



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE ASSOCIATION EKin c. FRANCE

(Requête n° 39288/98)

ARRÊT

STRASBOURG

17 juillet 2001

DÉFINITIF

17/10/2001

En l'affaire Association Ekin c. France,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. W. FUHRMANN, *président*,

L. LOUCAIDES,

M^{me} F. TULKENS,

M. K. JUNGWIERT,

Sir Nicolas BRATZA,

MM. K. TRAJA, *juges*,

G. BRAIBANT, *juge ad hoc*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 18 janvier 2000 et 26 juin 2001,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 39288/98) dirigée contre la République française et dont une association de cet Etat, l'association Ekin (« la requérante »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 3 janvier 1998 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante est représentée par son conseil. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent.

3. La requérante alléguait une violation de l'article 10 de la Convention, pris isolément et combiné avec l'article 14, en raison de l'application de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 modifiée, interdisant la vente d'une de ses publications sur l'ensemble du territoire français, interdiction qui a duré plus de neuf ans.

Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante se plaignait également de la longueur anormale de la procédure. Enfin, alléguant la violation de l'article 13 de la Convention, elle se plaignait de ne pas avoir eu accès à une procédure d'urgence auprès d'une juridiction administrative permettant au juge de contrôler et, éventuellement, d'annuler rapidement la mesure d'interdiction de son ouvrage.

4. Le 9 septembre 1998, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement.

5. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 dudit Protocole).

6. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. A la suite du départ de M. J.-P. Costa, juge élu au titre de la France (article 28), le Gouvernement a désigné M. G. Braibant pour siéger en qualité de juge *ad hoc*.

7. Le 28 septembre 1999, la chambre a décidé d'inviter les parties à lui présenter oralement, au cours d'une audience, des observations sur la recevabilité et le fond de la requête.

8. L'audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 18 janvier 2000 (article 59 § 2 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. R. ABRAHAM, directeur des affaires juridiques
au ministère des Affaires étrangères, *agent*,
M^{me} P. OLIVIER TRIAU, fonctionnaire
du ministère de l'Intérieur,
MM. P. GIRAULT, fonctionnaire du ministère de l'Intérieur,
P. BOUSSAROQUE, magistrat détaché à la direction
des affaires juridiques
du ministère des Affaires étrangères,
M^{me} F. CHAPONNEAUX, fonctionnaire
du ministère de l'Intérieur, *conseils ;*

– *pour la requérante*

M. D. ROUGET, maître de conférences
à l'université Paris VIII, *conseil.*

9. La Cour les a entendus en leurs déclarations.

10. A l'issue des délibérations qui se sont tenues à la suite de l'audience le 18 janvier 2000, la chambre a déclaré la requête recevable [*Note du greffe* : la décision de la Cour est disponible au greffe].

11. Tant la requérante que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

12. En 1987, la requérante publia un livre intitulé « Euskadi en guerre », paru dans quatre versions : basque, anglaise, espagnole et française, et qui fut diffusé dans de nombreux pays, y compris en France et en Espagne. Selon la requérante, il s'agit d'un ouvrage collectif auquel ont collaboré des universitaires spécialistes du Pays Basque et qui retrace les aspects historiques, culturels, linguistiques et socio-politiques du combat des Basques. Il se termine par un article à caractère politique intitulé « Euskadi en guerre, un horizon pour la paix » rédigé par le mouvement basque de libération nationale.

13. Diffusé dès le deuxième trimestre 1987, le livre fit l'objet le 29 avril 1988 d'un arrêté ministériel par lequel le ministre français de l'Intérieur, se fondant sur l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 modifiée par le décret du 6 mai 1939, interdisait sur l'ensemble du territoire français sa circulation, sa distribution et sa mise en vente dans ses quatre versions au motif que « la mise en circulation en France de cet ouvrage, qui encourage le séparatisme et justifie le recours à l'action violente, est de nature à causer des dangers pour l'ordre public ». Le 6 mai 1988, en application de cet arrêté, le directeur départemental de la police de l'air et des frontières s'opposa à l'entrée en France de plus de deux mille exemplaires dudit ouvrage.

14. Le 1^{er} juin 1988, la requérante présenta un recours administratif contre l'arrêté d'interdiction. Face à la décision implicite de rejet, elle saisit, le 29 novembre 1988, le tribunal administratif de Pau d'un recours contentieux.

15. S'estimant incompétent, le tribunal renvoya l'affaire devant le Conseil d'Etat. Par une décision du 9 janvier 1991, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ordonna le renvoi de l'affaire devant le tribunal administratif de Pau.

16. Par un jugement contradictoire rendu le 1^{er} juin 1993, après la tenue d'une audience publique, le tribunal administratif de Pau rejeta le recours de la requérante aux motifs suivants :

« Considérant qu'il est constant que l'ouvrage litigieux, intitulé « Euskadi en guerre », est imprimé en Espagne, que quatre de ses cinq chapitres sont rédigés par des auteurs de nationalité espagnole et que la documentation utilisée pour la rédaction de cette publication est essentiellement d'origine espagnole ; qu'ainsi, et nonobstant la circonstance que cet ouvrage est édité par l'association requérante, dont le siège est à Bayonne, la publication incriminée doit être regardée comme étant de provenance étrangère au sens des dispositions précitées ; que par suite, le ministre de l'Intérieur pouvait légalement en interdire la circulation, la distribution et la mise en vente ;

Considérant qu'en estimant que la publication litigieuse qui, notamment dans son chapitre 4, fait valoir que la violence de l'Etat espagnol justifie la « contre-violence proportionnelle » de l'organisation terroriste ETA, pouvait constituer une menace pour l'ordre public, le ministre de l'Intérieur n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant qu'aux termes de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales : « Toute personne a droit à la liberté (...) » ; qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir de vérifier que toute restriction à la liberté d'expression garantie par l'article 10 précité est proportionnée au but légitime poursuivi, et de contrôler la qualification de la mesure d'interdiction d'une publication d'origine étrangère avec la fin poursuivie ; qu'en l'espèce, il ne résulte pas des pièces du dossier que la mesure d'interdiction générale relative à l'ouvrage litigieux ne soit pas proportionnée aux objectifs poursuivis en matière d'ordre public ; (...) »

17. La requérante interjeta appel de ce jugement le 20 août 1993 devant le Conseil d'Etat. Dans ses observations complémentaires, elle demanda au Conseil d'Etat de dire également que l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 modifiée était incompatible avec les dispositions combinées des articles 10 et 14 de la Convention.

18. Par un arrêt du 9 juillet 1997, le Conseil d'Etat estima tout d'abord que l'article 14 de la loi de 1881 modifiée n'était pas incompatible avec les articles 10 et 14 de la Convention pour les motifs suivants :

« Considérant qu'aux termes de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881, tel qu'il a été modifié par le décret du 6 mai 1939, « la circulation, la distribution ou la mise en vente en France des journaux ou écrits, périodiques ou non, rédigés en langue étrangère, peut être interdite par décision du ministre de l'Intérieur. Cette interdiction peut également être prononcée à l'encontre des journaux et écrits de provenance étrangère rédigés en langue française, imprimés à l'étranger ou en France » ; qu'à défaut de toute disposition législative définissant les conditions auxquelles est soumise la légalité des décisions d'interdiction prises sur le fondement de cet article, les restrictions apportées au pouvoir du ministre résultent de la nécessité de concilier les intérêts généraux dont il a la charge avec le respect dû aux libertés publiques et, notamment, à la liberté de la presse ; qu'il appartient au juge administratif, saisi d'un recours contre une telle mesure d'interdiction, de rechercher si la publication interdite est de nature à causer à ces intérêts un dommage justifiant l'atteinte portée aux libertés publiques ; que le pouvoir ainsi exercé, sous le contrôle du juge, par le ministre de l'Intérieur n'est pas, contrairement à ce que soutient l'association requérante, incompatible avec les stipulations combinées des articles 10 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ; (...) »

19. Le Conseil d'Etat annula, en revanche, le jugement entrepris ainsi que l'arrêté ministériel du 29 avril 1988 pour les motifs suivants :

« Considérant que, par l'arrêté attaqué, le ministre de l'Intérieur a interdit la circulation, la distribution et la mise en vente de l'ouvrage collectif « Euskadi en guerre », qui doit être regardé comme un écrit de provenance étrangère au sens de l'article 14 précité de la loi du 29 juillet 1881 ; qu'il ne ressort pas de l'examen du contenu de cette publication qu'elle présente, au regard des intérêts dont le ministre a la charge et, notamment de la sécurité publique et de l'ordre public, un caractère de

nature à justifier légalement la gravité de l'atteinte à la liberté de la presse constituée par la mesure litigieuse ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association Ekin est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Pau a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 29 avril 1988, pris sur le fondement de l'article 14 précité de la loi du 29 juillet 1881, par lequel le ministre de l'Intérieur a interdit la circulation, la distribution et la mise en vente en France de l'ouvrage intitulé « Euskadi en guerre », édité par cette association ; (...) »

20. Par une lettre recommandée avec accusé de réception reçue le 2 décembre 1997 par le ministère de l'Intérieur, la requérante adressa au ministre une demande d'indemnisation du préjudice matériel et moral résultant de l'application pendant plus de neuf années de l'arrêté illégal du 29 avril 1988. Selon la requérante, l'application de cet arrêté constituait une faute de l'administration et elle évaluait le préjudice global à un montant de 831 000 francs français (FRF), dont 481 000 FRF résultant du préjudice financier découlant directement de l'interdiction de la vente de l'ouvrage sur l'ensemble du territoire français. A ce jour, elle n'a pas reçu de réponse du ministre de l'Intérieur. Selon les règles du contentieux administratif français, ce silence vaut rejet de la demande de la requérante.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

21. Le régime général de la liberté de la presse, garantie par l'article 11 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen, qui a valeur constitutionnelle, repose principalement sur la loi du 29 juillet 1881 modifiée, qui instaure un régime dit « répressif », c'est-à-dire *a posteriori*, du fait des infractions éventuellement commises et de la réparation des dommages éventuellement causés. C'est le principe que pose la loi du 29 juillet 1881 modifiée en affirmant dans son article premier que « l'imprimerie et la librairie sont libres » et, en son article 5, que « tout journal ou écrit périodique peut être publié, sans autorisation préalable et sans dépôt de cautionnement ».

22. Le régime français des publications comporte toutefois des formes d'intervention préalables, qui peuvent entraîner des interdictions et saisies, mais qui sont dans tous les cas assujetties au respect du principe de proportionnalité aux faits les motivant.

Des mesures d'interdiction et de saisies peuvent être prises en application des pouvoirs généraux de police administrative

Ces mesures ne peuvent être justifiées que par la nécessité de protéger l'ordre public contre les troubles occasionnés, ou susceptibles de l'être, à l'occasion de la distribution ou de la mise en vente d'une publication. Par un arrêt du 25 juillet 1930 (Abbé de Kervenoael, D.P. 1930, 497), le Conseil d'Etat a ainsi estimé que « les dispositions des articles 18 et suivants de la

loi du 29 juillet 1881 ne font pas obstacle au droit des maires de prendre, en vertu de leurs pouvoirs généraux de police, les mesures que peut exiger le maintien de l'ordre et de la tranquillité » et qu'« il leur appartient en conséquence d'interdire la distribution sur la voie publique des écrits de nature à troubler l'ordre ».

Néanmoins, ainsi que l'établit un arrêt du Tribunal des conflits du 8 avril 1935 (L'action française, D.P. 1935, 3, 25, concl. Josse, note Waline), une telle mesure ne peut être employée que lorsqu'aucun autre moyen d'assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre public n'existe. Il faut aussi qu'elle soit proportionnée au désordre et limitée, dans l'espace et dans le temps, au strict nécessaire.

La loi du 29 juillet 1881 modifiée autorise en second lieu des interdictions et des saisies judiciaires dans certaines conditions

Aux termes de l'article 51 de cette loi, le juge d'instruction peut ordonner la saisie « des écrits ou imprimés, des placards ou affiches », selon les conditions prévues par le code de procédure pénale, « dans les cas prévus aux articles 24 (§§ 1 et 3), 25, 36 et 37 de la loi ». Il s'agit des cas de provocation et apologie de crimes (article 24), provocation de militaires à la désobéissance (article 25), offense et outrage envers les chefs d'Etat et de gouvernement et les agents diplomatiques étrangers (articles 36 et 37). L'article 61 de la loi précise que, « s'il y a condamnation, l'arrêt pourra, dans les cas prévus aux articles 24 (§§ 1 et 3), 25, 36 et 37, prononcer la confiscation des écrits ou imprimés, placards ou affiches saisis, et, dans tous les cas, ordonner la saisie et la suppression ou la destruction de tous les exemplaires qui seraient mis en vente, distribués ou exposés au regard du public. Toutefois, la suppression ou la destruction pourra ne s'appliquer qu'à certaines parties des exemplaires saisis ».

23. Au surplus, l'article 62 de la loi du 29 juillet 1881 modifiée ajoute que, en cas de condamnation prononcée en application des articles 23, 24 (§§ 1 et 2), 25 sanctionnant les provocations et apologies de crimes, et 27, sanctionnant le délit de fausse nouvelle, « la suspension du journal ou du périodique pourra être prononcée par la même décision de justice, pour une durée qui n'excédera pas trois mois ».

24. Le contrôle administratif est également instauré à l'égard de certaines catégories de publications. Il s'agit principalement, d'une part, des publications destinées à la jeunesse ou présentant un danger pour la jeunesse et, d'autre part, des publications de provenance étrangère ou rédigées en langue étrangère.

Tout d'abord, il en va ainsi par application de la loi du 16 juillet 1949, qui détermine le régime spécifique des « publications destinées à la jeunesse » susceptible d'être appliqué à l'ensemble des publications présentant un danger pour ce type de lectorat. Ce régime, justifié par le souci d'assurer la protection de la jeunesse, est en fait double, dans la

mesure où il concerne d'une part les publications « principalement destinées aux enfants et adolescents », et d'autre part celles « de toutes natures présentant un danger pour la jeunesse ».

Un régime de contrôle administratif est également en vigueur en application de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 modifiée par le décret du 6 mai 1939, ainsi libellé :

« La circulation, la distribution ou la mise en vente en France des journaux ou écrits, périodiques ou non, rédigés en langue étrangère, peut être interdite par décision du ministre de l'Intérieur.

Cette interdiction peut également être prononcée à l'encontre des journaux ou écrits de provenance étrangère rédigés en langue française, imprimés à l'étranger ou en France.

Lorsqu'elles sont faites sciemment, la mise en vente, la distribution ou la reproduction des journaux et écrits interdits, sont punies d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 30 000 francs.

Il en est de même de la reprise de la publication d'un journal ou d'un écrit interdit, sous un titre différent. Toutefois, en ce cas, l'amende est portée à 60 000 francs.

Il est procédé à la saisie administrative des exemplaires et des reproductions des journaux et écrits interdits, et de ceux qui en reprennent la publication sous un titre différent. »

25. La jurisprudence a explicité les conditions d'application de cette disposition. D'une part, elle a défini la notion de « provenance étrangère », d'autre part, elle a précisé, en cas de silence de la loi, les motifs pouvant justifier l'édiction de mesures d'interdictions.

1. La notion de « provenance étrangère »

26. C'est en combinant divers aspects par la théorie du « faisceau d'indices » que la juridiction administrative a défini le critère de la provenance étrangère. D'après les conclusions de M. Genevois, commissaire du Gouvernement, dans l'affaire *Ministre de l'Intérieur contre S.A. Librairie François Maspero* (CE, Ass., 30 juin 1980, A.J. 1980, p. 242), le Conseil d'Etat fait intervenir des éléments d'ordre matériel et d'ordre intellectuel : « Les éléments d'ordre matériel sont ceux qui sont relatifs aux conditions d'impression de l'écrit. Un ouvrage rédigé en français, et dont l'auteur est de nationalité française, bien qu'ayant été imprimé à l'étranger, ne constitue un ouvrage de provenance étrangère que s'il est établi que son élaboration ou sa publication ont été permises ou facilitées par des concours étrangers (...) Les éléments d'ordre intellectuel sont relatifs à l'inspiration et au contenu de la publication de l'ouvrage. C'est en fonction de tels éléments que [le Conseil d'Etat] a jugé qu'une revue se présentant tantôt comme l'édition française d'une publication étrangère, tantôt comme l'édition française des textes et articles contenus dans cette publication, devait être

regardée comme étant de provenance étrangère au sens de l'article 14, alors même que la société éditrice est française (CE, Ass., 2 novembre 1973, S.A. Librairie François Maspero, p. 611). »

27. Ainsi, le Conseil d'Etat a reconnu comme indices de la provenance étrangère d'une publication la nationalité de l'auteur, son lieu de séjour (CE, 18 juillet 1973, Monus, p. 527), le fait qu'il s'agisse d'une traduction (CE, 19 février 1958, Sté les Editions de la terre du feu, p. 114), la nationalité de l'éditeur, le pays où l'écrit est édité (CE, Ass., 2 novembre 1973, précité), celui où il est publié, imprimé (CE, Sect., 9 juillet 1982, Alata, p. 281), le bénéfice de concours étrangers (CE, Sect., 4 juin 1954, Barbier, p. 345), ou encore la documentation et l'inspiration étrangères.

28. Aucun de ces éléments n'est suffisant à lui seul : ainsi, la nationalité étrangère de l'auteur n'est pas de nature à elle seule à rendre applicable l'article 14. C'est la combinaison des indices qui permet la qualification de la publication.

2. Raisons justifiant l'application par le ministre de l'Intérieur de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 modifiée

29. Bien que la loi n'ait pas indiqué les motifs pouvant justifier son application, la jurisprudence du Conseil d'Etat a dégagé la règle selon laquelle seuls certains motifs d'intérêt et d'ordre publics pouvaient justifier l'application de l'article 14. Initialement, le juge administratif ne se livrait pas à un contrôle de l'appréciation des faits ayant justifié la mesure ni, *a fortiori*, de la proportionnalité de celle-ci. Il vérifiait la légitimité des motifs invoqués par l'administration pour recourir à l'article 14, en s'assurant qu'ils rentraient valablement dans le champ d'application de la loi (voir, par exemple, CE, 4 juin 1954, Joudoux et Riaux, A.J. 1954 p. 360, et CE, 17 décembre 1958, Société Olympia Press, D.J. p. 175, concl. Braibant).

30. Ainsi, ce sont essentiellement les motifs suivants qui ont été jugés par le Conseil d'Etat comme étant « de ceux qui peuvent légalement justifier une mesure prise en vertu » de l'article 14 de la loi de 1881 modifiée : la protection de l'ordre public (voir, par exemple, CE, Ass., 2 novembre 1973, précité), le caractère contraire aux bonnes mœurs de la publication concernée (en ce sens, par exemple, CE, 17 décembre 1958, précité), la lutte contre les idéologies racistes, notamment contre la renaissance de l'idéologie nationale socialiste (CE, 17 avril 1985, Sté Les Editions des Archers, p. 100).

3. Les modalités du contrôle de la légalité des mesures prises par le ministre de l'Intérieur sur le fondement de l'article 14 de la loi de 1881 modifiée

31. Les décisions du ministre de l'Intérieur prises en application de l'article 14 de la loi de 1881 modifiée sont susceptibles de recours en

annulation devant les tribunaux administratifs et, en appel, devant les cours administratives d'appel, instituées par la loi du 31 décembre 1987. Elles sont aussi soumises au contrôle de cassation du Conseil d'Etat qui était dans cette matière, avant la réforme de 1987, juge d'appel. En revanche, le sursis à exécution des arrêtés d'interdiction de publication n'est pas accordé par les juridictions administratives, celles-ci considérant que le préjudice résultant de l'application de tels arrêtés n'est pas irréparable et, partant, ne présente pas un caractère de nature à justifier le sursis à exécution (CE, 28 avril 1978, *Sieur Alata et Société des éditions du Seuil*, ADJA juillet-août 1978, p. 398).

32. Les juridictions administratives se livrent en premier lieu au contrôle de la « légalité externe » des actes pris en application de l'article 14, c'est-à-dire du respect par l'administration des règles de compétence, de procédure et de forme. Le juge administratif contrôle notamment la motivation de l'acte, qui doit respecter les prescriptions de la loi du 11 juillet 1979, et le respect des droits de la défense, organisés par l'article 8 du décret du 28 novembre 1983. Ce décret, applicable aux auteurs des publications tombant sous le coup de l'article 14 de la loi de 1881 modifiée comme à ceux dont les écrits relèvent de la loi sur les publications destinées à, ou présentant un danger pour la jeunesse, prévoit que, « sauf urgence ou circonstances exceptionnelles, sous réserve des nécessités de l'ordre public », de telles décisions « ne peuvent légalement intervenir qu'après que l'intéressé a été mis à même de présenter des observations écrites. Toute personne qui est concernée (...) doit être entendue, si elle en fait la demande, par l'agent chargé du dossier ou, à défaut, par une personne habilitée à recueillir ses observations orales. Elle peut se faire assister ou représenter par un mandataire de son choix ».

33. En second lieu, les juridictions administratives opèrent également un contrôle de la « légalité interne » des actes, dont l'étendue a varié depuis l'intervention du décret-loi du 6 mai 1939. Dès l'origine de sa jurisprudence, le Conseil d'Etat s'est assuré du bien-fondé de la qualification de « publication de provenance étrangère » par l'administration, comme du fait que celle-ci ne commettait aucune erreur de droit dans l'application de la loi, ne se fondait pas sur des faits matériellement inexacts et ne commettait pas de détournement de pouvoir. Mais, dans une étape initiale de sa jurisprudence, le juge administratif ne se livrait en revanche pas à un contrôle de l'appréciation de la menace portée à l'ordre ou l'intérêt publics par la publication en cause.

34. Sur ce point, une évolution jurisprudentielle importante s'est, depuis lors, produite.

35. Tout d'abord, par son arrêt d'assemblée du 2 novembre 1973 (*S.A. Librairie François Maspero*, précité), le Conseil d'Etat décida d'approfondir son contrôle de la légalité des décisions ministérielles prises sur le fondement de l'article 14 de la loi, en étendant celui-ci à l'erreur manifeste

d'appréciation, c'est-à-dire en vérifiant que ces décisions ne sont pas affectées d'une grave erreur d'appréciation consistant en une disproportion patente avec les faits qui les ont provoquées.

36. Par ailleurs, à l'occasion du pourvoi introduit devant lui par la requérante, le Conseil d'Etat a décidé de modifier sa jurisprudence, en élargissant la portée de son contrôle. Il résulte de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 9 juillet 1997 que le juge administratif doit exercer un contrôle « entier » des motifs de la décision. Le Conseil d'Etat indique en effet qu'il appartient au juge administratif « de rechercher si la publication interdite est de nature à causer [aux intérêts généraux dont le ministre a la charge] un dommage justifiant l'atteinte portée aux libertés publiques ».

EN DROIT

I. SUR LA DEMANDE DU GOUVERNEMENT DE REVENIR SUR L'APPRÉCIATION PORTÉE SUR LA QUALITÉ DE VICTIME DE LA REQUÉRANTE DANS LA DÉCISION DE RECEVABILITÉ DE LA REQUÊTE

37. Dans son mémoire du 23 février 2001, le Gouvernement invite la Cour à reconsidérer sa position quant au bien-fondé de l'exception préliminaire relative à la qualité de victime de la requérante qu'il a déjà soulevée et qui a été rejetée dans la décision sur la recevabilité de la requête du 18 janvier 2000. A l'appui de sa demande, le Gouvernement souligne que la requérante a obtenu l'annulation par le Conseil d'Etat, avec effet rétroactif, de l'arrêté d'interdiction la concernant. Or, d'après le Gouvernement, la disparition de l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique rend *ipso facto* ses griefs irrecevables. En outre, il soutient que le recours indemnitaire que la requérante s'est volontairement abstenue d'exercer n'était ni incertain ni nécessairement voué à allonger excessivement la durée de la procédure. Quant à l'avenir, il estime que la qualité de victime de la requérante apparaît tout aussi contestable puisque cette dernière ne fait actuellement l'objet d'aucune mesure interdisant l'une de ses publications.

38. La Cour n'aperçoit aucun élément nouveau pouvant l'amener à reconsidérer la position qu'elle a prise dans la décision du 18 janvier 2000 concernant le bien-fondé de l'exception préliminaire relative à l'absence de qualité de « victime » de la requérante. Il s'ensuit que la demande du Gouvernement doit être rejetée.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION, PRIS ISOLÉMENT ET COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 14

39. Invoquant l'article 10 de la Convention, la requérante se plaint de ce que l'article 14 de la loi de 1881 modifiée est une norme juridique trop incertaine qui ne répond pas aux exigences d'accessibilité et de prévisibilité de ses effets. En outre, l'ingérence prévue par cette norme n'est pas nécessaire dans une société démocratique. Par ailleurs, cette disposition crée une discrimination en matière de liberté d'expression fondée juridiquement sur la langue ou l'origine nationale et, partant, contraire à l'article 14 combiné avec l'article 10.

Les parties pertinentes des articles 10 et 14 sont ainsi libellées :

Article 10

« 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. (...) »

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 défense de l'ordre et à la prévention du crime (...) »

Article 14

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur (...) la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, (...) ou toute autre situation. »

40. Le Gouvernement affirme que l'ingérence dans le droit de la requérante à la liberté d'expression était justifiée au regard du second paragraphe de l'article 10. Cette thèse est contestée par la requérante.

41. La Cour examinera pour commencer le grief de la requérante sous l'angle de l'article 10 pris isolément.

A. Sur l'existence d'une ingérence

42. La Cour ne doute pas que l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 modifiée par le décret du 6 mai 1939, sur lequel s'est fondé l'arrêté ministériel du 29 avril 1988 par lequel le ministre français de l'Intérieur a interdit sur l'ensemble du territoire français la circulation, la distribution et la mise en vente du livre publié par la requérante, s'analyse en soi en une « ingérence » dans le droit de la requérante à la liberté d'expression, dont la

liberté de publier écrits et ouvrages fait partie intégrante (voir, *mutatis mutandis*, *Klass et autres c. Allemagne*, arrêt du 6 septembre 1978, série A n° 28, p. 21, § 41). D'ailleurs, le Gouvernement ne le conteste pas.

B. Justification de l'ingérence

43. Pareille ingérence enfreint l'article 10 si elle n'est pas « prévue par la loi », inspirée par un ou des buts légitimes au regard de l'article 10 § 2 et « nécessaire dans une société démocratique », pour atteindre ce ou ces buts.

1. « Prévue par la loi »

44. La Cour rappelle que les mots « prévue par la loi », au sens de l'article 10 § 2, veulent d'abord que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais qu'ils ont trait aussi à la qualité de la loi en cause : ils exigent l'accessibilité de celle-ci à la personne concernée qui, de surcroît, doit pouvoir en prévoir les conséquences pour elle, et sa compatibilité avec la prééminence du droit (*Kruslin c. France*, arrêt du 24 avril 1990, série A n° 176-A, p. 20, § 27).

45. La question de savoir si la première condition se trouve remplie en l'occurrence ne prête pas à controverse. En effet, la base légale est constituée en l'espèce par l'article 14 de la loi de 1881 modifiée. Reste le point de savoir si la norme en cause réunissait également les exigences d'accessibilité et de prévisibilité. A cet égard, les positions des parties divergent. La requérante estime que cette disposition est une norme juridique trop incertaine et, partant, qu'elle ne répond pas aux exigences d'accessibilité et de prévisibilité de ses effets. Pour sa part, le Gouvernement considère que les conditions d'accessibilité et de prévisibilité sont remplies par la loi de 1881 modifiée, telle que précisée par une jurisprudence abondante du Conseil d'Etat dont, en dernier lieu, l'arrêt Ekin lui-même.

46. La Cour rappelle que, d'après sa jurisprudence constante, la notion de « loi » doit être entendue dans son acception « matérielle » et non « formelle ». En conséquence, elle y inclut l'ensemble constitué par le droit écrit, y compris des textes de rang infralégislatif (voir, notamment, *De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique*, arrêt du 18 juin 1971, série A n° 12, pp. 45-46, § 93), ainsi que la jurisprudence qui l'interprète (voir, *mutatis mutandis*, *Kruslin*, précité, pp. 21-22, § 29). La question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si, au moment où l'arrêté ministériel du 29 avril 1988 fut pris, il existait une jurisprudence constante, claire et précise des juridictions françaises qui, venant compléter la lettre de l'article 14 de la loi de 1881 modifiée, était de nature à permettre à la requérante de régler sa conduite en matière de publication d'ouvrages.

Eu égard notamment au contrôle limité effectué en la matière par le Conseil d'Etat à l'époque des faits litigieux, la Cour serait plutôt encline à

penser que la restriction critiquée par la requérante ne remplissait pas l'exigence de prévisibilité. Certes, par son arrêt du 9 juillet 1997 rendu dans l'affaire dont elle est saisie, le Conseil d'Etat a modifié sa jurisprudence et élargi l'étendue de son contrôle à l'entière des motifs des décisions ministérielles prises sur le fondement de l'article 14 de la loi de 1881. Toutefois, eu égard à la conclusion à laquelle elle parvient sous l'angle de la nécessité de l'ingérence, la Cour n'estime pas nécessaire de trancher cette question (paragraphe 64 ci-dessous).

2. But légitime

47. Le Gouvernement soutient que les mesures d'interdiction prévues par la loi de 1881 modifiée, telles que précisées par la jurisprudence, poursuivent un but légitime, à savoir la protection de l'ordre public, et sont dirigées le plus souvent contre des publications racistes ou incitant à la violence. La requérante estime, quant à elle, que la réglementation en question reflète des idées discriminatoires fondées sur la nationalité des auteurs des ouvrages et sur la langue.

48. La Cour constate que l'application par les autorités nationales de l'article 14 de la loi de 1881 modifiée visait en l'espèce la sauvegarde de l'ordre public, en empêchant la mise en circulation en France d'un ouvrage incitant au séparatisme et justifiant le recours à l'action violente. Eu égard à la situation régnant au Pays Basque, la Cour estime pouvoir conclure que la mesure prise à l'encontre de la requérante poursuivait le but mentionné par le Gouvernement, à savoir la défense de l'ordre, ainsi que la prévention du crime. En effet, tel est le cas lorsque, comme dans le livre en question, un mouvement séparatiste s'appuie sur des méthodes qui font appel à la violence (*Sürek et Özdemir c. Turquie* [GC], n^{os} 23927/94 et 24277/94, § 51, 8 juillet 1999, non publié).

3. « Nécessaire dans une société démocratique »

a) Arguments des comparants

i. La requérante

49. La requérante estime avoir été victime d'une mesure discriminatoire incompatible avec les articles 14 et 10 de la Convention. A cet égard, elle souligne que la mesure d'interdiction découlant de l'application du décret du 6 mars 1939 est bien discriminatoire, car la réglementation elle-même a pour but d'instaurer cette discrimination, fondée sur la nationalité et sur la langue. Elle rappelle que cette réglementation a été adoptée dans un climat d'hostilité envers les étrangers et reflète des positions discriminatoires, fondées sur une présomption de dangerosité particulière de l'étranger, d'après lesquelles les idées subversives sont forcément étrangères. Or cette

réglementation est incompatible avec une vision moderne et évolutive de la jouissance des droits fondamentaux, où l'égalité entre nationaux et étrangers doit être la règle.

50. S'agissant des motifs d'interdiction, la requérante estime que l'article 14 de la loi de 1881 modifiée instaure bien un régime plus sévère à l'égard des publications étrangères ou en langue étrangère, contraire aux articles 14 et 10 de la Convention. La loi manque de justification objective et raisonnable et est, au contraire, propre à faire subsister dans le grand public des préjugés défavorables envers les étrangers. Cette législation est également, de son point de vue, contraire à la législation communautaire concernant la libre circulation des marchandises, telle qu'appliquée par la Cour de justice des Communautés européennes.

51. La requérante considère qu'elle continue d'être victime d'une violation de la Convention, car l'article 14 de la loi de 1881 modifiée fait peser sur elle une menace permanente, telle une d'épée de Damoclès, sur son droit à la liberté d'expression tel que garanti par l'article 10 de la Convention. Sur ce point, elle rappelle qu'elle a pour but d'informer largement le public, dans différents pays et au niveau international, quant aux droits de l'homme et des peuples et, notamment, quant au droit de ces derniers à disposer d'eux-mêmes et à l'autodétermination. Elle a donc vocation à diffuser des idées qui, selon l'appréciation du ministre de l'Intérieur, sont propres à encourager le séparatisme, donc à tomber sous le coup de la censure ministérielle. De plus, ces ouvrages sont rédigés conjointement par des auteurs français et espagnols et sont écrits en langue française, espagnole, basque, allemande, italienne ou anglaise. En outre, elle a déjà subi pendant plus de neuf années une violation continue de son droit à la liberté d'expression. En définitive, cette réglementation constitue une menace très dangereuse pour la liberté d'expression puisqu'elle instaure un régime préventif, dérogatoire au régime général de la liberté de la presse, à savoir un régime administratif dans lequel le juge procède à un contrôle *a posteriori*, sans possibilité de prononcer le sursis de la mesure litigieuse. Le ministre dispose d'un pouvoir extrêmement large pour apprécier les motifs d'interdiction, et la mesure d'interdiction est générale et absolue, *ratione loci et temporis*, sans modulation possible.

ii. Le Gouvernement

52. Le Gouvernement considère que la législation critiquée ne saurait traduire un manque de proportion, au sens du paragraphe 2 de l'article 10, entre le but visé et les moyens mis en œuvre, en raison, précisément, du contrôle de proportionnalité exercé par le juge administratif. Ce contrôle conduit en effet à maintenir en vigueur les seules mesures justifiées par une menace très grave portée aux intérêts publics.

53. Le Gouvernement estime qu'il n'est pas davantage possible de retenir l'existence d'une discrimination entre auteurs et éditeurs de

publications françaises et étrangères dans l'exercice de leur droit à s'exprimer librement. Certes, la notion de provenance étrangère, qui seule permet l'application du régime d'interdiction contesté, a été interprétée par la jurisprudence d'une façon telle qu'elle recouvre aussi bien des ouvrages édités à l'étranger – bien que cette circonstance ne soit pas à elle seule déterminante – que des ouvrages édités en France qui, de par leur inspiration et leur contenu, acquièrent la qualité d'ouvrages de provenance étrangère. L'interdiction prévue à l'article 14 de la loi de 1881 modifiée concerne donc aussi bien les éditeurs français que les éditeurs étrangers. Mais la différence des régimes juridiques applicables aux publications de provenance étrangère et aux autres publications n'est pas aussi marquée que le prétend la requérante, de sorte qu'elle ne peut passer pour une discrimination contraire à l'article 14.

54. Le Gouvernement souligne que, dans le cadre de ses pouvoirs généraux de police, l'autorité administrative dispose de la faculté d'ordonner la saisie de publications françaises lorsqu'elle considère qu'elles sont susceptibles de porter gravement atteinte à l'ordre public. La possibilité d'interdire la publication d'un ouvrage est donc ouverte à l'autorité administrative en cas d'atteinte grave à l'ordre public, qu'il s'agisse d'une publication française ou d'origine étrangère, et le contrôle exercé par le juge dans les deux cas (contrôle de proportionnalité ou de nécessité) est désormais identique. Ainsi deux publications ayant le même contenu, l'une d'origine nationale et l'autre d'origine étrangère, ne pourraient au fond faire l'objet d'un traitement substantiellement distinct. La différence de traitement alléguée se résume en vérité à une différence de fondement textuel et de modalité procédurale. Elle est donc devenue surtout formelle, précisément depuis l'arrêt Association Ekin du 9 juillet 1997. En effet, aux termes de cette jurisprudence, le juge administratif s'assure dorénavant que, dans la matière qui intéresse la présente affaire, les décisions incriminées sont dans un exact rapport d'adéquation avec les faits, qui eux-mêmes doivent être exactement de nature à les justifier légalement. Ainsi, seule une menace grave aux intérêts publics est susceptible de justifier la gravité de la sanction et, sur cette base, l'arrêté qui frappait la requérante fut annulé. En outre, si une mesure individuelle violait l'article 10 de la Convention, elle violerait aussi nécessairement l'article 14 de la loi de 1881, tel que l'interprète à présent la jurisprudence du Conseil d'Etat, puisqu'elle excéderait les limites assignées au pouvoir de police par cette jurisprudence. Dès lors, hors de toute considération factuelle, pour toutes les raisons énoncées ci-dessus, rien ne permet de considérer que le pouvoir de police consenti à l'administration en vertu de la loi attaquée ne respecte pas en soi les prescriptions de l'article 10 de la Convention.

55. Selon le Gouvernement, l'existence d'un texte spécifiquement consacré aux publications de provenance étrangère se justifie, par ailleurs, par la singularité de ces publications, qui fait que, dans nombre de cas, les

juridictions françaises n'auraient pas les moyens concrets de sanctionner leurs auteurs ou éditeurs lorsqu'ils se rendent coupables d'activités prohibées et qu'ils officient depuis l'étranger. A supposer même que les juridictions françaises parviennent à les sanctionner, l'application des sanctions resterait très aléatoire. Il s'ensuit que l'existence d'une discrimination résultant de la loi de 1881 modifiée ne paraît, dans ces conditions, nullement démontrée.

b) Appréciation de la Cour

i. Principes généraux

56. La Cour rappelle les principes fondamentaux qui se dégagent de sa jurisprudence relative à l'article 10 (voir, notamment, arrêts *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, série A n° 24, *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), 26 avril 1979, série A n° 30, *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, série A n° 103, *Oberschlick c. Autriche* (n° 1), 23 mai 1991, série A n° 204, et *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, 26 novembre 1991, série A n° 216).

La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 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 ». Comme le précise l'article 10, cette liberté est soumise à des exceptions qui doivent cependant s'interpréter strictement, et la nécessité de restrictions quelconques doit être établie de manière convaincante.

L'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 10 § 2, implique l'existence d'un « besoin social impérieux ». Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais cette marge va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions appliquant celle-ci, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour a donc compétence pour statuer en dernier lieu sur le point de savoir si une « restriction » se concilie avec la liberté d'expression sauvegardée par l'article 10.

Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 10 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable ; il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était

« proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ».

L'article 10 n'interdit pas en tant que telle toute restriction préalable à la publication. En témoignent les termes « conditions », « restrictions », « empêcher » et « prévention » qui y figurent, mais aussi les arrêts *Sunday Times (n° 1)*, précité, et *Markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c. Allemagne*, 20 novembre 1989, série A n° 165. De telles restrictions présentent pourtant de si grands dangers qu'elles appellent de la part de la Cour l'examen le plus scrupuleux. Il en va spécialement ainsi dans le cas de la presse : l'information est un bien périssable et en retarder la publication, même pour une brève période, risque fort de la priver de toute valeur et de tout intérêt. Ce risque existe également s'agissant de publications, autres que les périodiques, qui portent sur un sujet d'actualité.

57. La Cour estime que ces principes sont également applicables en matière de publication de livres en général, ou d'écrits autres que ceux de la presse périodique.

ii. Application en l'espèce des principes susmentionnés

58. Rédigé en termes très larges, l'article 14 de la loi de 1881 modifiée confère au ministre de l'Intérieur de vastes prérogatives en matière d'interdiction administrative de diffusion de publications de provenance étrangère ou rédigées en langue étrangère. Comme indiqué ci-dessus, de telles restrictions préalables ne sont pas, *a priori*, incompatibles avec la Convention. Pour autant, elles doivent s'inscrire dans un cadre légal particulièrement strict quant à la délimitation de l'interdiction et efficace quant au contrôle juridictionnel contre les éventuels abus.

59. Le Gouvernement souligne que le pouvoir du ministre de l'Intérieur est soumis au contrôle attentif du juge administratif, qui peut annuler la mesure d'interdiction de l'ouvrage. En outre, et d'après l'article 8 du décret du 28 novembre 1983, les décisions prises en application de l'article 14 de la loi de 1881 modifiée ne peuvent légalement intervenir qu'après que l'intéressé a été mis à même de présenter des observations écrites, ou entendu lorsqu'il en fait la demande (paragraphe 32 ci-dessus).

60. Quant à la portée de la réglementation applicable aux publications étrangères, la Cour constate que l'article 14 de la loi de 1881 modifiée instaure un régime dérogatoire au droit commun donnant compétence au ministre de l'Intérieur pour interdire, de manière générale et absolue sur l'ensemble du territoire français, la circulation, la distribution ou la mise en vente de tout écrit rédigé en langue étrangère ou, même s'il est rédigé en français, lorsqu'il est considéré comme de provenance étrangère. La Cour note que cette disposition n'indique pas les conditions dans lesquelles elle s'applique. En particulier, elle ne précise pas la notion de « provenance étrangère » ni n'indique les motifs pour lesquels une publication considérée comme étrangère peut être interdite. Certes, ces lacunes ont été

progressivement comblées par la jurisprudence de la juridiction administrative. Il n'en demeure pas moins que, comme le souligne la requérante, l'application de cette réglementation a, dans certains cas, donné lieu à des résultats pour le moins surprenants, voire confinant à l'arbitraire, selon la langue dans laquelle la publication est écrite ou le lieu de provenance.

61. S'agissant des modalités et de l'étendue du contrôle juridictionnel de la mesure administrative d'interdiction, la Cour constate que le contrôle juridictionnel intervient *a posteriori*. En outre, ce contrôle n'est pas automatique, la procédure de contrôle par le juge ne s'enclenchant que sur recours de l'éditeur. Quant à l'étendue et à l'efficacité du contrôle juridictionnel, la Cour observe que, jusqu'à l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat dans la présente affaire, les juridictions administratives n'exerçaient qu'un contrôle restreint des décisions prises en application de l'article 14 de la loi de 1881 modifiée. Ce n'est qu'avec l'arrêt Association Ekin du 9 juillet 1997 que le Conseil d'Etat a élargi l'étendue de son pouvoir de contrôle à un contrôle entier des motifs de la décision. Cela étant, la requérante a tout de même dû attendre plus de neuf ans avant d'obtenir une décision judiciaire définitive. A l'évidence, la durée de cette procédure a, dans une grande mesure, privé d'efficacité pratique le contrôle juridictionnel dans un domaine où l'enjeu du litige demandait précisément une célérité accrue dans la conduite de la procédure. A cela s'ajoute le fait, non contesté par le Gouvernement, que le sursis à exécution n'était accordé par les juridictions administratives, selon le texte applicable en l'espèce, que si l'intéressé démontrait le caractère difficilement réparable du dommage causé par la mesure, condition pour le moins délicate à remplir. Enfin, d'après l'article 8 du décret du 28 novembre 1983, dès lors que l'administration invoque le caractère urgent de la mesure, l'éditeur n'a pas la possibilité de présenter, préalablement à l'adoption de l'arrêté d'interdiction, ses observations orales ou écrites. Tel fut bien le cas en l'espèce. En conclusion, la Cour estime que le contrôle juridictionnel existant en matière d'interdiction administrative de publications ne réunit pas des garanties suffisantes pour éviter les abus.

62. Un tel texte semble heurter de front le libellé même du paragraphe 1 de l'article 10 de la Convention, selon lequel les droits qui y sont reconnus valent « sans considération de frontière ». D'après le Gouvernement, l'existence d'une législation spécifique aux publications de provenance étrangère se justifierait notamment par l'impossibilité de poursuivre leurs auteurs ou éditeurs lorsqu'ils se rendent coupables d'activités prohibées et qu'ils officient depuis l'étranger. Cet argument ne convainc pas la Cour. En effet, si la situation très particulière régnant en 1939, à la veille de la Seconde Guerre mondiale, pouvait justifier un contrôle renforcé des publications étrangères, il apparaît difficilement soutenable qu'un tel régime discriminatoire à l'encontre de ce type de publications soit toujours en

vigueur. Au demeurant, la Cour constate que la requérante, éditrice de l'ouvrage interdit, a son siège en France.

63. Dans le cas présent, la Cour, à l'instar du Conseil d'Etat, estime que le contenu de la publication ne présentait pas, au regard notamment de la sécurité et de l'ordre publics, un caractère de nature à justifier la gravité de l'atteinte à la liberté d'expression de la requérante, constituée par l'arrêté d'interdiction du ministre de l'Intérieur. En définitive, la Cour considère que l'arrêté du ministre de l'Intérieur ne répondait pas à un besoin social impérieux et n'était pas non plus proportionné au but légitime poursuivi.

64. A la lumière de ces considérations et de l'examen de la législation incriminée, la Cour conclut que l'ingérence à laquelle a donné lieu l'article 14 de la loi de 1881 modifiée ne peut être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique », de sorte qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention.

65. Eu égard à cette conclusion, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner séparément le grief tiré de l'article 10 combiné avec l'article 14.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

66. La requérante dénonce la durée de la procédure en cause. Elle allègue la violation de l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

67. Dans son mémoire du 23 février 2001, le Gouvernement insiste sur le fait que le présent litige ne saurait être considéré comme une contestation sur des droits ou obligations de caractère civil au sens de l'article 6 § 1. Toutefois, la Cour n'aperçoit aucun motif pouvant l'induire à s'écarter de la position qu'elle a prise dans sa décision sur la recevabilité du 18 janvier 2000. En conséquence, elle ne saurait accueillir l'objection du Gouvernement.

68. La période à considérer a débuté le 1^{er} juin 1988 avec la présentation par la requérante d'un recours administratif contre l'arrêté d'interdiction pris le 29 avril 1988 par le ministre de l'Intérieur. Elle s'est achevée avec l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 juillet 1997. Elle s'étend donc sur neuf ans, un mois et huit jours.

69. Pour rechercher s'il y a eu dépassement du délai raisonnable, il y a lieu d'avoir égard aux circonstances de la cause et aux critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes, ainsi que

l'enjeu du litige pour ce dernier (voir, parmi beaucoup d'autres, *Silva Pontes c. Portugal*, arrêt du 23 mars 1994, série A n° 286-A, p. 15, § 39).

70. La requérante souligne que la procédure a duré neuf ans et un mois, soit cinq ans devant le tribunal administratif de Pau et quatre ans devant le Conseil d'Etat en appel. Or la durée de la procédure ne lui est aucunement imputable puisqu'elle a toujours agi sans retard. En revanche, selon elle, il n'en va pas de même des juridictions administratives.

71. Le Gouvernement précise que l'affaire était complexe, compte tenu des considérations de droit comme de fait qu'elle mettait en jeu. L'importance en est attestée par l'arrêt rendu, comme par le fait que le Conseil d'Etat se prononça en formation solennelle dite de « section ». Au surplus, l'arrêt fut prononcé seulement un an après la production des observations en défense du ministre de l'Intérieur.

72. La Cour note que la procédure a duré plus de neuf ans pour deux niveaux de juridiction. Elle observe que la juridiction administrative mit plus de deux ans pour déterminer le tribunal compétent. En outre, elle constate qu'une période d'environ deux ans et demi s'écoula entre le 9 janvier 1991, date à laquelle le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ordonna le renvoi de l'affaire devant le tribunal administratif de Pau, et le 1^{er} juin 1993, date de la décision de cette juridiction. Par ailleurs, elle note que la procédure devant le Conseil d'Etat dura près de quatre ans. La Cour n'aperçoit aucun acte de la requérante révélant un comportement dilatoire de sa part. Certes, comme le souligne le Gouvernement, l'affaire présentait une certaine complexité. En l'espèce, toutefois, la lenteur de la procédure résulte essentiellement du comportement des juridictions saisies.

73. La Cour réaffirme qu'il incombe aux Etats contractants d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable. Elle estime que l'on ne saurait considérer comme « raisonnable » la durée globale de la procédure, plus de neuf ans, alors même que l'enjeu du litige revêtait une importance particulière.

74. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

75. La requérante se plaint de n'avoir pas eu accès à une procédure d'urgence devant une juridiction administrative permettant au juge de contrôler et, éventuellement, d'annuler rapidement la mesure d'interdiction de l'ouvrage. Elle estime qu'un recours qui n'a pas d'effet suspensif ne saurait satisfaire aux exigences de l'article 13 de la Convention.

76. Eu égard à la conclusion formulée au paragraphe 73 ci-dessus, ainsi qu'au raisonnement exposé aux paragraphes 60-62 ci-dessus, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner ce grief séparément.

V. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

77. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage matériel

78. La requérante estime que l'ensemble du préjudice matériel résultant de l'interdiction totale de la vente de l'ouvrage sur le territoire français doit être réparé. En effet, il est incontestable que, neuf années après son interdiction, le livre n'étant plus d'actualité, il a perdu en grande partie son intérêt. Or, selon la requérante, les perspectives de vente en France de l'ouvrage interdit étaient les suivantes : 4 000 exemplaires en langue française, 1 000 exemplaires en langue basque, 250 exemplaires en langue espagnole et 100 exemplaires en langue anglaise. Le prix de vente unitaire étant de 90 francs français (FRF), le montant total est de 481 500 FRF.

79. Le Gouvernement souligne que le préjudice matériel ne saurait s'apprécier qu'au regard du fait que la requérante aurait pu en obtenir l'indemnisation devant les juridictions nationales. Pour cette raison, il devrait en tout état de cause être revu à la baisse.

80. La Cour ne saurait spéculer sur les perspectives de vente de l'ouvrage publié par la requérante. Cela étant, elle estime qu'en raison de la nature de la restriction en cause et de la durée excessive de la procédure, la requérante a subi un préjudice matériel réel qui ne peut toutefois être évalué avec exactitude. Dans ces conditions, la Cour lui alloue, en équité, la somme de 250 000 FRF au titre du dommage matériel.

B. Dommage moral

81. La requérante estime que le préjudice moral est considérable, car l'association a été pendant neuf ans considérée et présentée au public par les autorités nationales comme justifiant le terrorisme. Elle évalue ce dommage à 100 000 FRF. Quant au préjudice résultant de la durée excessive de la procédure, la requérante le chiffre à 100 000 FRF. Enfin, le fait d'avoir été victime d'une discrimination en raison de son origine nationale ou de la

langue représente un grief spécifique lui ayant causé un préjudice moral s'élevant à 100 000 FRF.

82. Au total, elle réclame 300 000 FRF au titre du préjudice moral.

83. Le Gouvernement estime que la somme demandée est manifestement surévaluée.

84. La Cour considère que la requérante a subi un préjudice moral certain en raison de la nature de la restriction en cause et de la durée de la procédure litigieuse. Compte tenu de sa jurisprudence en la matière et statuant en équité comme le veut l'article 41, elle décide d'allouer 50 000 FRF à ce titre.

C. Frais et dépens

85. La requérante chiffre les frais et dépens résultant de la procédure interne comme suit :

- 5 058 FRF d'honoraires payés pour la procédure devant le tribunal administratif de Pau,

- 14 292 FRF pour la procédure devant le Conseil d'Etat, sommes auxquelles il y a lieu d'ajouter les frais de téléphone, télécopie et photocopie destinés aux avocats, soit un total de 23 500 FRF.

A cela s'ajoutent les frais de courrier et de déplacement à Bayonne, Pau et Paris pour la procédure interne ainsi que de transport et de stockage des invendus, le tout s'élevant à 12 000 FRF.

86. La requérante affirme avoir encouru des frais d'un montant de 51 000 FRF pour la procédure devant la Cour.

87. Le Gouvernement estime excessifs les montants demandés à ce titre, et notamment ceux concernant la procédure devant la Cour.

88. La Cour estime qu'il y a lieu de rembourser les frais engagés pour la procédure interne, ceux-ci ayant été exposés pour remédier à la violation constatée. A ce titre, elle accorde à la requérante la somme de 23 500 FRF pour les honoraires payés pour la procédure devant le tribunal administratif et le Conseil d'Etat, ainsi que les frais annexes de téléphone, télécopie et photocopie destinés aux avocats. Quant aux frais encourus devant elle, statuant en équité, elle lui alloue la somme de 35 000 FRF, soit un total de 58 500 FRF.

89. En outre, la requérante estime que l'ensemble des montants demandés au titre du préjudice subi ainsi que des frais encourus pour la procédure interne doit être majoré de 5 % du fait de l'inflation cumulée intervenue depuis sa demande en indemnisation du 2 décembre 1997 adressée au ministre de l'Intérieur.

90. La Cour n'accueille pas favorablement cette demande.

D. Intérêts moratoires

91. Selon les informations dont la Cour dispose, le taux d'intérêt légal applicable en France à la date d'adoption du présent arrêt est de 4,26 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Rejette* la demande du Gouvernement de revenir sur sa décision concernant l'exception préliminaire de perte de la qualité de victime de la requérante ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention ;
3. *Dit* qu'aucune question distincte ne se pose au regard de l'article 10 de la Convention combiné avec l'article 14 ;
4. *Rejette* la demande du Gouvernement de revenir sur sa décision concernant l'exception préliminaire fondée sur l'inapplicabilité de l'article 6 § 1 à la procédure litigieuse ;
5. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
6. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire d'examiner le grief tiré de l'article 13 de la Convention ;
7. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes : 250 000 FRF (deux cent cinquante mille francs français) pour préjudice matériel, 50 000 FRF (cinquante mille francs français) pour dommage moral et 58 500 FRF (cinquante-huit mille cinq cents francs français) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée ;
 - b) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 4,26 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
8. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 17 juillet 2001, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

W. FUHRMANN
Président