. La Cour rappelle que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10 (art. 10-2), elle vaut non seulement pour les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent; ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de "société démocratique" (arrêt *Castells c. Espagne* du 23 avril 1992, série A n° 236, p. 22, par. 42). Un adversaire des idées et positions officielles doit pouvoir trouver sa place dans l'arène politique. "Précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple (...). Partant, des ingérences dans [sa] liberté d'expression (...) commandent à la Cour de se livrer à un contrôle des plus stricts" (*ibidem*, pp. 22-23, par. 42).

La liberté de discussion politique ne revêt assurément pas un caractère absolu. Un Etat contractant peut l'assujettir à certaines "restrictions" ou "sanctions", mais il appartient à la Cour de statuer en dernier lieu sur leur compatibilité avec la liberté d'expression telle que la consacre l'article 10 (art. 10) (*ibidem*, p. 23, par. 46).

77. Pour la Cour, l'atmosphère politique qui régnait à l'époque en Polynésie française et la perspective du double scrutin pèsent d'un certain

poids (paragraphe 9 ci-dessus). L'attitude de la requérante, dont les idées politiques étaient connues, pouvait certes avoir un impact particulier sur le climat politique. D'ailleurs, à son arrivée, elle fut invitée à respecter dans ses interventions une certaine réserve.

Néanmoins, les propos reprochés à Mme Piermont ont été tenus au cours d'une manifestation pacifique autorisée. A aucun moment, la parlementaire européenne n'a appelé à la violence ou au désordre; elle a pris la parole à l'appui des revendications antinucléaires et indépendantistes exprimées par plusieurs partis locaux. Son intervention s'inscrivait donc dans le cadre d'un débat démocratique en Polynésie. En outre, la manifestation ne fut suivie d'aucun désordre et le Gouvernement n'a pas démontré que les prises de position de la requérante aient causé des troubles en Polynésie. Selon le tribunal administratif de Papeete, lesdits propos "ne présentaient aucun caractère séditieux et ne pouvaient en eux-mêmes constituer un risque sérieux de troubles de l'ordre public". De surcroît, si l'arrêté d'expulsion a été notifié juste avant le départ de la requérante, il a été adopté le lendemain de la manifestation litigieuse. Rien n'indique que le Haut-Commissaire de la République avait l'intention de prendre une mesure purement symbolique.

Ainsi, un juste équilibre n'a pas été ménagé entre, d'une part, l'intérêt général commandant la défense de l'ordre et le respect de l'intégrité territoriale, et, d'autre part, la liberté d'expression de Mme Piermont.

78. Bref, faute de nécessité dans une société démocratique, il y a eu violation de l'article 10 (art. 10).

B. Sur la mesure prise en Nouvelle-Calédonie

1. Sur l'existence d'une ingérence

79. La requérante soutient que l'article 10 (art. 10) de la Convention ne requiert pour s'appliquer ni entrée ni séjour régulier. En raison de la mesure prise à son égard, elle n'aurait pu rencontrer ses hôtes, qui souhaitaient s'entretenir avec elle, et s'exprimer sur le sol calédonien.

80. D'après le Gouvernement et la Commission, l'impossibilité pour Mme Piermont d'exercer son droit à la liberté d'expression sur ce territoire constitue une conséquence nécessaire du refus d'entrée sur celui-ci, mesure en elle-même conforme à la Convention.

81. La Cour ne partage pas cet avis. L'arrêté d'interdiction d'entrée adopté par le Haut-Commissaire de la République s'analyse en une ingérence dans l'exercice du droit garanti par l'article 10 (art. 10) puisque, retenue à l'aéroport, l'intéressée n'a pu entrer en contact avec les personnalités politiques qui l'avaient invitée et exprimer ses idées sur place.

2. Sur la justification de l'ingérence

82. La requérante reprend mutatis mutandis ses arguments au sujet de la mesure prise contre elle en Polynésie française. Elle met en exergue le fait que l'ingérence n'était pas prévue par la loi puisqu'il s'agissait d'un arrêté ordonnant l'interdiction d'entrée sur le territoire, mesure non visée par l'article 7 de la loi de 1849 (paragraphe 29 ci-dessus). Certes, la situation était moins calme en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie, mais le gouvernement français disposait sur place de très importantes forces de maintien de l'ordre, lesquelles n'auraient eu aucun mal à contenir puis disperser une manifestation de quarante militants anti-indépendantistes.

83. A sa thèse relative à la première mesure, le Gouvernement ajoute l'affirmation selon laquelle il régnait en Nouvelle-Calédonie une atmosphère plus polémique. La tension entre les indépendantistes et les partisans du maintien du territoire dans la République française se serait exaspérée en 1985 et au début de 1986, période marquée par de nombreux attentats contre des édifices publics. Des biens mobiliers et immobiliers de militants indépendantistes auraient été détruits entraînant en représailles des incendies et des "caillassages". L'annonce de l'arrivée de Mme Piermont à Nouméa aurait contribué à accroître cette tension, comme en témoignaient les incidents survenus à l'aéroport. L'interdiction d'entrée se trouverait donc entièrement justifiée par le devoir des autorités de maintenir l'ordre public.

84. La Cour admet que la mesure était prévue par la loi. Elle renvoie aux conclusions du commissaire du gouvernement près le tribunal administratif de Nouméa: même si l'on peut éprouver quelques doutes au sujet de l'applicabilité de l'article 7 de la loi du 3 décembre 1849 au cas présent où il ne s'est pas agi d'une expulsion stricto sensu mais d'un refus d'entrée, le Haut-Commissaire pouvait user de ses pouvoirs de police générale pour interdire à l'intéressée, pour des motifs de sécurité publique, de pénétrer en Nouvelle-Calédonie.

85. Quant à la proportionnalité de la mesure, la Cour rappelle l'importance attachée à la liberté d'expression. Le comportement de la requérante et la crainte que celle-ci s'exprime, sur place, sur des sujets délicats pourraient expliquer les motifs du refus qui lui fut opposé de pénétrer sur le territoire calédonien. Même si le climat politique était tendu et si l'arrivée de Mme Piermont a provoqué une manifestation limitée d'hostilité, la Cour ne relève aucune différence substantielle dans la situation de l'intéressée au regard des deux territoires. Les raisons qui l'ont amenée à conclure que la mesure prise en Polynésie française n'était pas justifiée au regard des exigences du paragraphe 2 de l'article 10 (art. 10-2) la conduisent à un constat identique pour la Nouvelle-Calédonie.

86. En conclusion, il y a eu violation de l'article 10 (art.10).

III. SUR LES VIOLATIONS ALLEGUEES DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION, COMBINE AVEC L'ARTICLE 10 (art. 14+10)

87. Invoquant l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 10 (art. 14+10), Mme Piermont se prétend enfin victime d'une discrimination par comparaison avec les citoyens français résidant en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie. La jouissance du droit reconnu par l'article 10 (art. 10) ne serait pas assurée aux étrangers.

88. Le Gouvernement combat cette thèse en se fondant sur l'absence d'éléments dans le dossier pour la mesure adoptée en Polynésie et sur le défaut d'applicabilité de l'article 14 (art. 14) pour celle adoptée en Nouvelle-Calédonie.

89. Quant à la Commission, elle n'estime pas nécessaire de se placer sur le terrain de l'article 14 (art. 14) en ce qui concerne la mesure prise en Polynésie. Elle rappelle par ailleurs que la requérante n'étant pas entrée en Nouvelle-Calédonie, elle n'a pu y exercer les droits garantis par les articles 10 et 14 (art. 10, art. 14).

90. Eu égard à ses conclusions relatives à l'article 10 (art. 10), la Cour juge inutile de rechercher s'il y a eu aussi violation de l'article 14 combiné avec l'article 10 (art. 14+10).

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50) DE LA CONVENTION

91. Aux termes de l'article 50 (art. 50) de la Convention,

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

A. Dommage

92. Pour dommage moral, Mme Piermont sollicite une indemnité de 200 000 francs français (FRF). Elle motive ce montant par l'interdiction d'entrée dans les deux territoires et par la manière méprisante dont les autorités françaises, surtout en Nouvelle-Calédonie, l'auraient traitée.

93. A l'instar du Gouvernement et du délégué de la Commission, la Cour estime que les constats de violation de l'article 10 (art. 10) constituent une satisfaction équitable suffisante, d'autant plus que la requérante n'a pas demandé l'abrogation de la mesure d'interdiction (paragraphe 25 ci-dessus).

B. Frais et dépens

94. Au titre des frais et dépens afférents aux instances suivies à Papeete et Nouméa puis devant les organes de la Convention, Mme Piermont réclame une somme de 489 654,40 FRF, dont elle fournit le détail. Elle demande également le remboursement d'un montant de 60 000 FRF relatif à ses frais personnels comprenant le dédommagement pour le billet d'avion Tokyo-Bonn, ses déplacements pour consulter ses avocats et assister aux audiences devant la Commission et la Cour, ainsi que des frais divers, à quoi elle ajoute 15 267 marks allemands, représentant le prix du billet d'avion Nouméa-Bonn inutilisé à cause de son embarquement sur un vol à destination de Tokyo.

95. Le Gouvernement et le délégué de la Commission laissent à la Cour le soin d'apprécier les frais et dépens effectivement et utilement engagés par la requérante.

96. La Cour constate notamment que Mme Piermont n'a vu aboutir qu'une partie de ses demandes et a recouru aux services de trois avocats. Statuant en équité sur la base des éléments en sa possession et de sa propre jurisprudence en la matière, elle lui accorde 80 000 FRF.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2) en ce qui concerne la mesure prise en Polynésie française;
2. Dit, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2) en ce qui concerne la mesure prise en Nouvelle-Calédonie;
3. Dit, par cinq voix contre quatre, qu'il y a eu violation de l'article 10 (art. 10) de la Convention en ce qui concerne la mesure prise en Polynésie française;
4. Dit, par cinq voix contre quatre, qu'il y a eu violation de l'article 10 (art. 10) de la Convention en ce qui concerne la mesure prise en Nouvelle-Calédonie;
5. Dit, à l'unanimité, qu'il ne s'impose pas d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 10 (art. 14+10);
6. Dit, à l'unanimité, que le présent arrêt constitue par lui-même une satisfaction équitable suffisante quant au préjudice moral allégué;

7. Dit, à l'unanimité, que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois, 80 000 (quatre-vingts mille) francs français pour frais et dépens;
8. Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 27 avril 1995.

Rolv RYSSDAL
Président

Herbert PETZOLD
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 53 par. 2 du règlement A, l'exposé de l'opinion partiellement dissidente commune à M. Ryssdal, M. Matscher, Sir John Freeland et M. Jungwiert.

R. R.
H. P.

OPINION COMMUNE EN PARTIE DISSIDENTE DE MM.
LES JUGES RYSSDAL, MATSCHER, Sir John FREELAND
ET JUNGWIERT

(Traduction)

I. Article 10 (art. 10)

1. Nous ne pouvons pas souscrire aux conclusions de la majorité sur la compatibilité avec l'article 10 (art. 10) de la Convention des mesures prises à l'encontre de Mme Piermont en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie.

A. Polynésie française

2. Nous admettons que la mesure d'expulsion, assortie d'une interdiction de toute nouvelle entrée en Polynésie française, constituait une "ingérence d'autorité publique" dans l'exercice du droit de la requérante à sa liberté d'expression. Notre point de vue diffère de celui de la majorité sur la question de savoir si l'ingérence se justifiait.

Justification au regard de l'article 63 (art. 63)

3. Même si, comme le conclut l'arrêt, les arguments avancés par le Gouvernement n'établissent pas que la situation en Polynésie française eût nécessité l'ingérence en question, nous sommes d'avis que la situation dans un tel territoire - éloigné de la métropole comme il l'est et baignant dans l'atmosphère politique de l'époque - peut fort bien, en raison des conséquences potentielles sur l'ordre public ou l'intégrité territoriale, représenter les "nécessités locales" à prendre en compte au sens de l'article 63 (art. 63). Nous n'irions cependant pas jusqu'à conclure que le fait de "tenir compte" de cette situation permet inmanquablement de déduire qu'en l'espèce l'ingérence se justifiait. Ce fait aiderait davantage à choisir dans quelle optique il faut examiner la question d'une éventuelle justification au regard du paragraphe 2 de l'article 10 (art. 10-2).

Justification au regard de l'article 16 (art. 16)

4. L'arrêt affirme, sans motifs à l'appui, que "l'appartenance de Mme Piermont à un Etat membre de l'Union européenne et de surcroît sa qualité de parlementaire européen ne permettent pas de lui opposer l'article 16 (art. 16) de la Convention, d'autant plus que la population des TOM participe à l'élection des députés au Parlement européen" (paragraphe 64). Voilà qui ajoute, par la voie judiciaire, une nouvelle immunité à celle que les Etats membres jugent bon de prévoir pour les membres du Parlement européen, aux termes du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, signé le 8 avril 1965 (paragraphe 35). Nous n'en sommes pas d'accord. A l'époque des faits (soit avant que les traités communautaires ne

reconnaissent une citoyenneté européenne - l'arrêt le concède), Mme Piermont, ressortissante allemande, était incontestablement une étrangère aux yeux du droit français, malgré sa qualité de membre du Parlement européen (et la campagne électorale en cours à l'époque ne concernait pas cette institution). Nous estimons dès lors qu'il faut considérer l'article 16 (art. 16) comme ayant tout au moins une certaine utilité: sa référence aux "étrangers" est dépourvue d'ambiguïté et il ne prévoit pas expressément d'exception; il faudrait pour la déduire des motifs convaincants dont nous ne sommes pas persuadés qu'ils existent en l'espèce.

5. Il n'en découle pas cependant que, même si l'article 16 (art. 16) est applicable, l'Etat d'accueil puisse discrétionnairement imposer une restriction quelconque à l'activité politique d'un étranger sans contrevenir à l'article 10 (art. 10). Il faut en effet tenir compte de l'internationalisation accrue de la politique dans le monde contemporain et, pour ce qui est du cas d'espèce, de l'intérêt que, de nos jours, un europarlementaire peut légitimement porter aux affaires d'un territoire de la Communauté. Compte tenu de cette évolution, il peut s'avérer nécessaire de limiter les restrictions à l'activité politique des étrangers autorisées par l'article 16 (art. 16). Cela étant, et vu l'approche adoptée par la Cour dans l'arrêt *Groppera Radio AG et autres c. Suisse* du 28 mars 1990 (série A n° 173) lorsqu'elle a interprété la troisième phrase du paragraphe 1 de l'article 10 (art. 10-1), nous admettrions que l'objet et le but de l'article 16 (art. 16) soient examinés, comme la phrase précitée, dans le contexte du paragraphe 2 de l'article 10 (art. 10-2). En particulier, lorsqu'il s'agit d'examiner le caractère proportionné de l'ingérence dans la liberté d'expression de Mme Piermont, il faudrait tenir compte du principe consacré par l'article 16 (art. 16).

Justification au regard du paragraphe 2 de l'article 10 (art. 10-2)

6. Nous reconnaissons que, pour les raisons indiquées dans l'arrêt, l'ingérence était prévue par la loi et tournée vers un but légitime.

7. Quant au point de savoir si l'ingérence était "nécessaire dans une société démocratique", notre conclusion sur la question du caractère proportionné diffère de celle de la majorité. Compte tenu - dans la mesure où nous l'estimons justifié pour les raisons susmentionnées -, d'une part, de la situation locale au regard de l'article 63 (art. 63) et, d'autre part, de la qualité d'étrangère de Mme Piermont à la lumière de l'article 16 (art. 16), nous ne pensons pas que ladite ingérence ait été disproportionnée au but poursuivi. Il régnait à l'époque, en Polynésie française, une atmosphère de tension considérable et l'intervention de la requérante dans la campagne électorale pouvait raisonnablement passer pour susceptible de provoquer des troubles. C'est la raison pour laquelle, à son arrivée sur le territoire, les autorités lui ont demandé de se montrer discrète dans ses déclarations publiques. L'intéressée a cependant exprimé publiquement des opinions, et dans des termes qui n'avaient rien de tempéré, sur des questions aussi

sensibles que l'indépendance du territoire ou les essais nucléaires dans le Pacifique.

8. Au demeurant, la portée pratique de l'ingérence a été très limitée. La requérante a exprimé librement son point de vue, tout au long de sa visite. L'arrêté d'expulsion et l'interdiction d'entrée ne lui ont été notifiés qu'au moment où elle était dans l'avion sur le point de décoller. Elle n'a donc pas établi dans ces conditions que l'expulsion ou l'interdiction d'entrée ait entraîné pour elle un préjudice sérieux.

9. C'est pourquoi nous sommes convaincus que, vu la marge d'appréciation à laisser aux autorités, l'ingérence en question peut raisonnablement être considérée comme proportionnée au but poursuivi. Nous en concluons que le traitement de Mme Piermont en Polynésie française n'a pas emporté violation de l'article 10 (art. 10).

B. Nouvelle-Calédonie

10. La Cour a conclu que Mme Piermont, s'étant vu notifier l'interdiction d'entrée après avoir été retenue quelques heures à l'aéroport de Nouméa sous la garde des forces de police, ne s'est dès lors jamais trouvée régulièrement sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, avec pour conséquence qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 (P4-2). Sa détention à l'aéroport avant que l'arrêté ne soit pris et ensuite jusqu'au départ de son vol pour Tokyo faisant nécessairement partie du processus ayant conduit à lui refuser - légitimement selon les obligations découlant de la Convention (comme l'a constaté la Cour) - son entrée sur le territoire, ne constituait dès lors pas une ingérence dans ses droits au regard de l'article 10 (art. 10): interdite d'entrée sur le territoire, Mme Piermont n'était pas fondée à y exercer ces droits. Aussi en concluons-nous que les mesures prises à son encontre en Nouvelle-Calédonie n'emportaient pas violation de l'article 10 (art. 10).

11. Toutefois, même si l'interdiction d'entrée et la détention de la requérante à l'aéroport devaient, comme la majorité l'a conclu, constituer une ingérence dans les droits que lui garantit l'article 10 (art. 10), nous estimons l'ingérence justifiée. En effet, le climat politique en Nouvelle-Calédonie était encore plus tendu qu'en Polynésie française et l'arrivée de Mme Piermont a provoqué une manifestation d'hostilité d'une quarantaine d'activistes. En suivant le même raisonnement que ci-dessus pour son traitement en Polynésie française, nous en concluons que la mesure était proportionnée au but poursuivi.

12. Nous ne constatons dès lors aucune violation de l'article 10 (art. 10) s'agissant des mesures prises à l'encontre de Mme Piermont en Nouvelle-Calédonie.

II. Sur l'article 14, combiné avec l'article 10 (art. 14+10)

13. Lors du vote, nous avons estimé qu'il ne s'imposait pas d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 10 (art. 14+10). Néanmoins, si la Cour avait examiné le grief, nous aurions conclu à l'absence de violation. Aucun élément, en effet, n'indique que le traitement accordé à la requérante a été différent de celui qui aurait été accordé à une autre personne se trouvant dans une situation analogue. Ne serait-ce que pour ce motif, la requérante n'a pas établi l'existence du grief qu'elle tire de l'article 14, combiné avec l'article 10 (art. 14+10).