



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
20 de mayo de 2014
Español
Original: francés

Comité de Derechos Humanos

Comunicación N° 1960/2010

Dictamen aprobado por el Comité en su 110° período de sesiones (10 a 28 de marzo de 2014)

<i>Presentada por:</i>	Claude Ory (representado por el abogado Jérôme Weinhard)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Francia
<i>Fecha de la comunicación:</i>	1 de abril de 2010 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 97 del reglamento, transmitida al Estado parte el 28 de julio de 2010 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	28 de marzo de 2014
<i>Asunto:</i>	Condena de un miembro de las "comunidades itinerantes" por carecer de seguro de automóvil y de autorización para circular
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Examen del mismo asunto en el marco de otro procedimiento de examen internacional; no agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Derecho a la libertad de circulación; discriminación e igual protección de la ley
<i>Artículos del Pacto:</i>	12, párr. 1, y 26
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	5, párr. 2 a) y b)



Anexo

Dictamen del Comité de Derechos Humanos a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (110º período de sesiones)

respecto de la

Comunicación N° 1960/2010*

<i>Presentada por:</i>	Claude Ory (representado por el abogado Jérôme Weinhard)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Francia
<i>Fecha de la comunicación:</i>	1 de abril de 2010 (presentación inicial)

El Comité de Derechos Humanos, establecido en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 28 de marzo de 2014,

Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 1960/2010, presentada al Comité de Derechos Humanos por Claude Ory en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado por escrito el autor de la comunicación y el Estado parte,

Aprueba el siguiente:

Dictamen a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo

1.1 El autor de la comunicación, de fecha 1 de abril de 2010, es Claude Ory, nacido el 1 de diciembre de 1980 en Château-Gontier (Francia). Afirma ser víctima de la vulneración por Francia de los derechos que lo asisten en virtud de los artículos 12, párrafo 1, y 26 del Pacto. Está representado por un abogado.

1.2 El 18 de octubre de 2010, el Relator Especial sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales decidió que la cuestión de la admisibilidad de la comunicación debía examinarse al mismo tiempo que la del fondo.

* Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Sr. Yadh Ben Achour, Sr. Cornelis Flinterman, Sr. Yuji Iwasawa, Sr. Walter Kälin, Sr. Gerald L. Neuman, Sir Nigel Rodley, Sr. Fabián Omar Salvioli, Sra. Anja Seibert-Fohr, Sr. Yuval Shany, Sr. Konstantine Vardzelashvili, Sra. Margo Waterval y Sr. Andrei Paul Zlătescu.

De conformidad con el artículo 90 del reglamento del Comité, la Sra. Christine Chanet, miembro del Comité, no participó en el examen de la comunicación.

Se adjunta en el apéndice del presente dictamen el texto de un voto particular (concordante) firmado por el Sr. Salvioli, miembro del Comité.

Los hechos expuestos por el autor

2.1 El autor es miembro de las "comunidades itinerantes"¹. Como vive en una caravana en Le Mans (en el departamento de Sarthe), está sujeto al régimen establecido en la Ley N° 69-3, de 3 de enero de 1969², y en el Decreto N° 70-708, de 31 de julio de 1970, relativo a dicha Ley, según el cual está obligado a tener un documento de circulación que debe ser visado periódicamente por las autoridades competentes³. De lo contrario, se expone a ser sancionado por la vía penal⁴. En 2004, debido a que carecía de ingresos estables, el autor era titular de un carné de circulación expedido el 2 de febrero de 1998 que debía hacer visar por las fuerzas del orden trimestralmente, y cuyo último visado databa del 27 de agosto de 2003.

2.2 El 29 de febrero de 2004, el autor iba al volante de su camión camino del trabajo cuando fue objeto de un control de la Gendarmería en el municipio de Mézeray (Sarthe). Se le denunció por no tener asegurado el vehículo y porque su carné de circulación carecía de visado en regla. El 11 de marzo de 2006, en un nuevo control efectuado por la Gendarmería en Aubigné-Racan (Sarthe), se le informó de las consecuencias de las dos infracciones que había cometido el 29 de febrero de 2004. Fue conducido a dependencias policiales, donde prestó declaración durante cuatro horas. Se le dio a conocer un fallo pronunciado en rebeldía por el tribunal de faltas de La Flèche (Sarthe) el 23 de noviembre de 2005, en virtud del cual se le había impuesto una multa de 150 euros por no tener en regla el carné de circulación y una multa de 300 euros, unida a la suspensión de su permiso de conducir durante un mes, por carecer de seguro. La dirección que figuraba en las citaciones del tribunal hacía referencia a su documento de circulación y a su municipio de vinculación. Por ello, y dado que la alcaldía de Arnage (Sarthe) no era su lugar de residencia habitual, no recibía allí su correo y no se le pudo avisar de que había sido citado, por lo que fue juzgado en rebeldía.

2.3 El autor carece de domicilio y residencia fija en Francia y vive de manera permanente en su vehículo. Reconoce que no acudió a la autoridad administrativa competente para que esta visara su documento de circulación en el plazo reglamentario. Presentó un recurso contra el fallo emitido en rebeldía el 23 de noviembre de 2005, y el Fiscal Adjunto de Le Mans lo convocó a una vista en el tribunal de faltas de La Flèche el 24 de mayo de 2006. Para su defensa, solicitó un abogado, que pudo obtener gracias a la prestación de asistencia jurídica. El recurso consistió en solicitar que su caso volviera a examinarse, cosa que finalmente sucedió el 27 de septiembre de 2006. Como parte de su defensa, el abogado del autor solicitó la anulación del procedimiento, invocando para ello el

¹ Denominación administrativa con que se designa a la comunidad romaní de Francia. Este concepto se empleó en el marco de la Ley N° 69-3, de 1969, con el fin de sustituir a la de "nómada", utilizada en la Ley de 16 de julio de 1912 relativa al ejercicio de las profesiones ambulantes y a la reglamentación de la circulación de los nómadas.

² Ley N° 69-3, de 3 de enero de 1969, relativa al ejercicio de las actividades ambulantes y al régimen aplicable a las personas que circulan por Francia sin domicilio ni residencia fija.

³ Según el artículo 4 de la Ley de 3 de enero de 1969, las personas sin domicilio ni residencia fija que vivan en un alojamiento móvil y dispongan de ingresos estables reciben una "cartilla" de circulación que debe ser visada "a intervalos que no podrán ser inferiores a los tres meses". Según el artículo 5 de dicha Ley, las personas que no disponen de ingresos estables reciben un "carné" de circulación que debe ser visado cada tres meses.

⁴ El Decreto N° 70-708, de 31 de julio de 1970, sobre la aplicación del título primero y de ciertas disposiciones del título segundo de la Ley N° 69-3, de 3 de enero de 1969, relativa al ejercicio de las actividades ambulantes y al régimen aplicable a las personas que circulan por Francia sin domicilio ni residencia fija, establecía, en su artículo 20, que "quien no haga visar su documento de circulación en el plazo previsto, según el caso, por el artículo 5 de la Ley de 3 de enero de 1969 o por el artículo 18, párrafo 2, del presente decreto, podrá ser condenado a la multa prevista para las faltas de quinta categoría".

Protocolo N° 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el cual establece en su artículo 2 que toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente por él y a elegir libremente su residencia. El 20 de diciembre de 2006, el tribunal rechazó la petición de que se anulara el atestado relativo a la falta de conformidad del documento de circulación, declaró al autor culpable de la infracción y lo condenó a una multa de 100 euros (en lugar de los 150 euros iniciales).

2.4 El 28 de diciembre de 2006, el autor interpuso un recurso de apelación contra este fallo ante el Tribunal de Apelación de Angers (departamento de Maine et Loire). Volvió a solicitar asistencia jurídica y la obtuvo. Durante el proceso, su abogado invocó el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que prohíbe la discriminación, aduciendo que la obligación que incumbe al autor es discriminatoria. Según el autor, la obligación de hacer visar el carné de circulación por un lado excluye a las personas que ejercen actividades o profesiones ambulantes, y por otro se aplica únicamente a quienes viven de manera permanente en un vehículo, remolque o cualquier otra forma de alojamiento móvil, pero no a otras personas sin domicilio ni residencia, como las "personas sin hogar" o los barqueros. El Presidente del Tribunal de Apelación estudió la posibilidad de ejercer un procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁵, pero finalmente desestimó el recurso de apelación el 19 de abril de 2007, argumentando que la situación del autor, "escogida por él, hace que jurídicamente le sea exigible el cumplimiento de unas obligaciones particulares que se han establecido para preservar el interés público nacional y que, por consiguiente, no tienen nada de discriminatorio". El Tribunal también redujo el importe de la multa hasta los 50 euros. El autor presentó un recurso de casación el 19 de abril de 2007. Su solicitud de asistencia jurídica fue rechazada por falta de argumentos serios. Como carecía de defensa, su recurso fue desestimado por el Tribunal de Casación el 4 de marzo de 2008.

2.5 El 22 de diciembre de 2008, el autor presentó una demanda sobre el mismo asunto al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El 1 de septiembre de 2009, el Tribunal declaró que su demanda era inadmisibile en virtud del artículo 35, párrafo 1, del Convenio, pues el plazo transcurrido entre la resolución interna definitiva (la del Tribunal de Casación) y la presentación de la demanda excedía de seis meses.

La denuncia

3.1 El autor aclara, en primer lugar, que no impugna la primera infracción, impuesta por no tener asegurado su vehículo, sino la segunda, impuesta por no tener en regla el carné de circulación cuando llevaba más de seis meses sin domicilio ni residencia fija en Francia, lo cual lo situaba en el ámbito de aplicación del artículo 3 de la Ley de 3 de enero de 1969.

3.2 En cuanto al atentado contra su libertad de circulación, el autor señala que la legislación francesa lo obliga a poseer un documento de circulación y a mostrarlo a las fuerzas del orden si así se lo exigen, o de lo contrario se expone a una sanción penal. El autor recuerda que este documento forma parte de un planteamiento histórico que data del siglo XIX, pues los actuales documentos de circulación son descendientes directos de los "carnés de saltimbanquis" instaurados por la circular de 6 de enero de 1863 y de los "carnés antropomórficos de identidad nómada" instaurados por la Ley de 16 de julio de 1912. Las legislaciones sucesivas han ido manteniendo el principio del carné de circulación. Por lo tanto, el autor es objeto de un control policial periódico, lo cual constituye a su juicio un claro atentado contra su derecho a circular libremente dentro de su país, reconocido en el artículo 12 del Pacto. El autor rechaza las conclusiones del Tribunal de Apelación de

⁵ Procedimiento que permite a un órgano jurisdiccional nacional consultar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la interpretación o validez del derecho comunitario en el marco de un asunto del que esté conociendo.

Angers (párr. 2.4), señalando que él no ha escogido su modo de vida, sino que ha heredado una larga tradición familiar de vida en alojamiento móvil, tanto por la vía paterna como por la materna⁶. El autor añade que fue educado en este modo de vida, que sus hermanos y hermanas viven de la misma manera, que nunca ha vivido en una casa y que solo conoce la vida itinerante.

3.3 En cuanto a la igualdad ante la ley, el autor precisa que, según el derecho francés, el domicilio de todo ciudadano, en lo que respecta al ejercicio de sus derechos civiles, "es el lugar donde ha establecido su residencia principal"⁷. No obstante, las "comunidades itinerantes", que se rigen por la Ley N° 69-3 de 3 de enero de 1969, no tienen domicilio y residen habitualmente en un alojamiento móvil terrestre. En lugar de domicilio, el régimen jurídico específico que se les aplica instituye el principio de un municipio de vinculación, que no tienen la libertad de escoger ni de modificar, lo cual vulnera los derechos previstos en los artículos 103 y ss. del Código Civil relativos al cambio de domicilio. El autor deduce de esta situación que no tiene los mismos derechos civiles que los ciudadanos que cuentan con una residencia fija.

3.4 Según el autor, este trato desfavorable reservado a las personas que deben hacer visar sus documentos de circulación constituye una discriminación que es a la vez legal, interna y externa. Es legal porque está inscrita en la legislación. Es interna porque, en lo que respecta a los documentos de circulación previstos en la Ley N° 69-3, las personas que ejercen actividades o profesiones ambulantes no están sometidas al régimen de visado. Entre las demás personas "sin hogar", las que residen en barcazas (régimen de los barqueros) o en la calle no están sujetas a la obligación administrativa del documento de circulación. Según el autor, esta discriminación también es externa porque hace más de un siglo que la inmensa mayoría de la población que tiene una residencia fija, según se define en el artículo 2 del Decreto N° 70-708, de 31 de julio de 1970, y que por consiguiente posee un domicilio, no está obligada a poseer uno de estos "pasaportes". Así pues, el sistema del visado, y en general el de los documentos de circulación, es a juicio del autor una limitación de la libertad de circular por el interior de un Estado que se impone únicamente a quienes están sujetos a este régimen, lo cual somete a estas personas a discriminaciones internas y externas, y las hace objeto de una desigualdad de derecho en lo que respecta al concepto del domicilio. Por consiguiente, el autor pide una reparación moral y material por haber sido condenado, y que se suprima de sus antecedentes penales la mención a dicha condena. Asimismo, pide que se le dé el mismo trato que al resto de los ciudadanos y reclama, por consiguiente, la posibilidad de mantener su modo de vida y el derecho a tener un domicilio, como establece el Código Civil, y la libertad de cambiarlo y escogerlo, sin la obligación de poseer ni de presentar un documento de circulación so pena de ser condenado.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

4. El 29 de septiembre de 2010, el Estado parte presentó observaciones sobre la admisibilidad, en las que sostenía que la comunicación debía declararse parcialmente inadmisibles por agotamiento de los recursos internos. Según el Estado parte, el autor se queja al Comité de no tener libertad para escoger ni cambiar su lugar de residencia. Sin embargo, ante los órganos jurisdiccionales internos, el proceso contencioso únicamente tuvo por objeto la falta de visado en su carné de circulación. Las vías de recurso internas se han agotado exclusivamente con respecto a esta infracción. Por ello, el Estado parte considera que los argumentos expuestos en la comunicación acerca de la elección del municipio de vinculación son completamente ajenos al contencioso examinado por los jueces nacionales y, en consecuencia, son inadmisibles en virtud del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo.

⁶ El autor adjuntó a su queja inicial un árbol genealógico de su familia.

⁷ Código Civil, art. 102.

Observaciones del Estado parte sobre el fondo

5.1 El 28 de enero de 2011, el Estado parte presentó observaciones sobre el fondo de la comunicación. En primer lugar sostuvo de nuevo que las alegaciones del autor sobre la elección de su municipio de residencia no fueron planteadas ante los jueces nacionales. Asimismo, según el Estado parte, en lo que respecta al municipio de vinculación, el autor se limita a citar disposiciones del Código Civil francés, sin precisar qué disposiciones del Pacto han sido infringidas. Por consiguiente, esta parte de la comunicación debería considerarse inadmisibile.

Libertad de elección y de cambio del municipio de vinculación

5.2 En cuanto al fondo, el Estado parte se pronuncia en primer lugar sobre la cuestión de la libertad de elección y de vinculación a un municipio. Recuerda que la residencia habitual de las personas que son objeto de la Ley N° 69-3, de 3 de enero de 1969, es, por definición, una residencia móvil, "un vehículo, un remolque o cualquier otra forma de alojamiento móvil", según el artículo 3 de la Ley. Para que las personas con este tipo de residencia puedan disfrutar y ejercer sus derechos civiles y políticos, así como cumplir sus obligaciones, el legislador ideó la figura del municipio de vinculación, que permite a estas personas conservar un vínculo con las autoridades administrativas. Según el Estado parte, se trata de una domiciliación puramente administrativa y no de una residencia en el sentido del artículo 12 del Pacto. La residencia permanente de estas personas es su remolque u otro alojamiento móvil, y su lugar de residencia es aquel donde se encuentre, en un momento dado, dicho alojamiento móvil. Por consiguiente, el derecho a la libre elección de la residencia, reconocido en el artículo 12 del Pacto, se aplica únicamente a la residencia permanente del autor, que es, por su propia naturaleza, móvil.

5.3 El Estado parte añade que, en contra de lo que afirma el autor, las personas que circulan por Francia sin domicilio ni residencia fija pueden elegir a qué municipio desean estar vinculados a efectos administrativos, siempre que su elección esté motivada (por la existencia de lazos familiares, por ejemplo). El prefecto no puede rechazar esta elección más que por motivos graves, en particular razones de orden público, y mediante una decisión explícitamente motivada⁸. Por consiguiente, según el Estado parte, las restricciones aplicables al derecho de escoger libremente el municipio de vinculación son extremadamente livianas, y en todo caso se ajustan a las disposiciones del artículo 12, párrafo 3, del Pacto, que prevé la posibilidad de imponer restricciones a este derecho cuando estas "se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto".

5.4 En lo que respecta al artículo 26 del Pacto, invocado por el autor, el Estado parte aduce que el artículo 7 de la citada Ley de 3 de enero de 1969 prevé que "toda persona que solicite un documento de circulación [...] está obligada a comunicar cuál desea que sea su municipio de vinculación". La elección de un municipio de vinculación se aplica pues a toda persona mayor de 16 años que lleve un mínimo de seis meses sin residencia fija, si vive de manera permanente en un vehículo, un remolque o cualquier otra forma de alojamiento móvil (artículo 3 de la Ley). En alusión a la Observación general N° 18 (1989) del Comité⁹, sobre la no discriminación, el Estado parte añade además que la atribución de un municipio de vinculación permite a las personas que circulan por Francia sin domicilio ni residencia fija el goce efectivo y el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, en particular el derecho de voto. Asimismo, el Comité ha indicado que el disfrute de los

⁸ Artículo 23 del Decreto N° 70-708, de 31 de julio de 1970.

⁹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo quinto periodo de sesiones, Suplemento N° 40*, vol. I (A/45/40 (Vol. I)), anexo VI, secc. A, párr. 7.

derechos y las libertades en condiciones de igualdad no implica en todos los casos un trato idéntico¹⁰. Precisamente, el establecimiento de un régimen jurídico específico para las personas que circulan sin domicilio ni residencia fija tiene en cuenta la especificidad de la situación de estas personas. En cualquier caso, según el Estado parte, no se sostiene el argumento de que el autor y la totalidad de las personas en su situación están, como afirma el autor, privadas del derecho, garantizado en el derecho civil francés, a tener un domicilio. No hay ningún obstáculo jurídico que impida a quienes viven en una residencia móvil cambiar de modo de vida y escoger un domicilio en el sentido del artículo 102 del Código Civil. De otro modo, la solución para que las personas que practican un modo de vida itinerante puedan ejercer sus derechos pasa por el principio del municipio de vinculación, que no comporta discriminación alguna.

El carné de circulación

5.5 En cuanto a la cuestión del documento de circulación y de la obligación de tenerlo visado, que el autor considera un claro atentado contra su derecho a circular libremente por el país, el Estado parte reconoce que se trata de una restricción en el sentido del artículo 12, párrafo 3, del Pacto, debido a los límites que impone, pero señala que este tipo de restricciones está previsto en la ley y se justifica por motivos de orden público. Según el Estado parte, la obligación que incumbe a las personas sin domicilio fijo que no justifiquen unos ingresos estables de hacer visar periódicamente su carné de circulación es la contrapartida de su derecho reconocido a cambiar cada día de lugar de residencia, si así lo desean, y permite a las autoridades administrativas conservar un vínculo y una posibilidad de contacto con ellas, y, en su caso, proceder a un eventual control, en condiciones que tengan en cuenta su modo de vida itinerante.

5.6 En lo que respecta a la consideración del documento de circulación a la luz del artículo 26 del Pacto, el Estado parte aduce que la obligación de hacer visar el carné no incumbe a una comunidad, sino a todas "las personas mayores de 16 años que lleven un mínimo de seis meses sin residencia fija, si viven de manera permanente en un vehículo, un remolque o cualquier otra forma de alojamiento móvil" (artículo 3 de la Ley de 3 de enero de 1969). Así pues, toda persona que opte por un modo de vida itinerante que corresponda a la citada definición está obligada a poseer un documento de circulación, que debe ser visado periódicamente por las autoridades administrativas. En virtud de esta disposición, también deben poseer un documento de circulación los feriantes y los "caravaneros" (empleados vinculados a grandes obras de construcción). El Estado parte añade que, en contra de lo que afirma el autor, el modo de vida itinerante es, desde el punto de vista jurídico, resultado de la elección del interesado, elección que los poderes públicos respetan.

5.7 En conclusión, el Estado parte reitera que la particularidad del régimen aplicable al autor y a otras personas en su situación es consecuencia de su gran movilidad, en comparación con las personas que han adoptado un estilo de vida sedentario. Así pues, la diferencia de trato está justificada objetivamente por una diferencia de situación. Por último, el Estado parte añade que las reivindicaciones del autor con respecto al carné de circulación no reflejan la postura unánime de las "comunidades itinerantes", puesto que algunos miembros de este grupo atribuyen un elevado valor identitario a dicho documento.

Comentarios del autor sobre las observaciones del Estado parte acerca del fondo

6.1 El autor respondió a las observaciones del Estado parte sobre el fondo el 4 de abril de 2011.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 8.

Sobre la reclamación relativa al artículo 12

6.2 El autor no discute que el concepto de municipio de vinculación no contraviene el principio de la libertad de elección de la residencia garantizado por el artículo 12. Aclara que el derecho que quiere hacer valer es el de la libertad de circulación. El autor señala que un ciudadano francés con residencia fija no tiene obligación de poseer un documento administrativo para desplazarse por el territorio nacional. Además, otras personas "sin residencia fija", como los barqueros o las "personas sin hogar", tampoco tienen obligación de poseer un documento administrativo particular. Esta obligación solo se mantiene, en virtud de la Ley de 3 de enero de 1969, para la población considerada "circulante". Según el autor, la simple posesión de este documento, que para algunos se ha convertido en símbolo de identidad, no sería demasiado grave si no estuviera asociada a sanciones penales, que van desde una multa a penas de prisión para quienes circulan sin documento o sin justificación del documento. Además, la obligación de hacerlo visar periódicamente por las fuerzas del orden so pena de sanciones penales constituye un atentado grave contra la libertad de circular.

6.3 Cada operación de visado permite además una verificación sistemática en un fichero denominado "Fichero de Personas Buscadas", en el que figuran las personas a quienes se busca por motivos administrativos o judiciales¹¹. El autor añade que la existencia de documentos de circulación hace posible la de un fichero policial llamado "Fichero de Personas sin Domicilio ni Residencia Fija", que en la actualidad contiene más de 200.000 fichas¹². Tanto la Comisión Nacional de los Asuntos Informáticos y las Libertades como otros actores han señalado la existencia de bases de datos no declaradas y de mensajes asociados al Fichero de Personas sin Domicilio ni Residencia Fija. Este asunto ha sacado además a la luz un documento confidencial interno de la Gendarmería que data de 1992 y cuyo título es "La delincuencia de ciertas minorías étnicas no sedentarizadas". Según el autor, esta terminología califica claramente a las "comunidades itinerantes". En el documento se dice que "cerca de un tercio de los 120.000 individuos que figuran en el fichero administrativo de las personas sin domicilio ni residencia fija [...] han cometido alguna infracción". También se señala que "el personal debe distinguir claramente entre los individuos que tienen consideración de personas sin domicilio ni residencia fija, a quienes se puede exigir que muestren sus documentos administrativos [...] sin formalismo particular, y las personas sedentarias, cuyos documentos de identidad han de controlarse atendiendo al marco legal definido por los artículos 78-1 a 78-5 del Código de Procedimiento Penal". Según el autor, estas directrices demuestran el carácter específico y discriminatorio del control de los documentos de circulación. Este control incluye la captación por la policía de información referida en particular a las "comunidades itinerantes", calificadas de "minoría étnica no sedentarizada" y sometidas a un control específico, sistemático y estigmatizante que es posible gracias al sistema de los documentos de circulación.

Sobre la reclamación relativa al artículo 26

6.4 El autor reafirma que el modo de vida de las "comunidades itinerantes" debe analizarse desde un punto de vista sociológico que tenga en cuenta el capital cultural transmitido de generación en generación y más allá del análisis jurídico de la "elección"

¹¹ Decreto de 15 de mayo de 1996 sobre el Fichero de Personas Buscadas gestionado por los Ministerios del Interior y de Defensa.

¹² El autor especifica que este fichero, creado en virtud del Decreto de 22 de marzo de 1994, es gestionado por la Gendarmería Nacional y tiene por finalidad hacer un seguimiento informatizado de los documentos de circulación, e incluye, desde 2005, la fotografía digitalizada del titular. Puede ser consultado por las fuerzas del orden (la Policía y la Gendarmería), los servicios prefecturales y otras entidades autorizadas (los servicios del Tesoro y la salud o las autoridades judiciales y militares).

individual. Aunque el modo de vida sedentario sea la norma en la actualidad, no se debería imponer a quienes nunca lo han practicado. El autor recuerda que solo ha conocido el modo de vida itinerante, y que sus bisabuelos ya practicaban dicho modo de vida y ejercían profesiones ambulantes. Añade que, más allá de las restricciones que imponen a la libertad de circulación, los documentos de circulación constituyen un trato diferenciado de las "comunidades itinerantes" con respecto al resto de la población. Aunque la justificación sea la movilidad de este grupo, otras poblaciones móviles, como los barqueros, los representantes que viajan o las "personas sin hogar" no están sujetas al mismo tipo de control. Por otro lado, la definición de "comunidades itinerantes" no está vinculada a la movilidad, sino al hecho de llevar al menos seis meses residiendo en un alojamiento móvil¹³. La falta de residencia fija, citada por el Estado parte como justificación del trato específico dispensado a las "comunidades itinerantes", es una característica común a los barqueros, los nómadas y los feriantes, a quienes anteriormente se consideraba en pie de igualdad en virtud de la Orden N° 58-923 de 7 de octubre de 1958¹⁴, que daba a estas tres categorías, gracias a una modificación del Código Civil, la posibilidad de escoger libremente un domicilio. Aunque la disposición relativa al domicilio de los barqueros se ha mantenido, la referida a los nómadas y feriantes (términos sustituidos en la legislación reciente por la categoría "comunidades itinerantes") fue derogada por la Ley de 3 de enero de 1969, que introdujo el concepto del municipio de vinculación para estas categorías. El autor añade que en el proyecto de ley relativo a la citada Ley se indicaba que la introducción, en virtud del artículo 8 de la Ley, de un cupo según el cual solo podría vincularse a un municipio como máximo el 3% de la población municipal tenía por finalidad garantizar que la situación electoral de los municipios no se viera modificada significativamente por una afluencia de electores sin arraigo real en el municipio. Según el autor, el mero hecho de que se quiera disminuir la representatividad electoral efectiva de esta categoría de la población demuestra claramente la desigualdad ante la ley de que son víctimas las "comunidades itinerantes".

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

7.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir, de conformidad con el artículo 93 de su reglamento, si dicha comunicación es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto.

7.2 Conforme a lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, el Comité observa que una denuncia similar presentada por el autor fue declarada inadmisibile por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el 1 de septiembre de 2009 (demanda N° 3257/09) en virtud del artículo 35, párrafo 1, del Convenio, debido a que el plazo transcurrido entre la resolución interna definitiva (del Tribunal de Casación) y la presentación de la demanda había sido superior a seis meses. El Comité recuerda, además, que en el momento de su adhesión al Protocolo Facultativo, el Estado parte formuló una reserva con respecto al artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo en la que indicaba precisamente que el Comité no sería competente para examinar una comunicación procedente de un particular si esa misma cuestión estaba siendo examinada o había sido ya examinada por otro procedimiento de examen o arreglo internacionales. Sin embargo, el Comité observa que el Tribunal Europeo no "examinó" el asunto en el sentido del artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, en la medida en que su decisión se refirió

¹³ Ley de 3 de enero de 1969, art. 3.

¹⁴ El autor añade que la Orden de 1958 nunca se aplicó por motivos prácticos.

únicamente a una cuestión de procedimiento¹⁵. Por consiguiente, el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, modificado por la reserva del Estado parte, no impide al Comité examinar la comunicación.

7.3 Asimismo, el Comité toma nota de los argumentos del Estado parte de que el autor no ha agotado los recursos internos en relación con la cuestión de la elección y la modificación del domicilio en el régimen del municipio de vinculación, instaurado por la Ley de 3 de enero de 1969 (arts. 7 y ss.). El Comité observa que el autor no ha rebatido este argumento y que además especificó que, de todas las garantías enunciadas en el artículo 12, párrafo 1, él quería hacer valer únicamente el derecho a la libre circulación. Por consiguiente, el Comité declara inadmisibles, en virtud del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, la parte de la comunicación relativa a la elección y la modificación del domicilio.

7.4 El Comité considera que se cumplen los demás criterios de admisibilidad y declara la comunicación admisible en lo que respecta a los argumentos formulados por el autor acerca del artículo 12, párrafo 1 (libre circulación), y el artículo 26 del Pacto.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

8.1 El Comité de Derechos Humanos ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

8.2 El Comité toma nota de la afirmación del autor de que, al condenarlo por la vía penal a una multa de 150 euros (que el Tribunal de Apelación de Angers redujo a 50 euros) por no tener un visado válido sobre su documento de circulación, el Estado parte faltó a su obligación de garantizar al autor: 1) el derecho a circular libremente por el territorio, previsto en el artículo 12, párrafo 1, del Pacto; y 2) el derecho a la igualdad ante la ley y a igual protección de la ley sin discriminación, reconocido en el artículo 26 del Pacto. El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que las restricciones impuestas por la Ley N° 69-3, de 3 de enero de 1969, al artículo 12 se ajustan al párrafo 3 de dicho artículo, al estar justificadas por razones de orden público. En particular, la exigencia de hacer visar el documento de circulación obedece, según el Estado parte, a la voluntad de mantener un vínculo administrativo con los miembros de la población itinerante y de proceder a un eventual control.

8.3 El Comité recuerda su Observación general N° 27 (1999) sobre la libertad de circulación, según la cual las limitaciones que pueden imponerse a los derechos protegidos en virtud del artículo 12 del Pacto no deben anular el principio de la libertad de circulación, y deben dar respuesta a las exigencias de protección establecidas en el párrafo 3 de dicho artículo y, además, ser compatibles con los demás derechos reconocidos en el Pacto¹⁶. El artículo 5 de la Ley N° 69-3, de 3 de enero de 1969, que era aplicable al autor en el momento de los hechos, imponía a las personas que llevasen más de seis meses sin domicilio o residencia fija, vivieran en un alojamiento móvil y no dispusieran de ingresos estables la obligación de poseer un carné de circulación que debía ser visado cada tres meses para poder circular por Francia. El artículo 20 del Decreto N° 70-708, de 31 de julio de 1970, prevé asimismo que, en caso de no tener visado su carné en el plazo previsto, el

¹⁵ Véanse las comunicaciones N° 1505/2006, *Vincent c. Francia*, decisión de inadmisibilidad adoptada el 31 de octubre de 2007, párr. 7.2; N° 1389/2005, *Bertelli Gálvez c. España*, decisión de inadmisibilidad adoptada el 25 de julio de 2005, párr. 4.3; y N° 1446/2006, *Wdowiak c. Polonia*, decisión de inadmisibilidad adoptada el 31 de octubre de 2006, párr. 6.2.

¹⁶ Véase la Observación general N° 27 (1999), *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 40*, vol. I, (A/55/40 (Vol. I)), anexo VI, secc. A, párr. 2.

interesado se expone a una multa correspondiente a una falta de quinta categoría¹⁷. Esta disposición constituye sin duda alguna una restricción del ejercicio del derecho a la libertad de circulación (art. 12, párr. 1) de las personas afectadas. Por consiguiente, el Comité debe determinar si este tipo de restricción está autorizada en virtud del artículo 12, párrafo 3, del Pacto.

8.4 No se ha puesto en duda que tanto la obligación de poseer un documento de circulación como la de hacerlo visar periódicamente por las autoridades pertinentes estén establecidas en la legislación. El Comité observa asimismo que el Estado parte afirma que estas medidas tienen por objeto preservar el orden público. Por consiguiente, corresponde al Comité evaluar si la restricción se ajusta a los principios de necesidad y proporcionalidad con respecto al fin previsto¹⁸. El Comité reconoce la necesidad del Estado parte de verificar, por motivos de seguridad y de orden público, su capacidad de identificar a las personas que cambian habitualmente de lugar de residencia y de ponerse en contacto con ellas.

8.5 El Comité observa, sin embargo, que el Estado parte no ha demostrado que la necesidad de hacer visar el carné de circulación en intervalos breves, ni de asociar sanciones penales a esta obligación (artículo 20 del Decreto N° 70-708, de 31 de julio de 1970) son medidas necesarias y proporcionales al resultado previsto. El Comité concluye que esta restricción a la libertad de circulación del autor no era compatible con las condiciones previstas en el artículo 12, párrafo 3, y, por consiguiente, constituía una vulneración de los derechos que lo asisten en virtud del artículo 12, párrafo 1.

8.6 Habida cuenta de su conclusión en relación con el artículo 12, párrafo 1, el Comité no examinará por separado las reclamaciones con respecto a la violación del artículo 26 del Pacto.

9. El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dictamina que la información que tiene ante sí pone de manifiesto una violación por el Estado parte del artículo 12, párrafo 1, del Pacto.

10. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor un recurso efectivo que incluya, en particular, la anulación de sus antecedentes penales y una indemnización adecuada por los perjuicios sufridos, así como la revisión del marco legislativo pertinente y de su aplicación en la práctica, teniendo en cuenta las obligaciones que le incumben en virtud del Pacto. Además, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

11. Teniendo presente que, por ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte reconoce la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, en virtud del artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a garantizar un recurso efectivo y jurídicamente exigible cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el presente dictamen. Se pide asimismo al Estado parte que publique el dictamen del Comité.

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la versión original el texto francés. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

¹⁷ Véase la nota 4 *supra*. El artículo 131-13 del Código Penal establece que las faltas de quinta categoría son las infracciones que la ley castiga con una multa de hasta 1.500 euros, o 3.000 en caso de reincidencia.

¹⁸ Observación general N° 27, párr. 14.

Apéndice

Voto particular (concurrente) del Sr. Fabián Omar Salvioli, miembro del Comité

1. Estoy de acuerdo con la decisión del Comité en el caso *Ory*, comunicación N° 1960/2010, respecto de Francia, en la que se ha concluido que el Estado ha violado, en perjuicio de la víctima, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
2. Sin embargo, lamento que la decisión no haya considerado necesario explorar las alegaciones centrales del autor^a respecto a la violación del artículo 26 del Pacto^b; el Comité ha guardado silencio sobre dos cuestiones fundamentales de derechos humanos: la igualdad ante la ley y la no discriminación, las cuales constituían el corazón de la petición presentada.
3. En el presente caso ha quedado probada suficientemente la discriminación que sufre un grupo específico de personas (quienes integran las llamadas "comunidades itinerantes"), muchas de ellas —como el autor— integradas por personas de nacionalidad francesa. A los efectos administrativos y jurídicos, la figura del "municipio de vinculación" resulta suficiente para los fines perseguidos por el Estado (necesidad de mantener un vínculo con las autoridades administrativas). Sin embargo, el Estado no ha podido demostrar ni justificar la necesidad de, adicionalmente, hacer visar periódicamente un carné de circulación a quienes integran las "comunidades itinerantes".
4. En su respuesta a la petición, el Estado expone como razones para el requisito de visado la necesidad de mantener un vínculo entre el Estado y quienes integran las comunidades itinerantes y poder efectuar un "control"^c.
5. En torno al primero de los motivos esgrimidos por el Estado, cabe señalar que el vínculo se mantiene perfectamente al establecerse para dichas personas la obligación de optar por el llamado "municipio de vinculación", tal como se prevé en el artículo 7 de la Ley N° 69-3^d.
6. En cuanto a la necesidad de "control", se expresa en términos demasiado generales y el Estado no explica de manera razonable por qué dichas personas requieren ser controladas especialmente.
7. El Comité ha sentado anteriormente los parámetros respecto a los principios de igualdad y no discriminación: así, dijo que una norma o medida aparentemente neutra o carente de la intención de discriminar puede tener un efecto discriminatorio que dé lugar a una violación del artículo 26, si los efectos nocivos de la norma o decisión afectan exclusiva o desproporcionadamente a personas de una determinada raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición. No obstante, las normas o decisiones que tienen ese efecto no equivalen a discriminación si están basadas en motivos objetivos y razonables^e.

^a Lo cual se documenta en el dictamen del Comité, párrafos 3.3 y 3.4; y más adelante en el párrafo 6.4.

^b Dictamen del Comité, párr. 8.6.

^c Véase el dictamen del Comité, párr. 5.5.

^d El sistema de "municipio de vinculación" no ha sido modificado por la reciente revisión de la Ley.

^e Observación general N° 18 (1989); véanse también las comunicaciones N° 1474/2006, *Prince c. Sudáfrica*, dictamen aprobado el 31 de octubre de 2007, párr. 7.5, y N° 998/2001, *Althammer y otros c. Austria*, dictamen aprobado el 8 de agosto de 2003, párr. 10.2.

8. Las situaciones especiales permiten a los Estados adoptar medidas diferenciadas, pero las mismas tienen que perseguir fines legítimos, preverse en la ley y, fundamentalmente, han de ser razonables y proporcionales. En el presente caso, el requisito de visa periódica para quienes integran las llamadas "comunidades itinerantes" no supera el test de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. En consecuencia, el Comité debió haber llegado a la conclusión de que en el caso se viola igualmente el artículo 26 del Pacto en perjuicio del autor de la comunicación, lo cual debería ser tenido en cuenta por el Estado a los efectos de otorgar las reparaciones debidas, incluida la eliminación del requisito de visa a los efectos de garantizar la no repetición de los hechos.

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la versión original el texto español. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]
